



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR – 4101-009-02/2014

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

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 Krakowie
Kontrolerzy	1. Julian Czekay, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 88077 z dnia 1 kwietnia 2014 r. 2. Zbigniew Polak, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 88078 z dnia 1 kwietnia 2014 r. 3. Tadeusz Jasiński, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 88103 z dnia 13 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli - str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Tarnowa, 33-100 Tarnów, ul. Mickiewicza 2 (dalej: UMT).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Henryk Słomka-Narożański – p.o. Prezydenta Miasta Tarnowa. (dowód: akta kontroli - str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ realizację przez Gminę Miasta Tarnowa zadań, wynikających z obowiązku zapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych w latach 2011-2013.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Gmina Miasta Tarnowa podejmowała działania zmierzające do zaspokojenia potrzeb na lokale socjalne dla osób, wobec których wydano wyrok eksmisji, a także dla osób, które znalazły się w trudnej sytuacji życiowej i wnioskowały o przyznanie takiego lokalu. W kontrolowanym okresie gminny zasób lokali socjalnych zwiększył się z 310 do 349 lokali, a tym samym stopień zaspokojenia potrzeb w tym zakresie wzrósł z 56% do blisko 65%. Zasób ten, jak założono, zwiększy się o kolejne 58 lokali, po ukończeniu budowy budynku przy ul. Spytki.

Podjęte przedsięwzięcia jednak nie pozwoliły na realizację wszystkich wyroków eksmisji i w latach 2011-2013 UMT wypłacił wierzycielom 42 odszkodowania z tytułu bezumownego zajmowania lokalu łącznie na kwotę 137 tys. zł.

NIK zwraca uwagę na niewystarczającą liczbę pomieszczeń tymczasowych dla osób podlegających eksmisji bez prawa do lokalu socjalnego. W badanym okresie liczba pomieszczeń tymczasowych utrzymywała się na niezmiennym poziomie i pomimo wzrastającej liczby wyroków eksmisji z prawem do pomieszczenia tymczasowego Gmina nie podjęła działań zmierzających do powiększenia zasobu tego rodzaju lokali. Deficyt pomieszczeń tymczasowych Gminy był łagodzony wykorzystywaniem 40 miejsc noclegowych w ramach umowy z Caritas Diecezji Tarnowskiej.

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości przy weryfikacji wniosków o odszkodowania z tytułu bezumownego zajmowania lokali przez dłużników podlegających eksmisji. Działania powyższe pozwoliły ograniczyć kwotę wypłaconych odszkodowań o 19,2 tys. zł, a podejmowanie negocjacji z wierzycielami ograniczyły poniesienie potencjalnych wydatków związanych z kosztami sądowymi.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

UMT opracował wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasta Tarnowa (GMT) na lata 2008-2012 oraz na lata 2013-2017². W prognozach wielkości zasobu mieszkaniowego Gminy, w poszczególnych latach, zawarto m.in. aktualne dane określające skład zasobu mieszkaniowego, z podziałem na lokale o statusie lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych.

W Programie na lata 2008-2012 zaplanowano wzrost liczby lokali socjalnych, z poziomu 301 lokali w 2010 r. odpowiednio do 320 i 330 lokali w latach 2011-2012.

Według stanu na 31 grudnia w latach 2011-2013 zasób Gminy wynosił odpowiednio: 310, 320 i 349 lokali socjalnych oraz odpowiednio: 10, 10 oraz 9 pomieszczeń tymczasowych.

W szczególności pozyskano:

- w 2011 r. 11 lokali socjalnych, w tym cztery w wyniku naturalnego ruchu ludności, dwa w wyniku modernizacji oraz pięć lokali w budynku przejętym od Skarbu Państwa. Dwa lokale zostały wyłączone z tego zasobu.
- w 2012 r. 15 lokali, w tym 14 w wyniku ruchu ludności. W tym okresie ubyło z zasobu pięć lokali socjalnych (dwa z powodu wyburzenia budynku i trzy w wyniku zmiany kwalifikacji).
- w 2013 r. 32 lokale, w tym 15 w wyniku modernizacji, 11 z zamiany (z zasobu komunalnego) oraz 6 z naturalnego ruchu ludności. Trzy lokale zostały wyłączone z tego zasobu poprzez zmianę kwalifikacji.

(dowód: akta kontroli - str. 20-22, 26-27, 35, 78-92)

Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, w myśl art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie Gminy i zmianie kodeksu cywilnego³, zostało uregulowane uchwałą nr XXXIV/452/2009 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 19 marca 2009 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Tarnowa⁴. W wyniku kolejnych nowelizacji tej uchwały zwiększono krąg osób uprawnionych do wynajmu lokali na czas nieoznaczony oraz lokali socjalnych, wprowadzając m.in. system kwalifikacji punktowej warunków socjalno-mieszkaniowych osób spełniających kryteria uprawniające do wynajmu tych lokali. Listy osób uprawnionych sporządzane były jednorazowo w I półroczu danego roku i obejmowały wnioski złożone od 1 stycznia do 31 grudnia roku poprzedniego. Liczba wpływających do UMT wniosków o wynajem lokalu wzrastała ze 115 wniosków 2008 r. do 139 w 2010 r. W 2011 r. przyjęto 87 wniosków, w tym 43 wnioski dotyczyły wynajmu lokali socjalnych. Liczba takich wniosków utrzymywała się w kolejnych latach na porównywalnym poziomie. Jednocześnie skutkiem tego uregulowania był wydłużony okres oczekiwania na lokal socjalny, wynoszący przeciętnie od 2 do 4 lat.

