



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

BNK.17.10.18⁸.2018¹⁰
Kw 132

LZG.410.011.03.2018
P/18/005

WPŁYNĘŁO
Urząd Miejski w Słubicach
BIURO OBSŁUGI INTERESANTA
28-09-2018
Ność załączników
podpis
zaw. pod pozycją

BNK
ORS
28.09.2018
m

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/005 – Wykonywanie przez gminy zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontrolerzy	1. Mariusz Kniat, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LZG/75/2018 z dnia 21 czerwca 2018 r. 2. Anna Huziej, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/80/2018 z dnia 16 lipca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Słubicach (dalej: <i>Urząd</i> lub <i>UM</i>), ul. Akademicka 1, 69-100 Słubice.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Ciszewicz – Burmistrz Słubic od dnia 13 grudnia 2010 r. (dalej: <i>Burmistrz</i>) (dowód: akta kontroli str. 5-7)

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Gmina Słubice (dalej *Gmina*) w latach 2015-2018² nie w pełni rzetelnie realizowała zadania z zakresu gospodarki mieszkaniowej.

Przez okres blisko 10 miesięcy³ Gmina nie dysponowała kluczowym dokumentem dotyczącym gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy, tj. wieloletnim programem gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy.

Pozytywnie należy ocenić przyznawanie mieszkań komunalnych/lokali socjalnych oraz ustalanie czynszów z tytułu wynajmu tych lokali zgodnie z wymogami określonymi w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁴ (dalej: *ustawa o mieszkaniowym zasobie gminy*) oraz w oparciu o obowiązujące w Gminie – prawidłowo ustalone – zasady wynajmowania lokali. Zapewniono również społeczną kontrolę nad procesem przyznawania mieszkań komunalnych.

Za niewystarczający i wymagający poprawy należy natomiast uznać nadzór Gminy nad podmiotem zarządzającym gminnym zasobem mieszkaniowym – wyodrębnioną jednostką organizacyjną Gminy (jednostka budżetowa) – Zakładem Administracji Mieniem Komunalnym w Słubicach. Stwierdzono bowiem istotne zaniedbania w realizacji powierzonych temu podmiotowi zadań w zakresie windykacji należności czynszowych oraz realizacji obowiązków dotyczących utrzymania należytego stanu technicznego zasobu komunalnego⁵. Należy jednak zauważyć, że wszystkie budynki wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu posiadały książki obiektów budowlanych oraz poddawane były

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.

² Okres objęty kontrolą: od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2018 r. lub do czasu zakończenia kontroli oraz dla zdarzeń sprzed 2015 r. jeżeli miało to wpływ na kontrolowaną działalność.

³ W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 19 października 2016 r.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1234, ze zm.

⁵ Dotyczy zaniedbań w sporządzaniu świadectwa charakterystyki energetycznej dla trzech budynków stanowiących własność Gminy oraz zaniechaniu realizacji zaleceń wydanych po kontrolach okresowych stanu technicznego obiektów budowlanych.

wymaganym kontrolom (tj. przeglądów okresowym rocznym i pięcioletnim), a według ustaleń tych kontroli ich stan techniczny nie zagrażał użytkownikom.

Ponadto będący w dyspozycji Gminy zasób mieszkaniowy, zwłaszcza w zakresie lokali socjalnych, nie w pełni zaspakajał potrzeby mieszkańców, o czym może świadczyć liczba osób oczekujących oraz długotrwały czas oczekiwania na przydział tych lokali. Należy jednak zauważyć, że Gmina podjęła działania w celu poprawy sytuacji w zapewnieniu dostępu do lokali socjalnych, realizując inwestycję polegającą na pozyskaniu 19 dodatkowych lokali od 2019 r.

W ocenie NIK, Gmina wywiązała się z obowiązku utworzenia mieszkania chronionego, a także w prawidłowy sposób przyjęła szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w tym mieszkaniu oraz powierzyła realizację tego zadania Ośrodkowi Pomocy Społecznej. W sposób niewystarczający i wymagający poprawy sprawowano natomiast nadzór nad realizacją tych zadań przez OPS, który nie w pełni rzetelnie realizował powierzone zadania⁶.

Podkreślenia wymaga, że jeszcze w toku kontroli Pan Burmistrz zadeklarował konieczność wzmocnienia nadzoru nad podmiotem zarządzającym gminnym zasobem mieszkaniowym oraz nad Ośrodkiem Pomocy Społecznej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1.-1.2. Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Słubice (dalej: *Wieloletni Program*) w okresie objętym kontrolą obowiązywał w dwóch przedziałach czasowych: w latach 2011–2015 r. – przyjęty uchwałą Nr LV/510/10 Rady Miejskiej w Słubicach z dnia 7 października 2010 r., a od 20 października 2016 r. do 2022 r. – przyjęty uchwałą Nr XXIV/218/2016 Rady Miejskiej w Słubicach z dnia 29 września 2016 r.⁷.

Gmina nie dysponowała Wieloletnim Programem w okresie od 1 stycznia do 19 października 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 8-31, 59)

Analiza postanowień ww. Wieloletnich Programów pod względem zgodności z wymogami określonymi w przepisach ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy wykazała, że zostały one uchwalone przez właściwy organ (radę gminy), na okres co najmniej pięć kolejnych lat i obejmowały wszystkie elementy (sprawy) wymagane art. 21 ust. 2 pkt 1-8 ustawy o ochronie praw lokatorów, przy czym w Wieloletnim Programie przyjętym w roku 2010 (obowiązującym w latach 2011-2015) w planowanych wydatkach w kolejnych latach uwzględniano wydatki związane z komercyjnym zarządzaniem przez funkcjonujący wówczas gminny zakład budżetowy⁸ – nieruchomości wspólnot mieszkaniowych⁹.

(dowód: akta kontroli str. 8-38, 86-87)

⁶ Opis nieprawidłowości w prowadzeniu mieszkań chronionych zawarto w obszarze 5 niniejszego wystąpienia.

⁷ Zmieniona uchwałą Nr LII/405/2018 Rady Miejskiej w Słubicach z dnia 24 maja 2018 r.

⁸ Z dniem 1 listopada 2011 r. zakład budżetowy został przekształcony w jednostkę budżetową na podstawie uchwały nr XV/124/2011 Rady Miejskiej w Słubicach z dnia 22 września 2011 r. w sprawie likwidacji Zakładu Administracji Mieniem Komunalnym – zakładu budżetowego w celu jego przekształcenia w jednostkę budżetową.

⁹ Wojewoda Lubuski dnia 20 października 2011 r. wydał rozstrzygnięcie nadzorcze nr NK.I.4131.368.2011.MGrz, w którym stwierdził, iż zarządzanie, administrowanie i gospodarowanie zasobami obcymi, powstałymi wskutek sukcesywnego wyodrębniania lokali mieszkalnych (jak miało to miejsce w zakładzie budżetowym) nie mieści się w sferze zadań użyteczności publicznej, którym celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych i w związku z tym Zakład Administracji Mieniem Komunalnym, jako jednostka budżetowa gminy, nie może w ramach swojej działalności świadczyć usług w tym zakresie.

1.3.-1.4. Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Słubice zostały ustalone i przyjęte uchwałą Nr XL VIII/372/2013 r. Rady Miejskiej w Słubicach z dnia 28 listopada 2013 r.¹⁰, co było zgodne z przepisem art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów i zawierały elementy wymagane przepisami art. 21 ust. 3 pkt 1-7 tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 39-51)

1.5. W okresie objętym kontrolą zadania w zakresie prowadzenia mieszkań chronionych realizował Ośrodek Pomocy Społecznej w Słubicach (dalej: OPS)¹¹, natomiast w zakresie zarządzania, administrowania i gospodarowania zasobami lokalowymi i mieszkalnymi, własnymi i stanowiącymi współwłasność Gminy Słubice wykonywał Zakład Administracji Mieniem Komunalnym w Słubicach (dalej: ZAMK).

