



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ-4101-005-01/2014

P/14/104

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/104 – Wykonywanie przez wybrane gminy obowiązku zapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych, w latach 2011 - 2013.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie.
Kontrolerzy	Marian Skrabalak – Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie nr 90273 do przeprowadzenia kontroli z dnia 14 kwietnia 2014 r. Paweł Rakowski – Inspektor kontroli państwowej, upoważnienie nr 90274 do przeprowadzenia kontroli z dnia 14 kwietnia 2014 r. (Dowód: akta kontroli str. 1 - 4)
Jednostka Kontrolowana	Urząd Miasta Krosna, zwany dalej Urzędem.
Kierownik jednostki Kontrolowanej	Piotr Przytocki – Prezydent Miasta Krosna. (Dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że Gmina Krosno, zwana dalej Gminą, pomimo zwiększenia ilościowego stanu lokali socjalnych, nie zaspokoiła zapotrzebowania wspólnoty samorządowej na te lokale. Nie zaspokojone zostały również wzrastające potrzeby na pomieszczenia tymczasowe. Liczba lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych na dzień 31 grudnia 2013 r. zaspokajała potrzeby Gminy, odpowiednio w 41,4 % i w 16,7 %.

Strategia Gminy wobec problemu niedoboru lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych nie była poprzedzona analizami i kalkulacjami wskazującymi koncepcję najlepszych metod rozwiązania tego problemu, a także prognozą wielkości zasobu mieszkalnego Gminy w poszczególnych latach, wskazującą liczbę lokali socjalnych oraz pomieszczeń tymczasowych, założonych do uzyskania w wyniku przyjętych celów, odnoszących się do realizacji obowiązku przeciwdziałania bezdomności.

W związku z niezapewnieniem lokali socjalnych lub pomieszczeń tymczasowych, do Gminy kierowane były roszczenia odszkodowawcze. Postępowanie w zakresie ustalania i wypłaty odszkodowań Gmina prowadziła poprawnie, ograniczając koszty związane z ich wypłatą.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą liczba lokali socjalnych, będących w zasobie Gminy, wzrosła ze 150 - w 2010 r. do 179 – w 2013 r., zaś liczba pomieszczeń tymczasowych zmalała z 5 – w 2010 r. do 4 – w 2013 r.

Na wzrost ilości lokali socjalnych wpłynęło zapotrzebowanie na takie lokale w Gminie, a uzyskano go poprzez oddanie 20 lokali socjalnych, w wyniku nadbudowy i rozbudowy budynku, stanowiącego zasób Gminy, a także przez nabycie 2 mieszkań na wolnym rynku oraz zamianę 7 lokali z zasobu komunalnego.

Zmniejszenie z 5 do 4 liczby pomieszczeń tymczasowych spowodowane zostało opuszczeniem lokalu przez użytkownika i przekwalifikowaniem go na lokal użytkowy, w związku z potrzebą utworzenia pomieszczenia biurowego, prowadzonej inwestycji przez Gminę.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Uwagi wymaga fakt, że pomimo wzrostu liczby lokali socjalnych, nie zaspokojone zostało zapotrzebowanie na lokale socjalne oraz pomieszczenia tymczasowe.

W okresie objętym kontrolą zapotrzebowanie na lokale socjalne wzrosło z 235 – w 2011 r.

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.

do 253 – w 2013 r. Na stan ten wpłynęła głównie, rosnąca ze 161 - w 2011 r. do 171 - w 2013 r., liczba gospodarstw domowych oczekujących na lokale socjalne, wskutek, m. in. bezdomności, trudnych warunków mieszkaniowych, osiągnięcia pełnoletności i opuszczenia domów dziecka.

Na zwiększone zapotrzebowanie na lokale socjalne wpłynęła również liczba niezrealizowanych wyroków eksmisyjnych do lokalu socjalnego z zasobów Gminy i innych podmiotów. Liczba niezrealizowanych wzrosła z 66 – w 2011 r. do 77 – w 2013 r.

Nie zaspokojono także potrzeb na pomieszczenia tymczasowe, wynikających z prawomocnych sądowych wyroków eksmisyjnych. W okresie objętym kontrolą, zapotrzebowanie na pomieszczenia tymczasowe wzrosło z 15 – w 2011 r. do 20 – w 2013 r. Na stan ten, wpłynęły nie zrealizowane wyroki eksmisyjne do pomieszczeń tymczasowych z zasobu Gminy, których liczba wzrosła z 11 – w 2011 r. do 17 – w 2013 r., a także liczba niezrealizowanych wyroków eksmisyjnych do pomieszczeń tymczasowych z innych zasobów niż Gminne, która zmalała z 4 – w 2011 r. do 3 – w 2013 r.