(dowód: akta kontroli - str. 29-32, 127-128)

W badanym okresie zapotrzebowanie GMT na lokale socjalne określano na podstawie analiz wynikających z realizacji Programu na lata 2008-2012 oraz prognozy, ujętej w Programie na lata 2013-2017. Według stanu na 31 grudnia zapotrzebowanie na lokale socjalne wynosiło: w 2011 r. 242 lokale, w tym 181 z tytułu wyroków eksmisyjnych, w 2012 r. 228 lokali, w tym 147 w tytułu wyroków eksmisyjnych oraz w 2013 r. 192 lokale, w tym 121 z tytułu wyroków eksmisyjnych. Potrzeby wynikające z wyroków eksmisji w zakresie pomieszczeń tymczasowych wynosiły odpowiednio: 10, 17 i 29 lokali.

Z analizy potrzeb, stanowiących bazę do opracowania programu na lata 2013-2017 wynika, że ok. 50 % oczekujących na lokale socjalne w 2012 r. stanowiły rodziny po wyrokach eksmisyjnych z zasobu mieszkaniowego miasta. Głównym powodem eksmisji były zaległości w opłatach. W celu rozwiązania tego problemu, wprowadzono zmiany w uchwale Rady Miasta dopuszczające ponowne zawieranie umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony, po uregulowaniu zobowiązań. Działanie te ograniczały zapotrzebowanie na

² Zwane dalej Programem na lata 2008-2012 i Programem na lata 2013-2017.

³ Dz. U. z 2014 r. poz. 150.

⁴ Dz. U. Woj. Małopolskiego z 2009 r. Nr 249, poz. 1777 ze zm.

lokale socjalne, bowiem dotyczyło to osób, którym wypowiedziano umowy głównie na skutek przejściowych trudności z powodu braku regulowania zaległości czynszowych.

(dowód: akta kontroli - str. 36, 109, 128, 130)

UMT utworzył dwie ewidencje oczekujących na lokale socjalne. Jedna obejmowała uprawnionych z tytułu uchwały Rady Miasta, druga osób podlegających wyrokom sądowym. Ewidencja niezrealizowanych wyroków eksmisyjnych była na bieżąco aktualizowana w zakresie zmian dotyczących rezygnacji z lokalu, opuszczenia lokalu i wymeldowania lub śmierci dłużnika.

(dowód: akta kontroli - str. 71-75)

Ponadto UMT prowadził w formie elektronicznej ewidencje:

- zasobu lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych, zawierającą adres lokalu, jego strukturę i powierzchnię;
- zrealizowanych wyroków eksmisyjnych z prawem do lokalu socjalnego lub pomieszczenia tymczasowego w systemie elektronicznym;
- wniosków o wynajem lokali socjalnych w oparciu o obowiązującą uchwałę nr XXXIV/452/2009 Rady Miejskiej w Tarnowie z 19 marca 2009 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu GMT, zawierającą m.in. datę złożenia wniosku, sposób jego rozpatrzenia;
- osób uprawnionych do wynajmu lokalu socjalnego na podstawie ww. uchwały Rady Miejskiej, zawierającą dane wnioskodawcy i ilość otrzymanych punktów;
- osób uprawnionych do wynajmu lokalu socjalnego na podstawie uchwały Rady Miejskiej zawierającą dane wnioskodawcy, składane oferty i ostateczny adres wynajmu lokalu socjalnego;
- uгод zawartych przez UMT z tytułu wypłat odszkodowań;
- wniosków o odszkodowania za niewskazanie lokalu socjalnego po wyrokach eksmisji.

(dowód: akta kontroli - str. 8- 19, 78-93, 95-100)

W Programie na lata 2013-2017 zostały zawarte szczegółowe zestawienia obejmujące m.in.:

- strukturę zasobu mieszkaniowego GMT z podziałem na lokale położone w budynkach stanowiących własność i współwłasność Gminy;
- prognozy wielkości zasobu mieszkaniowego w latach 2013 -2017;
- stan techniczny i wiek budynków i lokali z podziałem na charakter własności wraz z prognozowaną oceną zasobu na lata 2012-2017;
- zapotrzebowanie na lokale mieszkalne z uwzględnieniem socjalnych i tymczasowych;
- realizację wyroków eksmisyjnych do połowy 2012 roku z prognozą na lata następne;
- szacunkowe nakłady na remonty i inwestycje, planowane źródła finansowania;
- wpływy i wydatki z utrzymywania zasobu oraz prognozowane koszty utrzymania na lata następne.