Do zadań ZAMK należało m.in.:

- prowadzenie ewidencji nieruchomości, budynków i lokali oraz najemców lokali;
- sprawowanie nadzoru nad prawidłowością eksploatacji i utrzymania należytego stanu technicznego nieruchomości i związanej z nimi infrastruktury;
- wynajem, dzierżawa lokali oraz zawieraniu umów cywilnoprawnych dotyczących korzystania z zasobów mieszkaniowych Gminy (za wyjątkiem zbywania lokali);
- prowadzenie dokumentacji finansowo-księgowej dla zarządzanego/administrowanego/gospodarowanego zasobu nieruchomości; w tym m.in. naliczanie i pobieranie czynszów, opłat z tytułu najmu lokali, innych opłat i odszkodowań;
- podejmowanie czynności sądowych, windykacyjnych i egzekucyjnych wobec dłużników zasobów pozostających w dyspozycji ZAMK.

(dowód: akta kontroli str. 52-58, 89-90, 124-154)

Stosownie do postanowień statutu ZAMK nadzór nad działalnością tej jednostki sprawuje Burmistrz Słubic.

Opisane w obszarze 3 oraz 4 niniejszego wystąpienia nieprawidłowości (w sekcji *ustalone nieprawidłowości*) dotyczące zaniedbań ZAMK w windykacji należności czynszowych oraz realizacji obowiązków dotyczących utrzymania należytego stanu technicznego zasobu komunalnego, wskazują na niedostateczny nadzór Burmistrza nad realizacją tych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 52-58, 103-106)

W okresie objętym kontrolą Urząd nie przeprowadzał kontroli w OPS w zakresie prowadzenia mieszkań chronionych oraz w ZAMK w zakresie realizacji zadań związanych z gospodarowaniem komunalnym zasobem mieszkaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 122)

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

Ustalone
nieprawidłowości

1. W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 19 października 2016 r. Gmina nie posiadała wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy, co stanowiło naruszenie przepisu art. 21 ust. 2 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy.

(dowód: akta kontroli str. 8-31, 59)

¹⁰ Zmieniona uchwałą Nr IX/75/2015 Rady Miejskiej w Słubicach z dnia 27 sierpnia 2015 r. oraz uchwałą Nr LIV/418/2018 Rady Miejskiej w Słubicach z dnia 21 czerwca 2018 r.

¹¹ Burmistrz Słubic Zarządzeniem z dnia 27 maja 2015 r. wydzielił z mieszkaniowego zasobu Gminy lokale z przeznaczeniem na mieszkania chronione o łącznej powierzchni 415,71 m² (w tym 13 pokoi mieszkalnych, jeden pokój przeznaczony na biuro, jeden pokój przeznaczony na pomieszczenie gospodarcze, trzy kuchnie, trzy łazienki i trzy toalety, sala zabaw, ciąg komunikacyjny i pomieszczenie piwniczne).

Burmistrz Słubic wyjaśnił, że *Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Słubice, który miał obowiązywać począwszy od 1 stycznia 2016 roku, nie został opracowany i przedłożony Radzie Miejskiej w Słubicach z właściwym wyprzedzeniem przez przeoczenie. Został przygotowany i wprowadzony do porządku obrad 18 sesji Rady Miejskiej planowanej na dzień 17 marca 2016 roku. Wskutek dyskusji związanych ze sprzedażą lokali został on wycofany z porządku obrad i ostatecznie przyjęty na Sesji w dniu 29 września 2016 roku. Jego brak w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 19 października 2016 roku nie wpłynął negatywnie na realizację zadań związanych z gospodarowaniem mieszkaniowym zasobem Gminy Słubice.*

(dowód: akta kontroli str. 59)

2. W sposób nienależyty sprawowano nadzór nad realizacją przez ZAMK powierzonych przez Gminę zadań w zakresie windykacji należności czynszowych oraz realizacji obowiązków dotyczących utrzymania należytego stanu technicznego zasobu komunalnego (opis nieprawidłowości w obszarze 3 oraz 4 w sekcji *ustalone nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 52-58, 103-106)

Burmistrz Słubic wyjaśnił, że: *W najbliższym czasie postaramy się wzmocnić nadzór nad sposobem i zakresem wykonywania zadań dotyczących zarządzania przez ZAMK gminnym zasobem mieszkaniowym, a Dyrektor Zakładu zostanie zdyscyplinowany do rzetelniejszej realizacji zadań związanych z windykacją należności czynszowych oraz zapewnieniem odpowiedniego stanu technicznego budynków gminnych.*

(dowód: akta kontroli str. 103-106)

Ocena częściowa

W ocenie NIK, Gmina zapewniła warunki organizacyjno-prawne związane z zarządzaniem gminnym zasobem mieszkaniowym.

Rada Gminy określiła w sposób prawidłowy zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy, a Gmina dysponowała – za wyjątkiem okresu od stycznia do października 2016 r. – kluczowym dokumentem planistycznym w obszarze gospodarki mieszkaniowej, tj. wieloletnim programem gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy, którego postanowienia odpowiadały wymogom określonym w ustawie o mieszkaniowym zasobie gminy.

W sposób niewystarczający i wymagający poprawy sprawowano natomiast nadzór nad realizacją zadań powierzonych ZAMK w zakresie windykacji należności czynszowych oraz realizacji obowiązków dotyczących utrzymania należytego stanu technicznego zasobu komunalnego.

2. Zasób i gospodarowanie mieszkaniem komunalnymi Gminy.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r. Gmina dysponowała łącznie 780 lokalami mieszkalnymi (w tym: 719 mieszkań komunalnych, 57 lokali socjalnych, cztery pomieszczenia tymczasowe). Ponadto w dyspozycji Ośrodka Pomocy Społecznej w Słubicach od 2015 r. mieszkanie chronione (13 pokoi mieszkalnych).

(dowód: akta kontroli str. 80, 89-90)

2.2. W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2018 r. mieszkaniowy zasób Gminy zmniejszył się o 91 lokali (z 871 na 780), przy czym analiza zmian w ww. zasobie wykazała m.in., że:

- liczba mieszkań komunalnych spadła o 99 (z 818 do 719),
- liczba lokali socjalnych wzrosła o sześć (z 51 do 57),
- liczba pomieszczeń tymczasowych wzrosła o dwa (z dwóch do czterech).

(dowód: akta kontroli str. 80)

W latach 2015-2018 (I połowa) Gmina sprzedała 91 mieszkań komunalnych.

W tym samym okresie Gmina nie pozyskała lokali zwiększających mieszkaniowy zasób Gminy. Od roku 2015 prowadzono natomiast działania (m.in. przygotowano projekty, kosztorysy, mapy, wybrano wykonawcę i udzielono zamówienia publicznego na wykonanie robót budowlanych – do dnia 30 czerwca 2018 r. wydatkowano na realizację ww.

przedsięwzięć kwotę 39,6 tys. zł) w celu przebudowy budynku stanowiącego własność Gminy zlokalizowanego w Słubicach przy ul. Krótkiej 12 z przeznaczeniem na 19 lokali socjalnych (termin wykonania w 2019 r.).

