



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO– 4101-006-01/2014
P/14/104

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@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 Poznaniu

Kontroler Zuzanna Kaźmierczak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89463 z dnia 4 kwietnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Miasta Piły, 64-920 Piła, Plac Staszica 10, (dalej: Urząd)

Kierownik jednostki kontrolowanej Piotr Głowski, Prezydent Miasta Piły (dalej: Prezydent)

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność Urzędu Miasta Piły w zakresie wykonywania obowiązku zapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadniają działania Gminy Piła w zakresie ustalania i wypłaty odszkodowań oraz ograniczania kosztów z nimi związanych, działania w celu powiększenia zasobu lokali komunalnych oraz przeciwdziałania bezdomności.

W okresie objętym kontrolą stwierdzono znaczny niedobór lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych w odniesieniu do potrzeb. Ponadto, nieprawidłowości polegały na nieuwzględnieniu kwestii pomieszczeń tymczasowych zarówno w wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym Gminy Piła, jak i w zasadach wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy. NIK wskazuje także na brak bieżącej wiedzy na temat liczby wniosków o lokal, spełniających kryteria uzasadniające oddanie w najem lokalu socjalnego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Gmina Piła (dalej: Gmina) posiadała w latach 2010-2013 odpowiednio: 170, 153, 167 i 172 lokale socjalne. Pomieszczenia tymczasowe były pozyskiwane od 2012 roku: jedno w 2012 r. i dwa w 2013 r.

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

Ewidencja zasobu Gminy w ww. zakresie była prowadzona przez Miejski Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Pile (dalej: MZGM), który został powołany w celu realizacji zadań związanych z gospodarowaniem komunalnym zasobem lokalowym².

(dowód: akta kontroli str. 120-121, 223, 258-263)

Podstawowym źródłem pozyskiwania nowych lokali socjalnych (w latach 2011-2013 odpowiednio: 26, 36 i 27) był istniejący komunalny zasób mieszkaniowy. Lokale socjalne pozyskiwano w wyniku: naturalnego ruchu ludności z zasobu mieszkaniowego – 36 lokali, systemu zamiany lokali komunalnych („łańcuszek przeprowadzek”) - 29 lokali oraz zawierania umów najmu lokali socjalnych z dotychczasowymi najemcami lokali komunalnych, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji materialnej i spełniali kryterium dochodowe, uprawniające do wynajęcia lokalu socjalnego, określone przez Radę Miasta Piły – 24 lokale. Pomieszczenia tymczasowe pozyskiwano w wyniku naturalnego ruchu ludności z zasobu komunalnego.

(dowód: akta kontroli str. 121)

W związku z powyższym, w latach 2011-2013, Gmina podejmowała szereg działań w celu powiększenia istniejącego zasobu lokali komunalnych, w tym m.in.: nieodpłatnie przejęła 10 lokali mieszkalnych od Lasów Państwowych³ oraz prowadziła rozmowy dot. przejęcia 16 lokali mieszkalnych od PKP Oddział Gospodarowania Nieruchomościami w Poznaniu.

Ponadto, zawarła z Bankiem Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK) dwie umowy⁴ na udzielenie finansowego wsparcia tworzenia lokali mieszkalnych powstających w wyniku realizacji budowy budynków mieszkalnych przez Piłskie Towarzystwo Budownictwa Socjalnego Sp. z o.o. (dalej: PTBS), w wyniku których założono pozyskanie co najmniej 52 lokali socjalnych. W 2014 r. złożyła kolejny wniosek o dofinansowanie budownictwa mieszkaniowego przez BGK (w wyniku pozytywnego rozstrzygnięcia i realizacji inwestycji, 49 lokali będzie mogło zostać przeznaczonych na lokale socjalne). Na dzień 4 czerwca 2014 r. powyższy wniosek był na etapie oceny merytorycznej.

(dowód: akta kontroli str. 140-171, 232-234, 245-249, 266-268)

Ponadto podejmowane działania w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej polegały także na ustaleniu stawki czynszu za wynajem lokali mieszkalnych przez MZGM, niewchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Piła⁵, a także na umożliwieniu spłaty zadłużenia za lokale komunalne osobom będącym w trudnej sytuacji życiowej w formie odpracowania należności na rzecz Gminy Piła⁶. Ponadto Gmina w latach 2011-2013 przeznaczala na wypłatę dodatków mieszkaniowych kwoty w wysokości 4,2 - 4,7 mln zł.

Na sytuację Gminy w zakresie gospodarki mieszkaniowej wpływ miała także decyzja o przekształceniu MZGM, z zakładu budżetowego, w jednostkę budżetową. Środki finansowe na pokrycie zobowiązań wymagalnych MZGM jako zakładu budżetowego

² Statut nadany na podstawie Uchwały Nr XIII/183/11 Rady Miasta Piły z dnia 25 października 2011 r.

³ Na podstawie Uchwały Nr XXXVII/488/13 Rady Miasta Piły z dnia 24 września 2013 r. w sprawie nieodpłatnego przejęcia nieruchomości lokalowych do zasobów Gminy Piła.