Wg Najwyższej Izby Kontroli podejmowane działania przez Gminę, zmierzały do wywiązania się z - przewidzianego w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym², w związku z art. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego³ - obowiązku w zakresie zadań własnych Gminy, odnośnie tworzenia warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, przy czym nie zapewniono niezbędnej liczby lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych.

W kontroli stwierdzono rzetelnie prowadzone ewidencje lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych.

(Dowód: akta kontroli str. 6-105,

242 – 250, 329-336)

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

Opis stanu faktycznego i uwagi dotyczące badanej działalności

1/ W załączniku do uchwały nr XXXV/699/05 Rady Miasta Krosna z dnia 24 czerwca 2005 r., w sprawie *Strategii Mieszkaniowej Miasta Krosna na lata 2005 – 2013*, zamieszczono, strategię mieszkaniową opartą na charakterystyce miasta, liczbie mieszkańców, diagnozie istniejącego i zakładanego do osiągnięcia ilościowego zasobu mieszkaniowego, a także na słabych i mocnych stronach lokalnego mieszkalnictwa oraz możliwościach i zagrożeniach w jego otoczeniu. Uwagi przy tym wymaga, że w diagnozie tej nie zawarto istniejącego i zakładanego do osiągnięcia ilościowego stanu lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych.

W strategii mieszkaniowej, zwanej dalej *strategią* zamieszczono również realizację obowiązku zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych społeczności najuboższej, bezdomnej, a także będącej ofiarami szeroko pojętych zdarzeń losowych, poprzez budowę i zakup lokali, z przeznaczeniem na lokale socjalne i pomieszczenia tymczasowe oraz poprzez przekwalifikowywanie na lokale socjalne mieszkań, stanowiących zasób Gminy.

(Dowód: akta

kontroli: str. 24 – 97)

² Dz. U. z 2013 r., poz. 594, j.t., ze zm.

³ Dz. U. z 2014 r., poz. 150

2/ Zawartą w strategii problematykę tworzenia warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, w tym w zakresie lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych, powiązano z Programem gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy na lata 2011 – 2015. Dokument ten wprowadzony został do realizacji uchwałą nr XII/150/11 Rady Miasta Krosna z dnia 29 kwietnia 2011 r.

W Programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy na lata 2011 – 2015, analogicznie jak w Strategii, przyjęto możliwość zmiany przeznaczenia lokali wchodzących w zasób Gminy, na lokale socjalne.

Założono przy tym, że na zasób lokali socjalnych wchodzi lokale z odzysku, wynikającego z naturalnego ruchu ludności, lokale wydzielone, uzyskane w wyniku przeprowadzenia najemców do innych lokali komunalnych, lokale socjalne, położone w budynkach nowo wybudowanych lub zaadaptowanych na ten cel, lokale socjalne i pomieszczenia tymczasowe organizowane w segmentach kontenerowych, a także lokale socjalne uzyskane w wyniku ewentualnego przekształcenia najmu, lokalu komunalnego, w najem lokalu socjalnego, na czas oznaczony.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwagi wymaga, że zarówno w Strategii oraz w Programie nie dokonano analiz i kalkulacji ekonomicznej zasadności przyjętych rozwiązań. Wg Najwyższej Izby Kontroli analizy i kalkulacje ekonomiczne są istotne zarówno w świetle gospodarnego i rzetelnego ustalenia środków finansowych na budownictwo socjalne oraz ustalenia tempa i okresu rozwiązywania niedoboru lokali socjalnych oraz pomieszczeń tymczasowych, co wiąże się z tworzeniem warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, w myśl art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Ponadto, analizy i kalkulacje ekonomiczne przyjętych rozwiązań są niezbędne, zważywszy że większość problemów, jakie wiążą się z budownictwem socjalnym, dotyczy utrzymania istniejących już zasobów. Czynsz za lokal socjalny nie pokrywa kosztów eksploatacji, a tym bardziej zwrotu kosztów takiej inwestycji, zaś programy umożliwiające pozyskiwanie środków finansowych na wspieranie budownictwa socjalnego nie przewidują żadnych środków na utrzymanie nowo wybudowanych i już istniejących lokali socjalnych.

