

BIURO RADY MIEJSKIEJ  
BRM. 033. 32. 2020  
08-09-2020

ratusz@um.starogard.pl ; bobowo@bobowo.gmina.pl ; sekretariat@kaliska.pl ; ug.lubichowo@wp.pl ; gminaosieczna@home.pl ; urzadz@osiek.gda.pl ; skarszewy@skarszewy.pl ; gminaskorzcz@gminaskorzcz.pl ; ug@smetowograniczne.pl ; urzadz@pelplin.pl ; urzadz@subkowy.pl ; urzadz@gmina-tczew.pl ; sekretariat@gniew.pl ; urzadz@morzeszczyn.pl ; urzadz@wejherowo.pl ; sekretariat@choczewo.com.pl ; gniewino@gniewino.pl ; kancelaria@gminalinia.com.pl ; sekretariat@luzino.pl ; sekretariat@leczyce.pl ; kancelaria@szemud.pl ; sekretariat@ug.wejherowo.pl ; sekretariat@dzierzgon.pl ; wojt@mikolajkipomorskie.pl ; urzadz@starydzierzgon.pl ; sekretariat@gminastarytarg.pl ; sztum@sztum.pl ; um@um.bedzin.pl ; czeladz@um.czeladz.pl ; sekretariat@wojkowice.pl ; sekretariat@bobrowniki.pl ; gmina@mierzecice.pl ; urzadz@psary.pl ; siewierz@siewierz.pl ; um@slawkow.pl ; sekretariat@szczyrk.pl ; info@bestwina.pl ; sekretariat@buczkowice.pl ; um@um.czechowice-dziedzice.pl ; sekretariat@jasienica.pl ; sekretariat@jaworze.pl ; ug@kozy.pl ; ors@porabka.pl ; ug@wilamowice.pl ; sekretariat@wilkowice.pl ; urzadz@um.cieszyn.pl ; sekretariat@ustron.pl ; um@wisla.pl ; poczta@brenna.org.pl ; sekretariat@chybie.pl ; debowiec@debowiec.cieszyn.pl ; urzadz@goleszow.pl ; ug@hazlach.pl ; urzadz@ug.istebna.pl ; um@um.skoczow.pl ; sekretariat@um.strumien.pl ; ug@zebrzydowice.pl ; sekretariat@blachownia.pl ; ug@dabrowazielona.pl ; gmina@janow.pl ; poczta@kamienicapolska.pl ; ug@klopnice.pl ; umig@koniecpol.pl ; sekretariat@konopiska.pl ; ug@kruszyna.pl ; wojt@lelow.pl ; ug@mstow.pl ; ug@mykanow.pl ; sekretariat@olsztyn-jurajski.pl ; poczesna@poczesna.pl ; przyrow@przyrow.pl ; ug@redziny.pl ; sekretariat@wp.pl ; um@knurow.pl ; info@pyskowice.pl ; urzadz@gminy@gieraltowice.pl ; ug@pilchowice.pl ; gmina@rudziniec.pl ; um@sosnicowice.pl ; sekretariat@toszek.pl ; info@wielowies.pl ; sekretariat@gminaklobuck.pl ; umig@krzepice.pl ; gmina\_lipie@poczta.onet.pl ; ug@miedzno.pl ; sekretariat@opadow.gmina.pl ; sekretariat@panki.pl ; ug@gminapopow.pl ; ug@gminaprzystajn.pl ; ug@wreczyca-wielka.pl ; um@lubliniec.pl ; gmina@boronow.pl ; gmina@ciasna.pl ; gmina@herby.pl ; gmina@kochanowice.pl ; koszeccin@koszeccin.pl ; urzadz@pawonkow.pl ; urzadz@wozniki.pl ; burmistrz@laziska.pl ; um@mikolow.eu ; um@orzese.pl ; ug@ornontowice.pl ; urzadz@wry.pl ; urzadz@miastomyszkow.pl ; info@kozieglowy.pl ; urzadz@niegowa.pl ; sekretariat@ugporaj.pl ; sekretariat@umigzarki.pl ; gmina@goczalkowicezdroj.pl ; gmina@kobior.pl ; urzadz@miedzna.pl ; gmina@pawlowice.pl ; pszczyna@pszczyna.pl ; gmina@suszec.pl ; boi@um.raciborz.pl ; urzadz@kornowac.pl ; um@krzanowice.pl ; ug@krzyzanowice.pl ; poczta@kuzniaraciborska.pl ; ug@nedza.pl ; urzadz@gizycko.pl ; ugg@ugg.pl ; kruklanki2@wp.pl ; urzadz@gminamilki.pl ; burmistrz@miastoryn.pl ; sekretariat@wydmyny.pl ; um@umilawa.pl ; urzadz-miasta@lubawa.pl ; gmina@gmina-ilawa.pl ; um.kisielice@kisielice.pl ; urzadz@gminalubawa.pl ; susz@susz.pl ; urzadz@zalewo.pl ; umketrzyn@miastoketrzyn.pl ; sekretariat@barciany.pl ; sekretariat@gminaketrzyn.pl ; ugim\_korsze@korsze.pl ; gmina@ugreszel.pl ; sekretariat@gminasrokowo.pl ; um@lidzbarkwarminski.pl ; sekretariat@gminakiwity.pl ; gminalidzbark@pnet.pl ; sekretariat@lubomino.ug.gov.pl ; umig@orneta.pl ; sekretariat@mragowo.um.gov.pl ; mikolajki@mikolajki.pl ; poczta@gminamragowo.pl ; gmina@piecki.com.pl ; sorkwity.gmina@mragowo.net ; gmina@janowiec.com.pl ; sekretariat@janowo.pl ; gmina@kozlowo.pl ; um@nidzica.pl ; urzadz@umnowemiasto.pl ; ugb@gminabiskupiec.pl ; ug@grodziczno.pl ; urzadz@gminy@kurzetnik.pl ; urzadz@gminanml.pl ; gmina@kowaleockie.eu ; um@um.olecko.pl ; ug@swietajno.pl ; sekretariat@wieliczki.pl ; sekretariat@barczewo.pl ; ratusz@biskupiec.pl ; urzadz.miasta@dobremiasto.com.pl ; ug@ugdywity.pl ; gmina@gietrzwald.pl ; um@jeziorany.com.pl ; sekretariat@jonkowo.pl ; ug\_kolno@poczta.onet.pl ; ratusz@olsztynek.pl ; ug@purda.pl ; stawiguda@stawiguda.pl ; gmina@swiatki.pl

Cc: Sikora Natasza

Subject: Informacja o wynikach kontroli P/19/033 „Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach”.

Szanowni Państwo,

w załączeniu przesyłam informację o wynikach kontroli P/19/033 „Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach”.

<https://www.nik.gov.pl/plik/id,22542,vp,25227.pdf>

URZĄD MIEJSKI  
w Cieszynie  
Wpł. 04. 09. 2020  
Wysl. .... Zaiatw. Sekretarza  
L.dz. BRM. 4100 zat. 0.....

Z poważaniem,

Dominik Łuniewski

Departament Infrastruktury

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Sesja Wiceprzewodniczący  
Rady Miejskiej Cieszyna  
Bielski  
Lukasz Bielski

T-2-12 BRM / Do wiadomości  
Sekretarz Miasta  
Stanisław Kamecki  
2020-09-04. 12:03



KIN.430.015.2019  
Nr ewid. 16/2020/P/19/033/KIN

Informacja o wynikach kontroli

**DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ  
NA RZECZ ZASPOKAJANIA POTRZEB MIESZKANIOWYCH  
GOSPODARSTW DOMOWYCH O NISKICH DOCHODACH**

DEPARTAMENT INFRASTRUKTURY

## **MISJA**

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

## **WIZJA**

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

### **Informacja o wynikach kontroli**

**Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach**

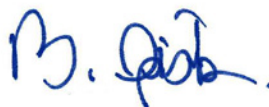
p.o. Dyrektor Departamentu Infrastruktury



Marek Maj

### **Akceptuję:**

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Marek Opiola

### **Zatwierdzam:**

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 07. 05. 2020

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00  
[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA .....	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	8
4. WNIOSKI.....	13
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	14
5.1. Działania ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa służące wspieraniu gmin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach .....	14
5.1.1. Działania organizacyjne i prawne służące wspieraniu gmin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach .....	14
5.1.2. Instrumenty finansowe umożliwiające gminom zwiększenie dostępności mieszkań dla gospodarstw domowych o niskich dochodach .....	17
5.2. Działania gmin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach .....	22
5.2.1. Diagnozowanie potrzeb osób ubiegających się o pomoc mieszkaniową od gminy oraz określanie zasad najmu lokali.....	22
5.2.2. Gospodarowanie mieszkaniowym zasobem .....	28
5.2.3. Inwestycje mieszkaniowe gmin .....	33
6. ZAŁĄCZNIKI.....	38
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	38
6.2. Wyniki z badania kwestionariuszowego dotyczącego mieszkaniowego zasobu gmin .....	42
6.3. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	61
6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	70
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	71
6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli .....	72
6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra .....	75

## Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

<b>BGK</b>	Bank Gospodarstwa Krajowego obsługujący FD i FTiR, nie jest jednostką kontrolowaną;
<b>FD</b>	Fundusz Dopłat obsługiwany przez Bank Gospodarstwa Krajowego w celu bezwrotnego finansowego wsparcia budownictwa zwiększającego zasób lokali mieszkalnych oraz lokali i pomieszczeń z zakresu pomocy społecznej, służących zaspokajaniu potrzeb osób o niskich i przeciętnych dochodach;
<b>Fundusz Termomodernizacji lub FTiR</b>	Fundusz Termomodernizacji i Remontów obsługiwany przez Bank Gospodarstwa Krajowego w celu realizacji przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontowych oraz wypłat rekompensat dla właścicieli budynków mieszkalnych, w których były lokale kwaterunkowe. Formy pomocy: premia termomodernizacyjna, premia remontowa, premia kompensacyjna;
<b>IRMiR</b>	Instytut Rozwoju Miast i Regionów;
<b>lokal socjalny</b>	lokal nadający się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, którego powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m <sup>2</sup> , a w wypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m <sup>2</sup> , przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie (art. 2 ust.1 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, w brzmieniu obowiązującym do dnia 20 kwietnia 2019 r.), od 21 kwietnia 2019 r. pojęcie to nie jest już przez ustawodawcę używane;
<b>Minister</b>	minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Od 16 listopada 2015 r. był to Minister Infrastruktury i Budownictwa, od 9 stycznia 2018 r. – Minister Infrastruktury, od 22 stycznia 2018 r. – Minister Inwestycji i Rozwoju – od 15 listopada 2019 r. do zakończenia kontroli – Minister Rozwoju;
<b>NPM</b>	Narodowy Program Mieszkaniowy, przyjęty uchwałą nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego;
<b>ustawa o finansowym wsparciu</b>	ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (Dz.U. z 2018 r. poz. 2321, tj. ze zm.);
<b>ustawa o ochronie praw lokatorów</b>	ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1182 tj.);
<b>zasób mieszkaniowy komunalny</b>	lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów (art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie praw lokatorów, w brzmieniu obowiązującym do 20 kwietnia 2019 r.), definicja używana od 21 kwietnia br. została zawarta w załączniku 6.3.