⁴ Umowa z dnia 20 sierpnia 2012 r. oraz umowa z dnia 5 września 2013 r.

⁵ Zarządzenie Nr 807(188)13 Prezydenta Miasta Piły z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawie ustalenia stawki czynszu najmu za wynajem lokali mieszkalnych przez Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej w Pile niewchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Piła

⁶ Zarządzenie Nr 345/320/11 Prezydenta Miasta Piły z dnia 12 grudnia 2011 r. w sprawie umożliwienia spłaty zadłużenia za lokale komunalne osobom będącym w trudnej sytuacji życiowej w formie odpracowania należności na rzecz Gminy Piła

(na dzień 31 grudnia 2010 r. wykazywano zobowiązania wymagalne w wysokości 4,2 mln zł) w znaczący sposób uszczupliły budżet Gminy zarówno w 2011, jak i w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 232-234, 245-349)

Pomimo pozyskania w badanym okresie łącznie 89 lokali socjalnych, ich zasób zmniejszał się w stosunku do stanu z 2010 r. lub pozostawał praktycznie na niezmiennym poziomie, ze względu na równoczesną utratę statusu lokalu socjalnego mieszkań w łącznej liczbie 87 (m.in. w wyniku przekwalifikowania lokalu socjalnego na lokal mieszkalny lub niedopełnienia formalności dot. zawarcia umowy najmu na lokal socjalny na kolejny okres, a także w wyniku przekwaterowania najemcy i przeznaczenia budynku do rozbiórki).

(dowód: akta kontroli str. 121, 131-135)

Określenie zapotrzebowania na lokale socjalne i pomieszczenia tymczasowe wynikające z zasądzonych wyroków eksmisyjnych było możliwe w oparciu o prowadzone ewidencje. Urząd Miasta prowadził ewidencję wyroków eksmisyjnych dotyczących zasobu innych podmiotów, a MZGM wyroków z zasobu komunalnego. Sposób prowadzenia ewidencji umożliwiał wyodrębnienie wyroków orzekających o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego i orzekających o braku takiego uprawnienia. W Urzędzie prowadzona była również m.in. ewidencja wniosków dot. przedłużenia umowy najmu lokalu socjalnego, a także ewidencja wniosków o najem lokalu zamiennego w związku z rozbiórką budynku.

(dowód: akta kontroli str. 119-120, 127-130, 224-228)

W latach 2011-2013 osobom spełniającym kryterium dochodowe, uprawniające do wynajęcia lokalu socjalnego, ustalone w Uchwale Rady Miasta⁷ (rozdział 2 § 6) były przyznawane (lub osoby te nadal oczekują) komunalne lokale mieszkalne. Lokale socjalne przyznawane były na podstawie wyroku eksmisyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 231-241, 354)

1.2. W 2011 r. w Gminie obowiązywał wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Piła na lata 2007-2011⁸, a od roku 2012 - wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem na lata 2012-2016⁹.

W obu programach określono założenia polityki mieszkaniowej Gminy w zakresie lokali socjalnych, w tym dotyczące m.in. przekwalifikowania lokali mieszkalnych oraz wyodrębnienia z jednego lokalu mieszkalnego kilku lokali socjalnych (ze wspólną używalnością kuchni, przedpokoju i pomieszczeń sanitarnych). Planowano również realizację inwestycji w ramach PTBS.

Do 2011 roku (w wyniku założeń programu obowiązującego do 2011 r.) zamierzano zwiększyć zasób lokali socjalnych do 190 (w rzeczywistości wyniósł on 153 lokale). Pomimo podjęcia działań w celu realizacji założeń programu, nie została osiągnięta planowana liczba lokali tego rodzaju ze względu na przejście mniejszej niż zakładano liczby lokali mieszkalnych, w tym m.in. mniejszej liczby dużych lokali,

⁷ Uchwała Nr XLIV/440/01 Rady Miejskiej w Pile z dnia 23 października 2001 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Piła zmieniona na podstawie Uchwały Nr XXI/270/12 Rady Miasta Piły z dnia 29 maja 2012 r.

⁸ Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Piła na lata 2007-2011, stanowiący załącznik do Uchwały Nr XVII/195/07 Rady Miasta Piły z dnia 18 grudnia 2007 r. zmieniony na podstawie Uchwały Nr XXXIX/461/09 Rady Miasta Piły z dnia 29 września 2009 r.

⁹ Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Piła na lata 2012-2016 stanowiący załącznik do Uchwały Nr XVII/235/12 Rady Miasta Piły z dnia 28 lutego 2012 r.

z których możliwe było wydzielenie dwóch lub trzech lokali socjalnych. W obowiązującym w latach 2012-2016 wieloletnim programie określono plan zwiększenia udziału mieszkań socjalnych (ze 150 do 250, w tym do roku 2013 – 190, w rzeczywistości liczba ta wyniosła 172). Fakt braku realizacji założeń przewidywanych do osiągnięcia do 2013 r. był spowodowany przesunięciem się zakończenia budowy budynku przez PTBS z uwagi na problemy występujące po stronie wykonawcy robót oraz dotyczące niesprzyjających warunków atmosferycznych. W wyniku zakończenia inwestycji, w 2014 r. zostaną uwolnione 32 lokale z zasobu komunalnego Gminy, które zostaną przeznaczone na lokale socjalne.