(Dowód:
akta kontroli str. 24-98, 329-336)

3/ W latach 2011 – 2013 zrealizowano przewidziane, Programem gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy na lata 2011 – 2015, inwestycje w zakresie budowy 20 mieszkań socjalnych w Krośnie, przy ul. Okulickiego, wartości 2.845.311,98 zł, w tym 717.657,24 zł, pozyskanych z Banku Gospodarstwa Krajowego, na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych⁴ oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2009 r. w sprawie finansowego wsparcia i tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych i lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych⁵.

⁴ Dz. U. Nr 251, poz. 1844

⁵ Dz. U. 2013, 1277 j.t.

Własnymi środkami sfinansowano projekt adaptacji budynku Bursy Szkolnej w Krośnie, na mieszkania socjalne – wartości 176.560 zł oraz projekt budowy mieszkań socjalnych przy ul. Odrzykońskiej w Krośnie – wartości 27.675 zł. Nie określono terminu wykonania tych zadań, a także nie wdrożono ich do realizacji.

Ponadto, z własnych środków, Gmina nabyła, na wolnym rynku, 2 mieszkania, które przeznaczone zostały na lokale socjalne. Wartość zakupu tych mieszkań wynosiła 222 tys. zł i pokryta została środkami własnymi Gminy.

Przedsięwzięcia te stanowiły działalność inwestycyjną założoną w Programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy na lata 2011 – 2015, przy czym nie określono terminu rozpoczęcia i ich zakończenia.

(Dowód: akta kontroli

str. 24 – 101)

4/ Gmina nie zrealizowała 5 wniosków o wskazanie pomieszczenia tymczasowego, skierowanych w latach 2011 – 2013 przez komorników sądowych, z uwagi na brak wolnych pomieszczeń tymczasowych.

Gmina nie posiadała w swoich zasobach lokali możliwych do przekwalifikowania ich na pomieszczenia tymczasowe. W Programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy na lata 2011 – 2015, przewidziano natomiast zamiar zakupu kontenerów mieszkalnych, z przeznaczeniem na pomieszczenia tymczasowe. Zamiaru nie wykonano, a to wskutek trudności w pozyskaniu odpowiedniej działki, wywołanych protestami mieszkańców, przeciwnych usytuowaniu kontenerów, w sąsiedztwie ich posesji.

Podjęto również próbę wynajęcia na te cele mieszkań z zasobów Krośnieńskiej Spółdzielni Mieszkaniowej w Krośnie, które nie przyniosły jednak zamierzonego rezultatu, wskutek braku zainteresowania ze strony Spółdzielni.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwagi wymaga, że brak pomieszczeń tymczasowych sprawiał, że Gmina wskazała noclegownie, realizując 3 wnioski komorników sądowych, w celu usunięcia dłużnika z zajmowanego lokalu, wskutek upływu terminu, określonego w art. 1046, par. 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – *Kodeks postępowania cywilnego*⁶. Przed skierowaniem osób do noclegowni, zasięgano tam informacji odnośnie wolnych miejsc. Nie było przypadków odmowy przyjęcia, eksmitowanych dłużników, do noclegowni.

W celu ograniczenia bezdomności, Gmina w latach 2011 – 2013, przydzieliła 6 lokali socjalnych, a także prowadzono na bieżąco, poprzez Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Krośnie, współpracę z Towarzystwem Pomocy im. Św. Brata Alberta, zapewniając osobom potrzebującym, warunki mieszkaniowe oraz wyżywienie.

W okresie objętym kontrolą, komornicy sądowi nie kierowali do Gminy wniosków o potrzebie zapewnienia pomieszczenia tymczasowego, w związku z usunięciem dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki, a także wniosków o wskazanie noclegowni, schroniska lub innej placówki, w celu usunięcia dłużnika, któremu nie przysługiwało - w myśl art. 1046 par. 5¹ *Kodeksu postępowania cywilnego* - prawo do tymczasowego pomieszczenia.

(Dowód: akta kontroli str. 24 – 103, 108 – 114, 190 – 237, 329

– 336)

⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 101.

1.3. Efekty realizacji Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy oraz innych działań na rzecz zmniejszenia niedoboru lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych.