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działania organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach były skuteczne?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy podejmowane przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa działania organizacyjne i prawne służyły wspieraniu gmin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach?
2. Czy przyjęte przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa instrumenty finansowe wspierania budownictwa mieszkaniowego, umożliwiły gminom zwiększenie dostępności mieszkań dla gospodarstw domowych o niskich dochodach?
3. Czy gminy rzetelnie diagnozowały potrzeby osób ubiegających się o pomoc mieszkaniową i określiły zasady najmu sprzyjające zaspokajaniu tych potrzeb?
4. Czy gminy efektywnie gospodarowały mieszkaniowym zasobem?
5. Czy inwestycje mieszkaniowe prowadzone przez gminy służyły zaspokajaniu potrzeb gospodarstw domowych o niskich dochodach?
6. Czy gminy skutecznie wykorzystywały instrumenty finansowego wsparcia rozwoju budownictwa komunalnego z budżetu państwa?

## Jednostki kontrolowane

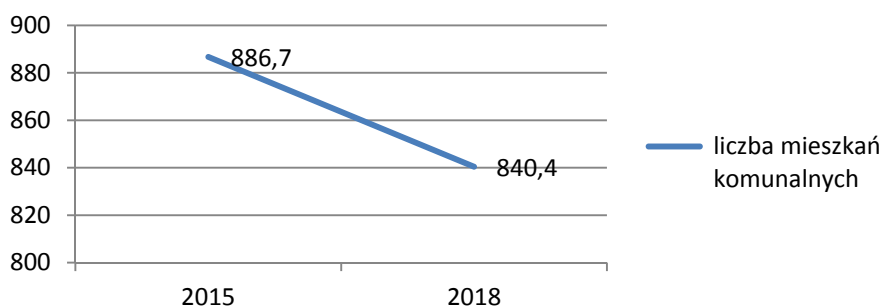
Ministerstwo Rozwoju  
11 gmin

W Polsce, około 10% Polaków zamieszkuje lokale przeludnione i w złym stanie technicznym. Wskaźnik deprywacji<sup>1</sup> plasuje Polskę na piątym miejscu od końca w Europie według Eurostatu<sup>2</sup>.

Z danych publikowanych przez GUS<sup>3</sup> wynika, że liczba mieszkań komunalnych w zasobach gmin spadła z 886,7 tys. mieszkań w 2015 r., do 840,4 tys. mieszkań w 2018 r.<sup>4</sup> Pomimo zmniejszającej się liczby lokali w zasobach komunalnych i rosnącej liczby osób oczekujących na te lokale, w zasobach gmin pozostaje nadal 49,5 tys. pustostanów.

Wykres nr 1

Liczba mieszkań komunalnych w Polsce (w tys.)



Źródło: dane GUS.

Tendencję spadkową liczby lokali w zasobach gminnych, potwierdzają również raporty Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR<sup>5</sup>, według których zasoby mieszkaniowe w gminach z roku na rok maleją, a gminy rzadko inwestują w budownictwo komunalne. Spośród 669 miast objętych analizą, aż w 306 nie przeprowadzono żadnych remontów gminnych zasobów mieszkaniowych. Za jedną z głównych przyczyn tego stanu uznano m.in. niskie stawki czynszów, które nie wystarczają na pokrycie kosztów eksploatacyjnych zasobu oraz czynszowe lokatorów. Według raportu IRMiR, w ciągu ostatnich 10 lat kwota, na którą zadłużeni są mieszkańcy lokali komunalnych z tytułu czynszów osiągnęła ok. 4 mld zł<sup>6</sup>. Z kolei, z informacji BIG InfoMonitor<sup>7</sup> wynika, że przeciętnie jedna osoba wpisana do rejestru dłużników z powodu niepłacenia czynszów ma do zwrotu ponad 17,2 tys. zł, a wpisanych podmiotów jest ponad 10 tysięcy. Przy średniej kwocie czynszu za lokal o pow. 40 m<sup>2</sup> wynoszącej 404 zł, średnie zaległości dotyczą 43 miesięcznych płatności czynszowych. W 2018 r. wykonano z tego tytułu

<sup>1</sup> Deprywacja materialna to używany w wielu krajach wskaźnik (standard Eurostatu) niemożności zaspokojenia pewnych podstawowych potrzeb dostosowanych do europejskich warunków życia.

<sup>2</sup> Ec.europa.eu

<sup>3</sup> <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>

<sup>4</sup> Za rok 2017 GUS nie opublikował danych.

<sup>5</sup> <http://obserwatorium.miasta.pl/biblioteka/raporty-opm/>

<sup>6</sup> W badanych 687 miastach.

<sup>7</sup> <https://media.bik.pl/informacje-prasowe/388819/big-infomonitor-dlugi-czynszowe-siegaja-136-mln-zl>

Źródło: Biuro Informacji Gospodarczej InfoMonitor, która jako jedna z instytucji komercyjnych prowadzi rejestr dłużników i przetwarza dane zebrane przez Biuro Informacji Kredytowej (z instytucji gromadzącej dane o historii kredytowej klientów banków, kas oszczędnościowo-kredytowych i pozabankowych instytucji pożyczkowych) i udostępnia je bankom.

Jednostki biorące udział w badaniu kwestionariuszowym

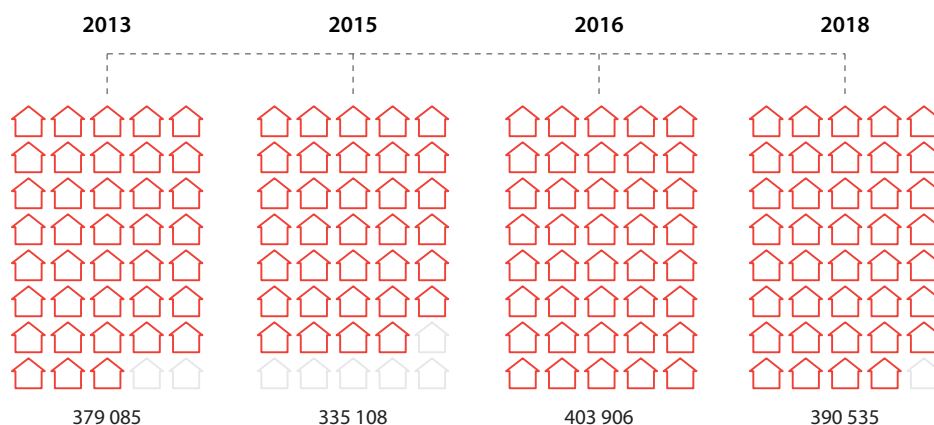
622 gminy

Okres objęty kontrolą 2016–2019 (I połowa)

eksmisje z 5,8 tys. lokali mieszkalnych, z czego najwięcej, bo aż 70,8% dotyczyło lokali gminnych.

Powyższe potwierdzają dane GUS<sup>8</sup>, wskazujące na gwałtowny wzrost kwoty zadłużenia mieszkań komunalnych z 2255 mln zł w 2016 r. do 4189,5 mln. zł w 2018 r., przy nieznacznym spadku w 2018 r. liczby zadłużonych gospodarstw domowych.

Infografika nr 1  
Liczba zadłużonych mieszkań komunalnych



Źródło: dane GUS.

Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych w istotnym stopniu determinuje jakość życia i rozwoju każdego człowieka, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak również w szeroko rozumianym kontekście społecznym. Kontrola została podjęta, z uwagi na utrzymujący się od wielu lat deficyt mieszkań dostępnych dla gospodarstw domowych o niskich dochodach, a dotychczasowe działania gmin realizowane w ramach zadań własnych, jak również pomoc finansowa z budżetu państwa na budownictwo komunalne nie przyniosły oczekiwanych efektów.

Oceny prezentowane w informacji oparte są na kontrolach 12 podmiotów oraz badaniach kwestionariuszowych<sup>9</sup>. Sposób i tryb przeprowadzenia tych badań oraz ich szczegółowe wyniki przedstawiono w załączniku 6.2.

<sup>8</sup> <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>

<sup>9</sup> W badaniu wzięły udział 622 gminy z 800 do których skierowano zapytanie.

## 2. OCENA OGÓLNA

Podejmowane przez organy administracji publicznej działania na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach nie były skuteczne.

Gminy, pomimo realizowanych działań, nie doprowadziły do poprawy sytuacji osób oczekujących na mieszkania komunalne. W 11 kontrolowanych gminach, liczba gospodarstw domowych oczekujących na mieszkanie od gminy wzrosła o 30%, a czas oczekiwania na lokal wynosił nawet 17 lat.

Do 21 kwietnia 2019 r. przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów pozbawiały gminy możliwości podwyższenia czynszu, w razie poprawy sytuacji materialnej najemcy, rozwiązania umowy najmu, gdy lokal zajmowany ma nieproporcjonalnie dużą powierzchnię w stosunku do liczby zamieszkujących go osób czy też możliwości okresowej weryfikacji kryterium dochodowego najemcy. W ocenie NIK ograniczało to znacznie możliwości gmin w odzyskiwaniu lokali oraz ponownego dysponowania nimi na rzecz gospodarstw domowych o niskich dochodach.

Przepisy nie nakładały również obowiązku składania przez osoby ubiegające się o najem deklaracji o wysokości dochodów gospodarstwa domowego, oświadczenia o stanie majątkowym oraz na żądanie gminy, oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości.

Jednocześnie, gminy zawiązywały progi dochodowe uprawniające do ubiegania się o przyznanie lokalu komunalnego, a także nie zapewniły kontroli społecznej procesu przyznawania mieszkań. Działania te nie pozwalały na precyzyjne kierowanie pomocy mieszkaniowej do grupy osób znajdującej się w najtrudniejszej sytuacji ekonomicznej.

Niska ściągalność należności z tytułu najmu lokali oraz niewłaściwa polityka czynszowa kontrolowanych gmin, skutkowałą brakiem środków finansowych na modernizację i remont istniejącego zasobu, a w konsekwencji doprowadziły do konieczności wyłączenia budynków i lokali z użytkowania ze względu na zły stan techniczny.

NIK pozytywnie ocenia podejmowanie przez gminy inwestycji służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, jednak ich liczba tylko w niewielkiej części pokrywała potrzeby w tym zakresie i, pomimo oddania do użytkowania 552 nowo wybudowanych lokali mieszkalnych przez kontrolowane gminy<sup>10</sup>, na koniec 2018 r. na mieszkanie nadal oczekiwały 2243 gospodarstwa domowe. Ponadto, powstałe w wyniku zrealizowanych inwestycji lokale mieszkalne stanowiły jedynie 0,6% całego zasobu.

W większości skontrolowanych gmin, wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gmin były niekompletne bądź nie było ich w ogóle. Ponadto, nierealizowanie zadań zawartych w uchwalonych programach, miało negatywny wpływ na podejmowanie przez gminy racjonalnych decyzji właścicielskich w zakresie gospodarowania zasobem.

NIK pozytywnie ocenia podejmowane przez Ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa działania organizacyjne i prawne służące opracowaniu i realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego.

Przyjęte zmiany w zakresie zasad najmu lokali komunalnych, a także korzystania przez gminy z instrumentów finansowych na inwestycje, remonty i modernizacje w ocenie NIK, stwarzają warunki do racjonalnego gospodarowania zasobem mieszkaniowym gmin i mogą przyspieszyć zapewnienie lokali mieszkalnych dla gospodarstw domowych o niskich dochodach. Efektów tych działań nie odnotowano w okresie objętym kontrolą, gdyż wprowadzone zmiany weszły w życie w kwietniu 2019 r.

**Nieskuteczne działania organów administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych**

<sup>10</sup> Dobrane do kontroli celowo z uwagi na realizowane inwestycje.