Ponadto w Programie tym przedstawiono wyniki analizy dotyczącej gospodarowania zasobem mieszkaniowym, z uwzględnieniem zabezpieczenia potrzeb na lokale socjalne i pomieszczenia tymczasowe.

(dowód: akta kontroli - str. 26-34, 105-116)

Według Programu na lata 2013-2017 na skutek naturalnego ruchu ludności odyskiwano w latach 2008-2012 średnio 65 lokali mieszkalnych rocznie. Ta liczba nie zapewniała realizacji nałożonych ustawą obowiązków, a w szczególności nie zabezpieczała potrzeb w zakresie lokali socjalnych. Przy opisanym wyżej deficycie lokali socjalnych, za działania priorytetowe uznano:

- nabywanie budynków, a także ich przejmowanie od dłużników Gminy i adaptację pomieszczeń na lokale socjalne;
- pozyskiwanie lokali socjalnych poprzez proponowanie najemcom o odpowiednich dochodach, lokali o wyższym standardzie w zamian za dotychczas zajmowane;
- tworzenie lokali socjalnych poprzez zmianę kwalifikacji odzyskanych lokali o niższym standardzie;
- realizację planowanych inwestycji w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli - str. 29, 109, 128-129)

W Programie na lata 2008-2012 założono m.in., że na powiększenie zasobu lokali socjalnych GMT przeznaczy 5.324 tys. zł. Planowano poszerzenie bazy lokali m.in. o 86 lokali socjalnych.

W 2012 r. realizowano m.in. uzupełniającą formę pozyskiwania lokali socjalnych poprzez proponowanie zamiany z lokali o niższym standardzie, na mieszkania o standardzie wyższym, przeznaczając w części zwolnione mieszkania na lokale socjalne. W latach 2011-2013 uzyskano łącznie 48 lokali socjalnych. W ramach założeń do programu na lata 2013-2017 przewidywano m.in. inwestycję przy ul. Spytki, w wyniku której zaplanowano uzyskania 58 lokali socjalnych.

(dowód: akta kontroli - str. 22, 132-133, 139)

W latach 2011-2013, w ramach realizacji zadań własnych zakończono budowę oraz modernizację budynków mieszkalnych o łącznej wartości 7.975,6 tys. zł. W 2011 r. ukończono m.in. modernizację:

- budynku na ul. Równej za 47,5 tys. zł, uzyskując 2 lokale socjalne;
- budynku przy ul. Dąbrowskiego (przejętego od Skarbu Państwa) za 87,7 tys. zł, uzyskując 5 lokali socjalnych. Ponadto, cztery lokale socjalne pozyskano w wyniku naturalnego ruchu ludności. Zadania te zostały sfinansowane ze środków Miejskiego Zarządu Budynków Sp. z o.o. (MZB).

W 2012 r. w wyniku przekwalifikowania części zasobu pozyskanych lokali komunalnych na socjalne powiększono liczbę lokali socjalnych o 10 mieszkań. W 2013 r. zwiększono zasób o 29 lokali socjalnych, w tym 15 w wyniku adaptacji i modernizacji zasobu własnego, 11 w wyniku zamian lokali, a 6 w wyniku naturalnego ruchu ludności. W wyniku zmiany kwalifikacji 3 lokale wyłączone z zasobu lokali socjalnych.

Jednocześnie ukończono budowę Domu dla Bezdomnych Mężczyzn za 3.998,5 tys. zł, uzyskując 100 miejsc noclegowych. Zadanie to zostało sfinansowane ze środków własnych GMT.

Według stanu na 31 maja 2014 r. w trakcie realizacji była budowa budynku socjalnego przy ul. Spytki za 5.124 tys. zł, w ramach której zaplanowano pozyskanie 58 lokali socjalnych. Ponadto realizowano budowę budynku przy ul. Konnej w Tarnowie, w ramach której ma powstać 30 lokali komunalnych, przy wsparciu finansowym ze środków Funduszu Dopląt nie wyższym niż 1.352 tys. zł. Warunkiem tego wsparcia było utworzenie przez Gminę lokali socjalnych o nie mniejszej ilości i nie mniejszej powierzchni niż w realizowanej inwestycji przy ul. Konnej. Gmina zapewniła spełnienie tego warunku poprzez realizację wzmiankowanego wyżej budynku przy ul. Spytki.

(dowód: akta kontroli - str. 139-143)

Z informacji dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej (MOPS), dotyczącej zapobiegania bezdomności wynika, że jednostka nie dysponuje miejscami noclegowymi na terenie miasta Tarnowa, ale współpracuje z placówkami takimi jak Dom dla Bezdomnych Mężczyzn (DBM), Noclegownia Fundacji „Kromka chleba”. Każda osoba bezdomna, posiadająca eksmisyjny wyrok sądowy po zgłoszeniu się do pracownika oddelegowanego do pracy z bezdomnymi, uzyskuje informację o miejscach zapewniających schronienie na terenie miasta. Z chwilą przyjęcia takiej osoby do wskazanej placówki pracownik socjalny MOPS monitorował jej sytuację, prowadząc dokumentację dotyczącą odpłatności za pobyt lub ubezpieczenie zdrowotne. Jednocześnie, za zgodą bezdomnych, zawierane były Indywidualne Programy Wychodzenia z Bezdomności i ustalane harmonogramy działań w tym zakresie. Ponadto te osoby obejmowane były wsparciem systemu pomocy społecznej (m.in. pomoc finansowa, posiłki itp.).