(dowód: akta kontroli str. 59-118, 140-147, 164-171, 350-354)

W latach 2011-2013 w Gminie obowiązywała Strategia Mieszkalnictwa dla Gminy Piła¹⁰ na lata 2007-2013 (dalej: Strategia). Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych najuboższych mieszkańców Gminy było jednym z jej celów. W ramach założeń Strategii zaplanowano pozyskiwanie lokali socjalnych w wyniku naturalnego ruchu ludności, a także podejmowanie działań zmierzających do odzyskania mieszkań poprzez weryfikację umów najmu (wypowiadanie ich najemcom mającym zaspokojone potrzeby mieszkaniowe poza zasobem Gminy) oraz uwolnienie lokali po przeniesieniu mieszkańców chcących poprawić warunki życia do nowych budynków PTBS i ich przekwalifikowanie na lokale socjalne. Ww. założenia były zbieżne z kierunkami polityki mieszkaniowej określonymi w wieloletnich programach gospodarowania zasobem mieszkaniowym Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 23-30)

Określając zasady polityki mieszkaniowej na lata 2012-2016 w zakresie lokali socjalnych kontynuowano wcześniejsze założenia, przy czym znacznie zintensyfikowano inicjowanie przedsięwzięć realizowanych przez PTBS, wspieranych przez BGK, co w przeciwieństwie do działań trudnych do zaplanowania i przewidzenia (jakimi są rozwiązania związane z tzw. naturalnym ruchem ludności i dokonywane w zw. z tym przekształcenia substancji mieszkaniowej) zwiększa w sposób istotny prawdopodobieństwo realizacji zamierzonych celów i prognoz. Przyjmując koncepcję możliwych rozwiązań brano pod uwagę możliwości finansowe Gminy, a także dostępne dane, np. dotyczące wysokości zasądzonego w 2010 r. odszkodowania za niedostarczenie przez Gminę Piła lokali socjalnych¹¹, zestawiając je z potencjalnymi kosztami wynajmowania lokali w celu ich dalszego podnajmowania.

(dowód: akta kontroli str. 215-221)

W latach 2011-2013 Gmina wydała na działania zmierzające do zaspokojenia potrzeb w zakresie lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych, odpowiednio: 211.549,48 zł, 172.273,15 zł i 25.969,73 zł (na remonty lokali mieszkalnych przekwalifikowanych na lokale socjalne, dokonywanie podziału istniejących lokali mieszkalnych, ze wspólnym użytkowaniem części pomieszczeń). W 2011 r. wydatki te finansowano z przychodów MZGM, a w latach 2012-2013 po przekształceniu zakładu budżetowego w jednostkę budżetową, z budżetu Gminy Piła (w 2013 r. remonty zostały zrealizowane przez konserwatorów MZGM).

W badanym okresie Gmina poniosła również wydatki związane z budową budynku mieszkalnego przez PTBS (umowa z BGK zawarta 20 sierpnia 2012 r.). Zgodnie

¹⁰ Stanowiąca załącznik do Uchwały Nr XVII/194/07 Rady Miasta Piły z dnia 18 grudnia 2007 r.

¹¹ Wyrok w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 maja 2010 r. z powództwa Zakładu Gospodarki Lokalowej Sp. z o.o. w Piile przeciwko Gminie Piła (sygn. akt IC 167/09)

z uchwałą Rady Miasta Piły¹² wyrażono zgodę na podwyższenie kapitału zakładowego PTBS poprzez wniesienie wkładu pieniężnego o wartości do 6 mln zł, przy czym do końca 2013 r. wysokość wkładu wyniosła 4 mln zł.

Ze względu na fakt, iż pozyskiwanie lokali socjalnych odbywało się poprzez uwalnianie lokali mieszkalnych, powyższe wydatki planowano w ramach gospodarki mieszkaniowej. W latach 2011-2013 Gmina wydała na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych odpowiednio: 4,8 mln zł (bez zakładu budżetowego), 26,3 mln zł (10,77% wydatków ogółem) i 28,1 mln zł (11,79% wydatków ogółem).

(dowód: akta kontroli str. 182-184, 245-249, 264-265, 271-275)

Z uwagi na deficyt pomieszczeń tymczasowych, spośród ośmiu wniosków komorników o wskazanie pomieszczeń tymczasowych, jakie wpłynęły do Gminy w latach 2011-2013, dokonano tylko dwóch wskazań. W tym samym okresie nastąpił przydział dwóch pomieszczeń w wyniku realizacji wyroków, z zasobu Gminy.