### 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

#### Nowe zasady najmu lokali od gmin

Podjęte przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa działania organizacyjne i prawne, służyły wspieraniu gmin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. W okresie objętym kontrolą, Minister opracował projekt Narodowego Programu Mieszkaniowego, uwzględniającego działania na rzecz gospodarstw domowych o najniższych dochodach oraz przygotował wdrożenie rozwiązań prawnych ułatwiających gminom realizację zadania własnego, jakim jest tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej.

Zapisy ustawy o ochronie praw lokatorów nie dawały gminom szeregu uprawnień w zarządzaniu zasobem, co zmieniły zainicjowane przez Ministra zmiany wprowadzone w ustawie o ochronie praw lokatorów, które zwiększyły kompetencje gmin w gospodarowaniu zasobem komunalnym poprzez m.in. możliwość: podwyższenia czynszu, w razie poprawy sytuacji materialnej najemcy, rozwiązania umowy najmu, gdy najemca posiada tytuł prawny do innego lokalu nie tylko w danej miejscowości, ale również pobliskiej, rozwiązania umowy najmu z jednoczesnym zaoferowaniem lokalu zamiennego w sytuacji, gdy lokal zajmowany ma nieproporcjonalnie dużą powierzchnię w stosunku do liczby zamieszkujących. Narzędzia te pozwalają gminom bardziej elastycznie i racjonalnie gospodarować mieszkaniowym zasobem, w tym umożliwiają pozyskiwanie przez gminę lokali wcześniej wynajętych, w sytuacji, gdy nastąpiła znaczna poprawa sytuacji materialnej i społecznej danego najemcy, i przekazywanie tych lokali oczekującym na mieszkanie od gminy.

NIK zwraca uwagę, że efekty tych działań wystąpią po okresie objętym kontrolą, gdyż wprowadzone zmiany weszły w życie dopiero w kwietniu 2019 r. Ponadto, rozwiązania prawne poprawiające dostępność lokali dla gospodarstw domowych o najniższych dochodach, poprzez wprowadzone uprawnienie do wypowiedzenia umowy najmu przez gminę z powodu zbyt dużej powierzchni lokalu oraz możliwa okresowa weryfikacja kryterium dochodowego najemcy, mają zastosowanie jedynie do umów zawartych po dniu wejścia w życie tych przepisów tj. od 21 kwietnia 2019 r. Nie negując zasadności ochrony przez ustawodawcę praw nabytych lokatorów, NIK wskazuje, że wszystkie umowy najmu zawarte przed tym terminem, pozostaną nadal bez możliwości ich weryfikacji oraz prawa odzyskania lokalu do ponownego dysponowania na rzecz osób oczekujących na lokal. [str. 14–17]

#### Ułatwienia w korzystaniu z instrumentów finansowych BGK

Głównym instrumentem wsparcia gmin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach był program budownictwa socjalnego i komunalnego, realizowany na podstawie przepisów ustawy o finansowym wsparciu. Określał on bezzwrotny model finansowania tych działań ze środków Funduszu Dopłat. W okresie objętym kontrolą, Minister opracował i wdrożył zmiany w instrumentach finansowego wspierania rozwoju budownictwa komunalnego i utrzymania w należyłym stanie technicznym mieszkaniowego zasobu gmin. Celem tych zmian było zwiększanie w gminach dostępności mieszkań dla gospodarstw domowych o niskich dochodach. Wprowadzone rozwiązania, dotyczyły w szczególności: zniesienia zakazu łączenia wsparcia w ramach programu ze środków

UE, możliwości dofinansowania tworzenia tymczasowych pomieszczeń oraz zwiększenie udziału finansowego wsparcia. NIK pozytywnie ocenia również działania Ministra dotyczące uproszczenia procedury składania wniosków do BGK o dofinansowanie przedsięwzięć prowadzonych przez gminy, poprzez likwidację ograniczeń czasowych ich składania<sup>11</sup>, tj. dwóch edycji w ciągu roku. Od początku 2019 r. wnioski po spełnieniu wymagań formalnych, przyjmowane są w systemie ciągłym, aż do wyczerpania dostępnych środków. [str. 17–21]

Sprawozdania z realizacji działań w ramach NPM w 2017 i 2018 r. sporządzono nierzetelnie, przedstawiając w nich osiągnięte wartości mierników odnoszące się do wcześniejszego (o rok) okresu sprawozdawczego. Ponadto, w sprawozdaniu z działań realizowanych w 2017 r., nie podano osiągniętych wartości 10 z 12 mierników. Nieprawidłowości te uniemożliwiały dokonanie na podstawie ww. sprawozdań oceny skuteczności i efektywności działań podejmowanych w ramach NPM w roku objętym sprawozdaniem. Przyczyną był brak dostosowania terminu sporządzania sprawozdań przez Ministra do daty publikacji danych przez GUS, które stanowiły podstawę do przedstawienia poziomu osiągniętych mierników. [str. 17]

Sprawozdania z NPM

W latach 2016–2019 (I półrocze) potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach kontrolowanych gmin pozostawały niezrealizowane. Liczba gospodarstw domowych oczekujących na mieszkanie wzrosła o ponad 30%, a czas oczekiwania na przyznanie mieszkania komunalnego lub socjalnego wynosił odpowiednio: od 34 dni do 17 lat oraz od pięciu dni do prawie 12 lat.

Wzrost potrzeb mieszkaniowych w gminach

Powyższą tendencję potwierdzają wyniki badań kwestionariuszowych przeprowadzonych w 622 gminach. Liczba gmin, w których na koniec roku pozostawały niezrealizowane wnioski o najem mieszkania komunalnego wzrosła z 427 w 2016 r. do 451 w 2018 r., tj. potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach, pozostawały niezrealizowane w ponad 73% gmin. [str. 22–24]

W ocenie NIK na zwiększenie liczby gospodarstw domowych ubiegających się o przyznanie mieszkania od gminy mogło mieć wpływ nierzetelne ustalenie przez gminy kryteriów dochodowych uprawniających do najmu mieszkania gminnego.

Brak analiz przy określaniu kryterium dochodowego

Jedynie trzy (z 11) kontrolowane gminy, dokonywały analizy lub badań pozwalających na określenie poziomu kryterium dochodowego dla wyboru przyszłych najemców. W pozostałych gminach, kryterium dochodowe nie było dostosowywane do sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców. Wprowadzano kryteria stosowane w innych, niekoniecznie podobnych gminach, co mogło skutkować ustaleniem zawyżonych progów dochodowych uprawniających do ubiegania się o najem mieszkania komunalnego. Głównym powodem był brak wymagań ustawowych w tej kwestii.

<sup>11</sup> Do tej pory wnioski mogły być składane jedynie w ramach dwóch, ograniczonych czasowo, edycji w ciągu roku, tj. wiosennej i jesiennej.

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Ponadto w przypadku dwóch gmin nie prowadzono weryfikacji dochodów osób ubiegających się o lokal komunalny, ani okresowo, ani przed zawarciem umowy, co mogło spowodować przyznanie mieszkań osobom do tego nieuprawnionym. [str. 25]

### Zmniejszenie zasobów mieszkaniowych gmin

Jedną z przyczyn pogłębiającego się problemu z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach w kontrolowanych gminach był zmniejszający się zasób mieszkaniowy. W okresie objętym kontrolą, pomimo zakończenia nowych inwestycji, zmniejszyła się liczba lokali komunalnych znajdujących się w zasobach kontrolowanych gmin o 704 lokale, tj. z 97 664 lokali w 2016 r. do 96 960 w I połowie 2019 r. Główną przyczyną spadku liczby lokali była ich sprzedaż, wyłączenia z użytkowania z powodu złego stanu technicznego oraz niskie tempo pozyskiwania nowych lokali. Liczba wyłączonych z użytkowania budynków i lokali w kontrolowanych gminach wzrosła z 226 budynków i 2366 lokali w 2016 r. do 289 budynków oraz 2852 lokali w roku 2019. W tym samym okresie w gminach tych oddano do użytku 552 nowo wybudowane lokale mieszkalne.

Sytuacji tej nie zmieniły prowadzone przez kontrolowane gminy inne działania (poza budową nowych budynków i lokali mieszkalnych) służące zwiększeniu mieszkaniowego zasobu: jak zakup lokalu lub budynku mieszkalnego, udziału we współwłasności lub inwestycje modernizacyjne przekształcające lokale użytkowe na mieszkalne, a także przystosowujące pustostany do potrzeb mieszkaniowych. [str. 30–31]

### Koszty utrzymania zasobów mieszkaniowych gmin oraz źródła ich pozyskania

Brak środków na remonty, modernizacje i budowę nowych mieszkań był główną przyczyną zmniejszania się zasobu mieszkaniowego kontrolowanych gmin. Brak środków wynikał głównie z przyjętej w gminach polityki czynszowej, która nie umożliwiła pokrycia kosztów utrzymania zasobów mieszkaniowych oraz niskiej ściągalności czynszów. Wyniki kontroli wskazują, że o ile w trzech (z 11) kontrolowanych gminach przychody z czynszów wystarczyły na pokrycie bieżących kosztów eksploatacyjnych lokali mieszkalnych, to już w żadnej nie wystarczyły one na pokrycie wydatków remontowych i modernizacyjnych zasobu. Ponadto w sześciu spośród 11 kontrolowanych gmin nastąpił wzrost zadłużenia najemców lokali komunalnych. Pomimo to, jedynie dwie gminy, podjęły działania związane z motywowaniem najemców lokali do spłat zadłużenia, co NIK ocenia jako dobrą praktykę. Zadłużenie w tych gminach w okresie objętym kontrolą zmniejszyło się.

Powyższe braki środków, powodowały konieczność bieżącego finansowania przez gminy zasobu z innych źródeł, takich jak przede wszystkim sprzedaż budynków i lokali, co dodatkowo wpływało na zmniejszanie się zasobu mieszkaniowego gmin. [str. 31–33]

### Odszkodowania z tytułu niewykonania wyroków sądowych

Brak wywiązywania się gmin z obowiązku dostarczenia lokali socjalnych, skutkowało wypłacaniem przez gminy odszkodowań. W latach 2016–2019 (I połowa), kontrolowane gminy wypłaciły odszkodowania z tego tytułu w łącznej wysokości 9532,2 tys. zł. [str. 27–28]

Brak środków na remonty i modernizację zasobu mieszkaniowego kontrolowanych gmin, nabiera szczególnego znaczenia z uwagi na strukturę wiekową zasobu mieszkaniowego<sup>12</sup>. Według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r. 81% zasobu kontrolowanych gmin stanowiły budynki wybudowane przed 1945 r., a brak środków na ich remonty skutkowało wzrostem liczby pustyń stanów niezdatnych do użytkowania z uwagi na bardzo zły stan techniczny. Budynki wybudowane i oddane do użytkowania w okresie od początku 2017 r. do połowy 2019 r. stanowiły jedynie 0,4% wszystkich w zasobie mieszkaniowym kontrolowanych gmin. [str. 29]

Struktura wiekowa  
zasobu mieszkaniowego gmin

We wszystkich kontrolowanych gminach obowiązywały uchwały o zasadach wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy. W czterech z nich, przyjęte zasady nie obejmowały wszystkich elementów wymaganych art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, tj. nie określono w nich m.in.: warunków lokalowych kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy, trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz zasad poddania tych spraw kontroli społecznej. Częstą przyczyną była opieślność urzędników w dostosowaniu zasad najmu do obowiązujących przepisów. [str. 24–25]

Określanie przez gminy  
zasad najmu lokali

W pięciu (z 11) kontrolowanych gmin nie zapewniono kontroli społecznej procesu najmu lokali mieszkalnych, której sposób realizacji, zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o najmie lokali, gmina powinna określić w uchwale. W gminach tych nie powołano komisji społecznych lub nie zapewniono ich niezależności od organu wykonawczego gminy, tj. wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. W dwóch gminach, jako jedyną formę kontroli społecznej przyjęto wywieszenie list uprawnionych do zawarcia umowy najmu. W ocenie NIK, opublikowane listy są efektem rozpatrzenia wniosków, które nie podlegają odwołaniu, a przez to kontroli innego organu, stąd istnieje konieczność społecznej weryfikacji procesu przydzielania mieszkań. Główną przyczyną tych nieprawidłowości, był brak precyzyjnych wymagań ustawowych kwestii kontroli społecznej, a przez to różne interpretacje sposobu spełnienia ich wymagań. NIK zwraca uwagę, że znowelizowane przepisy nie określiły w ustawie o ochronie praw lokatorów zasad poddawania kontroli społecznej procesu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali w gminach.