(dowód: akta kontroli - str. 137-138)

Na mocy uchwały nr XXXV/506/2013 RM w Tarnowie 25 listopada 2013 r. wybudowany DBM został przekazany w użytkowanie na okres 30 lat Caritas Diecezji Tarnowskiej. Wartość tej nieruchomości określono na 6.412 tys. zł.

(dowód: akta kontroli - str. 144-151)

Zastępca Prezydenta Tarnowa wyjaśnił m.in., że:

- zadania w zakresie przeciwdziałania bezdomności realizuje MOPS, współpracując z mieszkańcami DBM, udziela im wsparcia finansowego i partycypuje w kosztach pobytu;

- Caritas Diecezji Tarnowskiej prowadzi w Tarnowie Dom dla Bezdomnych Mężczyzn od 22 lat. W celu uzupełnienia brakującej liczby miejsc dla bezdomnych na terenie miasta, we współpracy z Caritas DT (przekazał działkę budowlaną), a Gmina Miasta Tarnowa podjęła działania na rzecz budowy nowego obiektu, który zastąpił starą placówkę;
- Gmina przekazuje dotacje na wynagrodzenia dla osób realizujących zadania przeciwdziałania bezdomności w ramach umowy na realizację zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej;
- Caritas zobowiązał się m.in. do zapewnienia całodobowego schronienia przez cały rok kalendarzowy dla minimum 40 osób bezdomnych i innych, znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, zapewnienia noclegu dla 12 osób bezdomnych (w tym czterech kobiet);
- GMT nadzoruje funkcjonowanie DBM w zakresie umowy zawartej z Caritas poprzez pracowników Wydziału Polityki Społecznej UMT.

(dowód: akta kontroli - str. 164-169, 205-222)

W latach 2011-2013, według stanu na 31 grudnia, liczba gospodarstw domowych, oczekujących na lokale socjalne do przydzielenia na podstawie uchwał Rady Miasta wynosiła odpowiednio: 61, 81 oraz 71. Stopień zaspokojenia potrzeb na lokale socjalne łącznie z osobami objętymi wyrokami eksmisyjnymi wynosił odpowiednio: 56,2 %, 58,4 % i 64,5 %. Stopień zaspokojenia potrzeb na pomieszczenia tymczasowe wynosił w analogicznym okresie odpowiednio: 50 %, 37 % i 23,7 %. Jednocześnie w stosunku do 2011 r. zmalało zapotrzebowanie na lokale socjalne ogółem z 232 do 192, tj. o 17,2 % przy powiększeniu zasobu o 12,5 %. Według stanu na 31 grudnia 2013 r. wzrosło natomiast zapotrzebowanie na pomieszczenia tymczasowe z 10 do 29, tj. o 190 %.

(dowód: akta kontroli str. 36)

Kontroli poddano 60 teczek akt obejmujących realizację w latach 2011-2013 wyroków eksmisyjnych z prawem do lokalu socjalnego. Analiza wykazała, co następuje:

- 38 wyroków wydanych zostało w latach 2009-2012, a najstarsze wyroki wydano w 2002 r. i 2004 r. (po 2 wyroki);
- średni czas oczekiwania na lokale socjalne orzeczone wyrokami sądowymi wynosił 22 miesiące w 2011 r., 30 miesięcy w 2012 r. oraz 40 miesięcy w 2013 r.;
- najdłuższy okres oczekiwania dłużnika na wskazanie lokalu socjalnego z wyroków zrealizowanych w 2011 r. wynosił 7 lat (wyrok z 2003 r.), w 2012 r. - 7 lat i 8 miesięcy (wyrok z 2003 r.) oraz w 2013 r. - 10,5 roku (wyrok z 2002 r.).

Najdłuższe okresy oczekiwania na wskazanie lokalu socjalnego (lub podpisanie umowy) dotyczyły lokali z zasobów UMT, i tak np.:

- w 2011 r. wyrok o sygn. akt VII 295/03 nie był wykonany przez 7 lat, pomimo trzykrotnego wskazywania dłużnikowi lokalu socjalnego. W okresie od lutego 2005 r. do sierpnia 2007 r. MZB kilkakrotnie wnosił o zawieszenie i odwieszenie egzekucji w związku z niewywiązywaniem się dłużnika z ustaleń, mających na celu uregulowanie należności. W marcu 2011 r. po spłacie zadłużenia przywrócono dłużnikowi tytuł prawny do zajmowanego lokalu.
- w 2012 r. wyrok o sygn. akt VII C 202/03 wykonany po 7 latach i 8 miesiącach od wniosku wierzyciela (MZB). W tym okresie dłużnikowi wskazywano trzykrotnie lokale socjalne a wierzyciel kilkakrotnie wnioskował o wszczęcie oraz zawieszenie egzekucji po częściowym uregulowaniu należności.
- w 2013 r. wyrok sygn. akt VII C 89/02 nie był wykonany przez 10,5 roku. W tym okresie po wniosku wierzyciela (MZB) z września 2002 r., UMT dwukrotnie wskazywał dłużnikowi lokal socjalny w odstępie 6 lat (lipiec 2006 r. oraz czerwiec 2012 r.). Po odmowach dłużnika, w sierpniu 2012 r. zostało wszczęte postępowanie egzekucyjne, po którym dłużnik podpisał umowę najmu lokalu socjalnego (marzec 2013 r.).

(dowód: akta kontroli - str. 39-40, 43, 48-49)

Dyrektor Wydziału Pomocy Mieszkaniowej (WPM) wyjaśniła m.in., że:

- 50 % wyroków rejestrowanych w latach ubiegłych stanowią eksmisje z zasobów własnych GMT, a główny powód orzeczeń to zaległości czynszowe;

- zmiany w uchwale RM w Tarnowie, dotyczące wynajmowania lokali z zasobu własnego umożliwiały, mimo wyroków eksmisji, ponowne zawarcie umowy najmu po spłacie zaległości;
- MZB rozkładał zaległości na raty, a na skutek wniosku do Gminy o zawieszenie realizacji wyroku, UMT nie wskazywał dłużnikowi lokalu socjalnego;
- ponieważ dłużnicy wielokrotnie nie wywiązywali się z zobowiązań, prowadziło to do przypadków kilkukrotnego odwieszania i zawieszania wykonania eksmisji, co przedłużyło w czasie realizację wyroków. Intencją Gminy było zapobieganie konieczności eksmisji, w tym wyznaczania lokali socjalnych oraz pomoc osobom z przejściowymi trudnościami finansowymi do odzyskania tytułu prawnego do zajmowanego lokalu.

(dowód: akta kontroli - str. 152-153)

UMT dysponował danymi, dotyczącymi wykonania wyroków eksmisji z lokali należących do zasobu własnego Gminy. W przypadku podmiotów zewnętrznych (np. spółdzielnie mieszkaniowe, zrzeszenia właścicieli nieruchomości czy osoby prywatne) po wskazaniu lokalu socjalnego dłużnikowi UMT nie monitorował dalszego ciągu postępowania. Spośród 60 zbadanych postępowań 41 zakończyło się podpisaniem umowy najmu lokalu socjalnego. W odniesieniu do pozostałych 19 postępowań:

- w 2011 r. w dwóch przypadkach nie doszło do eksmisji, z tego w jednym po sześciu latach przywrócono dłużnikowi tytuł prawny do zajmowanego lokalu, w jednym po 3,5 roku dłużnicy wymeldowali się i wyprowadzili z lokalu. W dwóch przypadkach (właściciele zewnętrzni), po wskazaniu lokalu, dłużnicy w terminie 30 dni nie podpisali umowy.
- w 2012 r. w dwóch przypadkach dłużnicy zrezygnowali z wskazanego lokalu socjalnego, w czterech nie podpisali umowy najmu wskazanego lokalu (termin ważności oferty został skrócony do 7 dni), w dwóch przypadkach wykonano eksmisję, a w jednym przypadku wierzyciel odstąpił od wykonania egzekucji (zasób własny Gminy).
- w 2013 r. w czterech przypadkach po wskazaniu lokalu socjalnego dłużnicy nie podpisali umowy (właściciele zewnętrzni), w jednym dłużnik zrezygnował z wskazanego lokalu, w jednym dłużnikowi przywrócono tytuł prawny do lokalu z zasobu Gminy. W przypadku właścicieli zewnętrznych, po upływie terminu ważności oferty UMT nie monitorował realizacji wyroku.

(dowód: akta kontroli - str. 39-53)

W trzech (na 19 badanych) przypadkach niepodpisania umowy na wynajem wskazanego przez Gminę lokalu socjalnego, Komornik Sądowy (KS) wszczynając postępowanie egzekucyjne wzywał Gminę MT do wskazania pomieszczenia tymczasowego. UMT stał jednak na stanowisku, iż dłużnicy otrzymali ofertę wynajmu lokalu socjalnego i z przywileju tego nie skorzystali. Gmina wywiązała się ze swojego obowiązku i jej zobowiązanie wobec dłużników wygasły. Powołując art. 1046 § 4 kpc⁵, UMT stwierdził, że Gmina była zobowiązana wskazać komornikowi tymczasowe pomieszczenie (miejsce noclegowe lub schronisko) jeżeli wykonuje on obowiązek opróżnienia lokalu na podstawie tytułu wykonawczego, z którego nie wynika prawo dłużnika do lokalu socjalnego. W latach 2012-2013, po upływie terminu określonego w art. 1046 § 4 kpc, komornik czterokrotnie kierował wnioski do Gminy o wskazanie noclegowni lub schroniska.