W przypadku trzech spraw komornik zwracał się o wskazanie noclegowni, schroniska lub innej placówki w celu usunięcia dłużnika, w tym w dwóch - w zw. z upływem terminu określonego w art. 1046 § 4 Kpc¹³ i jednym - w przypadku, w którym nie przysługiwało pomieszczenie tymczasowe (art. 1046 § 5¹ Kpc). W latach 2011-2013 nie wpływały sprawy, w których komornik powiadomił Gminę o potrzebie zapewnienia pomieszczenia tymczasowego w zw. z usunięciem dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki.

W Gminie Piła za realizację zadań dotyczących pomocy społecznej odpowiadał Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Pile (dalej: MOPS)¹⁴. W przypadku 3 ww. spraw, w których komornik zwracał się do Gminy o wskazanie noclegowni, schroniska lub innej placówki, Urząd każdorazowo informował komornika o konieczności zgłoszenia się dłużnika do MOPS celem uzyskania skierowania do noclegowni. Stosowna informacja została przekazana także MOPS oraz Pilemu Centrum Pomocy Bliźniemu MONAR-MARKOT. Żadna z ww. osób nie skorzystała z oferowanego schronienia. W jednej sprawie dłużnik wyprowadził się dobrowolnie do rodziny, a w dwóch kolejnych, dłużnicy zamieszkali w lokalach pozyskanych we własnym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 123, 185-191, 229, 359-361)

1.3. Według stanu na ostatni dzień roku, w latach 2011-2013, corocznie wzrastało zapotrzebowanie na lokale socjalne (z 639 w roku 2011, 693 w 2012 do 726 w 2013). Odnotowano wzrost liczby niezrealizowanych wyroków eksmisyjnych z zasobu gminy i innych podmiotów (w poszczególnych latach objętych kontrolą: 422, 464 i 486), liczby wniosków spełniających kryteria ustalone w uchwale Rady Miasta Piły (odpowiednio: 215, 226, 234), a także liczby oczekujących ze względu na nieodpowiedni stan techniczny zasobu gminy i konieczność rozbiórki budynku (2, 3 i 6). Mimo wzrostu zapotrzebowania, stan zaspokojenia ww. potrzeb był stały i wyniósł około 19%.

¹² Uchwała Nr XXXVIII/495/13 Rady Miasta Piły z dnia 29 października 2013 r. w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego Spółki Pilskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Spółka z o.o. w Pile

¹³ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2014 r., poz. 101, ze zm.

¹⁴ Uchwała Nr XLVI/556/10 Rady Miasta Piły z dnia 30 marca 2010 roku w sprawie nadania statutu Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Pile, zmieniona Uchwałą Nr XV/211/2011 Rady Miasta Piły z dnia 20 grudnia 2011 roku.

Zapotrzebowanie na pomieszczenia tymczasowe w latach 2011-2013 kształtowało się corocznie na zbliżonym poziomie (13 w 2011 r. i 14 w latach 2012-2013). Wynikało ono głównie z niezrealizowanych wyroków eksmisyjnych z zasobu Gminy (w dwóch pierwszych latach), a w 2013 również z zasobu innych podmiotów (wzrost liczby wyroków w latach 2011-2013 z 2 do 5). Stan zaspokojenia potrzeb na pomieszczenia tymczasowe w latach 2011-2013 wzrósł od 0 do 17,65%.

(dowód: akta kontroli str. 122)

W latach 2011-2013 zwiększyła się skuteczność realizacji prawomocnych wyroków eksmisyjnych z prawem do lokalu socjalnego. Odnotowano skrócenie czasu oczekiwania na lokal socjalny. Czas oczekiwania wierzyciela na realizację wyroku (do momentu zawarcia umowy o najem lokalu socjalnego) wyniósł: w 2011 r. - 5 lat i 2 miesiące, 2012 - 4 lata, 2013 - 3 lata i 9 miesięcy. Czas oczekiwania na przydział lokalu socjalnego kształtował się w następujący sposób: 2011 - 5 lat, 2012 - 3 lata i 7 miesięcy a w 2013 - 3,5 roku. W 2012 roku przyznano tylko jedno pomieszczenie tymczasowe, a w 2013 - 3 (czas oczekiwania na ich realizację wyniósł w tym roku - średnio 4 lata).

Obowiązujące w latach 2011-2013 zasady wynajmowania lokali socjalnych, wprowadzone na podstawie uchwały z 23 października 2001 r.¹⁵ przewidywały, że umowy najmu lokalu socjalnego z tytułu wyroku sądowego będą zawierane zgodnie z kolejnością wpływu wyroku do Urzędu. Jednocześnie wskazano, że w wyjątkowych wypadkach, ze względu na szczególną sytuację rodzinno-mieszkaniową bądź szczególne okoliczności sprawy, Prezydent może zmienić kolejność zawierania umów (§ 14 ust. 3 uchwały), po uprzednim poinformowaniu Społecznej Komisji Mieszkaniowej. Z uwagi na znaczny, w porównaniu do potrzeb, deficyt lokali socjalnych, nie istniała możliwość przyznawania lokali socjalnych, co do zasady, według kolejności ich wpływu do Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 44-58, 178-181, 232-241, 350-353)

W związku z powyższym, w prowadzonych ewidencjach widniało 16 niezrealizowanych wyroków sprzed 2001 r., w tym 13 z prawem do lokalu socjalnego (10 z zasobu Gminy i 3 dot. lokali innych podmiotów) i 3 bez takiego prawa (z zasobu Gminy) oraz 277 niezrealizowanych wyroków z lat 2001-2010, w tym 267 z prawem do lokalu socjalnego (193 z zasobu Gminy i 74 dot. lokali innych podmiotów) i 10 bez takiego prawa (8 z zasobu Gminy i 2 dot. lokali innych podmiotów).