Brak zapewnienia  
kontroli społecznej  
procesu najmu lokali

Zdaniem NIK brak szczegółowych rozwiązań w tym zakresie, jak wskazują wyniki kontroli, powoduje, że proces najmu mieszkań oraz jego kontrola społeczna nie zapewnia transparentności procesu przydziału mieszkań. [str. 26–27]

Jedynie pięć z 11 gmin objętych badaniami miało, uchwalone kompletne wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem, do czego zobowiązywał art. 21 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. W pozostałych gminach, albo nie uchwalono aktualnych programów, bądź programy nie zawierały wszystkich regulacji wymaganych w ustawie, w tym m.in.: prognozy dotyczącej wielkości i stanu technicznego zasobu mieszka-

Brak lub niekompletność  
wieloletnich programów  
gospodarowania  
mieszkaniowym  
zasobem gmin

<sup>12</sup> Miasto Bydgoszcz nie podało struktury zasobu stanowiącego w 100% własność gminy.

niowego gminy w poszczególnych latach, analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji, czy też planowej sprzedaży lokali w kolejnych latach. Nieopracowanie lub niekompletność wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gmin, świadczą o niepostrzeganiu przez gminy tych dokumentów, jako realnych narzędzi prowadzenia racjonalnej polityki mieszkaniowej na szczeblu lokalnym. [str. 28–29]

### Bariery w dostępie do środków Funduszu Dopłat

Podstawowym źródłem finansowania gospodarki mieszkaniowej przez kontrolowane gminy były ich środki własne, przy czym dziewięć gmin realizujących inwestycje mieszkaniowe, korzystało ze środków z Funduszu Dopłat z Banku Gospodarstwa Krajowego<sup>13</sup>. W okresie objętym kontrolą, korzystanie przez gminy z tej formy pomocy uzależnione było od szeregu koniecznych do spełnienia warunków, w tym m.in. obowiązku wyznaczania lokali socjalnych w zasobie mieszkaniowym gmin, w zamian za dofinansowanie budowy mieszkań komunalnych, czy zakazu łączenia finansowego wsparcia ze środkami unijnymi, w ramach jednego przedsięwzięcia. Utrudnienia te zostały wyeliminowane poprzez wprowadzenie nowych zasad korzystania ze środków z FD<sup>14</sup>. Zwiększyła się również wysokość wsparcia, które obecnie może wynieść nawet 60% kosztów przedsięwzięcia. [str. 17–18]

### Zagospodarowanie nowo utworzonych lokali

Większość nowo powstałych mieszkań została od razu zasiedlona. Wyjątkiem była jedna gmina, w której do połowy 2019 r., nie wynajęto jeszcze 11 z 40 lokali mieszkalnych. Jedną z przyczyn niewynajęcia lokali komunalnych była ich niekorzystna lokalizacja, skutkująca odmową ich przyjęcia przez potencjalnych najemców. Zdaniem NIK, szczególnie z uwagi na posiadanie przez gminy ograniczonych środków na nowe inwestycje, ich realizacja powinna być poprzedzona diagnozą oczekiwań społecznych w tym zakresie. [str. 33–37]

<sup>13</sup> Jedna gmina nie uzyskała dofinansowania, pomimo złożenia wniosku do BGK.

<sup>14</sup> Zmiany weszły w życie 1 maja 2018r. (ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu).

## 4. WNIOSKI

1. Podjęcie prac legislacyjnych w celu zdefiniowania minimalnych standardów kontroli społecznej procesu najmu lokali komunalnych, jakie gminy winny zapewnić przy realizacji potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności. **Minister Rozwoju**
2. Wypracowanie z GUS i Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej sposobów pozyskiwania danych niezbędnych do sporządzania sprawozdań z realizacji NPM w celu uczynienia z nich rzetelnego źródła aktualnych informacji, umożliwiającego dokonywanie Radzie Ministrów oceny efektywności i skuteczności realizowanego programu.
1. Prowadzenie działań służących realizacji potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach na podstawie aktualnych i rzetelnie sporządzonych wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gmin. **Gminy**
2. Dostosowanie zasad udzielania pomocy mieszkaniowej do zdiagnozowanych rzeczywistych lokalnych potrzeb mieszkańców oraz dostępnych form ich zaspakajania.
3. Zapewnienie przejrzystości procesu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali mieszkalnych wykorzystując w tym celu kontrolę społeczną.
4. Prowadzenie długofalowej racjonalnej polityki remontowej zapobiegającej dekapitalizacji zasobu, poprzez skuteczniejsze wykorzystanie dostępnych źródeł finansowych.

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. Działania ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa służące wspieraniu gmin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach

#### 5.1.1. Działania organizacyjne i prawne służące wspieraniu gmin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach

Podjęte przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa działania organizacyjne i prawne, służyły wspieraniu gmin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Minister podjął działania organizacyjne i prawne służące opracowaniu i realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego.

Do 21 kwietnia 2019 r. zapisy ustawy o ochronie praw lokatorów pozbawiały gminy możliwości kontrolowania bieżących dochodów osób posiadających umowy najmu na czas nieoznaczony, co ograniczało znacznie możliwości gmin w odzyskiwaniu lokali oraz ponownego dysponowania nimi na rzecz gospodarstw domowych o niskich dochodach. Przygotowane przez Ministra i przyjęte zmiany w zakresie zasad najmu lokali komunalnych, stwarzają warunki do racjonalnego gospodarowania zasobem mieszkaniowym gmin i przyspieszą zapewnienie lokali mieszkalnych dla gospodarstw domowych o niskich dochodach. Jednak wprowadzone zmiany ułatwiające gminom gospodarowanie zasobem i dające uprawnienia do wypowiedzenia umowy najmu przez gminę z powodu zbyt dużej powierzchni lokalu oraz możliwości okresowej weryfikacji kryterium dochodowego najemcy, mają zastosowanie jedynie do umów zawartych po dniu wejścia w życie tych przepisów tj. po 21 kwietnia 2019 r. Oznacza to, że wszystkie umowy najmu zawarte przed tym terminem, pozostaną nadal bez możliwości ich weryfikacji oraz prawa odzyskania lokalu do ponownego dysponowania na rzecz osób oczekujących na lokal.

Wyniki kontroli w 11 gminach (opisane w pkt 5.2.1) wskazują, że w okresie 2016–2019 (I półrocze)<sup>15</sup> potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach nie zostały zaspokojone, a kolejka oczekujących na mieszkanie zwiększyła się o ponad 30%.

Opracowanie  
Narodowego  
Programu  
Mieszkaniowego

Uchwałą Nr 115/2016 z 27 września 2016 r.<sup>16</sup> Rada Ministrów przyjęła NPM – określający politykę mieszkaniową państwa w horyzoncie średniookresowym. Projekt Programu został opracowany przez Departament Mieszkalnictwa w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa<sup>17</sup> i 29 czerwca 2016 r. przekazany do uzgodnień międzyresortowych. Projekt uchwały w sprawie NPM został przekazany również do konsultacji publicznych.

<sup>15</sup> Tj. gdy nie obowiązywały jeszcze nowe regulacje.

<sup>16</sup> Uchwała Nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego, zwana dalej: „Uchwałą w sprawie NPM” lub „Uchwałą”.

<sup>17</sup> Zwane dalej: „MliB”.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przyjęty przez Radę Ministrów Program określa trzy cele szczegółowe:

1. Zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych.
2. Zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową.
3. Poprawę warunków mieszkaniowych społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie efektywności energetycznej.

Dla celu nr 2, w NPM określono trzy mierniki stopnia jego osiągnięcia, tj.:

- zmniejszenie liczby gospodarstw domowych oczekujących na najem mieszkania gminnego (miernik podstawowy), którego wartość w 2014 r. wynosiła 165,2 tys., do (wartości planowane): 140 tys. w 2020 r. – , 70 tys. w 2025 r. – i 0 w 2030 r.;
- zwiększenie liczby miejsc w mieszkaniach chronionych (miernik podstawowy), którego wartość w 2014 r. wynosiła 2,7 tys., do (wartości planowane): 2,9 tys. w 2020 r. – , 3,1 tys. w 2025 r. i 3,3 tys. w 2030 r.;
- zwiększenie liczby miejsc w noclegowniach i schroniskach dla bezdomnych (miernik podstawowy), którego wartość w 2014 r. wynosiła 11,1 tys., do (wartości planowane): 12 tys. w 2020 r. , 13 tys. w 2025 r. i 14 tys. w 2030 r.

Zaproponowany przez Ministra Narodowy Program Mieszkaniowy określił zatem cele oraz mierniki ich osiągnięcia dla działań na rzecz gospodarstw domowych o najniższych dochodach

Podstawowym działaniem określonym w NPM, zmierzającym do osiągnięcia celu nr 2 jest – zwiększenie możliwości gmin w zakresie dostarczania lokali socjalnych/mieszkań komunalnych.

Realizacja przez Ministra zadań wynikających z NPM

Minister, realizując cel określony w NPM, związany ze wsparciem gmin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach, zainicjował proces legislacyjny nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów oraz ustawy o finansowym wsparciu, który w styczniu 2018 r. został już przekazany do sejmu. Efektem tych prac była ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw. Projekt ustawy został poddany konsultacjom społecznym i uzgodnieniom międzyresortowym oraz został odpowiednio zmodyfikowany przy uwzględnieniu zgłoszonych uwag, co znalazło odzwierciedlenie w finalnej wersji ustawy.

Znowelizowane przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów mają na celu zwiększenie dostępności lokali komunalnych dla osób najuboższych oraz znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej. Wprowadzono instrumenty pozwalające na bardziej elastyczne i racjonalne gospodarowanie mieszkaniami przez gminy, w tym możliwość pozyskiwania przez gminę lokali wcześniej wynajętych, w sytuacji gdy nastąpiła znaczna poprawa sytuacji danego najemcy i przekazywanie tych lokali gospodarstwom domowym



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych, oczekujących na mieszkanie od gminy. Zmiana zasad gospodarowania mieszkaniowym zasobem gmin<sup>18</sup>, wprowadziła po raz pierwszy następujące rozwiązania:

- uprawnienie weryfikacji dochodów najemców nie częściej niż co 2,5 roku w odniesieniu do umów najmu zawartych na czas nieoznaczony oraz możliwość podwyższenia czynszu, gdy nastąpi poprawa sytuacji materialnej najemcy (obowiązki te dotyczą nowo zawieranych, tj. od 21 kwietnia 2019 r., umów najmu lub podnajmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy, z wyłączeniem umów najmu socjalnego lokalu);
- umożliwienie rozwiązania umowy najmu nie tylko w sytuacji, gdy najemca posiada tytuł prawny do innego lokalu w tej samej miejscowości, ale również w przypadku, gdy posiada tytuł prawny do innego lokalu w miejscowości pobliskiej;
- wprowadzenie możliwości rozwiązania umowy najmu z jednoczesnym zaoferowaniem lokalu zamiennego w sytuacji, gdy lokal zajmowany ma nieproporcjonalnie dużą powierzchnię w stosunku do liczby zamieszkujących (zmiana ta dotyczy wyłącznie nowych umów, tj. zawieranych od 21 kwietnia 2019 r.);
- wprowadzenie dla osób ubiegających się o najem lokalu komunalnego obowiązku składania: deklaracji o wysokości dochodów gospodarstwa domowego, oświadczenia o stanie majątkowym oraz na żądanie gminy, oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości pod rygorem odpowiedzialności karnej (obowiązek ten dotyczy wyłącznie nowych umów, tj. zawieranych od 21 kwietnia 2019 r.);
- wprowadzenie instytucji najmu socjalnego lokali mieszkalnych w miejsce obowiązku ich wydzielania z zasobu (umożliwia to gminie wynajęcie lub podnajęcie w ramach najmu socjalnego każdego lokalu z zasobu).

