



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 1 października 2010 r.

**Pan
Rafał Dudkiewicz
Prezydent Wrocławia**

LWR-4101-06-01/2010
P/10/151

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miejskim Wrocławia, zwanym dalej „Urzędem” kontrolę w zakresie pozyskiwania lokali i pomieszczeń mieszkalnych dla osób najuboższych w latach 2004 - 2010 r. (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokóle kontroli podpisanym w dniu 2 września 2010 r., stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Urzędu w kontrolowanym zakresie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości – niepełnego zaspokojenia potrzeb lokalnych dla najuboższych mieszkańców gminy.

1. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w badanym okresie Gmina w niepełnym zakresie wywiązywała się z obowiązków określonych w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego² a dotyczącym zapewnienia lokali socjalnych dla osób najuboższych oraz wobec osób, którym sądy wydały prawomocne orzeczenia o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego. Pomimo zwiększenia liczby lokali socjalnych, wyodrębnionych z zasobu mieszkaniowego Gminy z 658 w 2004 r. do 1.111 w 2009 r., tj. o 68,8% , posiadana baza mieszkaniowa nie zapewniała zaspokojenia potrzeb osób uprawnionych do otrzymania lokalu socjalnego.

W latach 2004-2009 wpłynęło do Urzędu łącznie 2.520 wniosków o przydział lokalu socjalnego od osób pozostających w niedostatku (w poszczególnych latach od 324 do 601) oraz 773 z tytułu prawomocnych wyroków sądowych o eksmisję z zajmowanego lokalu do lokalu socjalnego. Ponadto w ewidencji Urzędu pozostawały niezrealizowane wnioski z lat poprzednich, w tym 1.743 dotyczących lokali socjalnych dla osób najuboższych oraz 159 z

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm. , zwana dalej ustawą o ochronie praw lokatorów

tytułu wyroków sądowych. Zrealizowane w latach 2004-2009 przydziały lokali socjalnych obejmowały łącznie 396 lokali dla osób najuboższych, co stanowi 9,3% w stosunku do złożonych wniosków oraz ogółem 359 lokali z tytułu wyroków sądowych, co stanowi 38,5% wyroków sądowych orzekających o uprawnieniach do lokalu socjalnego.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia niezapewnienie przez Gminę warunków dla realizacji prawomocnych orzeczeń sądowych. Konsekwencją niewywiązania się przez Gminę z obowiązku zapewnienia lokalu socjalnego dla osób uprawnionych do ich otrzymania na podstawie wyroku sądowego były roszczenia odszkodowawcze na podstawie art. 417 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny³, w wyniku których Gmina Wrocław w latach 2004-2009 wypłaciła ogółem 33 odszkodowania na łączną kwotę 428,3 tys. zł.

Prowadzenie schronisk i noclegowni dla osób bezdomnych zostało zlecone organizacjom pozarządowym, wybranym w drodze konkursu ofert w oparciu o umowy dotacyjne dofinansowywane ze środków Gminy. Umowy wieloletnie zostały zawarte z 6 organizacjami na prowadzenie ogółem 11 noclegowni i schronisk dla bezdomnych o zróżnicowanej liczbie miejsc od 10 - 15 do 120. Ogólna liczba miejsc w zakresie schronienia dla osób bezdomnych z terenu Gminy Wrocław obejmuje 562 miejsca, a w okresie jesienno-zimowym w 5 z nich istnieje możliwość wygospodarowania dostawek na 230 miejsc noclegowych i zwiększenia ogólnej ich liczby do 792. Ponadto w przypadkach zwiększonego zapotrzebowania na miejsca w noclegowniach MOPS umożliwia skorzystanie ze schronienia we własnych obiektach.

