



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.015.01.2018
P/18/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/005 – Wykonywanie przez gminy zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Mariusz Podolski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/204/2018 z dnia 21 czerwca 2018 r. 2. Wojciech Graca, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/240/2018 z dnia 27 lipca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Zabrzu, ul. Powstańców Śląskich 5-7, 41-800 Zabrze ²
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Mańka-Szulik, Prezydent Miasta Zabrze ³ (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności⁴

Ocena ogólna

W latach 2015 - 2018 (I półrocze) gospodarka mieszkaniowym zasobem gminy prowadzona była w oparciu o założenia określone w przyjętych uchwałami Rady Miasta Zabrze Wieloletnich programach gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Zabrze na lata 2013-2017 oraz 2018-2022⁵, a także w Zasadach wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Zabrze⁶.

Mieszkaniowy zasób Gminy Miejskiej Zabrze⁷ od początku 2015 r. ulegał stałemu zmniejszeniu (łącznie o 1 016 lokali, tj. o 7,8%) i na koniec I półrocza 2018 r. obejmował 11 934 lokale. W Zabrzu tylko w niewielkim stopniu nie osiągnano prognozowanych w ww. programach założeń dotyczących liczby lokali w mieszkaniowym zasobie, w tym lokali socjalnych. Liczba mieszkań komunalnych w zasobie na koniec czerwca 2018 r. była o 42 (0,4%) mniejsza od zakładanej w wieloletnim programie gospodarowania zasobem na lata 2018-2022, a liczba lokali socjalnych była mniejsza o 16 (1,5%). Wprawdzie liczba gospodarstw oczekujących na mieszkanie z zasobów mieszkaniowych na koniec I półrocza 2018 r. uległa zmniejszeniu w stosunku do 2015 r. o 2 041 (17,1%) i potrzeby w zakresie udostępniania mieszkań chronionych były zaspokojone, ale z roku na rok znacząco wzrastała liczba i kwota wypłacanych przez Miasto odszkodowań z tytułu

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

² Dalej: *Urząd*.

³ Dalej: *Prezydent Miasta*, która funkcję pełni od 6 grudnia 2006 r.

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

⁵ Przyjętych uchwałami Rady Miasta Zabrze: nr XXVIII/400/12 z dnia 17 września 2012 r. i nr XLVI/515/17 z dnia 18 września 2017 r., dalej: *wieloletnie programy gospodarowania zasobem*.

⁶ Nr XXXII/329/04, dalej: *uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych*.

⁷ Dalej: *mieszkaniowy zasób Gminy* lub *mieszkaniowy zasób*.

niedostarczenia przez gminę lokalu socjalnego, przyznanego na podstawie wyroku sądu. Odszkodowania te w I półroczu 2018 r. były o 998,1 tys. zł (142,8%) wyższe niż wypłacone w 2015 r., a wg stanu na koniec I półrocza 2018 r. na zrealizowanie oczekiwało 2 126 wyroków, przy czym 408 (19,2%) tych wyroków pozostawało niezrealizowanych powyżej 5 lat.

Określone w uchwałach zasady wynajmowania lokali mieszkalnych odpowiadały wymogom ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁸, przy czym zasady te nie zawierały zapisu określającego wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą zastosowanie obniżek czynszu wymaganego na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy. Nie miało to jednak wpływu na zarządzanie zasobem mieszkaniowym gminy, gdyż zapisy takie zostały uwzględnione w wieloletnich programach gospodarowania zasobem.

W latach objętych kontrolą wydatki przeznaczane z budżetu Miasta Zabrze⁹ na utrzymanie mieszkaniowego zasobu mieściły się w przedziale od 53 085,0 tys. zł w 2015 r. do 54 349,2 tys. zł w 2016 r. i były niższe (od 11,7% w 2016 r. do 15,2% w 2017 r.) niż przewidywano w wieloletnich programach gospodarowania zasobem, co było wynikiem ograniczonych możliwości finansowych Zabrze.

Zaległości z tytułu nieuregulowanych dochodów z czynszu na koniec I półrocza 2018 r. wynosiły 62 315,8 tys. zł i były wyższe od zaległości na koniec 2015 r. o 8,2%. Działania windykacyjne Jednostki Gospodarowania Nieruchomościami w Zabrzu¹⁰ oraz pomoc udzielana najemcom w spłacie należnych świadczeń z tytułu najmu lokalu ograniczyła wzrost tych zaległości¹¹.

Zaległości z tytułu opłat za mieszkania chronione na koniec I półrocza 2018 r. wynosiły 3,5 tys. zł i były wyższe od zaległości na koniec 2015 r. o 499,2%¹².

W ocenie NIK nadzór Urzędu nad działalnością JGN i MOPR w zakresie podejmowania czynności w celu windykacji należności z tytułu najmu lokalu mieszkalnego i opłat za mieszkania chronione, a także realizacji zaleceń okresowych kontroli stanu technicznego budynków nie był wystarczający. Ustalenia kontroli NIK przeprowadzonych w tych jednostkach wykazały, że w JGN wystąpiły zaniechania dotyczące egzekwowania zaległości 13 dłużników w wys. 556,8 tys. zł, windykacja zaległości trzech dłużników¹³ w wys. 47,5 tys. zł prowadzona była ze zwłoką, a zaleceń remontowych z okresowych kontroli stanu technicznego nie zrealizowano w przypadku ośmiu z 15 budynków objętych badaniem przez NIK. W MOPR nie przestrzegano natomiast przepisów wewnętrznych określających procedurę żądania zwrotu ww. opłat za mieszkania chronione.

Według danych wieloletniego programu gospodarowania zasobem na lata 2017-2022, stan techniczny mieszkaniowych zasobów Zabrze był zadowalający. Ustalenia kontroli NIK przeprowadzonej w JGN wskazują, że w Gminie wykonywano obowiązkowe kontrole stanu technicznego każdego z 15 objętych badaniem budynków wchodzących w skład mieszkaniowych zasobów Zabrze. Dostosowanie mieszkań chronionych do warunków określonych w rozporządzeniu Ministra

⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1234 ze zm., dalej: *ustawa o mieszkaniowym zasobie gminy*.

⁹ Dalej: Zabrze lub Gminie.

¹⁰ Dalej: JGN.

¹¹ Ustalenie z kontroli NIK w JGN.

¹² Ustalenie z kontroli NIK w Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w Zabrzu, dalej: MOPR.

¹³ Wobec dwóch spośród nich zaniechano także opisanych wcześniej windykacji należności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Warunki organizacyjno-prawne związane z zarządzaniem lokalami mieszkalnymi w gminie

1.1. W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywały dwa kolejne wieloletnie programy, z których pierwszy na lata 2013-2017 Rada Miasta Zabrze uchwaliła dnia 17 września 2012 r.¹⁵, a drugi na lata 2018-2022 Rada Miasta Zabrze uchwaliła 18 września 2018 r.¹⁶

(dowód: akta kontroli, str. 6-45)

1.2. Wieloletnie programy gospodarowania zasobem spełniały wymogi określone w art. 21 ust. 2 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy i zawierały w szczególności:

- prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne;
- analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata;
- planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach;
- zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu;
- sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach;
- źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach;
- wysokość 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;
- opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności: niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali oraz planowaną sprzedaż lokali.