Znowelizowane przepisy wprowadziły również zmiany w ustawie o finansowym wsparciu jak np.:

- zniesienie zakazu łączenia wsparcia w ramach programu ze środków Unii Europejskiej;
- likwidację obowiązku wydzielania tzw. ekwiwalentnego zasobu lokali socjalnych;
- wprowadzenie nowego rodzaju przedsięwzięcia umożliwiającego finansowe wsparcie remontu lub przebudowy budynków mieszkalnych wyłączonych z użytkowania;
- dofinansowanie tworzenia tymczasowych pomieszczeń;
- zwiększenie wysokości finansowego wsparcia;
- objęcie programem wsparcia przedsięwzięć polegających na remoncie lub przebudowie istniejących już noclegowni i schronisk dla bezdomnych oraz przedsięwzięć, w wyniku których powstają ogrzewalnie;
- udział gmin (w formie partycypacji) w kosztach budowy mieszkań realizowanych przez inwestora prywatnego w zamian za możliwość wynajmowania mieszkań na zasadach społecznych czynszowych;

<sup>18</sup> Zmienione zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gmin, wprowadzone nowelizacją ustawy o ochronie praw lokatorów, weszły w życie 21 kwietnia 2019 r.

NIK zwraca uwagę, że znowelizowane przepisy nie wprowadziły w ustawie o ochronie praw lokatorów zasad określających minimalne warunki, jakie gminy muszą przyjąć określając tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali oraz sposobu poddawania tych spraw kontroli społecznej. Zdaniem NIK, brak szczegółowych rozwiązań w tym zakresie, a przede wszystkim brak realnej kontroli społecznej, powoduje że proces podejmowania decyzji o najmie mieszkań komunalnych nie jest transparentny.

Ponadto, NIK zwraca uwagę, że Minister nierzetelnie sporządził w 2017 i 2018 r. sprawozdania z realizacji działań w ramach NPM. Uniemożliwiło to dokonanie oceny skuteczności i efektywności działań podejmowanych w ramach NPM w tych latach. W ww. sprawozdaniach, nie tylko przedstawiono osiągnięte wartości mierników odnoszące się do wcześniejszych okresów sprawozdawczych, ale również (w sprawozdaniu za 2017 r.) nie podano osiągniętych wartości 10 z 12 mierników. Nieprawidłowości te uniemożliwiały dokonanie na podstawie ww. sprawozdań oceny skuteczności i efektywności działań podejmowanych w ramach NPM w roku objętym sprawozdaniem. Przyczyną był brak dostosowania terminu sporządzania sprawozdań przez Ministra do daty publikacji danych przez GUS, które stanowiły podstawę do przedstawienia poziomu osiągniętych mierników, co potwierdza treść odpowiedzi Ministra na wystąpienie pokontrolne z 30 marca 2020 r.

Sprawozdania  
z realizacji NPM

### **5.1.2. Instrumenty finansowe umożliwiające gminom zwiększenie dostępności mieszkań dla gospodarstw domowych o niskich dochodach**

W okresie objętym kontrolą minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa przygotował i wdrożył zmiany w stosowanych instrumentach finansowego wsparcia rozwoju budownictwa socjalnego i komunalnego oraz utrzymania w należyтым stanie technicznym mieszkaniowego zasobu gmin. Celem stosowania instrumentów finansowych wsparcia budownictwa mieszkaniowego, było zwiększanie w gminach dostępności mieszkań dla gospodarstw domowych o niskich dochodach.

NIK pozytywnie ocenia działania Ministra, zwiększające dostępność uzyskania bezzwrotnego dofinansowania inwestycji przez gminy na powiększenie zasobu komunalnego oraz budowę lokali na najem, jak również przez spółki gminne i Towarzystwa Budownictwa Społecznego. W ocenie NIK, korzystnym działaniem Ministra było także uproszczenie procedury składania wniosków przez gminy do BGK o dofinansowanie inwestycji mieszkaniowych, poprzez likwidację ograniczeń czasowych składania wniosków.

Efekty tych działań wystąpią po okresie objętym kontrolą, gdyż wprowadzone zmiany weszły w życie dopiero pod koniec kwietnia 2019 r.

Głównym instrumentem wsparcia gmin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach był program budownictwa socjalnego i komunalnego, realizowany na podstawie przepisów ustawy o finansowym wsparciu. Przyjęto bezzwrotny model finansowania, a wsparcie udzielane było z Funduszu Dopłat, za pośrednictwem BGK.

Instrumenty finansowego  
wsparcia budownictwa  
mieszkaniowego gmin  
z Funduszu Dopłat

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ustawie o finansowym wsparciu przewidziano następujące instrumenty finansowe, umożliwiające gminom zwiększenie dostępności mieszkań dla gospodarstw domowych o niskich dochodach:

- finansowe wsparcie na pokrycie części kosztów przedsięwzięć przeznaczonych na tworzenie mieszkaniowego zasobu gminy (art. 3 ustawy o finansowym wsparciu);
- finansowe wsparcie na pokrycie części kosztów przedsięwzięć polegających na tworzeniu lokali mieszkalnych na wynajem, powstających w wyniku realizacji przez inwestora innego niż gmina lub związek gminny (art. 5 ustawy o finansowym wsparciu);
- finansowe wsparcie na pokrycie części kosztów przedsięwzięć polegających na tworzeniu lokali mieszkalnych na wynajem, powstających w wyniku realizacji przez TBS albo spółkę gminną (art. 5a ustawy o finansowym wsparciu);
- finansowe wsparcie na pokrycie części kosztów przedsięwzięć przeznaczonych na tworzenie mieszkań chronionych (art. 6 ustawy o finansowym wsparciu);
- finansowe wsparcie na pokrycie części kosztów przedsięwzięć realizowanych w celu tworzenia zasobu interwencyjnego: noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni.

Niską skuteczność tych rozwiązań potwierdzały bariery wskazywane przez gminy, a polegające głównie na problemach związanych z oceną punktową wniosków i ograniczenie składania wniosków do dwóch edycji (wiosennej i jesiennej), czy też zakaz łączenia dofinansowania z BGK ze wsparciem unijnym.

### Środki wypłacone z FD na budownictwo mieszkaniowe gmin

W 2019 r. kwota wypłaconych środków z Funduszu Dopłat na zrealizowane inwestycje budownictwa komunalnego i na wynajem wyniosła 123 456,2 tys. zł i stanowiła 93,3% wydatków poniesionych na ten cel w 2018 r., nadal jednak znacznie przewyższała kwoty wypłacone w latach 2016 – 2017.

W okresie objętym kontrolą, stale wzrastały środki z budżetu państwa zasilające FD na wsparcie budownictwa socjalnego, komunalnego i na wynajem, wynosząc:

- 136 900 tys. zł w 2016 r.,
- 169 474 tys. zł w 2017 r.,
- 210 000 tys. zł w 2018 r.,
- 500 000 tys. zł w 2019 r.

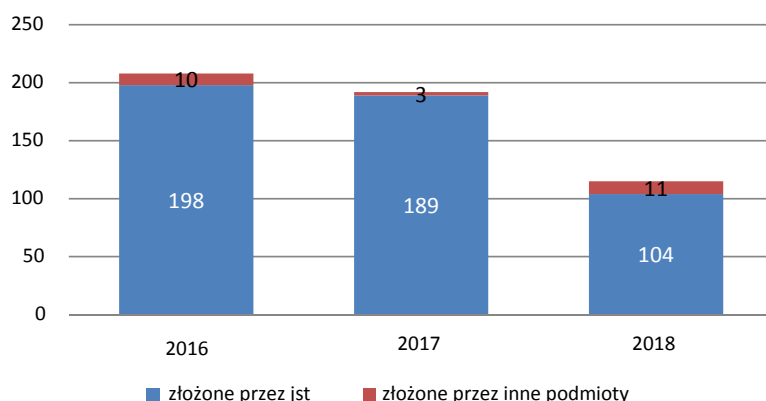
### Kwalifikacja wniosków gmin o wsparcie inwestycji z FD

Liczba wszystkich zakwalifikowanych do finansowego wsparcia z FD wniosków w 2016 r. spadła z 208 do 115 w 2018 r. Najbardziej popularne rodzaje przedsięwzięć objętych finansowym wsparciem to remont lub przebudowa gminnych pustostanów, lokali mieszkalnych, zmiana sposobu użytkowania budynków, budowa budynku przeznaczonego na lokale socjalne i komunalne.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 2

Liczba zakwalifikowanych wniosków do finansowego wsparcia w FD



Źródło: dane uzyskane w trakcie kontroli z BGK.

W 2016 r. gminy i spółki komunalne zawarły z BGK umowy na udzielenie finansowego wsparcia z FD tworzenia mieszkań socjalnych/komunalnych na łączną kwotę 136,7 mln zł, w tym na budowę nowych mieszkań 88,9 mln zł. W 2017 r. – kwota zawartych umów na tworzenie mieszkań socjalnych/komunalnych wyniosła 140,9 mln zł, w tym na ich budowę – 92,2 mln zł, w 2018 r. – na kwotę 69,9 mln zł, w tym na budowę tylko 53,4 mln zł, a w 2019 r. wartość zawartych umów na środki z FD wyniosło 59,4 mln zł, w tym na budowę mieszkań 54,4 mln zł. Wpływ na zmianę poziomu finansowego wsparcia w latach 2018 i 2019 r. miało pogorszenie koniunktury na rynku budowlanym, spowodowane wzrostem cen materiałów budowlanych i kosztów robocizny, co ograniczyło liczbę i skalę realizowanych przez gminy inwestycji mieszkaniowych. Ponadto w związku ze zmianą ustawy o finansowym wsparciu<sup>19</sup>, zmianie uległa struktura wnioskodawców. Rozszerzono o spółki gminne grupę podmiotów, z którymi gmina będzie mogła podjąć współpracę w ramach inwestycji. Na skutek rozszerzenia katalogu beneficjentów programu wzrosła liczba inwestycji mieszkaniowych, które nie stanowią mieszkaniowego zasobu gmin.