(dowód: akta kontroli str. 60-80, 86-87)

2.3. Analiza założeń aktualnie obowiązującego Wieloletniego Programu¹² i danych w zakresie zmian w zasobie mieszkaniowym Gminy wykazała, że:

- na lata 2015-2017 prognozowano sprzedaż 154 lokali mieszkalnych, natomiast faktycznie w tym okresie sprzedano 84 mieszkania, tj. 54,5% prognozowanej liczby lokali,
- w okresie objętym kontrolą nie pozyskano nowych lokali mieszkalnych, przy czym w Wieloletnim Programie nie przewidywano pozyskiwania nowych lokali mieszkalnych oraz mieszkań chronionych. Przewidziano natomiast zwiększenie dotychczasowej liczby lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych poprzez przekształcenie (zmianę statusu) dotychczasowych lokali komunalnych na lokale socjalne i przebudowę budynku przy ul. Krótkiej 12 w Słubicach w roku 2019, w celu uzyskania dodatkowych 19 lokali socjalnych, a także przekształcenie lokali socjalnych na pomieszczenia tymczasowe w budynku przy ul. Jagiellończyka 4 w Słubicach,
- różnica między prognozowaną, a faktyczną liczbą lokali socjalnych będących w dyspozycji Gminy wynosiła: w roku 2016 prognozowano 62 faktycznie było 61¹³ (niedobór: 1), w roku 2017 prognozowano 71 faktycznie było 59¹⁴ (niedobór: 12), w roku 2018 prognozowano 80 faktycznie było 57¹⁵ (niedobór: 23),
- różnica między prognozowaną, a faktyczną liczbą będących w dyspozycji Gminy pomieszczeń tymczasowych wynosiła: w roku 2016 faktyczna liczba (3 pomieszczenia) odpowiadała prognozie, w roku 2017 prognozowano 4 faktycznie były 3¹⁶ (niedobór: 1), a w roku 2018 prognozowano 5 faktycznie było 4¹⁷ (niedobór: 1).

(dowód: akta kontroli str. 8-31, 80, 103-106)

Burmistrz Słubic wyjaśnił, że: *Założenia określone w Wieloletnim Programie ze swej istoty mają charakter prognoz i Gmina ma ograniczony wpływ na ich pełną realizację. Dotyczy to zwłaszcza prognoz w zakresie sprzedaży mieszkań, których wykonanie jest uzależnione od możliwości i chęci potencjalnych nabywców. W najbliższym czasie po realizacji inwestycji dotyczącej przebudowy i modernizacji budynku na ul. Krótkiej nastąpi istotna poprawa w zakresie posiadanych lokali socjalnych.*

Burmistrz poinformował również, że (...) *w przypadku kolejnych zmian w Wieloletnim Programie postaramy się zapewnić jak największą rzetelność w prognozach dotyczących zmian w zasobie mieszkaniowym.*

(dowód: akta kontroli str. 103-106)

2.4. Według stanu na koniec poszczególnych lat objętych kontrolą liczba wolnych lokali wyniosła: w roku 2015 – 8, w roku 2016 – 17, w roku 2017 – 34. Natomiast na 30 czerwca 2018 r. liczba wolnych lokali wynosiła 31, w tym mieszkania komunalne – 15, lokale socjalne – 13 oraz 3 pomieszczenia tymczasowe.

(dowód: akta kontroli str. 80-83)

Dyrektor ZAMK wyjaśnił, że: *W mieszkaniowym zasobie gminy są (były) lokale mieszkalne, które nie są obecnie lub nie były przeznaczone do wynajmu ze względu na ich stan techniczny (lokalne z tak zwanego ruchu ludności, „odzyskane” po śmierci osoby zajmującej, po porzuceniu lokalu lub po czynnościach komorniczych, po przeniesieniu najemcy do innego lokalu). Część lokali nie nadaje się*

¹² Obowiązującym na lata 2016-2022.

¹³ Stan na 31 grudnia 2016 r.

¹⁴ Stan na 31 grudnia 2017 r.

¹⁵ Stan na 30 czerwca 2018 r.

¹⁶ Stan na 31 grudnia 2017 r.

¹⁷ Stan na 30 czerwca 2018 r.

lub nie nadawała się do wynajmu między innymi, ze względu na jego układ – lokal z przejściem do innego lokalu, brak zapotrzebowania na lokale o bardzo niskim standardzie tj. bez wc, które jest usytuowane w częściach nieruchomości wspólnej (Wspólnota Mieszkaniowa), konieczność ponoszenia znacznych nakładów finansowych na ich remonty tak aby nadawały się do zamieszkania. Część lokali, których remont jest nieopłacalny jest przeznaczany do sprzedaży w formie przetargowej na „wolnym rynku”, pozostałe lokale są systematycznie remontowane i modernizowane (budowa instalacji gazowych, gazowych instalacji grzewczych CO i CW, remonty instalacji elektrycznych, wodnokanalizacyjnych, tynków podłóg itd.). W zależności od wielkości zadania, środków finansowych i możliwości „przerobu” grupy remontowej ZAMK (2 robotników i majster) zadania te są wykonywane przez podmioty zewnętrzne lub siłami własnymi. Praktyka ta będzie kontynuowana.

(dowód: akta kontroli str. 102)

2.5. W okresie objętym kontrolą liczba osób oczekujących na lokale z mieszkaniowego zasobu Gminy wzrosła o cztery¹⁸ i wynosiła wg stanu na 30 czerwca 2018 r. – 27, w tym 22 osoby oczekujące na lokal socjalny oraz pięć osób oczekujących na mieszkania komunalne.

(dowód: akta kontroli str. 84, 103-106)

Burmistrz wyjaśnił, że dostrzega: konieczność poprawy w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkańców gminy w dostępie do zasobu komunalnego, w tym zwłaszcza do lokali socjalnych. Dalego też gmina podejmuje działania w zakresie zwiększenia liczby tych lokali, co powinno nastąpić już w przyszłym roku w związku z zakończeniem inwestycji w budynku przy ul. Krótkiej. Jednocześnie informuje, że liczba osób oczekujących może być istotnie niższa, gdyż dopiero po rzetelnej i wnikliwej analizie wniosków osób oczekujących na przydział mieszkania lub lokalu socjalnego będzie można stwierdzić, czy osoby oczekujące faktycznie kwalifikują się na uzyskanie tego mieszkania lub lokalu.

(dowód: akta kontroli str. 103-106)

2.6.-2.9. W okresie objętym kontrolą przydzielono łącznie 29 lokali z zasobu mieszkaniowego Gminy (w tym 16 mieszkań komunalnych oraz 13 lokali socjalnych).

Analiza 29 wniosków, na podstawie których w latach 2015-2018 (I połowa) przydzielono ww. mieszkania komunalne oraz lokale socjalne wykazała m.in., że:

- czas oczekiwania na przydział mieszkania komunalnego wynosił: do 3 miesięcy – 5 przypadków, od 3 miesięcy do roku – 5 przypadków, powyżej roku – 6 przypadków;
- czas oczekiwania na przydział lokalu socjalnego wynosił: do 3 miesięcy – 2 przypadki, od 3 miesięcy do roku – 4 przypadki, powyżej roku – 6 przypadków;
- mieszkania przydzielano zgodnie z obowiązującymi kryteriami, po uprzedniej rzetelnej weryfikacji uprawnień wnioskodawców do najmu lokalu;
- w Gminie przestrzegano zasad dotyczących terminów na jakie mogą być zawierane umowy w zależności od rodzaju mieszkania, a także monitorowano terminy zakończenia umów zawartych na czas oznaczony. W okresie objętym kontrolą zawarto 16 umów najmu lokalu mieszkalnego (wszystkie zostały zawarte na czas nieoznaczony) oraz 13 umów najmu lokalu socjalnego (wszystkie na czas oznaczony).