Opis stanu faktycznego i stwierdzonych nieprawidłowości

W kontroli ustalono, że zarówno w Strategii Mieszkaniowej Miasta Krosna na lata 2005 - 2013 oraz w Programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Krosno na lata 2011 – 2015 nie wskazano prognozy wielkości wzrostu zasobu mieszkalnego Gminy w poszczególnych latach poprzez zwymiarowanie liczby lokali socjalnych oraz liczby pomieszczeń tymczasowych, założonych do uzyskania w wyniku zawartych w tych dokumentach rozwiązań, odnoszących się do realizacji obowiązku przeciwdziałania bezdomności.

Brak prognozy wielkości zasobu mieszkalnego Gminy w poszczególnych latach jest nieprawidłowością, przy czym wymóg w tym zakresie wynikał z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

W kontroli stwierdzono, że pomimo wzrostu liczby lokali socjalnych z 150 - w 2010 r. do 179 - w 2013 r., nie zaspokojono potrzeb na lokale socjalne.

Liczba osób oczekujących na przydział lokalu socjalnego wzrosła z 235 – w 2011 r. do 253 - w 2013 r. (o 7,7 %).

Na stan ten wpłynęła głównie, rosnąca ze 161 w 2011 r. do 171 w 2013 r. (wzrost o 6,2%), liczba gospodarstw domowych oczekujących na lokale socjalne wskutek, m. in. bezdomności, trudnych warunków mieszkaniowych, osiągnięcia pełnoletności i opuszczenia domów dziecka. Udział w łącznej liczbie osób oczekujących na lokale socjalne wynosił w 2011 r. - 68,5 %, zaś w 2013 r. 67,6 %.

Na liczbę osób oczekujących na przydział lokalu socjalnego wpłynęły również niezrealizowane wyroki eksmisyjne do lokalu socjalnego z zasobów Gminy i z zasobów innych podmiotów. Liczba tych przypadków wzrosła z 66 – w 2011 r. do 77 – 2013 r. (wzrost o 16,6 %). Ich udział w łącznej liczbie osób oczekujących na mieszkania socjalne wynosił w 2011 r. – 28%, zaś w 2013 r. 30,4 %.

W okresie 2011 - 2013 średni czas oczekiwania wierzycieli na realizację wyroków eksmisyjnych do lokali socjalnych wynosił 3 lata i 4 miesiące, przy czym w 2011 r. średni czas oczekiwania wynosił 4 lata i 3 miesiące, w 2012 r. - 2 lata i 6 miesięcy, zaś w 2013 r. - 3 lata i 2 miesiące.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Wg Najwyższej Izby Kontroli stan ten wskazuje, że Gmina w niewystarczającym stopniu zapewniała warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, w myśl art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Wzrosła również liczba niezrealizowanych wyroków eksmisyjnych do pomieszczeń tymczasowych, z 15 wyroków eksmisyjnych w 2011 r. do 20 wyroków eksmisyjnych w 2013 r. (o 33,4 %). Średni czas oczekiwania wierzycieli na ich realizację w okresie 2011 – 2013 wyniósł 2 lata i 4 miesiące, przy czym w 2011 r. – 4 lata i 7 miesięcy, 2012 r. – 2 lata i 5 miesięcy, 2013 r. – 11 miesięcy.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Uwagi przy tym wymaga fakt, że w latach 2011 – 2013 żaden z wyroków eksmisyjnych do pomieszczeń tymczasowych nie został zrealizowany. Wg Najwyższej Izby Kontroli brak realizacji wyroków eksmisyjnych do pomieszczeń tymczasowych spowodowany został stagnacją zasobu pomieszczeń tymczasowych Gminy.

W kontroli stwierdzono prawidłowo prowadzone ewidencje dla wyroków eksmisyjnych, zawierających uprawnienie lub jego brak do lokalu socjalnego, które umożliwiały wyodrębnianie danych o eksmisjach z zasobów Gminy lub zasobów należących do innych podmiotów. Najstarszy niezrealizowany wyrok zaewidencjonowany został w czerwcu 2001 r. i dotyczył pomieszczenia tymczasowego.

(Dowód: akta kontroli str. 99 – 101, 125 -189, 323, 329 – 336, 567)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki, w zbadanym zakresie, mimo stwierdzenia nieprawidłowości.