(dowód: akta kontroli - str. 39-40, 54-69)

W wyjaśnieniach dotyczących podstawy i przyczyn niewskazywania na wezwanie KS, pomieszczenia tymczasowego, Dyrektor WPM podała m.in., że:

- Gmina złożyła dłużnikom oferty lokali socjalnych. W każdym z tych przypadków dłużnicy nie podpisali umów najmu.
- dostarczając lokal socjalny, Gmina wypełniła zobowiązanie i nie ponosi odpowiedzialności za to, iż dłużnicy nie zawarli umowy najmu wskazanych lokali;
- z upływem terminu ważności oferty zobowiązania Gminy wobec dłużników wygasły, co potwierdził wyrok Sądu Okręgowego w Tarnowie.

⁵ Ustawa z 17 lutego 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101 ze zm.)

Wyjaśniając przyczyny niewskazania komornikowi tymczasowego pomieszczenia dla dłużników podlegających eksmisji, Dyrektor WPM podała, że przepis art. 1046 § 4 kpc dotyczy obowiązku opróżnienia przez komornika lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika na podstawie tytułu wykonawczego, z którego nie wynika prawo dłużnika do lokalu socjalnego lub zamiennego.

(dowód: akta kontroli - str. 155-157, 170-186)

Z badanej próby realizowanych wyroków eksmisji bez prawa do lokalu socjalnego (11 wyroków) wynika, że o wskazanie pomieszczenia tymczasowego wnioskowali w 7 przypadkach wierzyciele, w trzech komornik, a w jednym matka dłużnika. Średni czas od wniosku wierzyciela (komornika) do podpisania umowy, wynosił 13 miesięcy w 2011 r., w 2012 r. wynosił sześć miesięcy, natomiast w 2013 r. zrealizowano jeden wyrok eksmisji, zakończony podpisaniem umowy najmu po upływie 14 miesięcy od złożenia wniosku. Średni czas oczekiwania wierzyciela na realizację wyroku (od daty wydania) wynosił ok. 20 miesięcy w 2011 r. i 15 miesięcy w 2012 r. W dwóch przypadkach, pomimo wniosków o wskazanie lokalu tymczasowego, postępowanie nie zostało zakończone (dłużnicy przebywali w Zakładzie Karnym).

(dowód: akta kontroli - str. 101-104)

W informacji dotyczącej wiedzy pracowników Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej (MOPS) o dalszych losach osób kierowanych do pomieszczeń tymczasowych (noclegownie, schroniska), Dyrektor MOPS wyjaśniła, że na terenie miasta funkcjonują placówki noclegowe. MOPS współpracuje z tymi placówkami w ramach realizacji zadań obejmujących osoby bezdomne. Osoby z wyrokiem eksmisji (bezdumni) po zgłoszeniu się do MOPS uzyskują informację o miejscach zapewniających schronienie, a pracownik ośrodka przekazuje zwrotną informację do wskazanej placówki. W latach 2011-2013 do DBM skierowano 5 osób posiadających wyroki eksmisji. Trzy osoby przebywają tam nadal, a jedna przebywa w Domu Pomocy Społecznej. Piąta osoba nie była mieszkańcem Tarnowa i monitorowanie jej losów należało do gminy z której pochodziła. Z informacji wynika, że większość osób skierowanych do DBM przebywała w tej placówce kilka lat (z przerwami), pozostając w monitoringu socjalnym pracownika MOPS.

(dowód: akta kontroli - str. 136-138)

Według stanu na 31 grudnia 2013 r. UMT nie zrealizował łącznie 146 wyroków sądowych⁶ nakazujących eksmisję, z tego 118 z prawem do lokalu socjalnego i 28 bez tego prawa, a w szczególności wyroków wydanych w latach:

- 2004 -2005 13 wyroków, w tym 10 z prawem do lokalu socjalnego;
- 2006 -2007 18 wyroków, w tym 16 z prawem do lokalu socjalnego;
- 2008 -2009 31 wyroków, w tym 27 z prawem do lokalu socjalnego;
- 2010 -2011 28 wyroków, w tym 25 z prawem do lokalu socjalnego;
- 2012 -2013 46 wyroków, w tym 40 z prawem do lokalu socjalnego.