(dowód: akta kontroli str. 84-85, 108-113)

Burmistrz wyjaśnił, że: Skrócenie okresu oczekiwania na przydział mieszkania komunalnego lub lokalu socjalnego będzie możliwe po uprzednim zapewnieniu zwiększenia mieszkaniowego zasobu gminy. Jednocześnie niewątpliwym wpływ na czas oczekiwania przez poszczególne osoby miała ich indywidualna sytuacja, a gmina w pierwszej kolejności zaspakajala potrzeby osób w najtrudniejszej sytuacji materialno-bytowej.

(dowód: akta kontroli str. 103-106)

2.10. Od 2014 r. w Gminie funkcjonuje powołana zarządzeniem Burmistrza¹⁹ - Społeczna Komisja Mieszkaniowa (dalej: *Komisja*) jako organ opiniodawczy ds. gospodarki zasobami

¹⁸ Z 23 według stanu na dzień 1 stycznia 2015 r. do 27 według stanu na dzień 1 stycznia 2018 r.

¹⁹ Zarządzenie Nr 293/2014 Burmistrza Słubic z dnia 16 września 2014 r., ze zm.

138

lokalowymi na terenie Gminy (w okresie objętym kontrolą w skład Komisji wchodziło od sześciu do ośmiu osób).

Do zadań Komisji – zgodnie z zapisami uchwały Rady Miejskiej w sprawie zasad wynajmowania lokali²⁰ oraz Regulaminu pracy Komisji²¹ – należało w szczególności opiniowanie wniosków w sprawach dotyczących zawierania umów najmu na lokale mieszkalne i socjalne, a także uczestniczenie w ocenie warunków mieszkaniowych i bytowych osób ubiegających się o lokale z mieszkaniowego zasobu Gminy.

Analiza badanych spraw dotyczących przyznania z mieszkaniowego zasobu Gminy lokali (opisanych w pkt. 2.6.-2.9. niniejszego wystąpienia) wykazała, że przed przyznaniem wnioskodawcy lokalu Komisja wyrażała pozytywną opinię w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 39-51, 91-101, 108-113)

2.11. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi od obywateli dotyczące przydzielenia mieszkania z mieszkaniowego zasobu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 107)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

W okresie objętym kontrolą przydział mieszkań komunalnych odbywał się zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o mieszkaniowym zasobie gminy oraz w oparciu o obowiązujące w Gminie zasady wynajmowania lokali. Z uwagi jednak na ograniczony zasób posiadanych lokali, Gmina nie była w stanie w pełni zaspokoić potrzeb mieszkańców, w tym zwłaszcza w dostępie do lokali socjalnych.

3. Finansowe aspekty gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym

Opis stanu
faktycznego

3.1. Wysokość wydatków na utrzymanie gminnego zasobu mieszkaniowego oraz udział tych wydatków w wydatkach Gminy ogółem w poszczególnych latach objętych kontrolą wynosił: w 2015 r. – 1.806,8 tys. zł, co stanowiło 2,78% wydatków ogółem, w 2016 r. – 1.704,1 tys. zł (2,32%), w 2017 r. – 1.665,1 tys. zł (1,99%) oraz w 2018 r. (I połowa) – 964,7 tys. zł (2,30%).

(dowód: akta kontroli str. 86-88)

3.2. W latach 2016-2017 wysokość przeznaczonych na utrzymanie gminnego zasobu mieszkaniowego środków była zbliżona do kwot przewidzianych w Wieloletnim Programie.

I tak: w roku 2016 wydatkowano kwotę 1.704,1 tys. zł, tj. o 2% więcej niż zakładano w Wieloletnim Programie (1.670,0 tys. zł), w roku 2017 wydatkowano kwotę 1.665,1 tys. zł, tj. o 0,3% mniej niż zakładano w Wieloletnim Programie (1.670,0 tys. zł), natomiast w roku 2018 (I połowa) wydatkowano kwotę 964,7 tys. zł, tj. 25,2% zakładanych wydatków (3.828,0 tys. zł, w tym 2.163 tys. zł przeznaczono na przebudowę budynku przy ul. Krótkiej 12 w Słubicach w celu uzyskania dodatkowych 19 lokali socjalnych – Gmina podpisała umowę z wykonawcą tego zadania²²).

W obowiązującym w 2015 r. Wieloletnim Programie (uchwalonym w 2010 r.) zaplanowano wydatki ogółem na 2015 r. w wysokości 7.880,00 tys. zł, przy czym wydatki te ujmowały również (oprócz kosztów związanych z zarządzaniem gminnym zasobem mieszkaniowym) koszty związane z zarządzeniem przez ZAMK nieruchomości wspólnot mieszkaniowych, w tym także koszty bieżącej eksploatacji oraz koszty remontów i

²⁰ Uchwała Nr XL VIII/372/2013 r. Rady Miejskiej w Słubicach z dnia 28 listopada 2013 r., ze zm.

²¹ Zarządzenie Nr 156/2015 Burmistrza Słubic z dnia 22 czerwca 2015 r.

²² Umowa Nr W/133/2018 z dnia 14 czerwca 2018 r. z zakresem prac na łączną kwotę 2.550,0 tys. brutto, z terminem wykonania do 15 czerwca 2019 r.

modernizacji tych nieruchomości. W roku 2015 ZAMK nie prowadził działalności w zakresie zarządzania nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych²³.

(dowód: akta kontroli str. 8-31, 60-79, 86-88)

3.3. W okresie objętym kontrolą gospodarka mieszkaniowa była finansowana z dochodów własnych Gminy, co było zgodne z założeniami przyjętymi w Wieloletnim Programie.

(dowód: akta kontroli str. 88)

3.4.-3.5. W latach objętych kontrolą stawka czynszu wynosiła w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 5 lipca 2016 r.: 5,75 zł/m² dla lokalu mieszkalnego usytuowanego na terenie miasta Słubice, 4,40 zł/m² dla lokalu mieszkalnego usytuowanego poza terenem miasta Słubice oraz 1,00 zł/m² dla lokalu socjalnego, a w okresie od 6 lipca 2016 r. do 30 czerwca 2018 odpowiednio: 6,35 zł/m², 5,00 zł/m², 1,00 zł/m². Przy ustalaniu wysokości czynszu dla poszczególnych lokali brane były pod uwagę czynniki zmniejszające stawkę bazową (obniżkę) takie jak: usytuowanie lokalu w budynku, wyposażenie lokalu w instalacje grzewczą, gazową, wodno-kanalizacyjną, brak dostępu do łazienki oraz WC.

Badanie²⁴ w zakresie prawidłowości ustalania stawek należnego czynszu, a także udzielenia bonifikat (obniżek) w czynszu nie wykazało nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 8-31, 108-115)

3.6.-3.7. W latach 2015-2018 (I połowa) kwota należności z tytułu czynszów za lokale mieszkalne²⁵ wynosiła, odpowiednio, 2.612,5 tys. zł (w tym zaległości 2.282,2 tys. zł, tj. 87,4%); 2.699,5 tys. zł (w tym zaległości 2.463,6 tys. zł, tj. 91,3%); 2.847 tys. zł (w tym zaległości 2.431,7 tys. zł, tj. 85,4%) oraz 2.948,2 tys. zł (w tym zaległości 2.590,9 tys. zł, tj. 87,9%). Kwota zaległości według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r. była wyższa od kwoty na dzień 31 grudnia 2015 r. o 308,7 tys. zł (tj. o 13,5%).