(dowód: akta kontroli, str. 6-45)

1.3. Dnia 11 października 2004 r. Rada Miejska w Zabrzu podjęła uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Zabrze¹⁷.

(dowód: akta kontroli, str. 46-57)

1.4. Zasady wynajmu spełniały wymogi ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy, określone w art. 21 ust. 3 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy, za wyjątkiem

¹⁴ Dz. U. poz. 822, dalej: rozporządzenie MRPIPS z 2016 r. w sprawie mieszkań chronionych.

¹⁵ Uchwała nr XXVIII/400/12.

¹⁶ Uchwała nr XLVII/515/17.

¹⁷ Uchwała nr XXXII/329/04, dalej: zasady wynajmu.

zapisu określającego wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą zastosowanie obniżek czynszu, co szczegółowo opisano poniżej, w sekcji Ustalone nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli, str. 46-61)

1.5. W Zabrze, w latach 2015-2018 (I półrocze) zarządzanie zasobami mieszkaniowymi realizowały dwie jednostki: JGN (jednostka budżetowa) oraz Zarząd Budynków Mieszkaniowych Towarzystwo Budownictwa Społecznego Spółka z o.o., z siedzibą w Zabrze¹⁸, a za prowadzenie mieszkań chronionych w całym okresie objętym kontrolą odpowiadał MOPR.

(dowód: akta kontroli, str. 62-63)

W okresie objętym kontrolą Biuro Kontroli Urzędu przeprowadziło dwie kontrole w JGN¹⁹. Przedmiotem kontroli była realizacja planu finansowego, sprawy organizacyjne oraz stosowanie procedur kontroli zarządczej. Kontrole nie stwierdziły nieprawidłowości w działalności tej jednostki. Ponadto, Wydział Zarządzania Nieruchomościami Urzędu Miejskiego w Zabrze²⁰, w latach 2015-2018 (I półrocze) przeprowadził w JGN 48 kontroli wykonania 240 jednostkowych spraw z zakresu gospodarowania nieruchomościami, wchodzącymi w skład zasobu Gminy. W działaniach JGN nie stwierdzono nieprawidłowości, jednak w przypadku 26 spraw wydano zalecenia do realizacji, z których 24 zostały wykonane, a dwa zalecenia z I półrocza 2018 r. były w trakcie realizacji.

(dowód: akta kontroli, str. 64-75)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. Zasady wynajmu przyjęte w Gminie Miejskiej Zabrze²¹ nie zawierały zapisu określającego wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą zastosowanie obniżek czynszu, wymaganego na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy. Nie zawierały także odwołań do postanowień wieloletnich programów gospodarowania zasobem, w których takie zapisy się znajdowały.

(dowód: akta kontroli, str. 46-57)

Prezydent Miasta wyjaśniła, że przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej z 2014 r. została podjęta w czasie, kiedy treść przepisu art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy nie wymagała jeszcze podawania wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej zastosowanie obniżek czynszu, a regulacje dot. kryteriów dochodowych uprawniających do ubiegania się o obniżkę czynszu stanowią element obowiązujących wieloletnich programów gospodarowania zasobem. W trakcie trwania kontroli, 9 lipca 2018 r. Rada Miasta Zabrze podjęła uchwałę nr LVIII/684/18, którą dostosowała treść zasad wynajmu do wymogów art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy.

(dowód: akta kontroli, str. 58-61, 81, 85-86)

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

¹⁹ Biuro Kontroli Urzędu to wydział Urzędu, który przeprowadza kontrole wydziałów (komórek równorzędnych) oraz wszystkich jednostek sektora finansów publicznych, które podlegają Prezydentowi Miasta i są przez niego nadzorowane.

²⁰ Dalej: Wydział Zarządzania Nieruchomościami.

²¹ Dalej: Gminie lub Zabrze.

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

2. Zasób i gospodarowanie mieszkaniem komunalnymi gminy

2.1. W skład mieszkaniowego zasobu Gminy Zabrze, na 30 czerwca 2018 r. wchodziło 11 934 lokali, w tym 10 005 lokali zarządzanych przez JGN. W zasobie wyodrębniono 10 855 mieszkań komunalnych, 1 051 lokali socjalnych, 20 pomieszczeń tymczasowych oraz osiem mieszkań chronionych.

(dowód: akta kontroli, str. 6-45, 76)

2.2. Według stanu na dzień 1 stycznia 2015 r., mieszkaniowy zasób Gminy wynosił 12 950 lokali mieszkalnych i w kolejnych latach do końca I półrocza 2018 r. ulegał stałemu zmniejszeniu (o 1 016 lokali, tj. o 7,8%). Zmiany, wg kategorii mieszkań, były następujące:

- liczba mieszkań komunalnych uległa zmniejszeniu z 12 112 do 10 855, tj. o 1 257 (o 10,4%),
- liczba lokali socjalnych zwiększyła się z 817 do 1 051, tj. o 234 (o 28,6%), co było prognozowane w wieloletnim programie gospodarowania zasobem na lata 2013-2017,
- liczba pomieszczeń tymczasowych zwiększyła się z 14 do 20, tj. o sześć (o 42,9%),
- liczba mieszkań chronionych zwiększyła się z siedmiu do ośmiu, tj. o jedno (o 14,3%).

W okresie objętym kontrolą Gmina sprzedała 1 113 mieszkań wchodzących w skład jej zasobu, a pozyskała 152 takie mieszkania²².

(dowód: akta kontroli, str. 76, 79-80)

2.3. Do 2017 r. występujące w okresie objętym kontrolą tendencje zmniejszania się liczby lokali w mieszkaniowym zasobie Gminy oraz zwiększania się w tym zasobie lokali socjalnych odpowiadały prognozie zawartej w wieloletnim programie gospodarowania zasobem na lata 2013-2017, przy czym nie uzyskano w obydwu przypadkach zakładanej dynamiki zmian. Zmniejszanie się zasobu postępowało szybciej niż prognozowano, a na 31 grudnia 2017 r. liczba lokali komunalnych była mniejsza od prognozowanej o 598 (4,7%). Wzrost liczby lokali socjalnych był niższy od prognozy. Według stanu na 31 grudnia 2017 r., Gmina posiadała o 145 mieszkań socjalnych (12,8%) mniej niż prognozowano. Według stanu na koniec czerwca 2018 r. liczba lokali komunalnych w zasobie Gminy była o 42 (0,4%) mniejsza od zakładanej²³ w wieloletnim programie gospodarowania zasobem na lata 2018-2022, a liczba lokali socjalnych była mniejsza o 16 (1,5%) od zakładanej.

Naczelnik Wydziału Zarządzania Nieruchomościami wyjaśniła m.in., że założenia wieloletniego programu gospodarowania zasobem na lata 2013-2017 przygotowywane były na podstawie danych z 2011 r. i 2012 r., zatem okres prognostyczny był stosunkowo odległy.

(dowód: akta kontroli, str. 6-45, 76, 80)

²² Nabyła 142, pięć przekwalifikowała na mieszkanie oraz pięć uzyskała w wyniku podziału lokalu.