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

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

Opis stanu faktycznego

W związku z niewskazaniem przez Gminę lokali socjalnych osobom uprawnionym do nich na mocy wyroku eksmisyjnego, do Urzędu wpłynęło 11 wniosków o zapłatę odszkodowania do dnia opróżnienia lokalu zajmowanego bez tytułu prawnego, z czego w 2011 r. wpłynęło 5 wniosków, o odszkodowanie w łącznej miesięcznej kwocie 2.337 zł, w 2012 r. – 4 wniosków, w łącznej miesięcznej kwocie odszkodowania 1.928,33 zł, zaś w 2013 r. – 1 wniosek, o łączną miesięczną kwotę odszkodowania w wysokości 624,55 zł.

Łączna miesięczna kwota roszczeń odszkodowawczych wyrażana we wnioskach, skierowanych do Gminy w latach 2011 – 2013, wynosiła 4.889,88 zł

Wszystkie skierowane do Urzędu wnioski o comiesięczną zapłatę odszkodowania były wnioskami indywidualnymi i dotyczyły osób fizycznych z prawem do lokalu socjalnego, orzeczonym na podstawie uprawomocnionych, sądowych wyroków eksmisyjnych, w związku z zadłużeniem w płatności wymaganego czynszu za wynajem i korzystanie z lokalu, pomimo wypowiedzenia z tymi osobami stosunku prawnego.

Spośród 5 wniosków z 2011 r., 4 wnioski, dotyczące 4 dłużników, do Urzędu skierowała Krośnieńska Spółdzielnia Mieszkaniowa w Krośnie, zaś 1 wniosek, dotyczący 1 dłużnika skierowany został przez właściciela lokalu mieszkalnego, osobę fizyczną.

Spośród 4 wniosków z 2012 r., 2 wnioski, dotyczące 2 dłużników, do Urzędu skierowała Krośnieńska Spółdzielnia Mieszkaniowa w Krośnie, zaś 2 wnioski, dotyczące 2 dłużników skierowała Spółdzielnia Mieszkaniowa im. Ignacego Łukasiewicza w Krośnie.

W 2013 r. skierowany został 1 wniosek przez Krośnieńską Spółdzielnię Mieszkaniową w Krośnie, który dotyczył 1 dłużnika, z prawem do lokalu socjalnego.

Ponadto w 1 przypadku miesięczne roszczenie odszkodowawcze ustalone zostało w 2012r. w wysokości 600 zł, w trybie zawezwania Gminy do próby ugodowej, skierowanego przez osobę fizyczną.

Łączna miesięczna kwota roszczeń odszkodowawczych wyrażana we wnioskach, skierowanych do Gminy oraz ustalona w wyniku zawezwania Gminy do próby ugodowej, w latach 2011 – 2013 wynosiła 5.489,88 zł.

W okresie objętym kontrolą (2011 – 2013) nie było przypadków kierowania do Urzędu wniosków z roszczeniami odszkodowawczymi, w związku z niewskazaniem pomieszczeń tymczasowych.

(Dowód: akta

kontroli str. 337-413)

2.2. Sposób rozstrzygania roszczeń odszkodowawczych.

W świetle 18 ust. 5 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, jeżeli gmina nie dostarczyła lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku, właścicielowi przysługuje do gminy roszczenie odszkodowawcze, na podstawie art. 417 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny.

W Urzędzie wypracowano zasadę wypłaty odszkodowania, wyłącznie poprzez zawieranie porozumień z właścicielami lokali mieszkalnych, w zakresie wyroków eksmisyjnych, wskazywanych przy wnioskach o odszkodowanie. Podstawą tych czynności był projekt porozumienia, jako ugody pozasądowej, dostosowywany do warunków zawieranych porozumień.

Wniesione w latach 2011 – 2013 wnioski o zapłatę odszkodowania zostały załatwione w trybie i na zasadach porozumień pozasądowych, z wyjątkiem 1 wniosku, który na warunkach przedstawionych przez Urząd, załatwiono ugodą sądową, w związku z przedsądowym zawezwaniem pełnomocnika właściciela lokalu mieszkalnego, wniesionym w toku podjętej przez Urząd próby zawarcia ugody pozasądowej.

Załatwiając, w trybie i na zasadach ugody, roszczenia odszkodowawcze, w związku z niewskazaniem lokali socjalnych, Gmina nie dopuszczała do pozwów sądowych, ograniczając poziom odszkodowań o koszty rozpoznawanych pozwów sądowych. Najwyższa Izba Kontroli postępowanie to ocenia, jako zgodne, z kryterium gospodarności.