(dowód: akta kontroli str.155)

Główna księgowa ZAMK wyjaśniła, że *przyczyną wzrostu zaległości były podwyżki cen za zużycie wody i odprowadzanie ścieków oraz opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz fakt, że działania egzekucyjne prowadzone w stosunku do dłużników nie przynoszą efektów, a ponadto osoby te nie regulują powstających zobowiązań.*

(dowód: akta kontroli str. 156-158)

Analiza działań windykacyjnych, podejmowanych w stosunku do 12 dłużników, których zaległości według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r. wynosiły łącznie 314 tys. zł (tj. 12,1% ogólnej kwoty zaległości), wykazała, że:

- ✓ w żadnym przypadku nie stwierdzono przedawnienia zaległości;
- ✓ w odniesieniu do 11 dłużników złożono łącznie 29 pozwów²⁶ o zapłatę zaległości, a czas jaki upływał od terminu płatności zaległości²⁷ objętych pozwem do jego złożenia wynosił: od siedmiu do 12 miesięcy – w dwóch przypadkach²⁸, od 13 do 24 miesięcy w siedmiu przypadkach²⁹, od 25 do 36 miesięcy w 18 przypadkach³⁰, w jednym przypadku

²³ Wojewoda Lubuski dnia 20 października 2011 r. wydał rozstrzygnięcie nadzorcze nr NK.I.4131.368.2011.MGrz, w którym stwierdził, iż zarządzanie, administrowanie i gospodarowanie zasobami obcymi, powstałymi wskutek sukcesywnego wyodrębniania lokali mieszkalnych (jak miało to miejsce w zakładzie budżetowym) nie mieści się w sferze zadań użyteczności publicznej, którym celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych i w związku z tym Zakład Administracji Mieniem Komunalnym, jako jednostka budżetowa gminy, nie może w ramach swojej działalności świadczyć usług w tym zakresie.

²⁴ Badaniem objęto prawidłowość ustalania i stosowania stawek czynszowych dla najemców mieszkań komunalnych oraz użytkowników lokali socjalnych – opisanych w pkt. 2.6.-2.8. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

²⁵ Należności od osób posiadających tytuł prawny do lokalu jak i od osób, które ten tytuł utraciły (umowa wygasła lub została wypowiedziana przez właściciela) lub pozostały w lokalu po śmierci najemcy.

²⁶ W tym 10 pozwów na łączną kwotę 110.750,54 zł zostało złożonych w toku kontroli NIK, a od terminu płatności najstarszej zaległości objętej pozwem do dnia jego złożenia upływało od 12 do 28 miesięcy.

²⁷ Termin płatności najstarszej zaległości objętej badaniem.

²⁸ Pozwy na łączną kwotę 11.733,62 zł.

²⁹ Pozwy na łączną kwotę 67.451,27 zł.

³⁰ Pozwy na łączną kwotę 265.714,57 zł.

pozew został złożony po upływie 3 lat i 1 miesiąca od terminu płatności³¹, a w jednym przypadku od terminu płatności najstarszej zaległości objętej pozvem do jego złożenia upłynęło 11 lat i pięć miesięcy³². W przypadku jednego dłużnika, nie podjęto działań egzekucyjnych w odniesieniu do zaległości za okres od stycznia 2016 r. do maja 2018 r. (tj. rok i 5 miesięcy), dłużnik ten zmarł 18.05.2018 r., a w dniu 01.08.2018 r. złożono do Sądu wniosek o stwierdzenie nabycia spadku;

✓ w przypadku jednego dłużnika, posiadającego (według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r.) zaległości za okres od maja 2017 r. nie złożono pozwu o zapłatę zaległości. W dniu 31 lipca 2017 r. i 12 marca 2018 r. wystosowano wezwania do zapłaty, a w dniu 1 sierpnia 2017 r. wypowiedziano umowę najmu (termin wypowiedzenia upłynął 30 września 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str.164-170)

Główna księgowa³³ ZAMK wyjaśniła, że w okresie od lipca do września 2018 r. dłużnik ten wpłacił łącznie kwotę 1.850 zł, która została zaliczona na poczet zaległości od maja 2017 r. do października 2017 r. W związku z powyższym nie złożono dotychczas pozwu o zapłatę zaległości, żeby nie generować dodatkowych kosztów;

(dowód: akta kontroli str. 156-163)

✓ na podstawie złożonych 29 pozwów Sąd wydał 23 nakazy zapłaty, z których 19 nadano klauzulę wykonalności, w przypadku trzech nakazów wydanych w sierpniu 2018 r. złożono wniosek o nadanie klauzuli, a jeden nakaz został wydany 27.08.2018 r. (wpłynął do ZAMK 06.09.2018 r.). W przypadku 14 nakazów klauzula została nadana przez Sąd bez wniosku ZAMK, a w ośmiu przypadkach na wniosek ZAMK. Czas jaki upłynął od wydania nakazu do złożenia wniosku o nadanie klauzuli wykonalności wynosił w pięciu przypadkach do 35 dni od wydania nakazu, a w trzech przypadkach od 12 miesięcy do 23 miesięcy od wydania nakazu zapłaty;

✓ na podstawie 19 nakazów zapłaty złożono wnioski o wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Czas jaki upłynął od nadania klauzuli wykonalności do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego wynosił: od jednego do 13 dni – 4 przypadki, 40 dni – jeden przypadek, 64 dni – jeden przypadek, 74 dni – jeden przypadek, 9 miesięcy – jeden przypadek, a w pozostałych dziesięciu przypadkach wynosił od 2 lat i 8 miesięcy do 8 lat i 10 miesięcy³⁴. Z jednym z dłużników zawarto porozumienie w sprawie rozłożenia na raty zaległości, które wygasło 24 października 2014 r. z uwagi na nie wywiązywanie się najemcy ze spłaty rat, a wniosek o wszczęcie postępowania egzekucyjnego został złożony 04.09.2015 r. tj. po upływie 11 miesięcy od wygaśnięcia postanowienia;

✓ spośród 19 postępowań egzekucyjnych wszczętych na podstawie ww. wniosków osiem jest w toku, osiem zostało umorzonych w latach 2012-2018 (2012-2014 po jednym postępowaniu, 2016 i 2018 r. po dwa postępowania), natomiast trzy postępowania były umarzane i ZAMK złożył ponownie pięć wniosków o wszczęcie postępowania egzekucyjnego w odniesieniu do zaległości, których te postępowania dotyczyły. Czas jaki upływał od umorzenia postępowania egzekucyjnego do złożenia wniosku o jego ponowne wszczęcie wynosił od 13 miesięcy do ośmiu lat i trzech miesięcy³⁵. Jedno postępowanie wszczęte na podstawie ponownego wniosku jest w toku, a dwa postępowania zostały umorzone (jedno w grudniu 2017 r. i jedno w sierpniu 2018 r.);

✓ w 2017 r. sześciu z 12 dłużników objętych szczegółowym badaniem w toku kontroli wypowiedziano umowy najmu, jednak nie podjęto działań mających na celu

³¹ Pozew na kwotę 13.048,44 zł.

³² Pozew o zapłatę zaległości w kwocie 17.639,67 zł za okres od stycznia 2001 r. do kwietnia 2011 r.