²³ Uśredniony stan wg założeń programu (12051 +11749)/2

Jak wyjaśniła Prezydent Zabrze: *analizując przyczyny zmian w całkowitej ilości lokali komunalnych zaobserwować można nieco wyższy niż zakładano poziom sprzedaży w latach 2015 i 2017 r., mniejszą niż zakładano liczbę adaptacji lokali na cele mieszkalne oraz przyłączenia lokali (np. z wspólnymi pomieszczeniami), z kolei nieco wyższa była liczba lokali nabywanych do zasobu gminy. (...) Odnosząc się z kolei do mniejszej niż zakładano liczby lokali socjalnych Pani Prezydent wyjaśniła, że podstawowym powodem mniejszej niż zakładano ich ilości są ograniczone środki finansowe na remonty pustostanów lokali oraz znaczny wzrost cen robót budowlanych w latach poprzednich.*

(dowód: akta kontroli, str. 6-45, 76, 80, 190-205)

Według stanu na koniec roku 2015 r. liczba pustostanów w mieszkaniowym zasobie Gminy wynosiła 248 (1,9% zasobu mieszkaniowego), na koniec 2016 r. - 230 (1,9% zasobu), na koniec 2017 r. - 295 (2,5% zasobu), a na koniec I półrocza 2018 r. - 299 (2,5% zasobu), w tym m.in. 76 lokali przeznaczonych było do sprzedaży, 15 do rozbiórki, 171 do remontu.

Przyczyną wzrostu liczby pustych lokali w latach 2017-2018 (I półrocze) było głównie zwiększenie liczby lokali przygotowanych do sprzedaży w drodze przetargu oraz wyznaczonych do remontu z przeznaczeniem na lokale socjalne, przy wykorzystaniu środków Funduszu Dopłat Banku Gospodarstwa Krajowego²⁴.

(dowód: akta kontroli, str. 76, 78-80)

2.4. W latach 2015-2018 (na dzień 1 stycznia) liczba oczekujących na mieszkanie komunalne zmniejszyła się o 2 534 gospodarstw domowych (z 9 170 do 6 636, tj. o 27,6%), a liczba oczekujących na lokale socjalne zmniejszyła się o 53 gospodarstwa (z 2 589 do 2 536, tj. o 2,0%). Powodem tych zmian było bądź otrzymanie przez zainteresowanych wnioskowanego mieszkania, bądź skreślenie z listy oczekujących, w związku z niespełnianiem wymogów § 5 pkt 1-2 uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych, w szczególności uzyskania tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego, wyprowadzenia się z terenu Gminy.

W tym samym okresie liczba osób oczekujących na pomieszczenie tymczasowe zwiększyła się o 171 (z 546 do 717, tj. o 31,3%).

(dowód: akta kontroli, str. 46-57, 87-89)

2.5. Zgodnie z zasadmi wynajmu, w okresie objętym kontrolą, Urząd w przypadku poszczególnych rodzajów mieszkań odpowiadał za:

- przyjęcie i weryfikację wniosku oraz uprawnień do lokalu, w przypadku lokali komunalnych oraz coroczne aktualizowanie wniosku przez zainteresowanego, ponadto wskazywanie lokali do zasiedlenia, zapewnienie zawarcia umowy na remont lokalu, przekazanie zgromadzonej dokumentacji do JGN,
- przyjęcie i weryfikację wniosku lub przyjęcie wyroku sądu powszechnego w przypadku lokali socjalnych, a dla lokali przydzielanych na podstawie wniosku także wyrażenie zgody przez Społeczną Komisję Mieszkaniową, ponadto wskazanie lokalu socjalnego oraz zapewnienie zawarcia umowy najmu; przekazanie zgromadzonej dokumentacji do JGN,
- przyjęcie wyroku sądu powszechnego i wskazanie lokalu oraz przekazanie zgromadzonej dokumentacji do JGN w przypadku pomieszczeń tymczasowych.

²⁴ Lokale te w okresie aplikowania i realizacji wniosku o dofinansowanie zaliczane są do pustostanów.

W ww. zasadach określono, m.in., że: po opublikowaniu wykazu lokali znajdujących się w stanie przydatnym do zasiedlenia osoba zainteresowana (spełniająca kryteria) składa na piśmie zarządcy nieruchomości (po wcześniejszym udostępnieniu danego lokalu w celu zapoznania się z jego stanem technicznym) stosowne oświadczenie o wyrażeniu woli zawarcia umowy najmu. W razie złożenia oświadczeń o wyrażeniu woli zawarcia umowy najmu konkretnego lokalu przez większą liczbę osób, wyboru dokonuje się w następującej kolejności, spośród osób:

- którym Prezydent Miasta przyznał pierwszeństwo otrzymania lokalu w drodze zarządzenia,
- ujętych na liście oczekujących na zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego z zasobów Gminy.

Następnie zarządca nieruchomości dokonuje sprawdzenia, czy osoba ubiegająca się o przyznanie lokalu komunalnego spełnia kryteria określone w zasadach wynajmu. Po wyborze osoby uprawnionej do zawarcia umowy najmu wybranego lokalu, zarządca nieruchomości, w której znajduje się lokal jest zobowiązany do odbioru złożonego w Urzędzie Miejskim wniosku o przyznanie mieszkania.

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

(dowód: akta kontroli, str. 46-57)

W wyniku badania próby 40 spraw dotyczących lokali przydzielonych w latach 2015-2018 (I półrocze)²⁵ stwierdzono, że najdłuższy czas oczekiwania na przydział mieszkania komunalnego wyniósł 20 lat i 10 miesięcy, a najkrótszy - 3 miesiące. Dla lokali socjalnych było to odpowiednio 15 lat i 8 miesięcy oraz 1 miesiąc, a dla pomieszczeń tymczasowych 5 lat i 8 miesięcy oraz 1 miesiąc.

Prezydent wyjaśniła, że głównym powodem długiego czasu oczekiwania na lokale komunalne był brak zainteresowania ze strony mieszkańców wystawianymi do zasiedlenia mieszkaniami, co wynikało z nieodpowiadającej konkretnym osobom lokalizacji, nieodpowiednich parametrów technicznych (np. układ pokoi, powierzchnia lokalu) lub zbyt wysokich nakładów na remont. Jak wyjaśniła *powodem przedłużającego się okresu oczekiwania na mieszkanie komunalne przez niektóre osoby uprawnione do jego otrzymania, jest przyjęcie zasady dobrowolności przy dokonywania wyboru mieszkania z list pustostanów, podawanych cotygodniowo do publicznej wiadomości. Osoby oczekujące na mieszkanie dokonują selekcji spośród oferowanych pustostanów, wybierając wyłącznie te lokale, które odpowiadają im ze względu na lokalizację, powierzchnię użytkową, parametry techniczne czy też standard wyposażenia w urządzenia i instalacje. Czynnikiem powodującym wstrzymanie się z wyborem lokalu bywa też sytuacja rodzinna i zawodowa, w szczególności tymczasowe wyjazdy zarobkowe za granicę lub podjęcie edukacji poza terenem naszej gminy.*

Ponadto w sprawie mieszkań socjalnych i tymczasowych Prezydent wyjaśniła, że: *przyczyną długiego okresu oczekiwania na przyznanie mieszkania, w szczególności socjalnego, są znacznie ograniczone możliwości pozyskania środków na remonty mieszkań. Z uwagi na wiek i stopień wyeksploatowania substancji mieszkaniowej, pustostany wymagają poważnych nakładów finansowych, a przy rosnących cenach*