(dowód: akta kontroli-str. 39, 50-51, 70-77, 103)

W wyjaśnieniach dotyczących przyczyn niezrealizowania 31 wyroków eksmisji z lat 2004-2007 Dyrektor WPM podała, że:

- orzeczone wyroki dotyczyły w 70 % osób zajmujących lokale z zasobu mieszkaniowego miasta, w tym większość dotyczyła eksmisji gospodarstw jedno lub dwuosobowych;
- deficyt lokali socjalnych w szczególności dla małych rodzin spowodował ukierunkowanie działań Gminy na unikanie wypłat odszkodowań obciążających budżet miasta, co skutkowało realizacją wyroków w stosunku do osób z innych zasobów;
- występujący od lat deficyt lokali socjalnych nie pozwalał na pełną i terminową realizację zadań własnych Gminy, tak w stosunku do sądowych wyroków eksmisji jak i na rzecz uprawnionych rodzin z tytułu bardzo niskich dochodów;
- Gmina poprzez różne formy pozyskiwania lokali socjalnych dąży do rozwiązania tego problemu, lecz na skutek corocznego napływu nowych wyroków eksmisji i wniosków

⁶ Różnica w danych pomiędzy zapotrzebowaniem na lokale socjalne i pomieszczenia tymczasowe (150), a ewidencją niezrealizowanych wyroków (146) wynika z faktu podjęcia i niezakończenia działań m.in. w stosunku do dłużników, których miejsce pobytu nie było znane lub osadzonych w Zakładzie Karnym.

o wynajem lokali dla rodzin o bardzo niskich dochodach, generuje wysokie zapotrzebowanie na te lokale.

(dowód: akta kontroli - str. 153-154)

Ponadto Dyrektor WPM wyjaśniła, że:

- zgodnie z § 27 Uchwały Nr XXXIV/452/2009 Rady Miejskiej w sprawie zasad wynajmowania lokali osoby, które uzyskały uprawnienie do lokalu socjalnego w wyroku sądowym uprawnione są do zawarcia umowy najmu bez uprzedniego objęcia listą;
- o kolejności realizacji wyroku decyduje data wpływu, możliwości Gminy w zakresie zapewnienia takiego lokalu, liczba i wielkość odzyskiwanych lokali, liczebność rodzin oraz ich sytuacja socjalno-bytowa;
- w celu uniknięcia odszkodowań, Gmina realizuje wyroki eksmisyjne w większym zakresie wobec wierzycieli innych niż Miasto;
- w przypadku wyroków eksmisyjnych orzeczonych w stosunku do osób zajmujących lokale Gminy wpływ ma również możliwość skorzystania z przywrócenia tytułu prawnego po całkowitej spłacie należności.

(dowód: akta kontroli - str. 158)

Według stanu na 30 kwietnia 2014 r., Gmina dysponowała 349 lokalami socjalnymi, spośród których 334 były zasiedlone. W dyspozycji UMT było 15 lokali socjalnych, z tego 11 zostało wskazanych uprawnionym i trwały procedury przyjmowania, a 4 lokale zostały poddane remontowi. Spośród dziewięciu pomieszczeń tymczasowych siedem było zasiedlonych, a dwa zostały wskazane uprawnionym osobom.

(dowód: akta kontroli - str. 78-92)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W latach 2011-2013 pomimo wzrostu liczby wyroków eksmisji z prawem do pomieszczeń tymczasowych, Gmina nie zabezpieczyła wystarczającej liczby tego rodzaju pomieszczeń. Deficyt pomieszczeń tymczasowych łagodzony był możliwością lokowania osób w Domu dla Bezdomnych Mężczyzn, prowadzonym przez Caritas Diecezji Tarnowskiej.

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane w celu pozyskania lokali socjalnych. NIK ocenia jednak, że w kontekście wzrastających potrzeb Gmina nie podjęła wystarczających działań w celu zapewnienia pomieszczeń tymczasowych tym dłużnikom, którzy zostali objęci wyrokami eksmisji bez zapewnienia prawa do lokalu socjalnego.

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

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie na 64 wnioski o wypłatę odszkodowań w tytułu niewskazania lokalu socjalnego, UMT wypłacił wierzycielom 42 odszkodowania na łączną kwotę 137 tys. zł, z tego: w 2011 r. 33 odszkodowania na kwotę 119 tys. zł, w 2012 r. 6 odszkodowań na kwotę 6 tys. zł i w 2013 r. 3 odszkodowania na kwotę 12 tys. zł. Z ogólnej liczby wypłaconych odszkodowań w 37 przypadkach (tj. w 88 % wypłaconych odszkodowań) ich wysokość ustalono na podstawie ugód pozasądowych na łączną kwotę 124 tys. zł. W 5 przypadkach podstawę wypłaty odszkodowań na łączną kwotę 13 tys. zł stanowiły wyroki sądowe.

UMT nie płacił odszkodowań za niewskazanie pomieszczeń tymczasowych.

(dowód: akta kontroli str. 37-38)

Z informacji przedstawionej przez Miejski Zarząd Budynków Sp. z o.o. w Tarnowie wynika, że wg stanu na 31 grudnia 2013 r., na 48 dłużników spółki objętych wyrokami eksmisyjnymi, dwóch uregulowało należności, dwóch dłużników dobrowolnie opuściło lokal, a w dwóch przypadkach sprawy skierowano do komornika, natomiast 11 wyroków zostało zrealizowanych. Łączne zadłużenie najemców z tytułu opłat za zajmowane lokale wynosiło 614 tys. zł.