W relacji do liczby osób bezdomnych korzystających z pomocy finansowej Gminy odpowiednio od 1.183 osób w 2004 r. do 879 w 2009 r. liczba miejsc noclegowych stanowiła od 47,5% do 63,9 %. W ocenie MOPS większość osób bezdomnych nie korzysta z infrastruktury zapewniającej schronienie, m.in. ze względu na konieczność zachowania trzeźwości. Niemniej zdaniem NIK, przy uwzględnieniu, że przynajmniej w 2 obiektach pokoje dla bezdomnych były dość małe i ciasne, a także konieczność wygospodarowywania dostawek, bądź uruchamiania dodatkowych pomieszczeń dla potrzebujących w okresie zimowym, występuje potrzeba zwiększenia ilości funkcjonujących noclegowni zapewniających schronienie dla bezdomnych.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do sposobu zaspokojenia potrzeb w zakresie mieszkań chronionych. W latach 2004-2009 funkcjonowało na terenie Gminy Wrocław odpowiednio od 6 do 7 zespołów mieszkań chronionych w latach 2004 – 2006 oraz 4 zespoły mieszkań chronionych w latach 2007 – 2009, w których liczba miejsc zwiększyła się z 56 w 2004 r. do 97 w 2009 r. (tj.73,2%).

NIK pozytywnie ocenia fakt zapewnienia w zasobach Gminy pomieszczeń z 52 mieszkaniami w budynku hotelowo-rotacyjnym dla osób poszkodowanych w przypadkach klęsk żywiołowych .

2. Stosownie do przepisów art. 21 ust.1 ustawy o ochronie praw lokatorów Rada Miejska uchwaliła wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy na lata

³ Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

2004-2008.⁴ oraz na lata 2009-2013⁵. Pierwszy z ww. programów na lata 2004-2008 nie zawierał prognozy dotyczącej wielkości mieszkaniowego zasobu Gminy w poszczególnych latach z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne, wymaganej zgodnie z art.21 ust.2 pkt 1 ww. ustawy.

Przyjęte w programie wieloletnim na lata 2004-2008 ogólne założenia uwzględniały pozyskiwanie lokali socjalnych w ramach posiadanego zasobu mieszkaniowego poprzez: przekwalifikowanie lokali o obniżonym standardzie położonych w budynkach stanowiących w 100% własność Gminy, wydzielanie budynków mieszkalnych w których wszystkie mieszkania spełniają wymogi lokali socjalnych i przeznaczeniem ich w całości po remoncie na lokale socjalne, a także współpracę z innymi organizacjami w celu utworzenia pozyskiwania i obsługi tzw. pensjonatów socjalnych z lokalami przeznaczonymi do czasowego zamieszkania przez osoby o niskich dochodach.

W latach 2005-2009 Gmina pozyskała od innych właścicieli 2 budynki (27 lokali i 125 lokali) oraz wyodrębniła z zasobu mieszkaniowego 8 budynków mieszkalnych⁶ w celu przeznaczenia znajdujących się w nich mieszkań na lokale socjalne⁷. Niemniej w budynkach wydzielonych z zasobu lokale socjalne nadal nie stanowią 100% mieszkań, gdyż proces wysiedlania dotychczasowych lokatorów zajmujących lokale na podstawie umów na czas nieoznaczony nie został zakończony.

Założenia planów remontowych w latach 2004-2009 uwzględniały wykonanie - w budynkach stanowiących własność wspólnot mieszkaniowych z udziałem Gminy w nieruchomości wspólnej, jak też będących w 100% nieruchomością gminną - łącznie remonty 373 lokali socjalnych, przy ich szacowanych kosztach w wysokości 8.303 tys. zł, z czego wyremontowano 325 lokali socjalnych (87,13% planowanych), a ich łączne koszty wyniosły 6.916,9 tys. zł (83,31 % planowanych). Ponadto w latach 2004-2009 przeprowadzono kosztem 2.070,4 tys. zł remonty w 10 budynkach (z 225 lokalami mieszkalnymi), które zostały wydzielone z zasobu mieszkaniowego Gminy Wrocław z przeznaczeniem na lokale socjalne.