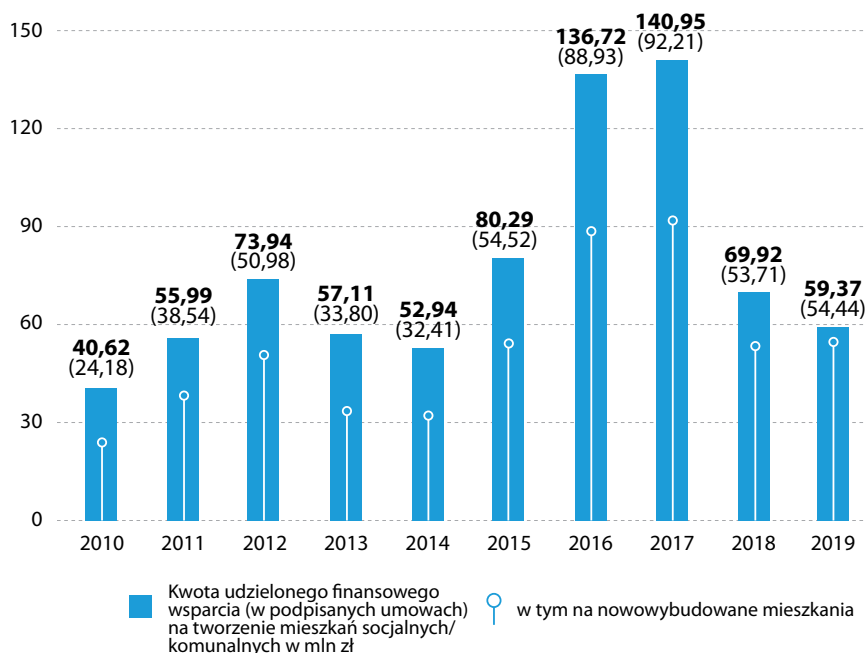
Umowy na realizację inwestycji z udziałem środków z FD

<sup>19</sup> Dz. U. 2018, poz. 756.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Infografika nr 2

Zestawienie kwot udzielonego finansowego wsparcia z FD na tworzenie mieszkań komunalnych/socjalnych



Źródło: dane uzyskane w trakcie kontroli z BGK.

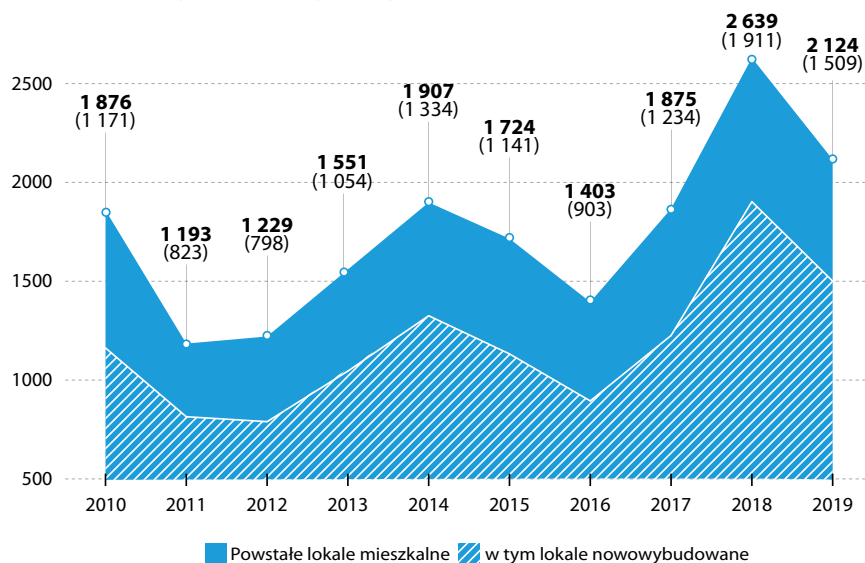
W wyniku inwestycji prowadzonych w gminach z wykorzystaniem środków FD, w latach 2016–2019 zasób mieszkań dla gospodarstw domowych o najniższych dochodach zwiększył się łącznie o 8041 lokali, w tym 5557 nowo wybudowanych.

Liczba utworzonych lokali mieszkalnych w poszczególnych latach wyniosła w:

- 2016 r. – 1403 (w tym 903 powstałych w wyniku budowy),
- 2017 r. – 1875 (w tym 1234 powstałe w wyniku budowy),
- 2018 r. – 2739 (w tym 1911 powstałych w wyniku budowy),
- 2019 r. – 2124 (w tym 1509 powstałe w wyniku budowy).

### Infografika nr 3

Liczba lokali mieszkalnych utworzonych przy wsparciu z FD



Źródło: dane uzyskane w trakcie kontroli z BGK.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Odnotowany w 2018 r. wzrost liczby lokali utworzonych z wykorzystaniem środków z FD, nastąpił w wyniku zawartych w latach 2016–2017 umów i przeznaczenia na te inwestycje najwyższych, w okresie objętym kontrolą, kwot.

NIK zwraca uwagę, że wartość zawieranych umów na realizację inwestycji komunalnych z udziałem środków FD w latach 2018–2019 uległa zmniejszeniu, co skutkować będzie w kolejnych latach spadkiem liczby lokali w gminach utworzonych z wykorzystaniem tych środków.

Oczekiwanym przez gminy rozwiązaniem, pozwalającym na lepsze wykorzystanie dostępnych środków z FD, była przeprowadzona z inicjatywy Ministra nowelizacja ustawy o finansowym wsparciu opisana w pkt 5.1.1., która m.in.:

- Umożliwiła dofinansowanie tworzenia komunalnych lokali mieszkalnych bez obowiązku wydzielenia w zasobie gminy takiej samej liczby mieszkań socjalnych;
- zniosła zakaz łączenia wsparcia w ramach programu ze środków Unii Europejskiej (pod warunkiem, że dofinansowanie nie dotyczy tych samych kosztów);
- wprowadziła ciągły nabór wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć w programie wsparcia budownictwa komunalnego. Zrezygnowano z naborów tylko dwa razy do roku (w edycji wiosennej i jesiennej), w celu ułatwienia gminom planowania środków na inwestycje i harmonogramów ich wydatkowania, oraz z systemu punktowego oceny wniosków np. związanego z poziomem stopy bezrobocia w gminie. Od początku 2019 r. wnioski po spełnieniu wymagań formalnych, przyjmowane są w systemie ciągłym, aż do wyczerpania dostępnych środków.

Należy zaznaczyć, że nowelizacja ta, wprowadzając nowe zasady korzystania ze środków FD na budownictwo komunalne, spełniła oczekiwania gmin, niwelując większość dotychczasowych utrudnień w wykorzystaniu tych środków, a w szczególności zmiany w zakresie terminów składania wniosków do BGK

W okresie objętym kontrolą, instrumentem finansowego wsparcia poprawy stanu technicznego zasobów mieszkaniowych gmin był Fundusz Termomodernizacji i Remontów<sup>20</sup>. Środki funduszu służyły pokryciu części kosztów przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontowych oraz przedsięwzięć niskoemisyjnych. Celem programu wspierania termomodernizacji i remontów realizowanego ze środków Funduszu, była poprawa stanu technicznego istniejących zasobów mieszkaniowych, ze szczególnym uwzględnieniem poprawy ich charakterystyki energetycznej. Obejmuje on trzy instrumenty finansowe w formie tzw. premii termomodernizacyjnej, remontowej i kompensacyjnej. Gminy mogły być beneficjentami wsparcia udzielanego w formie premii remontowej jedynie w przypadku, gdy dysponowały mniejszościowym udziałem we wspólnocie mieszkaniowej, realizującej przed-

Usuwanie barier  
w dostępie  
do środków z FD

Finansowe wsparcie  
na poprawę stanu  
technicznego zasobów  
mieszkaniowych gmin

<sup>20</sup> Ustanowiony na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. z 2018 r. poz. 966, ze zm.).

siewzięcie remontowe na zasadach określonych w ustawie. Mogły być one natomiast samodzielnie beneficjentami wsparcia udzielanego w formie premii termomodernizacyjnej na takich samych zasadach jak każdy inny inwestor realizujący przedsięwzięcie termomodernizacyjne. Do 2019 r. jednostki samorządu terytorialnego złożyły jedynie 3% wniosków o premie z tego Funduszu<sup>21</sup>, a podstawowym beneficjentem pozostawały wspólnoty mieszkaniowe.

Wprowadzone, w znowelizowanych w 2020 r. przepisach<sup>22</sup>, zmiany umożliwiły gminom uzyskanie finansowego wsparcia w wysokości do 50%, również na inwestycje realizowane w zasobie komunalnym. O podwyższoną premię gminy będą mogły się jednak ubiegać pod pewnymi warunkami, tj. w przypadku przedsięwzięć, które dotyczą: wyłącznie budynków wielorodzinnych, których jedynym właścicielem jest jednostka samorządu terytorialnego, budynków, w których będzie również zmodernizowany system grzewczy i/lub które zostaną podłączone do sieci ciepłowniczej. Ponadto, premia przeznaczona jest dla gmin znajdujących się w województwach, które przyjęły uchwały antysmogowe.

### **5.2. Działania gmin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach**

#### **5.2.1. Diagnozowanie potrzeb osób ubiegających się o pomoc mieszkaniową od gminy oraz określanie zasad najmu lokali**

W okresie objętym kontrolą, gminy nie doprowadziły do poprawy sytuacji osób oczekujących na mieszkania komunalne. Pomimo zawieranych przez nie umów najmu i dostarczania lokali oraz prowadzonych inwestycji i remontów, we wszystkich kontrolowanych gminach, liczba gospodarstw domowych oczekujących na mieszkanie komunalne wzrosła. Gminy, diagnozując potrzeby osób ubiegających się o pomoc mieszkaniową i określając w zasadach najmu lokali kryteria dochodowe dla osób uprawnionych do pomocy mieszkaniowej, nie analizowały rzeczywistej sytuacji ekonomicznej lokalnej społeczności. Skutkiem tego mogło być niewłaściwe określenie wysokości kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania przez gminę lokalu dla gospodarstw domowych, które w inny sposób mogły zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe, a tym samym do nieuzasadnionego wzrostu liczby gospodarstw domowych oczekujących na mieszkanie od gminy.

**Stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach**

W latach 2016–2019 (I półrocze) potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach pozostawały niezrealizowane. W 11 kontrolowanych gminach w przeciągu trzech lat kolejka oczekujących zwiększyła się o ponad 30%. W 2016 r. na przydział lokalu oczekiwało 4450 gospodarstw domowych, w 2017 r. liczba ta wzrosła do 5599, a w 2018 r. oczekiwało na realizację już 5910 prawidłowo złożonych wniosków o najem lokalu mieszkalnego z zasobów gminy. Sytuacji nie poprawiła reali-

<sup>21</sup> Od 1999 r.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, obowiązuje od 12 kwietnia 2020 r. (Dz. U. poz. 412).

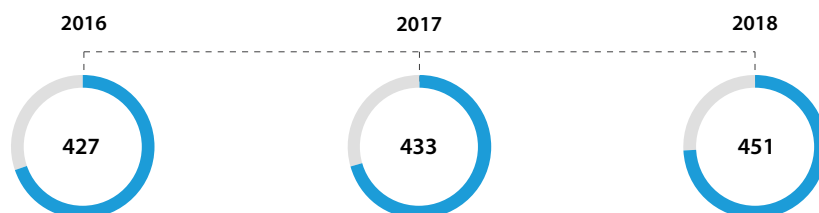
## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zacja przez kontrolowane gminy wniosków o najem mieszkań, w wyniku których zawarły w 2016 r. 1988 umów najmu, w 2017 r. liczba ta wzrosła do 2301, a w 2018 r. wyniosła 2017 zawartych umów.

Badanie kwestionariuszowe pokazuje, że liczba gmin w których na koniec roku pozostają niezrealizowane wnioski o najem lokali mieszkalnych rośnie.