³³ Do zadań głównej księgowej ZAMK należał m.in. nadzór nad windykacją należności. Ponadto głównej księgowej udzielono pełnomocnictwa do występowania po stronie czynnej i biernej we wszystkich sprawach sądowych, których przedmiot jest związany z zarządzaniem i administrowaniem nieruchomościami, w tym eksmisji w postępowaniu egzekucyjnym.

³⁴ 2 lata i 8 miesięcy; 7 lat i 3 miesiące; 7 lat i 4 miesiące; 4 lata i 2 miesiące (2 przypadki); 4 lata i 3 miesiące; 7 lat i 11 miesięcy; 8 lat i 10 miesięcy; 6 lat i 6 miesięcy; 4 lata i 11 miesięcy.

³⁵ 13 miesięcy – jeden wniosek; 2 lata i 3 miesiące – jeden wniosek; 2 lata i 10 miesięcy – jeden wniosek, 6 lat i 6 miesięcy – jeden wniosek, 8 lat i 3 miesiące – jeden wniosek.

opróżnienie lokalu, mimo tego, że termin wypowiedzenia upłynął w okresie od lipca 2017 r. do stycznia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 164-170)

Główna księgowa i dyrektor ZAMK wyjaśnili, że: w odniesieniu do tych dłużników nie podjęto działań mających na celu opróżnienie lokalu z uwagi na brak środków finansowych na ten cel (osoby te nie chcą dobrowolnie opuścić lokalu, a koszt eksmisji to kwota od 6 do 10 tys. zł) oraz brak odpowiedniej liczby lokali socjalnych, w których osoby te mogłyby zostać zakwaterowane. Należy nadmienić również, że po zakwaterowaniu w lokalu socjalnym osoby te nie są zainteresowane spłatą zaległości, ponieważ spłata zaległości nie daje prawa do przywrócenia tytułu prawnego do lokalu po ustaniu przesłanek będących podstawą wypowiedzenia umowy.

(dowód: akta kontroli str. 156-158, 171-173)

3.8. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki wypłaty odszkodowania z tytułu niedostarczenia lokali socjalnych na podstawie wyroku sądu.

(dowód: akta kontroli str. 107)

3.9. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpływały skargi od mieszkańców dotyczące wysokości czynszów za wynajem mieszkań/lokali z mieszkaniowego zasobu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 107)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Stosownie do przepisów art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁶ jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Analiza działań windykacyjnych podejmowanych w stosunku do 12 wybranych dłużników, posiadających na dzień 30 czerwca 2018 r. zaległości w łącznej kwocie 314.001,23 zł wykazała, że działania takie były podejmowane z opóźnieniem.

1. Pozwy o zapłatę zaległości (w odniesieniu do osób objętych badaniem złożono 29 pozewów) były składane po upływie od 7 miesięcy do 11 lat i 5 miesięcy od upływu terminu płatności najstarszej zaległości objętej pozwem³⁷.

(dowód: akta kontroli str. 164-170)

Główna księgowa i dyrektor ZAMK wyjaśnili, że wszelkie działania przeciwko dłużnikom posiadającym zaległości podejmowane były adekwatnie do sytuacji dłużników i możliwości organizacyjnych Zakładu. Zaległości te nie uległy przedawnieniu, ponieważ zostały zabezpieczone prawomocnymi wyrokami sądu oraz postępowaniami komorniczymi, które po umorzeniu sukcesywnie ponownie trafiają do egzekucji komorniczej.

Wszystkie działania windykacyjne skierowane są na odzyskanie jak największej kwoty zaległości przy najniższym wydatku. Prowadzenie spraw sądowych jak i podejmowanie pozostałych czynności w odniesieniu do zaległości powstających w okresach czasowych krótszych niż jeden rok szczególnie w przypadku osób trwale zalegających z opłatami za korzystanie z lokalu spowodowałoby konieczność zwielokrotnienia wydatków na ten cel przy niskim co do oczekiwanego skutku. Po latach prowadzenia windykacji w zasobie, w większości pozostały osoby trwale zalegające z opłatami, nie zainteresowane pomocą kierowaną ze strony Gminy w postaci dodatków mieszkaniowych, rozłożenia zaległości na raty lub ich odpracowania. Prowadzone w zeszłych latach akcje polegające na dostarczaniu pisemnych informacji wybranym dłużnikom o możliwości skorzystania z tych form pomocy przynosiły minimalne efekty.

W niektórych przypadkach przyczyną opóźnień w podejmowaniu działań windykacyjnych były przeoczenia spowodowane zmianami na stanowisku ds. windykacji, a obecnie brak pracownika na tym stanowisku. W związku z powyższym obowiązki związane z windykacją prowadzą pracownicy działu księgowości, w miarę możliwości czasowych, wynikających z realizacji powierzonych im zadań.

(dowód: akta kontroli str. 156-158, 171-173)

³⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

³⁷ W tym: od siedmiu do 12 miesięcy – 2 pozwy, od 13 do 24 miesięcy w siedmiu przypadkach, od 25 do 36 miesięcy w 18 przypadkach, w jednym przypadku po upływie 3 lat i 1 miesiąca, a w jednym przypadku po upływie 11 lat i pięć miesięcy³⁷.

2. W przypadku trzech nakazów zapłaty wnioski o nadanie klauzuli wykonalności zostały złożone po upływie od 12 do 23 miesięcy od jego wydania³⁸.

(dowód: akta kontroli str. 164-170)

Główna księgowa i dyrektor ZAMK wyjaśnili, że przyczyną opóźnień w złożeniu wniosków o nadanie klauzuli wykonalności w ww. przypadkach było przeoczenie spowodowane zmianami na stanowisku ds. windykacji, a obecnie brak pracownika na stanowisku ds. windykacji. W związku z powyższym obowiązki związane z windykacją prowadzą pracownicy działu księgowości, w miarę możliwości czasowych, wynikających z realizacji powierzonych im zadań.

(dowód: akta kontroli str. 156-158, 171-173)

3. W przypadku sześciu dłużników 14 wniosków o wszczęcie postępowania egzekucyjnego zostało złożonych po upływie od 40 dni do 8 lat i 10 miesięcy od nadania klauzuli wykonalności nakazowi zapłaty, natomiast w przypadku dłużnika S.P. po upływie 11 miesięcy od wygaśnięcia porozumienia w sprawie rozłożenia na raty zaległości.

(dowód: akta kontroli str. 164-170)

Główna księgowa i dyrektor ZAMK wyjaśnili, że wynikało to z ograniczonych środków finansowych na prowadzenie postępowań egzekucyjnych. Ponadto sprawy te dotyczą dłużników, posiadających wieloletnie zaległości, a wcześniej prowadzone wobec nich postępowania były umarzane z powodu bezskuteczności egzekucji.

(dowód: akta kontroli str. 156-158, 171-173)

4. Nie złożono ponownych wniosków o wszczęcie postępowania egzekucyjnego w przypadku postępowań egzekucyjnych prowadzonych w odniesieniu do czterech dłużników umorzonych w latach 2012, 2014 i 2016.

(dowód: akta kontroli str. 164-170)

Główna księgowa i dyrektor ZAMK wyjaśnili, że wynikało to z ograniczonych środków finansowych na prowadzenie postępowań egzekucyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 156-158, 171-173)

Ocena częściowa

Gmina wydatkowała na gospodarkę mieszkaniową środki w wysokości zakładanej w Wieloletnim Programie. Wysokość czynszów ustalana była zgodnie z obowiązującymi przepisami. Stwierdzono natomiast przypadki nierzetelnych działań w egzekwowaniu zaległości czynszowych przez podmiot zarządzający mieszkaniowym zasobem Gminy, co wskazuje na konieczność wzmocnienia nadzoru Gminy nad realizacją tych zadań.