W kontroli 7 porozumień, obowiązujących w latach 2011 – 2013, jako ugody pozasądowe, a także 1 ugody sądowej, w związku z niewskazaniem lokali socjalnych, stwierdzono rzetelnie przeprowadzone postępowanie w zakresie przesłanek warunkujących odpowiedzialność odszkodowawczą Gminy, a także bezsporność odszkodowań, tak co do kwot wyliczonych i wypłaconych. Podstawą prowadzonych w tym zakresie postępowań była zgromadzona dokumentacja potwierdzająca prawo własności podmiotów występujących z roszczeniem odszkodowawczym, brak uiszczenia przez dłużników odszkodowania za bezumowne korzystanie z lokalu mieszkalnego, potwierdzonego m. in. sprawdzonymi przez Urząd wykazami od wierzycieli, a także korzystanie z lokalu mieszkalnego przez osoby w okresie, którego dotyczyło roszczenie, potwierdzone sprawdzającymi czynnościami Urzędu. Czynności w tym zakresie, każdorazowo prowadzono, w związku z dokonywanymi wypłatami odszkodowań.

W kontroli stwierdzono, że nie wypłacano dodatków mieszkaniowych osobom wskazanym w wyrokach sądowych, na podstawie których w latach 2011 – 2013 skierowano do Gminy wnioski o odszkodowania.

Udokumentowano również wysokości naliczanego odszkodowania, ustalonego w trybie i na zasadach negocjacji Urzędu z podmiotami uprawnionymi do odszkodowania, z uwzględnieniem kalkulacji kosztów i wymiaru opłat za lokale mieszkalne, przedkładanych przez spółdzielnie

mieszkaniowe, a także z uwzględnieniem oświadczeń o wysokości opłat za wynajem lokali mieszkalnych, wyrażanych przez pozostałych właścicieli lokali mieszkalnych, ubiegających się o odszkodowanie, a będących osobami fizycznymi.

W wyniku tych czynności z Krośnieńską Spółdzielnią Mieszkaniową zawarto porozumienie z dnia 16 maja 2006 r., w którym miesięczne odszkodowanie ustalono w zryczałtowanej wysokości 6,97 zł za każdy metr zajmowanego bezumownie lokalu mieszkalnego, przy czym stawka ta była uśrednionym dochodem właściciela, bez opłat za media oraz należnego czynszu, którą w formie analizy kształtowania się rynkowych stawek czynszów za wynajem lokali mieszkalnych na terenie Miasta Krosna, wyliczył – wg stanu na 20 grudnia 2005 r. - rzeczoznawca Regionalnego Biura Obsługi Rynkowych Nieruchomości.

Stawkę, wg ugody, 2 krotnie zmieniono, tj. aneksem nr 1 z dnia 9 grudnia 2008 r. - do wysokości 8,14 zł, oraz aneksem nr 2 z dnia 28 grudnia 2009 r. - do wysokości 8,48 zł, stosowanej przy naliczanych i wypłacanych odszkodowaniach w okresie objętym kontrolą. Podstawą zmiany poziomu stawek było uznanie przez Gminę wzrostu kosztów utrzymania przez ww. Spółdzielnię lokali mieszkalnych oraz wzrostu wskaźnika inflacji. Wzrost ten, w okresie 3,5 letnim od ustalenia pierwotnej stawki, ukształtował się ostatecznie na poziomie 21,7 % i został poprzedzony negocjacjami, przy uwzględnieniu pisemnych kalkulacji potwierdzających wzrost kosztów utrzymania zasobów oraz inflacji, potwierdzonej przez GUS.

Zwrócenia uwagi przy tym wymaga niższy poziom stawki odszkodowania od poziomu odszkodowania roszczonego przez Spółdzielnię, który przy wynegocjowanej stawce 8,48 zł kształtował się w wysokości 14 zł – za każdy metr zajmowanego bezumownie lokalu mieszkalnego i obejmował koszty eksploatacyjne oraz utracone wpływy z tzw. odstępnego, czyli możliwego wynajmu mieszkania na wolnym rynku. Ponadto roszczę o odszkodowanie do Gminy, Spółdzielnia wskazywała utracone, w wyniku zajmowania bezumownego lokalu, możliwości jego sprzedaży na wolnym rynku, wskazując stawkę 2.600 zł/m².