Infografika nr 4

Liczba gmin z niezrealizowanymi wnioskami z 622 gmin

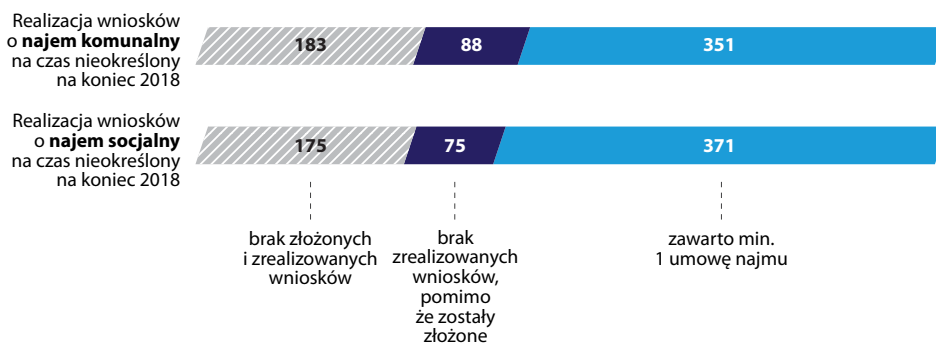


Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

Kontrola wykazała, że czas oczekiwania na mieszkanie komunalne z zasobu kontrolowanych gmin wynosił od 34 dni do 17 lat w Radzyminie, a na lokal socjalny od pięciu dni do prawie 12 lat w Jarocinie i Bochni. Poza wzrostem liczby gospodarstw zainteresowanych najmem lokali mieszkalnych od gminy do zwiększenia się kolejek przyczynił się też zmniejszający się zasób mieszkaniowy.

Infografika nr 5

Realizacja wniosków przez 622 gminy w 2018 r.



Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

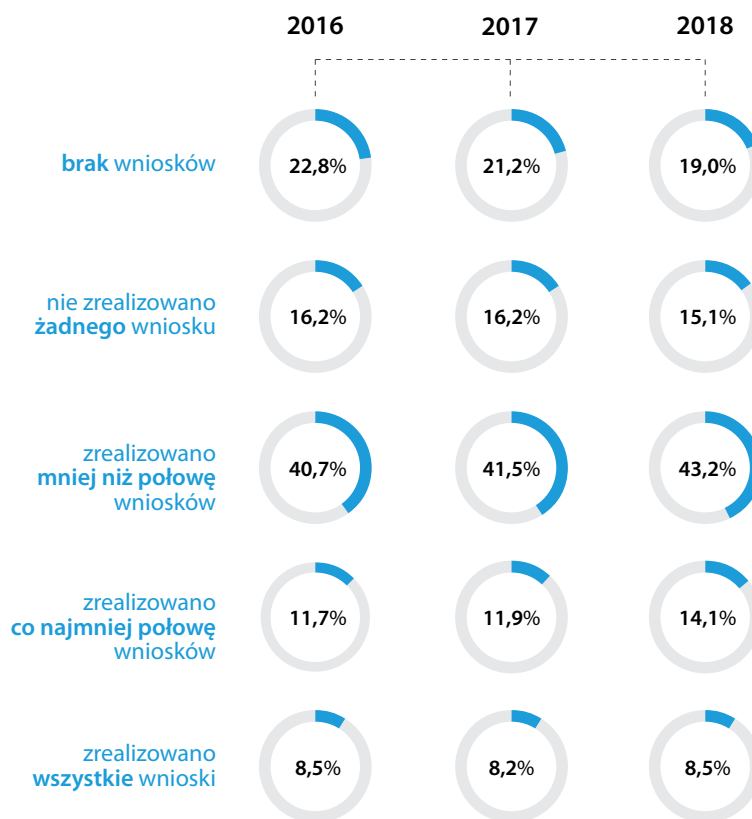
Badanie kwestionariuszowe przeprowadzone w 622 gminach wykazało, że jedynie 8,5% gmin zrealizowało wszystkie wnioski, natomiast w ponad 15% gmin nie zrealizowano żadnego wniosku.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 6

Odsetek zrealizowanych wniosków przez 622 gminy



Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

### Określanie zasad najmu lokali z mieszkaniowego zasobu przez gminy

We wszystkich gminach obowiązywały uchwały o zasadach najmu, z tym, że w czterech (Limanowa, Gniezno, Radzymin i w Ostrowi Mazowieckiej), przyjęte zasady nie obejmowały wszystkich zagadnień wskazanych w art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów. Gminy przede wszystkim nie określały wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego stosowanie obniżek czynszu; warunków zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy; a także trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej;

#### Przykłady

Przyjęte w **mieście Limanowa** regulacje w zakresie zasad najmu lokali nie uwzględniały zapisów art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, w zakresie poddania kontroli społecznej trybu rozpatrywania wniosków.

W **gminie Gniezno**, przyjęty w uchwale Rady Miasta tryb nie zapewniał realnej kontroli społecznej nad procesem najmu lokali z zasobu mieszkaniowego, co jest niezgodne z dyspozycją art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Powyższe działania były częściowo niezgodne z ustawą o ochronie praw lokatorów i nie zapewniały przejrzystości zasad w procedurze rozpatrywania wniosków i najmu lokali z mieszkaniowego zasobu gmin. Często przyczyną powyższego stanu była opieszałość urzędników w dostosowaniu zasad najmu do obowiązujących przepisów.

Jedynie dwie kontrolowane gminy, tj. Gniezno i Świnoujście, dokonywały przy określaniu poziomu kryterium dochodowego dla przyszłych najemców, rzeczywiste analizy do sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców tych gmin. W Gnieźnie przeanalizowano sytuację materialną osób wnioskujących o przyznanie lokalu mieszkalnego z zasobu komunalnego na podstawie informacji zawartych we wnioskach o przyznanie pomocy mieszkaniowej. Kryterium dochodowe zostało w ten sposób dostosowane do sytuacji rodzin w Gnieźnie. Z kolei w Świnoujściu, wzięto pod uwagę takie czynniki jak: wydatki oraz koszt utrzymania mieszkania dla koszyka minimum socjalnego, wydatki na energię i media oraz koszt najmu lokalu według cen rynkowych.

Pozostałe gminy, przy określaniu poziomu kryterium dochodowego dla przyszłych najemców, nie dokonywały analizy lub badań pozwalających na jego dostosowanie do sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców tych gmin. Brak analizy rzeczywistej sytuacji ekonomicznej lokalnej społeczności niejednokrotnie skutkowało niewłaściwym określeniem wysokości kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania przez gminę lokalu dla gospodarstw domowych, które w inny sposób mogły zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe, a tym samym do nieuzasadnionego wzrostu liczby gospodarstw domowych oczekujących na mieszkanie od gminy. I tak np. w gminie Bochnia, posiłkowano się progami dochodowymi gminy miejskiej Kraków. Progi te zmieniano biorąc pod uwagę w tym zakresie m.in. wnioski mieszkańców np. w gminie Ciechocinek lub inne czynniki pozwalające na ograniczenie liczby oczekujących na mieszkanie np. w gminie przyjęto niższe kryterium dochodowe niż wynikające z ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, co przyczyniło się do tego, że mieszkania trafiały do osób najuboższych.

W przypadku dwóch gmin nie prowadzono w ogóle weryfikacji wniosków osób oczekujących na najem, ani okresowo, ani przed zawarciem umowy, co mogło powodować przydzielenie mieszkań osobom nieuprawnionym.

Określenie kryterium dochodowego uprawniającego do ubiegania się o lokal od gminy i jego weryfikacja

### Przykłady

W **Radzyminie** do siedmiu z 10 kontrolowanych wniosków osób ubiegających się o zawarcie umowy najmu mieszkania komunalnego na czas nieokreślony nie dołączono wymaganej art. 21b ustawy o ochronie praw lokatorów deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego w okresie trzech miesięcy poprzedzających złożenie deklaracji oraz oświadczenia o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego. Pomimo to wnioski te zostały rozpatrzone przez Komisję pozytywnie.

Komisja Mieszkaniowa w **Bochni** nie weryfikowała wniosków osób oczekujących na przydział lokalu pod kątem spełniania warunków uprawniających do przydziału, mimo obowiązku jej dokonywania nie rzadziej niż raz na trzy lata, zgodnie z postanowieniami uchwały ws. zasad wynajmowania lokali.

### Dobra praktyka

Zastosowana została w zakresie weryfikacji wniosków w **Ciechocinku**, gdzie osoby zakwalifikowane do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego oraz najmu na czas nieoznaczony z zasobu mieszkaniowego gminy zobowiązane były do składania corocznie do 31 października uaktualnionych wniosków z załączonymi do nich rozliczeniami PIT za poprzedni rok kalendarzowy w celu weryfikacji ich sytuacji mieszkaniowej i materialnej.

### Brak jednolitych zasad sprawowania kontroli społecznej procesu najmu lokali

W pięciu z 11 kontrolowanych gmin (Limanowa, Gniezno, Jarocin, Ciechocinek i Ostrów Mazowiecka), nie zapewniono kontroli społecznej procesu najmu lokali mieszkalnych do których uchwalenia zobowiązuje art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów. W szczególności nie powołano komisji społecznej lub nie zapewniono jej niezależności od organu wykonawczego gminy, tj. wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Tymczasem, zgodnie z orzecznictwem organów nadzorczych gmin – wojewodów, podanie kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali oznacza powołanie organu mającego realizować i urzeczywistniać zasady sprawiedliwości społecznej, a szczegółowy tryb postępowania powinien zostać określony w uchwałach. Organ taki może być wyłącznie organem kontrolnym (opiniującym), a powołanie komisji, ustalenie jej składu osobowego oraz liczby członków winno być ustalone przez radę wprost w uchwale.

Również, zdaniem NIK, ustalenie zasad powołania komisji rozpatrującej wnioski osób ubiegających się o pomoc mieszkaniową, ustalenie jej składu osobowego gwarantującego reprezentację osób wybranych/wskazanych przez lokalną społeczność, powinno nastąpić w drodze uchwały rady gminy. Określenie jasnych zasad postępowania gmin w tym zakresie, zagwarantowałyby przejrzystość realizacji procedur najmu lokali komunalnych.

W dwóch gminach – Limanowej i Gnieźnie, komisji społecznych nie powołano, a dodatkowo, w Gnieźnie weryfikacja wniosków zajmowali się pracownicy Urzędu, co nie było to wpisane do ich zakresu obowiązków<sup>23</sup>. W kolejnych trzech gminach, komisja społeczna wprawdzie została powołana, ale nie zapewniono jej niezależnego składu.

### Przykłady

W skład Komisji społecznej w **Jarocinie**, Burmistrz powołał pięć osób, z których dwie były pracownikami Referatu Spraw Obywatelskich w Wydziale Administracyjnym Urzędu i zajmowały się również m.in. rozpatrywaniem wniosków pod kątem spełniania przez wnioskodawców kryteriów uprawniających do najmu. Ponadto dwie osoby były pracownikami Wydziału Rozwoju Urzędu, a jedna osoba była pracownikiem MGOPS.

Wszyscy członkowie Komisji społecznej powołanej zarządzeniem Burmistrza **Ciechocinka** z 2014 r. oraz większość (w tym przewodniczący) Komisji powołanej zarządzeniem z 2017 r. byli związani z prowadzeniem gospodarki mieszkaniowej miasta Ciechocinek i Urzędem Miasta.

<sup>23</sup> Niezgodność ze standardem A3 z rozdziału drugiego kontroli zarządczej. Komunikat nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. (Dz. U. MF poz. 84)

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

**W Ostrowi Mazowieckiej**, Komisja liczyła od pięciu do sześciu osób, a w jej skład w okresie objętym kontrolą wchodził pracownicy Urzędu, MOPS, Towarzystwa Budownictwa Społecznego sp. z o.o. (zarządcy zasobu mieszkaniowego Miasta).