²⁵ Po 10 spraw z każdego roku - w każdym roku było to siedem spraw dotyczących mieszkania komunalnego, dwie dotyczące lokalu socjalnego oraz jedna dotycząca pomieszczenia tymczasowego. Wyboru dokonano spośród 1 207 spraw rozpatrzonych w latach objętych kontrolą, zapewniając badanie wniosków, które były rozpatrywane najdłużej i najkrócej.

robót budowlanych posiadane przez Gminę środki finansowe, pomimo pozyskiwania dofinansowania ze środków BGK, są niewystarczające. (...) Z uwagi na w/w problemy z bieżącym zapewnieniem niezbędnej ilości lokali socjalnych czasokres oczekiwania na lokale socjalne i tymczasowe jest przede wszystkim uzależniony od oceny bieżącej sytuacji mieszkaniowej osoby upoważnionej do otrzymania takiego lokalu. (...) w pierwszej kolejności zapewniane są socjalne lokale mieszkalne osobom znajdującym się w trudnej sytuacji mieszkaniowej, czyli takim, które zabezpiecza się przed bezdomnością. W miarę możliwości realizuje się wyroki sądowe przyznające prawo do lokalu socjalnego osobom z orzeczoną eksmisją do takiego lokalu. Posiadana pula lokali tymczasowych utrzymuje się na poziomie ok. 20 lokali, a możliwości jej zwiększenia uzależnione są od możliwości pozyskania środków finansowych na remonty lokali.

(dowód: akta kontroli, str. 46-57, 90-123, 191-192)

2.6. W każdej z badanych ww. 40 spraw dotyczących przydziału mieszkań, w Urzędzie postępowano zgodnie z obowiązującymi zasadami wynajmu, tj.: zgromadzono kompletną dokumentację osób ubiegających się o przyznanie 28 mieszkań komunalnych oraz ośmiu osób ubiegających się o lokal socjalny (cztery wnioski oraz cztery wyroki sądów powszechnych), a w przypadku czterech wyroków sądowych uzasadniających przyznanie pomieszczenia tymczasowego zainteresowanym wskazano lokal oraz wystawiono zapewnienie do zawarcia umowy.

We wszystkich ww. przypadkach, po wyłonieniu najemcy zgromadzoną dokumentację przekazano do JGN w celu zawarcia umowy.

(dowód: akta kontroli, str. 117-123)

W każdej z ww. 40 spraw objętych badaniem prawidłowo zweryfikowano uprawnienia wnioskodawców do najmu lokalu mieszkalnego. Odpowiednio 28 wnioskodawców spełniało wymogi zasad wynajmu, określonych w Rozdziale II Kryteria wyboru osób, z którymi mogą być zawierane umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony oraz wysokość dochodu uzasadniająca oddanie w najem lokalu na czas nieoznaczony, a ośmiu wymogi określone w Rozdziale III Kryteria wyboru osób, z którymi mogą być zawierane umowy najmu lokalu socjalnego oraz wysokość dochodu uzasadniająca oddanie w najem lokalu socjalnego zasad wynajmowania lokali.

(dowód: akta kontroli, str. 117-123)

2.7. Do zawierania umów z osobami uprawnionymi do najmu lokali z mieszkaniowego zasobu Zabrze został upoważniony Dyrektor JGN. W toku kontroli przeprowadzonej przez NIK w JGN nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących zawierania umów, w tym terminów na jakie były zawierane te umowy.

(dowód: akta kontroli, str. 46-57)

2.8. W zasadach wynajmu zapisano, że społeczną kontrolę nad realizacją niniejszej uchwały sprawuje Społeczna Komisja Mieszkaniowa. Rada Miejska w Zabrzu powołała Społeczną Komisję Mieszkaniową działającą przy Radzie Miasta Zabrze²⁶. W przypadku przydziału dwóch lokali socjalnych, zgodnie z przyjętymi zasadami, Społeczna Komisja Mieszkaniowa wyrażała zgodę na zawarcie umów najmu²⁷. W JGN działała ponadto Komisja ds. wskazywania osób uprawnionych do zawarcia

²⁶ Uchwała Nr XXXVI/410/05 z 17 stycznia 2005 r.

²⁷ Przydział pozostałych dwóch lokali socjalnych nastąpił na podstawie wyroków sądowych, które podlegają wykonaniu bez konieczności zasięgania opinii Komisji.

umowy najmu na lokal mieszkalny JGN²⁸, która wyrażała zgodę na przydział każdego z badanych 28 mieszkań komunalnych.

(dowód: akta kontroli, str. 46-57 i 117-135)

2.9. W okresie objętym kontrolą do Urzędu Miasta nie wpłynęły żądane skargi, których przedmiotem było przydzielanie mieszkań z mieszkaniowego zasobu gminy.

(dowód: akta kontroli, str. 62-63)

NIK ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

**Ocena
częstkowa**

Opis stanu
faktycznego

3. Finansowe aspekty gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym

3.1. W 2015 r. Gmina wydatkowała na utrzymanie zasobu mieszkaniowego 53 085,0 tys. zł, co stanowiło 6,1% wydatków budżetowych Gminy ogółem. W kolejnych latach Gmina wydatkowała odpowiednio: w 2016 r. 54 349,2 tys. zł (co stanowiło 6,7% wydatków Gminy), w 2017 r. 53 201,2 tys. zł (6,3%), a w I półroczu 2018 r. 35 181,7 tys. zł (3,7% wydatków zaplanowanych w uchwale budżetowej).

(dowód: akta kontroli, str. 136, 137)

3.2. W 2015 r. wydatki poniesione na utrzymanie mieszkaniowego zasobu stanowiły 87,8% wydatków zakładanych w wieloletnim programie gospodarowania zasobem (było to 99,7% planu finansowego gminy na ten cel),. W 2016 r. wydatkowano 88,3% przewidywanej kwoty (99,6% planu finansowego), a w 2017 r. - 84,8% (99,3% planu finansowego). W Zabrzu nie dokonano aktualizacji wieloletniego programu gospodarowania zasobem na lata 2013-2017, pomimo tego, że rokrocznie kwoty wydatków ponoszonych na utrzymanie mieszkaniowego zasobu Gminy były mniejsze od przyjętych prognoz.

Prezydent Miasta wyjaśniła, że: *wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy stanowi dokument o charakterze prognostycznym, zatem z samego założenia zawiera on wyłącznie symulacje planowanych wydatków, w tym w zakresie gospodarki finansowej, których konkretyzacja następuje w uchwałach budżetowych na poszczególne lata, podlegających aktualizacji i sprawozdawczości. Obowiązujące przepisy prawa, jak również postanowienia samej uchwały rady gminy w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem nie wymagają dokonywania aktualizacji wieloletniego programu, zatem Rada Miasta Zabrze nie dokonywała aktualizacji uchwały nr XXVIII/400/12 dnia 17 września 2012 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Zabrze na lata 2013-2017.*

(dowód: akta kontroli, str. 23-24, 136-137)

3.3. Źródłem finansowania gospodarki mieszkaniowej Gminy w latach 2015-2018 (I półrocze) były głównie środki własne²⁹ (od 90,2% do 99,0% wszystkich środków). W okresie objętym kontrolą pozyskano ponadto dotacje z budżetu państwa w ramach tzw. programów romskich i dla repatriantów³⁰ oraz środki z Banku Gospodarstwa Krajowego³¹ (na mieszkania socjalne) i Wojewódzkiego Funduszu

²⁸ Komisja utworzona na podstawie Zarządzenia nr JOFGN.0161.ZD-50/08 z dnia 8 października 2008 r., zmienionego Zarządzeniem Nr JGN.0130.ZD.75.2016 z dnia 25 października 2016 r.