(dowód: akta kontroli str. 139)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż w jednej z badanych spraw¹⁶, dotyczącej oferty najmu lokalu socjalnego złożonej osobie uprawnionej na mocy wyroku eksmisyjnego, Gmina anulowała tę ofertę w wyniku pozyskania informacji od wierzyciela o spłacie zadłużenia, mimo iż dłużnikowi nie zostało przywrócone, ani ponownie przyznane, prawo do zajmowanego lokalu. Fakt anulowania wskazania lokalu socjalnego spowodował, iż wyrok widnieje nadal w ewidencji Urzędu jako niezrealizowany.

Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej uzasadnił decyzję dot. anulowania wskazania lokalu spłatą zadłużenia i oświadczeniem wierzyciela o braku zainteresowania wykonaniem wyroku eksmisyjnego. Jak wyjaśnił, istniała potrzeba

¹⁵ Uchwała Nr XLIV/440/01 Rady Miejskiej w Pile z dnia 23 października 2001 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Piła zmieniona na podstawie uchwały Nr XXI/270/12 Rady Miasta Piły z dnia 29 maja 2012 r.

¹⁶ Dot. anulowania w dniu 27 czerwca 2011 r. wskazania dokonanego w dniu 30.05.2011 r. (na podstawie pisma wierzyciela z dnia 21 czerwca 2011 r.)

wykorzystania wskazanego lokalu, a także ograniczenia kosztów związanych z wypłatą odszkodowania za niedostarczenie lokalu innej rodzinie.

NIK zwraca jednak uwagę na to, że dokonując wskazania lokalu socjalnego, Gmina wywiązała się z ciążącego na niej obowiązku, który w momencie nieprzyjęcia oferty przez dłużnika w wyznaczonym terminie, należałoby uznać za zrealizowany. Anulując ofertę najmu doprowadzono do sytuacji, w której wyrok widnieje w ewidencji jako niezrealizowany, co w świetle obowiązujących przepisów nakłada na Gminę obowiązek zapewnienia dłużnikowi lokalu socjalnego.

(dowód: akta kontroli str. 125-130, 136-138, 232-234, 240-243)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2011-2013 w Gminie wystąpił znaczny niedobór lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych w odniesieniu od rzeczywistych potrzeb. Stan zaspokojenia ww. potrzeb na lokale socjalne kształtował się w latach 2011-2013 na poziomie około 19% (w każdym badanym roku), a na pomieszczenia tymczasowe od 0 do 17,65%.

Z-ca Prezydenta wyjaśnił, że Gmina pozyskiwała lokale socjalne i pomieszczenia tymczasowe w miarę możliwości finansowych i zależnie od tzw. naturalnego ruchu ludności. Podkreślił fakt zawarcia dwóch umów na dofinansowanie budownictwa mieszkaniowego, w wyniku których, w latach kolejnych, Gmina pozyska 52 lokale socjalne.

Negatywnie oceniając niski stan zaspokojenia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych w okresie 2011-2013, NIK zwraca jednak uwagę na zakres i rodzaj działań, wskazanych w pkt 1.1 niniejszego wystąpienia, podjętych przez Gminę w celu powiększenia zasobu lokali socjalnych w kolejnych latach.

W wyniku ww. deficytu, w latach 2011-2013, Gmina wypłaciła odszkodowania za niedostarczenie lokali socjalnych w łącznej kwocie 1,5 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 121, 124, 232-234, 237)

2. W Urzędzie nie był przestrzegany tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali socjalnych określony w uchwale z 2001 r. - obowiązującej w latach 2011-2013 - w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Piła. Mimo obowiązku wynikającego z § 16 ust. 1 ww. uchwały, nie tworzone listy osób zakwalifikowanych do przydziału lokalu socjalnego.

W § 14 ust. 2 ww. uchwały wskazano, że pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego przysługuje m.in. oczekującym na lokal socjalny z uwagi na sytuację materialną i warunki zamieszkiwania, ujętym na liście przydziału lokali socjalnych ustalonej na lata minione oraz na liście ustalonej według analogicznego kryterium, ustalonej na rok bieżący.

W latach 2011-2013 nie oferowano najmu lokalu socjalnego osobom, które złożyły wnioski i oczekiwały na przydział lokalu z uwagi na sytuację materialną i warunki zamieszkiwania. Osoby spełniające kryterium dochodowe na lokal socjalny otrzymywały lub oczekują na przydział lokalu komunalnego (zazwyczaj o wyższym standardzie niż lokal socjalny).