Urząd wykorzystywał poziom stawki odszkodowania wynegocjowanej ze Spółdzielnią jako orientację przy negocjacjach wysokości odszkodowania, ustalonego w trybie i na zasadach zawartej ugody sądowej oraz ugody pozasądowej z osobami fizycznymi, będącymi właścicielami lokali mieszkalnych, z prawem do odszkodowania. W przeliczeniu na stawkę za każdy metr zajmowanego bezumownie lokalu mieszkalnego, wynegocjowano, odpowiednio 8,50 i 8,70 zł., podczas gdy wstępnie żądane odszkodowania przez właścicieli lokali, stanowiło stawki 12,99 i 18,35 zł - za metr kwadratowy, zajmowanego bezumownie lokalu mieszkalnego.

Poziom wynegocjowanych przez Urząd ze Spółdzielnią Mieszkaniową, im. I. Łukasiewicza w Krośnie, a także Spółdzielnią Mieszkaniową „Energetyk” w Rzeszowie odszkodowań pokrywał się natomiast z miesięcznymi opłatami (czynszami) za zajmowane lokale przez osoby uprawnione do lokali socjalnych, na mocy 2 eksmisyjnych wyroków sądowych.

Wynegocjowane opłaty usankcjonowano 2 porozumieniami zawartymi 29 czerwca 2012 r. i 22 lutego 2013 r. przez Gminę ze Spółdzielnią Mieszkaniową, im. I. Łukasiewicza w Krośnie oraz 1 porozumieniem zawartym w dniu 14 sierpnia 2008 r. przez Gminę ze Spółdzielnią Mieszkaniową „Energetyk” w Rzeszowie. Poziom tych opłat stanowił, wg uśrednionych stawek za każdy metr zajmowanego bezumownie lokalu mieszkalnego, w przypadku Spółdzielni Mieszkaniowej im. I. Łukasiewicza w Krośnie - 9,25

zł, zaś Spółdzielni Mieszkaniowej „Energetyk” w Rzeszowie - 9,04 zł, i był zbliżony do przyjętej w 2009 r. stawki wynegocjowanego odszkodowania na rzecz Krośnieńskiej Spółdzielni Mieszkaniowej w Krośnie, która wynosiła 8,48 zł.

Wg Najwyższej Izby Kontroli odszkodowania, w związku z niewskazaniem lokali socjalnych, Gmina wynegocjowała z zachowaniem zarówno kryterium rzetelności oraz gospodarności. Jak stwierdzono w kontroli, poziom stawek przyjętych w zawartych ugodach był zbliżony do uśrednionych miesięcznych opłat za mieszkania w przeliczeniu na 1 m².

W okresie objętym kontrolą nie było przypadków kierowania do sądu, przez tych samych właścicieli lokali mieszkalnych, pozwów o wyższe odszkodowanie niż ustalone w wyniku ugód z Gminą.

Wszystkie wniesione w latach 2011 – 2013 wnioski o wypłatę odszkodowania, w związku z niewskazaniem przez Gminę lokali socjalnych osobom uprawnionych do ich otrzymania zostały objęte zaprowadzoną w Urzędzie ewidencją, obejmującą niezbędne dane do prowadzonych postępowań o wypłatę odszkodowań.

/Dowód: akta kontroli str. 329-413,

491- 503, 568-569/

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

W okresie objętym kontrolą uzgodniono w drodze ugody oraz wypłacono łącznie 472,1 tys. zł odszkodowań, w związku z niewskazaniem przez Gminę lokali socjalnych, zasądzonych wyrokami eksmisyjnymi, z czego 161,1 tys. zł wypłacono w 2011 r., 153,7 tys. zł – w 2012 r., zaś 157,3 tys. zł – w 2013 r. Wypłacone odszkodowania dotyczyły zmieniającej się liczby dłużników, którzy nabyli prawo do lokalu socjalnego, co skutkowało wnioskami o odszkodowania, złożonymi do Gminy począwszy od 2008 r.

Wypłaty odszkodowań w latach 2011 – 2013 dokonano na podstawie ugód pozasądowych do kwoty 462,9 tys. zł (98,1 %) oraz ugody sądowej, w wyniku której wypłacono 9,2 tys. zł (1,9%). Żądanie wypłaty odszkodowań wierzyciele wyrażali w formie not obciążeniowych Gminy, ze specyfikacją dłużników, z wyjątkiem wierzycieli będących osobami fizycznymi, którym odszkodowanie wypłacano wg warunków zawartych ugód.