²⁹ W poszczególnych latach odpowiednio 52 557,7 tys. zł, 54 349,2 tys. zł, 53 201,2 tys. zł oraz 35 817,1 tys. zł.

³⁰ Odpowiednio 50,0 tys. zł w 2015 r., 322,4 tys. zł w 2016 r., 50,5 tys. zł w 2017 r.

³¹ Odpowiednio 477,3 tys. zł, 4 931,0 tys. zł, 613,8 tys. zł oraz 351,3 tys. zł.

Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej³². Powyższe źródła finansowania były założone w wieloletnich programach, lecz nie ustalano tam konkretnych kwot dla poszczególnych źródeł finansowania wydatków.

(dowód: akta kontroli, str. 136, 203)

3.4. Zasady polityki czynszowej i warunki obniżki czynszu określono w wieloletnich programach oraz w Zarządzeniu Prezydenta w sprawie ustalenia wysokości stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób Miasta Zabrze³³. Ustalona w Gminie wysokość czynszów za wynajem mieszkań komunalnych, lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych była zgodna z przepisami ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy oraz założeniami wieloletnich programów gospodarowania zasobem przyjętych w Zabrzu.

(dowód: akta kontroli, str. 117-123)

3.5. W latach 2015-2018 (I półrocze) nie wystąpiły przypadki obniżenia czynszu.

(dowód: akta kontroli, str. 200)

3.6. Zaległości z tytułu najmu lokali mieszkalnych na dzień 30 czerwca 2018 r. wynosiły 62 315,8 tys. zł i wzrosły w stosunku do zaległości na dzień 1 stycznia 2015 r.³⁴ o 8,2%. Zaległości te była jednak mniejsze o 0,8% w stosunku do stanu na dzień 31 grudnia 2017 r.³⁵. Egzekucję ww. zaległości prowadził JGN. W trakcie kontroli NIK przeprowadzonej w tej jednostce stwierdzono, że wystąpiły tam nieprawidłowości dotyczące zaniechania działań windykacyjnych dot. niezapłaconych należności 13 dłużników na łączną kwotę 556,8 tys. zł lub ich wykonywania ze zwłoką – w przypadku niezapłaconych należności trzech dłużników³⁶ na łączną kwotę 47,5 tys. zł, co opisano poniżej, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli, str. 206-211)

3.7. Oprócz czynności windykacyjnych podejmowanych przez JGN, w latach objętych kontrolą w Zabrzu wdrożono procedury, których przedmiotem była pomoc lokatorom w wychodzeniu z zadłużenia z tytułu opłat za wynajmowane lokale³⁷:

- program zamiennego świadczenia rzeczowego (odpracowanie) - realizowany na podstawie zarządzenia Prezydenta Miasta Zabrze z dnia 19 lipca 2012 r.³⁸, w ramach którego w latach 2015-2018 (I półrocze) JGN podpisał 145 umów na świadczenie zamienne, na podstawie których odpracowano 58 636 godzin, a odpracowana kwota wyniosła 552,3 tys. zł,
- szczególny tryb umarzania należności pieniężnych za lokale mieszkalne (abolicja czynszowa) - realizowany na podstawie uchwały Rady Miasta Zabrze z dnia 11 lutego 2016 r.³⁹ oraz zarządzenia Prezydenta Miasta Zabrze z dnia

³² 65,4 tys. zł w roku 2016.

³³ Zarządzenie nr 202/ZN/2015 z 30 marca 2015 r.

³⁴ 57 565,3 tys. zł.

³⁵ 62 840,9 tys. zł.

³⁶ Dwaj spośród nich byli też w grupie dłużników, wobec których zaniechano działań windykacyjnych.

³⁷ Bezpośrednim realizatorem procedur była JGN w Zabrzu.

³⁸ Zarządzenie nr 762/ZN/2012 w sprawie przyjęcia programu umożliwiającego wykonanie zobowiązania z tytułu czynszu i innych opłat za korzystanie z lokali mieszkalnych na rzecz Miasta Zabrze w formie zamiennego świadczenia rzeczowego.

³⁹ Uchwała nr XXII/230/16 w sprawie szczególnego trybu umarzania należności pieniężnych za lokale mieszkalne wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Zabrze, ogłoszona w Dz. Urz. Woj. Śląskiego z dnia 17 lutego 2016 r. poz. 1157. Część zapisów § 5 uchwały została zmieniona Uchwałą Nr XLIX/504/17 Rady Miasta Zabrze z dnia 13 listopada 2017 r. (Dz. Urz. woj. Śląskiego z dnia 22 listopada 2017 r. poz. 6215).

2 marca 2016 r.⁴⁰, w ramach którego w latach 2016-2018 (I półrocze) przeprowadzono dwa nabory wniosków i zawarto 1 305 porozumień z dłużnikami na spłatę do końca 2018 r. zaległości w kwocie 3 289,7 tys. zł, z której do dnia 31 stycznia 2018 r. dłużnicy zapłacili kwotę 2 127,9 tys. zł (64,7%). Kwota należności umorzona przez JGN w związku z podpisanymi porozumieniami w latach 2016-2018 (I półrocze) wyniosła 4 830,4 tys. zł,

- rozłożenie należności na raty - realizowane na podstawie uchwały Rady Miasta Zabrze z dnia 28 sierpnia 2017 r.⁴¹ - do końca czerwca 2018 r. rozpatrzono 3 014 wniosków, na podstawie których rozłożono na raty zaległości w kwocie 9 055,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 188-189)

3.8. W latach 2015-2018 (I półrocze) Gmina otrzymała 824 wyroki orzekające eksmisje z lokali mieszkalnych⁴². Na koniec 2015 r. na wykonanie oczekiwało 2 270 wyroków, na koniec kolejnych lat odpowiednio 2 082 i 2 075 wyroków, a na koniec I półrocza 2018 r. 2 126 wyroków (co stanowiło 93,6% liczby wyroków z końca 2015 r.), w tym 408 wyroków oczekujących na wykonanie powyżej pięciu lat.

(dowód: akta kontroli, str. 192, 200)

Kwota wypłacanych przez Gminę odszkodowań, z tytułu niedostarczenia lokalu socjalnego przyznanego na podstawie wyroku sądu, w okresie objętym kontrolą wzrastała. W 2015 r. Gmina z tytułu niedostarczenia 255 lokali socjalnych wypłaciła odszkodowania w łącznej kwocie 698,8 tys. zł⁴³. W 2016 r. wypłacono odszkodowania z tytułu niedostarczenia 568 lokali socjalnych w kwocie 1 573,4 tys. zł⁴⁴. W 2017 r. wypłacono odszkodowania z tytułu niedostarczenia 632 takich lokali w kwocie 1 707,9 tys. zł⁴⁵. Do końca I półrocza 2018 r. Gmina wypłaciła odszkodowania z tytułu niezapewnienia 577 lokali w kwocie 1 696,8 tys. zł⁴⁶, tj. o 142,8% więcej od kwoty wypłaconej w całym 2015 r.

W każdym z badanych lat były to kwoty niższe od prognozowanych w wieloletnich programach.