Zastępca Prezydenta, któremu na podstawie obowiązującego regulaminu organizacyjnego przypisano nadzór nad zadaniami w zakresie gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, wyjaśnił, że przyczyną ww. sytuacji była bardzo duża liczba niezrealizowanych wyroków orzekających eksmisję (w związku z

czym Gmina płaci odszkodowania), deficyt lokali socjalnych oraz fakt przeznaczenia na cele socjalne z reguły lokali o niskim standardzie. Tworzenie listy osób zakwalifikowanych do przydziału lokalu socjalnego, zdaniem Z-cy Prezydenta, wpłynęłoby na wydłużenie czasu oczekiwania na przydział lokalu, a także opóźnienie w realizacji wyroków, tym samym generując koszty związane z wypłatą odszkodowań za niedostarczenie lokali socjalnych.

Liczba złożonych wniosków, spełniających kryterium dochodowe określone w § 6 ww. uchwały (tj. wysokość dochodu uprawniająca wnioskodawcę do najmu lokalu socjalnego), została ustalona w trakcie kontroli NIK, na podstawie analizy wszystkich złożonych wniosków o przydział lokalu mieszkalnego i wyniosła w 2011 r. - 215 wniosków, w 2012 r. – 226 i w 2013 r. - 234.

W Załączniku do Uchwały Nr XLII/554/14 Rady Miasta Piły z dnia 25 lutego 2014 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Piła, usankcjonowano stosowany w Urzędzie tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali komunalnych. Zgodnie z zapisami tej uchwały, Prezydent Miasta Piły sporządza listę osób zakwalifikowanych do przydziału lokalu komunalnego, bez wyodrębniania wniosków spełniających kryteria przydziału lokalu socjalnego. Określona w uchwale wysokość dochodu uzasadniająca oddanie w najem lub podnajem lokalu socjalnego była brana pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosków o zawarcie umowy najmu na lokal socjalny na kolejny okres, po wygaśnięciu dotychczasowej umowy. Natomiast osoby, które po raz pierwszy złożyły wniosek o przydział lokalu i spełniały kryterium dochodowe na lokal socjalny, oczekiwały na przydział lokalu komunalnego.

NIK zwraca uwagę, że powyższy tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o przydział lokali komunalnych i socjalnych znacznie utrudnia pozyskanie bieżącej wiedzy na temat rzeczywistych potrzeb Gminy w zakresie lokali socjalnych. Tymczasem, informacje takie są potrzebne, gdyż stanowią obligatoryjny element wniosku o dofinansowanie budownictwa mieszkalnego z BGK. Określenie liczby niezrealizowanych wniosków o przydział lokali socjalnych, spełniających kryteria ustalone przez Radę Miasta może stanowić kryterium oceny wniosku, a podane w tym zakresie dane mogą wpływać na zakwalifikowanie wniosku, bądź nie, do udzielenia finansowego wsparcia z Funduszu Dopłat i na jego wysokość.

(dowód: akta kontroli str. 16-17, 31-57, 122, 230-234, 237-241)

3. W latach 2011-2013 Prezydent Miasta nie wyznaczył Zespołu ds. Wdrażania Strategii Mieszkalnictwa, mimo wytycznych wynikających ze Strategii Mieszkalnictwa dla Gminy Piła na lata 2007-2013, przyjętej uchwałą Rady Miasta Piły z dnia 18 grudnia 2007 r.

W powyższym dokumencie jako cel nr 3 wskazano zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych najuboższych mieszkańców gminy. W założonym systemie wdrażania Strategii, jej monitorowania i komunikacji społecznej (rozdział 12), określono konieczność powołania ww. zespołu, którego zadaniem będzie m.in. analiza stopnia realizacji celów operacyjnych założonych w ww. dokumencie (m.in. w oparciu o wskaźnik ilości osób oczekujących na wskazanie lokalu socjalnego), składanie sprawozdań Prezydentowi Miasta i Radzie Miasta z wykonania planu operacyjnego, a także informowanie mieszkańców o realizowanych celach strategicznych i operacyjnych oraz oczekiwanych efektach. Ww. zespołowi przypisana została wiodąca rola w realizacji działań przewidzianych w ww. Strategii.

Z-ca Prezydenta wyjaśnił, że Strategia została przyjęta przez Radę Miasta poprzedniej kadencji z inicjatywy poprzedniego Prezydenta jako dokument nieobligatoryjny. Ww. Zespół nie był powołany wówczas, nie funkcjonował również w latach 2011-2013. Dodał, że nie widział celowości tworzenia Zespołu, przy czym, z końcem 2013 r., kiedy Strategia przestała obowiązywać, nie zlecano opracowania kolejnej.

NIK wskazuje na to, że Strategia mieszkalnictwa funkcjonowała do końca 2013 r. jako dokument uchwalony przez Radę Miasta Piły, określający podstawowe kierunki rozwoju mieszkalnictwa w Gminie Piła w latach 2007-2013. Fakt pomijania zasad określonych w przedmiotowym dokumencie, świadczy o braku spójności działań organu wykonawczego Gminy z założeniami określonymi przez organ stanowiący.