Podjęte działania spowodowały zwiększenie liczby lokali socjalnych w zasobach Gminy z 658 w 2004 r. do 1.026 w 2008 r. i 1.111 w 2009 r., niemniej nie zapewniły realizacji przyjętych w planie wieloletnim gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy na lata 2004-2008 założeń w zakresie zapewnienia ogółem 2.515 lokali mieszkalnych, w tym 1.815 lokali socjalnych. Spowodowane to było m.in. przeprowadzeniem większej od zakładanej liczby wykwaterowań z budynków zagrożonych ze względu na ich zły stan techniczny (zakładano 700, a zrealizowano 1.262), co w konsekwencji zmniejszyło możliwość pozyskania lokali socjalnych

⁴ uchwała Rady Miejskiej Wrocławia nr XXI/11677/04 z dnia 1 kwietnia 2004 r.

⁵ uchwała Rady Miejskiej Wrocławia nr XXIV/868/08 z dnia 11 września 2008 r.

⁶ ul. Jarocińska 11 i 21, ul. Krotoszyńska 11, ul. Łanowa 5, ul. Kamieńskiego 256, ul. Maślicka 183/189, Pl. Wyzwolenia 3 i 3a, ul. Koreańska 1 i ul. Żmigrodzka 225

⁷ Zarządzenie Prezydenta Nr 4776/05 z dnia 23 lutego 2005 r. i zarządzenie Prezydenta Nr 6568/05 z dnia 28 października 2005 r.

W planie wieloletnim zagospodarowania zasobu mieszkaniowego na lata 2009-2013 założono zwiększenie liczby lokali socjalnych z 1065 w 2009 r. do 1265 w 2013 r., tj. o 200 lokali, co nadal nie zaspokoi istniejących potrzeb w tym zakresie.

W ocenie NIK dotychczasowe działania Gminy w zakresie pozyskiwania lokali socjalnych nie były skuteczne i nie zapewniły istotnej poprawy stopnia zaspokojenia istniejących potrzeb w tym zakresie.

3. Strategia rozwiązywania problemów społecznych dla Gminy Wrocław na lata 2006 – 2016” opracowana w ramach obowiązków określonych w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁸ i przyjęta do realizacji uchwałą Rady Miejskiej Nr LIV/3258/06 z 6 lipca 2006 r. zawierała opis działań Gminy w celu m.in. rozwiązania problemów, wyzwań demograficznych, dotyczących dzieci i młodzieży, niepełnosprawnych i bezdomnych, wsparcia i pomocy rodzinie oraz ograniczenia bezrobocia. Dokument ten określał zakres przewidywanych działań na rzecz przeciwdziałania bezdomności, natomiast nie zawierał odrębnych zapisów o rozwiązywaniu problemów społecznych w zakresie udzielania schronienia osobom bezdomnym .

W badanym okresie Urząd rozwiązywał problemy w zakresie schronienia dla osób bezdomnych poprzez zlecenie organizacjom pozarządowym zadania polegającego na prowadzeniu schronisk, noclegowni i domów dla bezdomnych.

4. W latach 2004-2010 (I kwartał) Urząd nie skorzystał z możliwości pozyskania dofinansowania z dopłat państwa na realizację inwestycji w zakresie lokali socjalnych określonych w ustawie z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2006 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych⁹ oraz w ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych¹⁰. W 2006 r. Gmina wystąpiła z wnioskiem do Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) o finansowe wsparcie z Funduszu Dopłat na pokrycie części kosztów realizacji przedsięwzięcia polegającego na przebudowie budynku hotelowego przy ul. Żmigrodzkiej 225 we Wrocławiu na lokale socjalne, przy czym wniosek ten został rozpatrzony negatywnie, gdyż ww. przedsięwzięcie zakończono przed podpisaniem umowy z BGK, co wykluczyło możliwość jego finansowanie ze środków Funduszu Dopłat.

W złożonych wyjaśnieniach dyrektor Wydziału Spraw Lokalowych jako przyczynę nie występowania z wnioskami o dofinansowanie realizacji inwestycji w zakresie lokali socjalnych podała m.in., że Gmina Wrocław odchodzi od zasady kumulowania lokatorów uprawnionych do tych lokali w jednym miejscu, ze względu na dotychczasowe doświadczenie w prowadzeniu budynku socjalnego przy ul. Koreańskiej 1, ponieważ prowadzi to do konfliktów, powstawania patologii i wiąże się z dodatkowymi kosztami związanymi z usuwaniem skutków dewastacji dokonywanych przez lokatorów.