Jak wyjaśniła Prezydent, w Gminie podejmowano działania celem zwiększenia liczby lokali socjalnych poprzez adaptacje pustostanów lokali mieszkalnych na mieszkania socjalne, jak również wynajmowało lokale mieszkalne od spółdzielni mieszkaniowej, Gminnej Spółdzielni Mieszkaniowej Luiza oraz spółki ZBMTBS, celem usprawnienia prowadzenia eksmisji z zasobów mieszkaniowych tych gestorów. Korzystano także z praktycznie jedyne źródła współfinansowania remontów lokali socjalnych w postaci Funduszu Dopłat Banku Gospodarstwa Krajowego, praktycznie w każdej edycji programu. Niemniej jednak, największą przeszkodą w powiększaniu zasobu socjalnego były ograniczone środki finansowe na remonty mieszkań i budynków, w których znajdują się te mieszkania.

(dowód: akta kontroli, str. 13, 34, 138)

⁴⁰ Zrządzenie nr 20/ZN/2016 w sprawie powołania zespołu doradczego do spraw szczególnego trybu umarzania należności pieniężnych za lokale mieszkalne wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Zabrze,

⁴¹ Uchwała Nr XLV/508/17 w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Miastu Zabrze lub jego jednostkom organizacyjnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej oraz wskazania organów lub osób uprawnionych do udzielania ulg, a także niedochodzenia należności o charakterze cywilnoprawnym (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z dnia 8 września 2017 r. poz. 4820).

⁴² Odpowiednio w poszczególnych latach: 325, 244, 134 i 121.

⁴³ W tym 28 097,27 zł pięciu osobom fizycznym oraz 670 677,76 zł siedmiu osobom prawnym.

⁴⁴ W tym 23 874,50 zł sześciu osobom fizycznym oraz 1 549 555,70 zł siedmiu osobom prawnym.

⁴⁵ W tym 18 177,79 zł dwóm osobom fizycznym oraz 1 689 682,59 zł ośmiu osobom prawnym.

⁴⁶ W tym 9 160 zł dwóm osobom fizycznym oraz 1 687 682,59 zł trzem osobom prawnym

3.9. W okresie objętym kontrolą do Urzędu Miasta nie wpłynęły żadne skargi, których przedmiotem była wysokość czynszu.

(dowód: akta kontroli, str. 62-63)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności jednostki, w kontrolowanym zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Prezydent, I Zastępca Prezydenta oraz Wydział Budżetu i Analiz Finansowych Urzędu nie zapewnili wystarczającego nadzoru nad działaniami JGN, co potwierdzają nieprawidłowości stwierdzone w JGN w toku kontroli NIK, polegające na zaniechaniu działań windykacyjnych dot. niezapłaconych należności czynszowych 13 dłużników (na łączną kwotę 556,8 tys. zł) lub ich wykonywania ze zwłoką (co dot. niezapłaconych należności trzech dłużników⁴⁷ na łączną kwotę 47,5 tys. zł). Przedmiotem żadnej z kontroli przeprowadzonych w tej jednostce przez Urząd nie były zagadnienia dotyczące windykowania należności.

(dowód: akta kontroli, str. 206-211)

Jak wyjaśniła Prezydent: Miasto Zabrze i Jednostka Gospodarki Nieruchomościami w sposób ciągły współpracują w zakresie usprawnienia gospodarki lokalowej oraz windykacji należności czynszowych, poprzez wdrażanie mechanizmów pomocy lokatorom w postaci programu abolicyjnego oraz innych ulg w spłacie zaległości, świadczenia czynszu w formie świadczenia zamiennego (tzw. odpracowywanie zaległości), czy też sprawnej koordynacji opróżniania lokali (eksmisji). Nadzór nad działaniami JGN jest prowadzony w sposób ciągły poprzez konsultowanie i opiniowanie działań pracowników JGN w drodze rozmów telefonicznych, spotkań roboczych, bieżącej korespondencji prowadzonej drogą elektroniczną, jak również dedykowanych kontroli. Mamy jednak świadomość, że efekt podejmowanych działań windykacyjnych jest ograniczony ze względu na podstawowy problem, jakim jest w dominującej liczbie przypadków bezskuteczność egzekucji komorniczej, spowodowana postawą dłużników i ich bezkarnością, wynikającą z nieskutecznych procedur egzekucyjnych i szerokiej ochrony przed eksmisją bez prawa do lokalu socjalnego.

(dowód: akta kontroli, str. 201-205)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zwraca uwagę, że wymienione wyżej działania – choć słuszne i potrzebne - nie zapobiegły powstaniu nieprawidłowości w funkcjonowaniu JGM, stwierdzonych w wyniku kontroli NIK, a przedstawionych powyżej. Dopuszczenie do zaniechań lub opóźnień w działaniach egzekucyjnych powoduje zmniejszenie skuteczności takich działań.

Ocena częściowa

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

4. Stan techniczny mieszkaniowego zasobu gminy

Opis stanu
faktycznego

4.1. Według zapisów wieloletniego programu gospodarowania zasobem na lata 2018-2022 w mieszkaniowym zasobie Gminy nie występowały budynki wymagające wykonania prac remontowych w celu zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańców⁴⁸.

⁴⁷ Dwaj spośród nich byli też w grupie dłużników, wobec których zaniechano działań windykacyjnych.

⁴⁸ Program uchwalony 18 września 2017 r., str. 9.

Za stan techniczny nieruchomości wchodzących w skład zasobów mieszkaniowych Gminy odpowiadały JGN oraz spółka ZBMTBS. Dla każdego z 15 budynków z mieszkaniowego zasobu Gminy, objętych przez NIK badaniem w JGN (budynki w wieku od 65 do 138 lat), prowadzona była książka obiektu budowlanego, o której mowa w art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴⁹ oraz rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego⁵⁰.

(dowód: akta kontroli, str. 35-36, 139-140)

Z ustaleń kontroli NIK w JGN wynika, że do każdej z ww. książek dołączono protokoły z kontroli obiektów. Żaden z budynków, których książki obiektu były objęte badaniem, nie był wyposażony w system klimatyzacji lub własną kotłownię i nie posiadał świadectwa charakterystyki energetycznej, o którym mowa w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków⁵¹. Do książek załączono protokoły wymaganych przeglądów stanu technicznego wymaganych art. 62 ust. 1-2 Prawa budowlanego. Do książek obiektów nie były załączone dokumenty, o których mowa w art. 60 Prawa budowlanego (dokumentacja budowy i dokumentacja powykonawcza, decyzje dotyczące obiektu, a w razie potrzeby także instrukcje obsługi i eksploatacji: obiektu, instalacji i urządzeń związanych z budynkiem).

Dyrektor JGN wyjaśnił, że przyczyną braku świadectw charakterystyki energetycznej był brak wystarczających środków finansowych na ich sporządzenie. Wyjaśnił ponadto, że JGN otrzymała dokumentację nieruchomości od poprzednich zarządców, a koszty odtworzenia pełnej dokumentacji nieruchomości są znaczne. W związku z tym JGN uzupełnia omawianą dokumentację jedynie podczas prowadzenia przebudowy lub rozbudowy budynków, kiedy wykonuje się inwentaryzację budowlaną.