(dowód: akta kontroli str. 23-30, 232-234, 239)

4. Zarówno w obowiązującym od 2012 r. wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Piła, jak i w zasadach wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy, określonych na podstawie uchwał Rady Miasta (obowiązujących w okresie objętym kontrolą), nie uwzględniono odniesień do pomieszczeń tymczasowych, mimo obowiązku wynikającego z art. 25e ustawy o ochronie praw lokatorów¹⁷ (obowiązującego od 16 listopada 2011 r.).

Jak wyjaśnił Z-ca Prezydenta, uznano, iż ww. kwestia nie jest niezbędnym elementem ww. uchwał. Powołał się on m.in. na analizy Wojewody Wielkopolskiego, który nie kwestionował zapisów powyższych uchwał. Jednocześnie Z-ca Prezydenta zaznaczył, że mimo nieujęcia stosownych zapisów, Gmina pozyskuje i przydziela pomieszczenia tymczasowe.

Zdaniem NIK, pominięcie odniesień do najmu pomieszczeń tymczasowych w zasadniczych dokumentach wyznaczających kierunek polityki mieszkaniowej gminy, a w efekcie również strategii niwelowania ich niedoboru mogło stanowić jedną z przyczyn niskiego stanu zaspokojenia potrzeb w omawianym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 31-80, 232-234, 237-241, 355-357)

5. W obowiązującym od 2012 r. wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Piła, mimo obowiązku wynikającego z art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, plan remontów i modernizacji nie został sporządzony z podziałem na kolejne lata. W rozdziale 2 programu określono m.in. priorytety działań w przedmiotowym zakresie oraz elementy jakie będą realizowane w miarę potrzeb i możliwości finansowych. Stwierdzono, że szczegółowe potrzeby remontowe będą określane w oparciu o przeglądy stanu technicznego budynków odrębnie w każdym roku kalendarzowym, m.in. z uwagi na konieczność zabezpieczenia środków w budżecie na kolejny rok.

Z-ca Prezydenta wyjaśnił, że w ww. programie (rozdział 2) dokonano analizy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego oraz określono plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego, przy czym plan przedstawiono w formie opisowej. Jednocześnie zwrócił uwagę na fakt weryfikacji programu przez organ nadzoru.

Zdaniem NIK, program o którym mowa wyżej nie spełnia wymogów określonych w przywołanym przepisie. Stopień szczegółowości planu remontów nie

¹⁷ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz.U. z 2014 r., poz. 150

odpowiada wymogom ustawy, zgodnie z którymi przewidywane prace remontowe i modernizacyjne powinny zostać zaplanowane w podziale na kolejne lata.

(dowód: akta kontroli str. 59-80, 350-351, 356-357)

6. W latach 2011-2013, decyzje Prezydenta Miasta Piły w sprawie zmiany kolejności zawierania umów najmu lokalu socjalnego, wynikającej z daty wpływu wyroku sądowego do Urzędu, nie były poprzedzone informowaniem Społecznej Komisji Mieszkaniowej o zamiarze dokonania ww. zmian, mimo obowiązku wynikającego z § 14 ust. 3 uchwały z 2001 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Piła.

Prezydent wyjaśnił, że przepis ten nie był stosowany od początku jego obowiązywania, również przez ówczesny organ wykonawczy Gminy. Zdaniem Prezydenta, budził on wątpliwości co do celowości jego stosowania, zwłaszcza w kontekście wydłużania procesu rozpatrywania spraw w sytuacji, gdy ze względu na szczególne okoliczności, wymagane jest podjęcie szybkiej decyzji.

W uchwale z 2014 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Piła, przepis powyższy nie został zamieszczony.

(akta kontroli str. 44-58, 178-180, 358, 363-364)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Urzędu Miasta Piły w zakresie pozyskiwania niezbędnych lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych oraz przeciwdziałania bezdomności.

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2011-2013 do Urzędu wpłynęło odpowiednio: 86, 81 i 111 wniosków i jeden pozew sądowy o zapłatę odszkodowania za niedostarczenie lokalu socjalnego (który nie był poprzedzony wnioskiem o dobrowolną zapłatę odszkodowania). W latach 2011-2013 nie wpływały roszczenia wynikające z niezapewnienia przez Gminę pomieszczeń tymczasowych.

W Urzędzie rzetelnie prowadzono ewidencję wpływających wniosków o zapłatę odszkodowania za niedostarczenie przez Gminę lokalu socjalnego. Wysokość roszczeń kształtowała się w latach 2011-2013 następująco: 582,3 tys. zł, 439,2 tys. zł i 533 tys. zł. Wszystkie wypłacone w ww. okresie odszkodowania oraz koszty sądowe (w wysokości odpowiednio: 582,3 tys. zł, 437,6 tys. zł i 527,3 tys. zł¹⁸) były efektem zawierania przez Gminę ugód z wierzycielami (w tym jednej sądowej, w wyniku której wynegocjowano stawkę w wysokości połowy żądanego pierwotnie odszkodowania).