Na 462,9 tys. zł wypłaconych odszkodowań na podstawie ugód pozasądowych, 161,1 tys. zł stanowiły odszkodowania wypłacone w 2012 r. (34,8 %), 149,3 tys. zł – wypłacone w 2012 r. (32,3 %) oraz 152,5 tys. zł - wypłacone w 2013 r. (32,9 %).

Na 9,2 tys. zł, wypłaconych odszkodowań na podstawie ugody sądowej, składały się wypłaty z 2012 r. w kwocie 4,4 tys. zł (47,8 %) oraz z 2013 r. – 4,8 tys. zł (52,2 %).

Wszystkie wyroki eksmisyjne objęte kontrolą, w sprawach o wypłatę odszkodowania, zostały odnotowane w ewidencji wyroków eksmisyjnych. Przy 13 wyrokach wygasły przesłanki prawa do zajmowanego lokalu oraz płatności odszkodowania, przy czym skutek uzyskania tytułu prawnego do lokalu w wyniku spłaty zadłużenia – 3 wyroki, zgonu osoby uprawnionej do lokalu socjalnego – 2 wyroki oraz wyprowadzenia się z zajmowanego lokalu do lokalu socjalnego, z zasobów Gminy – 5 wyroków, opuszczenie lokalu i przeprowadzenie się do lokalu uzyskanego we własnym zakresie przez dłużnika – 3 wyroki.

W aktach sprawy odszkodowawczej zgromadzono na tę okoliczność stosowne dokumenty (*m.in. akty zgonu, informacje właścicieli lokalu o dobrowolnym opuszczeniu lokalu, lub o uzyskaniu tytułu prawnego do lokalu, skierowania do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego*), a także wykreślono wyroki z prowadzonej ich ewidencji.

(Dowód: akta kontroli str.

329-336,414-503)

2.4. Rzetelność realizacji wniosków pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli z poprzedniej kontroli, w tym zakresie.

W kontroli stwierdzono wykonanie wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie z dnia 27 lipca 2012 r. (LRZ-4101-03/01/2012) w zakresie dostosowania, do postanowień ustawy o *ochronie praw lokatorów*, zasad wynajmowania lokali mieszkalnych, stanowiących zasób Gminy, prowadzenia corocznych analiz realizacji *Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy na lata 2011 – 2015*, nadzorowania monitoringu wykorzystywania, zgodnego z przeznaczeniem, lokali będących w zasobach Gminy, a także zaktualizowania listy osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu lokali stanowiących zasoby Gminy.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwagi wymaga przy tym, że analizy realizacji *Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy na lata 2011 – 2015* prowadzone były wyłącznie na podstawie uzyskanych efektów, bez ich odniesienia do założonych celów, z uwagi na brak prognozy wielkości wzrostu zasobu mieszkalnego Gminy w poszczególnych latach, poprzez zwymiarowanie liczby lokali socjalnych oraz liczby pomieszczeń tymczasowych założonych do uzyskania.

Ustalone
nieprawidłowości

Nie wykonano natomiast - pomimo upływu przeszło 1,5 roku - wniosku o dostosowanie, do wymagań art. 21 ust. 2 pkt 1 i 7 ustawy o *ochronie lokatorów*, programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem na lata 2011 - 2015.

Odnosi się to do prognozy wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkaniowe, a także do wysokości wydatków w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których Gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także wydatki inwestycyjne.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli podjęte prace w zakresie realizacji przedmiotowego wniosku przebiegają przewlekłe. W Urzędzie założono, że dopiero na jesiennej sesji w 2014 r. przedłożony zostanie do zatwierdzenia przez Radę Miasta Krosna, dostosowany do wymagań ustawy o *ochronie lokatorów*, program gospodarowania mieszkaniowym zasobem.

(Dowód: akta

kontroli: str. 504-566)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości.

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 Kontroli*⁷, wnosi o dostosowanie do wymagań ustawy *o ochronie lokatorów*, Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem i znowelizowanie Strategii mieszkaniowej Miasta Krosna.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, 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 Rzeszowie.

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 wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Rzeszów, dnia czerwca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontrolerzy

Marian Skrabalak
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
Paweł Rakowski
Inspektor kontroli państwowej

⁷ Dz. U z 2012 r., poz. 82 ze zm.