⁸ Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz.1362 ze zm.

⁹ Dz. U. Nr 145, poz. 1533 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 251, poz. 1844 ze zm.

5. Zasady wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy zostały określone w uchwałach Rady Miejskiej Wrocławia¹¹ zgodnie z art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów. Funkcjonujące uregulowania promowały osoby w trudnej sytuacji materialnej i życiowej m.in. zamieszkujące w mieszkaniach z „przegęszczeniem”, wychowanków domów dziecka, osoby bezdomne, rodziny wielodzietne, a także uwzględniały okres oczekiwania na lokal socjalny. Złożone wnioski o lokal socjalny podlegały weryfikacji pod względem spełniania warunków do uzyskania lokalu socjalnego w oparciu o złożoną dokumentację oraz ankietę weryfikacyjną, a podstawę do zaszeregowania na projekcie listy osób zakwalifikowanych do otrzymania lokalu stanowiła ocena punktowa za spełnianie poszczególnych kryteriów. NIK ocenia pozytywnie przestrzeganie kryteriów określonych w tych zasadach przy rozpatrywaniu wniosków o najem lokali socjalnych. W zbadanych ogółem 53 przypadkach wnioskodawcy spełniali obowiązujące wymogi oraz złożyli wymagane dokumenty, analiza sposobu dokonywania wyliczeń punktacji przyjętej przy kwalifikacji wniosków o przydział lokalu socjalnego w 6 przypadkach (tj. 11,3%) wykazała jednak występowanie drobnych uchybień w naliczaniu punktacji, przy czym nie miały one wpływu na zakwalifikowanie wnioskodawców do zawarcia umów najmu

6. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację zadań dotyczących stanu technicznego lokali i pomieszczeń mieszkalnych przeznaczonych dla osób najuboższych. Wykonujący w imieniu Urzędu zarządcy komunalnym zasobem mieszkaniowym Zarząd Zasobu Komunalnego we Wrocławiu oraz Wrocławskie Mieszkania spółka z o.o. prowadziły dla 10 budynków z lokalami socjalnymi książki obiektów, w których na bieżąco były ewidencjonowane okresowe przeglądy 1-roczone i 5-letnie przeprowadzane w zakresie określonym w ustawie Prawo Budowlane¹². Przeprowadzone w trakcie kontroli oględziny budynków przeznaczonych na lokale socjalne wykazały rażąco złe warunki zamieszkania tylko w przypadku budynku przy ul. Koreańskiej 1. Stwierdzono bowiem bardzo zły stan korytarzy i elewacji (ściany klatek schodowych elewacje ze znacznymi ubytkami zdewastowane przez mieszkańców, pokryte licznymi rysunkami, wulgaryzmami) oraz brak gazu, odłączonego –według wyjaśnień Kierownika BOK - dla bezpieczeństwa mieszkańców. W pozostałych 9 budynkach warunki zamieszkania oceniono jako dobre lub dostateczne.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura we Wrocławiu wnosi o:

- 1. Zintensyfikowanie działań na rzecz zapewnienia lokali socjalnych osobom pozostającym w niedostatku oraz z tytułu wyroków sądowych m.in. w celu wyeliminowania ponoszenia kosztów związanych z wypłacaniem odszkodowań z tytułu niezapewnienia lokalu socjalnego.***
- 2. Rozważenie możliwości utworzenia noclegowni na terenie miasta Wrocławia w celu zwiększenia stałej liczby miejsc zapewniających schronienie dla osób bezdomnych***

¹¹ uchwała RMW :nr L/1744/02 z 4 lipca 2002 r., nr XXXVII/2420/05 z 21 kwietnia 2005 r., nr XIII/291/07 z 25 października 2007 r., nr XXXVII/1189/09 z 9 lipca 2009 r.

¹² j.t. Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Prezydenta o nadesłanie, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezydentowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK o sposobie ich rozpatrzenia.