(dowód: akta kontroli, str. 139-142, 148-149, 190-199)

4.2. Budynki, których książki obiektów objęto badaniem kontrolnym w JGN, były w latach 2015-2018 (I półrocze) poddawane wszystkim wymagany kontrolom okresowym, w zakresie wymagany art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli, str. 138-140)

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

(dowód: akta kontroli, str. 139-140)

4.3. W trakcie kontroli JGN stwierdzono, iż w przypadku ośmiu z 15 budynków objętych badaniem nie zostały wykonane zalecenia wykonania remontów, zapisane w protokołach z przeglądów przy czym wykonanie tych remontów nie było wymagane w trybie natychmiastowym. Szczegóły opisano poniżej, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli, str. 139-140, 148-149, 190-199)

4.4. W okresie objętym kontrolą do Urzędu Miasta nie wpłynęły żadne skargi, których przedmiotem był stan techniczny budynków.

(dowód: akta kontroli, str. 62-63)

⁴⁹ Dz. U. z 2018 r., poz. 1202 ze zm., dalej zwane Prawem budowlanym

⁵⁰ Dz. U. Nr 2003, poz. 1134, dalej zwane rozporządzenie w sprawie książki obiektu budowlanego

⁵¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1498 ze zm.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Nadzór Prezydenta, I Zastępcy Prezydenta oraz Wydziału Zarządzania Nieruchomościami nad JGN był niewystarczający, co potwierdzają nieprawidłowości stwierdzone w JGN w toku kontroli NIK, polegające na niewykonaniu zaleceń remontowych z okresowych kontroli stanu technicznego w przypadku ośmiu budynków wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Gminy (53,3% badanej próby)⁵². Według wyjaśnień Dyrektora JGN, przyczyną występujących opóźnień w realizacji zaleceń były ograniczone środki finansowe, którymi dysponowała jednostka. Prezydent również uzasadniła ww. opóźnienia ograniczonymi możliwościami finansowymi Gminy.

(dowód: akta kontroli, str. 139-140, 148-149, 190-199)

Ocena cząstkowa

NIK ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości nadzór Urzędu nad JGN w badanym zakresie.

5. Wypełnianie obowiązków związanych z prowadzeniem mieszkań chronionych

Opis stanu
faktycznego

5.1. W latach 2015-2016 Gmina dysponowała siedmioma mieszkaniami chronionymi dla 29-30 osób, a w latach 2017-2018 (I półrocze) liczba takich mieszkań wzrosła do ośmiu. W wyniku kontroli NIK w MOPR stwierdzono, że potrzeby w zakresie udostępniania mieszkań chronionych były w tym okresie zabezpieczone. W Gminie stosowano zasady określone w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵³ oraz w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych⁵⁴ i rozporządzeniu MRPiPS z 2018 r. w sprawie mieszkań chronionych.. Rzetelnie weryfikowano uprawnienia podopiecznych do pobytu w tych mieszkaniach i terminowo wydawano decyzje administracyjne o skierowaniu do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym⁵⁵.

(akta kontroli 76, 143-147)

5.2. Zasady ponoszenia opłat ustalone zostały w uchwale Rady Miasta Zabrze z dnia 12 grudnia 2011 r.⁵⁶.

(dowód: akta kontroli, str. 143-147)

5.3. Na utrzymanie mieszkań chronionych w Gminie, w okresie objętym kontrolą, wydatkowano łącznie 587,7 tys. zł⁵⁷, a opłaty za pobyt podopiecznych w ww. mieszkaniach stanowiły od 4,3% do 13,6% wydatków związanych z ich prowadzeniem w poszczególnych latach.

(dowód: akta kontroli, str. 154)

5.4. Według wyników kontroli w MOPR, zaległości z tytułu odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych na koniec lat objętych badaniem wzrastały.

⁵² Dotyczących m.in. klatek schodowych (osiem budynków), schodów wewnętrznych (siedem budynków), elewacji (cztery budynki), dachu (dwa budynki), kominów (2 budynki), wykonanie izolacji przeciwwilgociowej (dwa budynki).

⁵³ Dz. U. z 2017 r., poz. 1769 ze zm., dalej: „ustawa o pomocy społecznej”.

⁵⁴ Dz. U. poz. 305, dalej: rozporządzenie w sprawie mieszkań chronionych”.

⁵⁵ Dalej jako „decyzje”.

⁵⁶ Uchwała nr XVII/217/11 w sprawie ustalenia zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, zmieniona uchwałą Rady Miasta Zabrze nr LVIII/859/14. z dnia 13 października 2014 r.

⁵⁷ 183 040,54 zł - w 2015 r., 205 407,31 zł w 2016 r. oraz 68 184,09 zł w I półroczu 2018 r.

Według stanu na koniec roku wyniosły: 0,7 tys. zł w 2015 r., 1,5 tys. zł w 2016 r. oraz 3,0 tys. zł w 2017 r. Stan zaległości na dzień 30 czerwca 2018 r. wynosił 3,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 155-187, 190-200)

5.5. Kontrola przeprowadzona przez NIK w MOPR wykazała, że pięć z ww. mieszkań chronionych nie spełniało warunków określonych w rozporządzeniu MRPiPS z 2018 r. w sprawie mieszkań chronionych. Zgodnie z § 8 tego rozporządzenia podmioty prowadzące mieszkania chronione dostosują te mieszkania do standardów określonych w przepisach niniejszego rozporządzenia do dnia 1 marca 2019 r.

Jak wyjaśniła Prezydent: *W przypadku pięciu mieszkań chronionych braki dotyczą wyłącznie wyposażenia mieszkań w szafki nocne oraz telewizory lub komputery.* MOPR zobowiązał się, że w terminie do 1 marca 2019 r. dostosuje mieszkania chronione do standardu wynikającego z ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli, str. 155-187)

5.6. Nadzór gminy Zabrze nad MOPR w zakresie prowadzenia mieszkań chronionych realizowany był poprzez weryfikowanie składanych corocznie sprawozdań z działalności. Ponadto w 2016 r. Biuro Kontroli przeprowadziło w MOPR kontrolę kompleksową, której przedmiotem była organizacja jednostki, realizacja planu finansowego, prawidłowość wydatkowania środków publicznych i wiarygodność sprawozdań. W jej wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości dot. prowadzenia mieszkań chronionych, w tym w zakresie egzekwowania należności.

Ustalenia kontroli NIK przeprowadzonej w MOPR wskazują, że nadzór Wydziału Ochrony Zdrowia i Polityki Społecznej Urzędu prowadzony nad działaniami tej jednostki w zakresie egzekwowania należności z tytułu opłat za korzystanie ze wsparcia w mieszkaniu chronionym, nie był wystarczający. Stwierdzono bowiem, że wobec dłużników zobowiązanych do zapłaty zaległości na 30 czerwca 2018 r. nie stosowano wewnętrznych regulacji – „Procedury żądania zwrotu należności wynikających z ustawy o pomocy społecznej”⁵⁸, co opisano poniżej w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli, str. 144, 155-187, 190-200)

5.7. W okresie objętym kontrolą do Urzędu Miasta nie wpłynęły żądane skargi, których przedmiotem było prowadzenie mieszkań chronionych.