(dowód: akta kontroli-str. 159-162)

UMT prowadził ewidencję wniosków o odszkodowanie za niedostarczenie lokali socjalnych. Ewidencja obejmowała nazwę wierzyciela i dłużnika, kwotę żadanego i należnego odszkodowania oraz kwotę korekty. Według stanu na 31 grudnia 2013 r. zrealizowano 42 wnioski. Z 22 pozostałych, 19 było w toku realizacji, a 3 zostały wycofane na skutek rezygnacji z roszczenia.

(dowód: akta kontroli - str. 95-100)

UMT zaspokajał roszczenia wierzycieli z tytułu niewskazania lokalu socjalnego na drodze ugód pozasądowych (37 spraw). W 5 przypadkach dłużnicy skierowali sprawy do sądu. W czterech przypadkach, powołując się na wyrok Sądu Rejonowego w Tarnowie sygn. akt ICa 323/11, poparty orzeczeniem Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2007 r. stwierdzającym, że odpowiedzialność dłużnika oraz gminy za szkodę wynikłą z zajmowania lokalu bez tytułu prawnego przez osobę uprawnioną z mocy wyroku, do lokalu socjalnego - jest odpowiedzialnością „in solidum” – UMT odmówił wypłaty odszkodowania. W wyniku skierowania pozwów z roszczeniami do sądu, wierzyciele uzyskali wyroki nakazujące Gminie wypłatę odszkodowań. W jednym przypadku pozew wierzyciela obejmował tylko koszty sądowe na łączną kwotę 351 zł.

(dowód: akta kontroli - str. 94)

Analiza akt dziesięciu wybranych spraw, w tym 2 zbiorowych, obejmujących ugody pozasądowe z wierzycielami z tytułu niewskazania lokalu socjalnego dłużnikom uprawnionym na mocy wyroków sądowych wykazała, że:

- ugody zawierane były w sytuacji, gdy okres oczekiwania na wskazanie lokalu socjalnego wydłużał się powyżej 6 miesięcy;
- ugody zawierano z właścicielami (podmiotami zewnętrznymi) lub administratorami lokali (z wyłączeniem zasobu własnego);
- właściciele występowali z wnioskami o wypłatę odszkodowania w oparciu o udokumentowane koszty eksploatacji lub stawki czynszu;
- pracownicy WPM weryfikowali przedstawione koszty m.in. w oparciu o potwierdzenie okresu zameldowania dłużnika, zestawienia opłat czynszowych, opłat za nośniki energii i ciepła oraz dostawę wody i wywóz nieczystości w okresie bezumownego zajmowania lokalu mieszkalnego;
- odszkodowania wypłacano za okres od złożenia wniosku przez wierzyciela do czasu wskazania dłużnikowi lokalu socjalnego;
- kwoty odszkodowań weryfikowano w oparciu o rozliczenia dłużników z właścicielami (np. po zrewaloryzowaniu wysokości wkładu mieszkaniowego, dokonaniu wcześniejszych wpłat itp.). Nadpłacone kwoty były zwracane na rachunek miasta;
- w dwóch przypadkach (ugoda zbiorowa) WPM zweryfikował wysokości odszkodowań w postaci zestawień kosztów, obejmujących wszystkich, objętych ugodą, dłużników;
- uzgodnione kwoty wypłaconych odszkodowań były równe lub niższe od wnioskowanych, np. w dwóch ugodach zbiorowych z Tarnowską Spółdzielnią Mieszkaniową, z 30 września 2011 r. obejmującej 13 dłużników i 23 kwietnia 2012 r., obejmującej 9 dłużników, kwoty odszkodowań wypłacone w wyniku zweryfikowania wniosków właściciela były niższe odpowiednio o 7.261 zł i 11.924 zł.

(dowód: akta kontroli - str. 117-125)

W Programie na lata 2013-2017 Gmina przyjęła założenie wypłacania odszkodowań zależnie od okoliczności oraz postępowania wierzyciela:

- bez wykorzystania przez wierzyciela drogi sądowej - na podstawie samego wezwania do zapłaty, zaspokajając roszczenie po jego weryfikacji,
- z wykorzystaniem przez wierzyciela drogi sądowej - na podstawie ugody sądowej lub prawomocnego orzeczenia sądowego.

(dowód: akta kontroli - str. 31)

W 2007 r. Delegatura NIK w Krakowie przeprowadziła w UMT kontrolę, w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych za okres 2004-2006. Wniosek o zachowanie zgodności wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy z obowiązującymi przepisami został zrealizowany w przedstawionych wyżej wieloletnich programach.

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania ograniczające wydatki ze środków publicznych, podejmowane w stosunku do wnioskujących o odszkodowania właścicieli nieruchomości. NIK ocenia pozytywnie prowadzenie negocjacji i zawieranie pozasądowych ugód z wierzycielami, a także dokonywanie szczegółowych weryfikacji kosztów obciążających dłużnika, co pozwoliło na zmniejszenie wysokości kwot wypłaconych z budżetu Gminy.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w 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 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 lipca 2014 r.

Kontroler
Julian Czekay
główny specjalista kp.

⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.