4. Stan techniczny mieszkaniowego zasobu Gminy

Opis stanu
faktycznego

4.1.-4.7. Według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r. Gmina posiadała lokale mieszkalne w 235 budynkach, z których 12 było 100% własnością Gminy. Analiza dokumentacji pięciu³⁹ z 12 budynków, stanowiących 100% własność Gminy wykazała m.in., że:

- a) dla każdego z ww. budynków prowadzono książki obiektu budowlanego zgodnie z wzorem i zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego⁴⁰,
- b) budynki były poddawane kontrolom wymaganych przepisami art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴¹, które przeprowadzały osoby posiadające kwalifikacje określone w wyżej powołanej ustawie, a protokoły z kontroli były dołączone do książki obiektu budowlanego,

³⁸ S.P. nakaz zapłaty z dnia 08.12.2016 r., wniosek o nadanie klauzuli wykonalności z dnia 06.08.2018 r., S.H. nakaz zapłaty z dnia 18.01.2017 r., wniosek o nadanie klauzuli wykonalności z dnia 07.08.2018 r., R.Ł. nakaz zapłaty z dnia 23.08.2017 r., wniosek o nadanie klauzuli wykonalności z dnia 14.08.2018 r.

³⁹ Trzy budynki, w których znajdowały się lokale komunalne, jeden budynek, w którym znajdowały się lokale komunalne i mieszkania chronione oraz jeden budynek, w którym znajdowały się lokale socjalne i pomieszczenia tymczasowe.

⁴⁰ Dz. U. Nr 120, poz. 1134.

⁴¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.

- c) budynki nie posiadały świadectw charakterystyki energetycznej, przy czym w przypadku dwóch budynków (położonych w Słubicach przy ul. Sienkiewicza 39 i 1 Maja 28) wpisanych do gminnej ewidencji zabytków, Gmina zgodnie z zapisami art. 3 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków⁴² nie miała obowiązku sporządzania ww. świadectwa,
- d) nie wystąpiły okoliczności, o których mowa w art. 61 pkt 2 prawa budowlanego w zakresie bezpiecznego użytkowania obiektu,
- e) nie wystąpiły przypadki zgłoszenia przez osoby zamieszkujące w budynkach o dokonaniu nieuzasadnionych względami technicznymi lub użytkowymi ingerencji lub naruszeń, powodujących, że nie są spełnione warunki określone w art. 5 ust. 2 ustawy prawo budowlane.

Na podstawie kontroli dokonywanych co najmniej raz na pięć lat⁴³ ustalono, że stan techniczny dwóch budynków został oceniony jako zadowalający (zużycie od 16 do 30%, celowy jest remont bieżący, polegający na drobnych naprawach, uzupełnieniach, konserwacji i impregnacji), a stan techniczny trzech budynków jako średni zużycie 31-50%, w elementach budynku występują uszkodzenia i ubytki nie zagrażające bezpieczeństwu użytkowania (celowy jest częściowy remont).

Nie wszystkie zalecenia wydane w wyniku przeprowadzonych kontroli zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 174-187)

W toku kontroli dokonano oględzin trzech z pięciu ww. budynków:

- a) budynek, w którym znajdują się mieszkania socjalne i pomieszczenia tymczasowe (w trzykondygnacyjnym budynku znajdują się 33 odrębne lokale, ze wspólnymi kuchniami i sanitariatami, budynek wyposażony w instalację wodno-kanalizacyjną i elektryczną),
- b) budynek, w którym znajdują się mieszkania komunalne i chronione (na trzech kondygnacjach znajdują się 34 mieszkania komunalne, a na poddaszu mieszkania chronione, budynek wyposażony w instalację wodociągowo-kanalizacyjną, elektryczną i gazową),
- c) budynek, w którym znajdują się mieszkania komunalne (w trzykondygnacyjnym budynku, wyposażonym w instalację wodociągowo-kanalizacyjną, elektryczną i gazową znajdują się trzy mieszkania).

Wyniki oględzin oraz ustalenia z przeglądów okresowych tych budynków wykazały, że ich stan techniczny nie stwarzał zagrożenia dla użytkowników tych obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 175-181, 199-204)

4.8. W latach 2015-2018 (I półrocze) nie wpływały skargi od mieszkańców dotyczące stanu technicznego budynków komunalnych i/lub mieszkań w nich położonych.

(dowód: akta kontroli str. 107)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Dla trzech⁴⁴ z pięciu budynków objętych szczegółowymi badaniami w toku kontroli nie sporządzono świadectwa charakterystyki energetycznej budynku wymaganego przepisem art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o charakterystyce energetycznej budynków.

(dowód: akta kontroli str. 175-181)

Dyrektor ZAMK wyjaśnił, że *przyczyną braku świadectw charakterystyki energetycznej budynków w tych przypadkach był brak środków finansowych na ich sporządzenie.*

(dowód: akta kontroli str. 188-189)

⁴² Dz. U. z 2017 r. poz. 1498, ze zm.

⁴³ Przeprowadzonych w jednym budynku w 2014 r. i w czterech budynkach w 2016 r.

⁴⁴ Budynki położone w Słubicach przy ul. Jagiellończyka 4, Szamarzewskiego 6 i 1 Maja 1a.

2. Nie wszystkie zalecenia wydane po kontrolach okresowych stanu technicznego obiektów budowlanych zostały zrealizowane (nie zrealizowano zaleceń dotyczących m.in. przeniesienia okienka wyłazowego i montażu ław kominarskich oraz zakupu drabiny, inwentaryzacji kanałów kominowych, elewacji tj. uzupełnienia tynków, malowania, wymiany okien w piwnicy i na strychu, malowania klatki schodowej, remontu koron kominowych, osuszenie i odgrzybienie ścian piwnicy, udroźnienie wentylacji, zakup drabiny). W przypadku dwóch budynków w wyniku przeglądów kominarskich stwierdzono niedrożne kanały kominowe.

(dowód: akta kontroli str. 175-181)

Dyrektor ZAMK wyjaśnił, że w wyniku kontroli corocznych i pięcioletnich nie stwierdzono występowania zagrożenia dla życia mieszkańców. Wydawane zalecenia były realizowane w miarę posiadanych środków finansowych, a część z nich została lub zostanie zrealizowana w toku innych prac wykonywanych lub zaplanowanych do wykonywania w tych budynkach np. remont elewacji, remont dachu. Niektóre zalecenia nie zostały wykonane z powodu przeoczenia zapisów protokołu w tym zakresie np. udroźnienie wentylacji, zakup drabiny.

(dowód: akta kontroli str. 190-198)

Ocena częściowa

Wszystkie budynki wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu Gminy posiadały książki obiektów budowlanych oraz poddawane były wymaganym kontrolom (m.in. przeglądy okresowe roczne i pięcioletnie), a według ustaleń z przeglądów okresowych stan techniczny tych budynków nie zagrażał jego użytkownikom.

Stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości dotyczyły braku sporządzonych świadectw charakterystyki energetycznej dla trzech budynków oraz niepełnej realizacji zaleceń po kontrolach okresowych stanu technicznego obiektów budowlanych.

5. Wypełnianie obowiązków związanych z prowadzeniem mieszkań chronionych.

Opis stanu faktycznego

Burmistrz Słubic Zarządzeniem z dnia 27 maja 2015 r. wydzielił z mieszkaniowego zasobu Gminy lokale z przeznaczeniem na mieszkanie chronione o łącznej powierzchni 415,71 m² (w tym 13 miejsc - pokoi mieszkalnych⁴⁵, jeden pokój przeznaczony na biuro, jeden pokój przeznaczony na pomieszczenie gospodarcze, trzy kuchnie, trzy łazienki i trzy toalety, sala zabaw, ciąg komunikacyjny i pomieszczenie piwniczne).

Zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym zostały określone przez Radę Miejską w Słubicach⁴⁶.

Wykonanie ww. zarządzenia oraz prowadzenie mieszkania chronionego powierzono OPS w Słubicach.

(dowód: akta kontroli str. 89-90, 116-117)

W okresie objętym kontrolą z budżetu gminy Słubice nie wydatkowano środków na prowadzenie mieszkań chronionych (w ramach wydatków Urzędu Miejskiego w Słubicach), a całość wydatków w tym zakresie ponoszone było w ramach planu finansowego OPS.

Osoby, którym przyznano prawo do korzystania z pobytu w mieszkaniu chronionym były zwolnione z opłat, ponieważ ich dochody nie przekraczały kwoty kryterium dochodowego. W związku z powyższym nie wystąpiły zaległości z tytułu opłat za pobyt w mieszkaniach chronionych.

(dowód: akta kontroli str. 123)

⁴⁵ Jeden pokój o powierzchni 19 m²; jeden pokój o powierzchni 18,6 m²; cztery pokoje o powierzchni 18,1 m² każdy; dwa pokoje o powierzchni 17,5 m² każdy; jeden pokój o powierzchni 13,6 m²; jeden pokój o powierzchni 12,8 m²; jeden pokój o powierzchni 12,6 m²; jeden pokój o powierzchni 12,1 m²; jeden pokój o powierzchni 12 m².

⁴⁶ Uchwała numer VII/61/2015 z dnia 18.06.2015 r.

Gmina w sposób niedostateczny sprawowała nadzór nad realizacją zadań w zakresie prowadzenia mieszkań chronionych przez OPS. W zakresie realizacji tych zadań ustalono bowiem, że w OPS:

- nie dokonywano oceny sytuacji osób korzystających ze wsparcia w mieszkaniu chronionym, wymaganej przepisami § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych⁴⁷ (dalej: *rozporządzenie w sprawie mieszkań chronionych z 2012 r.*);
- decyzja o skierowaniu do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym, trzech z 12 osób, nie była poprzedzona uzgodnieniami pomiędzy pracownikiem socjalnym jednostki organizacyjnej pomocy społecznej prowadzącej mieszkanie chronione a osobą ubiegającą się o skierowanie do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym lub jej przedstawicielem ustawowym, co stanowiło naruszenie przepisu § 3 ust. 3 rozporządzenia w sprawie mieszkań chronionych z 2012 r. Ponadto przeprowadzone, w pozostałych przypadkach, uzgodnienia nie dotyczyły zasad i sposobu realizacji programu usamodzielniania osoby lub programu wspierania osoby, co stanowiło naruszenie przepisu § 3 ust. 4 pkt 6 wyżej powołanego rozporządzenia;
- wbrew wymogom określonym w § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie mieszkań chronionych z 2012 r. ośmiu osobom korzystającym z mieszkań chronionych nie zapewniono żadnej z form wsparcia określonych w tym przepisie;
- w 10 z 12 zbadanych przypadków powierzchnia użytkowa przypadająca na jedną osobę była mniejsza niż § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie mieszkań chronionych z 2012 r. oraz w § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie mieszkań chronionych⁴⁸ i wynosiła od 4,525 m² do 9,3 m² na jedną osobę⁴⁹.

(dowód: akta kontroli str. 119-121)

W kontrolowanym okresie nie wpłynęły do Gminy skargi dotyczące prowadzenia mieszkań chronionych.

(dowód: akta kontroli str. 107)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niedostatecznym nadzorze Gminy nad sposobem realizacji przez OPS zadań w zakresie prowadzenia mieszkania chronionego (opisanych w pkt. 5. niniejszego wystąpienia).

Burmistrz wyjaśnił, że: *Stwierdzone w OPS nieprawidłowości w zakresie mieszkań chronionych wskazują na konieczność wzmocnienia nadzoru nad tą jednostką. Aktualnie jesteśmy na etapie poszukiwania kandydata na stanowiska kierownika OPS, z uwagi na planowane odejście na emeryturę dotychczasowego kierownika. Nowe kierownictwo OPS zostanie poinformowane o stwierdzonych nieprawidłowościach celem ich wyeliminowania. Natomiast odnośnie wielkości pokoi w mieszkaniach chronionych to aktualnie Gmina nie przewiduje przekształcania innych pomieszczeń na mieszkania chronione, natomiast osobom uprawnionym będzie przyznawana, w miarę uzasadnionych potrzeb, większa liczba pokoi celem zapewnienia obowiązujących standardów.*

(dowód: akta kontroli str. 103-106)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, Gmina wywiązała się z obowiązku utworzenia mieszkania chronionego, a także w prawidłowy sposób przyjęła szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w tym mieszkaniu oraz powierzyła realizację tego zadania Ośrodkowi Pomocy Społecznej.

W sposób niewystarczający i wymagający poprawy sprawowano natomiast nadzór nad realizacją tych zadań przez OPS.

⁴⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 305. Powierzchnia ta wynosiła od 4,525 m² do 9,3 m² na jedną osobę.

⁴⁸ Dz. U. poz. 822.

⁴⁹ 4,525 m² – jeden przypadek; 6 m² – 1 przypadek; 6,03 m² – 2 przypadki; 6,8 m² – 1 przypadek; 8,75 m² – 3 przypadki; 9,05 m² – 1 przypadek; 9,275 m² – 1 przypadek i 9,3 m² – jeden przypadek.

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 Kontroli⁵⁰, wnosi o:

1. Zwiększenie nadzoru nad podmiotem (ZAMK) zarządzającym mieszkaniowym zasobem Gminy w celu poprawy realizacji następujących obowiązków:
 - a) działań windykacyjnych dotyczących należności z tytułu najmu lokali komunalnych;
 - b) wykonania zaleceń wydanych po kontrolach okresowych stanu technicznego obiektów budowlanych stanowiących własność Gminy;
 - c) uzyskania świadectw charakterystyki energetycznej dla budynków położonych w Słubicach przy ul. Jagiellończyka 4, Szamarzewskiego 6 i 1 Maja 1a.
2. Zwiększenie nadzoru nad podmiotem (OPS) prowadzącym mieszkania chronione w celu zapewnienia prowadzenia mieszkania chronionego zgodnie z obowiązującymi wymogami.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

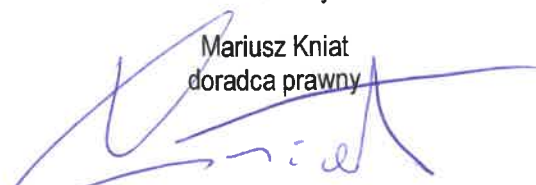
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Zielona Góra, dnia 27 września 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontrolerzy:

Mariusz Kniat
doradca prawny



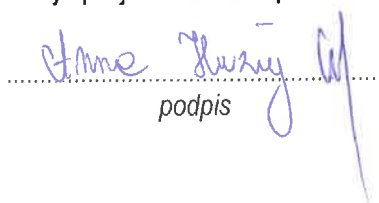
.....
podpis

p.o. Dyrektora
Włodzimierz Stobrawa



.....
podpis

Anna Huziej
główny specjalista kontroli państwowej



.....
podpis

⁵⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.