(dowód: akta kontroli, str. 62-63)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Nadzór Prezydenta, I Zastępcy Prezydenta oraz Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej Urzędu nad działaniami MOPR w zakresie egzekwowania należności z tytułu opłat za korzystanie ze wsparcia w mieszkaniu chronionym, nie był wystarczający. W wyniku kontroli przeprowadzonej przez NIK w MOPR stwierdzono, że wobec dłużników zobowiązanych do zapłaty zaległości na 30 czerwca 2018 r. nie stosowano wewnętrznych regulacji – „Procedury żądania

⁵⁸ Wprowadzonej zarządzeniem Nr 0161/18/2013 Dyrektora MOPR z dnia 20 marca 2013 r., a następnie zmienionej zarządzeniami Dyrektora MOPR Nr 0211/9/2017 z dnia 13 lutego 2017 r. oraz Nr 0211/57/2017 z dnia 10 sierpnia 2017 r., dalej jako „Procedura żądania zwrotu należności”.

zwrotu należności wynikających z ustawy o pomocy społecznej⁵⁹, tj. nie wydawano decyzji administracyjnych w sprawie zwrotu opłat oraz nie przygotowywano protokołów w celu skierowania dochodzenia należności w trybie egzekucji administracyjnej. Kontrola prowadzona przez Urząd w tej jednostce nie obejmowała takich przypadków. Według stanu na 30 czerwca 2018 r. kwota zaległości z tytułu opłat czynszowych za zajmowane mieszkania chronione wynosiła 3,5 tys. zł (wzrost należności o 2,8 tys. zł, tj. pięciokrotnie w porównaniu do stanu na koniec 2015 r.).

Prezydent wyjaśniła: *z uwagi na sumarycznie niewielką kwotę zaległości z tytułu opłat za pobyt w mieszkaniach chronionych MOPR nie zgłaszał problemu egzekwowania należności. Obecnie MOPR intensyfikuje działania windykacyjne i egzekucyjne wobec dłużników mieszkań chronionych.*

(dowód: akta kontroli, str. 155-187, 190-200)

Ocena częściowa

NIK ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości nadzór Urzędu nad MOPR w badanym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶⁰, wnosi o zapewnienie rzetelnego nadzoru nad działalnością:

- 1) JGM w zakresie prowadzonej przez nie windykacji zaległości z tytułu opłat czynszowych oraz realizacji zaleceń z okresowych kontroli stanu technicznego zarządzanych budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Zabrze,
- 2) MOPR w zakresie windykacji zaległości z tytułu opłat za pobyt w mieszkaniach chronionych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁵⁹ Wprowadzonej zarządzeniem Nr 0161/18/2013 Dyrektora MOPR z dnia 20 marca 2013 r., a następnie zmienionej zarządzeniami Dyrektora MOPR Nr 0211/9/2017 z dnia 13 lutego 2017 r. oraz Nr 0211/57/2017 z dnia 10 sierpnia 2017 r., dalej jako „Procedura żądania zwrotu należności”.

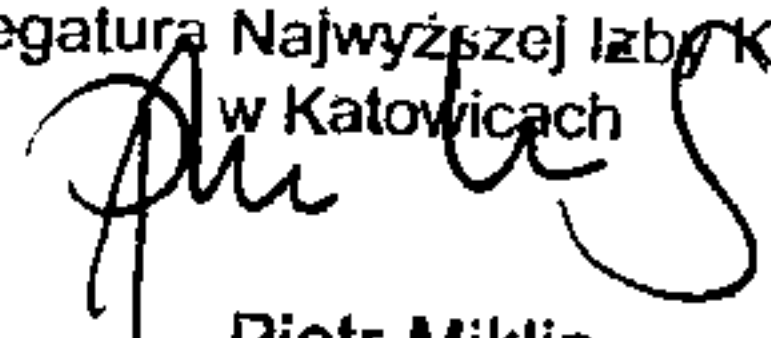
⁶⁰ Dz. U. z 2017 r., poz. 524 ze zm., zwana dalej ustawą o NIK.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Katowice, dnia 28 września 2018 r.

Kontroler
Mariusz Podolski
Gł. specjalista kontroli państwowej



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach
P.O. DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
w Katowicach

Piotr Miklis

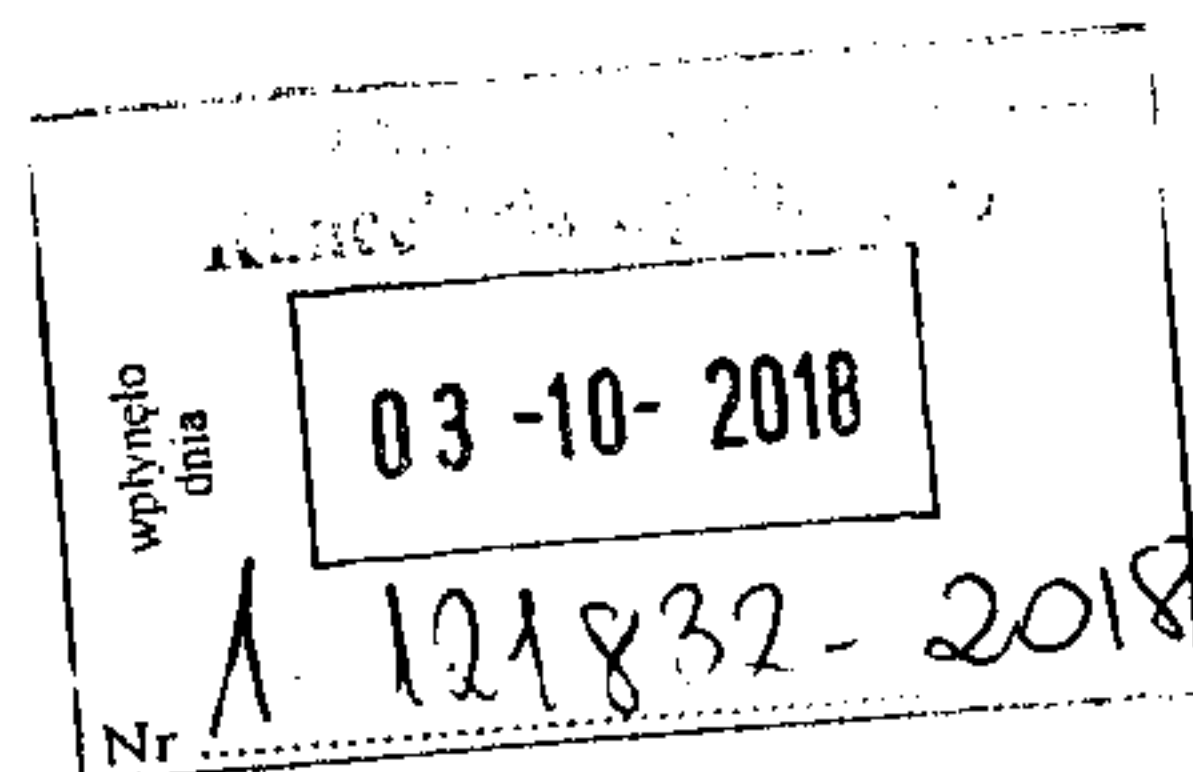


NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice

LKA.410.015.01.2018

018/005



OPLATA POBRANA
TAXE PERÇUE-POLOGNE
Umowa nr ID 347398/S
z Poczta Polska S.A.
z dnia 8.12.2016



Urząd Miejski w Zabrzu



Urząd Miejski w Zabrzu

ul. Powstańców Śląskich 5-7

41-800 ZABRZE

R



(00)159007734608012841



(00)159007734608012841

(00)159007734608012841