(dowód: akta kontroli str. 124, 222-228)

W obowiązującym w latach 2012-2013 wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy określono założenie o kontynuowaniu działań w

¹⁸ W 2011 r. wypłacono odszkodowania 5 osobom fizycznym (8 lokali) na kwotę 63,4 tys. zł i 8 osobom prawnym (69 lokali) na kwotę 518,9 tys. zł, w 2012 – 4 osobom fizycznym (6 lokali) na kwotę 33,6 tys. zł i 11 osobom prawnym (77 lokali) na kwotę 403,8 tys. zł a w 2013 – 5 osobom fizycznym (6 lokali) na kwotę 45,3 tys. zł i 12 osobom prawnym (74 lokale) na kwotę 482 tys. zł.

zakresie negocjowania wysokości odszkodowań należnych właścicielom mieszkań z tytułu niedostarczenia przez Gminę lokali socjalnych na realizację wyroków sądowych orzekających eksmisję, w celu zmniejszenia wypłacanych kwot i ograniczenia potencjalnych kosztów związanych z procesami sądowymi (rozdział VIII pkt 9 uchwały).

(dowód: akta kontroli str. 59-80)

W losowo wybranych 10 wnioskach dot. ugód pozasądowych w sprawie o wypłatę odszkodowania za niedostarczenie lokalu socjalnego, wartość wypłaconych odszkodowań była zbieżna z wnioskowaną kwotą i prawidłowo ustalona pod względem rachunkowym. W siedmiu objętych analizą sprawach, wierzyciele zwracali się do Gminy wyłącznie o wypłatę poniesionej tzw. szkody rzeczywistej. Tylko trzy wnioski dotyczyły uiszczenia odszkodowania za utracone przez wierzycieli korzyści. W ocenie NIK, we wszystkich sprawach rzetelnie badano spełnienie przesłanek warunkujących odpowiedzialność odszkodowawczą oraz bezsporność kwoty odszkodowania. Ustaleń dokonywano na podstawie dokumentacji dostępnej w Urzędzie (m.in. dot. wypłaty dodatków mieszkaniowych) oraz przedłożonej przez wnioskodawców (np. kart lokali, oświadczeń o wysokości opłat uiszczanych w związku z danym lokalem, danych zawartych we wnioskach o zapłatę odszkodowania). W przypadku żądania uiszczenia tzw. utraconych korzyści, wysokość kwoty podlegała analizie poprzez jej zestawienie ze średnimi stawkami czynszu wolnorynkowego, ustalonymi na podstawie opinii biegłych sądowych (przedłożonych przez wierzycieli), informacjami pozyskiwanymi przez Urząd w biurach obrotu nieruchomościami oraz ze stawkami czynszu zasądzonymi na podstawie wyroku Sądu Rejonowego w Pile (sygn. IC 167/09) przeciwko Gminie Piła o odszkodowanie za niedostarczenie lokali socjalnych i zajmowanie lokali bez prawa. W żadnej z badanych spraw odszkodowanie nie było ustalane na drodze sądowej. Weryfikacja wniosków odbywała się zgodnie z przyjętą praktyką polegającą na sporządzeniu przez Wydział Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Urzędu opinii zawierającej istotne kwestie rozpatrywanej sprawy oraz jej każdorazowe omówienie na posiedzeniu Prezydenta. Dla każdej z objętych badaniem spraw prowadzono kartę odszkodowania, zawierającą istotne informacje dotyczące rozpatrywanej sprawy.

Zweryfikowane na podstawie losowo wybranych wniosków o odszkodowanie wyroki eksmisyjne zostały prawidłowo zaewidencjonowane w ewidencji wyroków eksmisyjnych (zrealizowanych w terminie późniejszym, aktualnie oczekujących). W przypadku zmian w stanie załatwienia sprawy fakt ten był niezwłocznie odnotowywany, a ewidencja aktualizowana.

(dowód: akta kontroli str. 195-222)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu Miasta Piły w zakresie ustalania i wypłaty odszkodowań oraz w celu ograniczenia kosztów związanych z wypłacanymi odszkodowaniami.

IV. Uwagi i 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 Kontroli¹⁹, wnosi o:

- 1) podjęcie działań w celu wprowadzenia do wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Piła na lata 2012-2016 planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata;
- 2) podjęcie działań w celu uwzględnienia kwestii pomieszczeń tymczasowych w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Piła na lata 2012-2016 oraz zasadach wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Piła;
- 3) wprowadzenie zasad umożliwiających pozyskiwanie bieżącej wiedzy na temat liczby wniosków o lokal, spełniających kryteria uzasadniające oddanie w najem lokalu socjalnego.

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 Poznaniu.

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.

Poznań, dnia 22 lipca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Zuzanna Kaźmierczak

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński

Starszy inspektor kontroli państwowej

Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis

¹⁹ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.