Z kolei w sześciu gminach funkcjonowały komisje społeczne w składzie zapewniającym im niezależność, tj. z udziałem przedstawicieli organizacji społecznych oraz radnych, a decyzje komisji posiadały uzasadnienia.

Poza jednym przypadkiem<sup>24</sup>, w gminach przynajmniej raz do roku, wywieszane były listy uprawnionych do zawarcia umów najmu, z tym że dwie z nich traktowały to jako spełnienie wymogu poddania spraw najmu kontroli społecznej, nie powołując komisji mieszkaniowej wobec braku precyzyjnie określonych wymagań ustawowych. W ocenie NIK, działanie takie nie spełnia wymogu poddania spraw najmu kontroli społecznej. Utworzone listy są już efektem rozpatrzenia wniosków, którego w większości gmin dokonują pracownicy urzędu. Ponieważ rozpatrywanie wniosków w tym zakresie stanowi tryb jednoinstancyjny nie podlegający odwołaniu, a przez to kontroli jakiegokolwiek innego organu, istotne jest aby kontrola społeczna tego procesu była realna.

W Bydgoszczy doszło, przy okazji publikacji list, do naruszenia zasad określonych w RODO, poprzez podanie – poza imieniem, nazwiskiem, liczbą przyznanych punktów i informacją o prawie pierwszeństwa do zawarcia umowy najmu – także informacji o przeciętnym dochodzie na osobę w gospodarstwie domowym. Stanowiło to naruszenie ochrony danych osobowych, o których mowa w art. 4 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady<sup>25</sup>, tj. ujawnienie informacji o osobie fizycznej możliwej do zidentyfikowania poprzez: imiona, nazwiska, lokalizację, w połączeniu z informacją określającą ekonomiczną tożsamość tych osób. Naruszenie miało charakter incydentalny i wynikało ze złej interpretacji przepisów.

Brak kontroli społecznej wynika z braku precyzyjnie określonych zasad ustawowych, których nie wprowadziły również znowelizowane przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów.

W okresie objętym kontrolą siedem z 11 kontrolowanych gmin wypłaciło odszkodowania w kwocie 9532,2 tys. zł<sup>26</sup> z tytułu nie wywiązywania się z obowiązku dostarczenia lokali socjalnych. Tylko w jednej z kontrolowanych gmin (w Bydgoszczy), które wypłacały ww. odszkodowania, nałożone wyrokami sądu, przeprowadzono analizę kosztów niezbędnych do zrealizowania wszystkich prawomocnych wyroków, nakładających obowiązek dostarczenia lokali socjalnych uprawnionym osobom. W pierwszym wariancie, zakładającym budowę potrzebnych lokali, koszty osiągnęłyby

**Odszkodowania  
z tytułu niewykonania  
wyroków sądowych**

<sup>24</sup> Do listopada 2017 r. Bochnia nie posiadała regulacji o publikowaniu list.

<sup>25</sup> Rozporządzenie UE 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE.

<sup>26</sup> Wraz ze zobowiązaniami z tego tytułu, pozostałymi do uregulowania.

w przybliżeniu poziom 160 997,2 tys. zł<sup>27</sup>. W drugim wariantcie, zakładającym najem lokali na wolnym rynku, koszty wyniosłyby w przybliżeniu 8198,7 tys. zł rocznie<sup>28</sup>. Łącznie w okresie objętym kontrolą, miasto Bydgoszcz wypłaciło natomiast 3843,3 tys. zł

Pozostałe gminy (Gniezno, Darłowo, Warszawa, Bochnia, Radzymin i Ostrów Mazowiecka) nie monitorowały skutków finansowych obciążających ich budżety, wskazując, iż nie wymagał tego żaden przepis ustawowy. Zdaniem NIK, pomimo efektów powyższej analizy, ocena długofalowych skutków wypłacanych przez lata odszkodowań w zestawieniu z kosztami, które gminy musiałyby ponieść wykonując wyroki sądowe, jest zasadna, również w kontekście obowiązującej zasady racjonalnego gospodarowania majątkiem.

Z biorących udział w badaniu kwestionariuszowym 622 gmin, zasądzone odszkodowania z tytułu niewywiązywania się z obowiązków dostarczenia lokalu socjalnego, wypłacało corocznie od 122 do 126. Średnia kwota odszkodowań w gminach wypłacających odszkodowania, wyniosła: 165,2 tys. zł w 2016 r., 173,4 tys. zł w 2017 r. oraz 157,8 tys. zł w 2018 r.

### 5.2.2. Gospodarowanie mieszkaniowym zasobem

W toku kontroli stwierdzono braki lub niekompletność wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gmin, w większości skontrolowanych gmin oraz brak realizacji założeń zawartych w uchwalonych programach, co utrudniało podejmowanie przez gminy racjonalnych decyzji właścicielskich w zakresie gospodarowania zasobem. Również niska ściągalność należności z tytułu najmu lokali oraz niewłaściwa polityka czynszowa kontrolowanych gmin, skutkowały brakiem środków finansowych na modernizację i remont istniejącego zasobu, który głównie z uwagi na strukturę wiekową, wymagał dużych nakładów remontowych. W konsekwencji doprowadziło to do konieczności wyłączenia budynków i lokali z użytkowania ze względu na zły stan techniczny.

#### Wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gmin

Jedynie pięć kontrolowanych gmin, miało uchwalone kompletne wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem. W pozostałych sześciu gminach, albo nie uchwalano aktualnych programów co miało miejsce w Ciechocinku, Bochni Darłowie oraz w Ostrowi Mazowieckiej, bądź programy nie zawierały wszystkich regulacji wymaganych art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (Radzymin, Gniezno i Limanowa). W szczególności nie zaplanowano kwot na wydatki remontowe, lub określono je w sposób szacunkowy, brakowało w programach również prognozy dotyczącej wielkości i stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji, czy też planowej sprzedaży lokali w kolejnych latach.

<sup>27</sup> Przy założeniu: 910 lokali o powierzchni 40 m<sup>2</sup> przy zastosowaniu wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych w kwocie 4423 zł.

<sup>28</sup> Przy założeniu: 910 lokali o powierzchni 40 m<sup>2</sup> i stawce czynszu 20 zł/m<sup>2</sup> oraz zakładając, że wszyscy najemcy opłacaliby czynsz socjalny w stawce 1,23 zł/m<sup>2</sup>.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Brak lub niekompletność wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gmin, świadczą o niepostrzeganiu przez gminy tych dokumentów, jako realnych narzędzi prowadzenia racjonalnej polityki mieszkaniowej na szczeblu lokalnym.

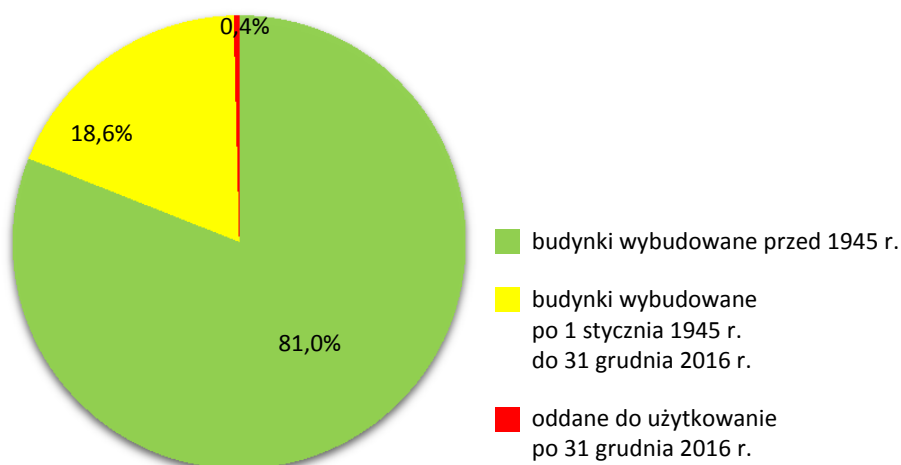
Wg stanu na 30 czerwca 2019 r., w zasobach kontrolowanych gmin znajdowały się 3139<sup>29</sup> budynki mieszkalne, stanowiące w całości ich własność.

Struktura zasobu wg wieku budynków kontrolowanych gmin<sup>30</sup> wskazuje, że większość budynków, tj. 81% stanowiły budynki wybudowane przed 1945 r. Budynki nowe tj. oddane do użytkowania po 31 grudnia 2016 r. stanowiły jedynie 0,4% wszystkich budynków w zasobie tych gmin.

Wielkość i struktura mieszkaniowego zasobu gmin

Wykres nr 3

Struktura wiekowa zasobów kontrolowanych gmin

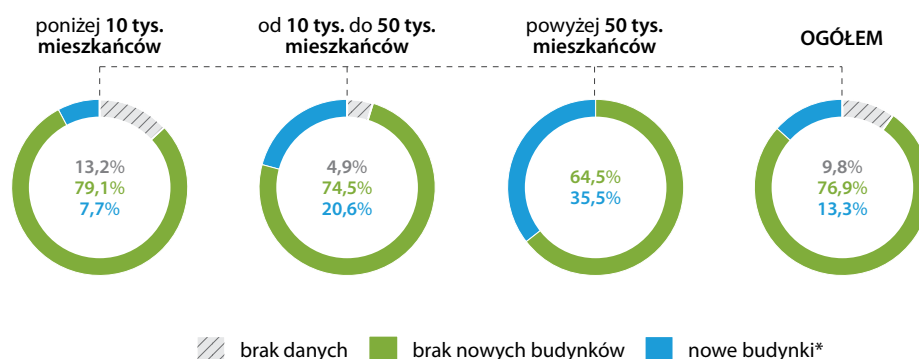


Źródło: kontrola NIK.

Z kolei, blisko 77% gmin poddanych badaniu kwestionariuszowemu nie oddało do użytkowania, ani jednego budynku po 31 grudnia 2016 r.

Infografika nr 7

Realizacja nowych inwestycji przez gminy



\*Wybudowanych po 31 grudnia 2016 r.

Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

<sup>29</sup> W okresie kontrolowanym liczba budynków zmniejszyła się o 46.

<sup>30</sup> Struktura 10 gmin, gdyż miasto Bydgoszcz nie podało struktury zasobu stanowiącego w 100% własność gminy.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Zmniejszenie mieszkaniowego zasobu gmin

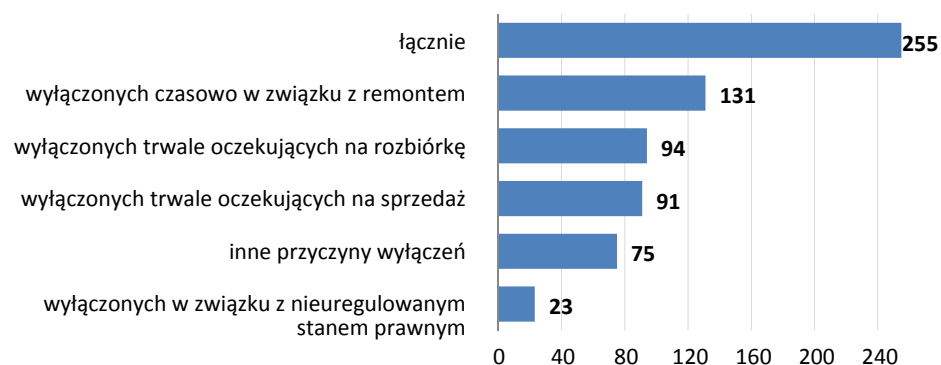
W okresie objętym kontrolą, pomimo zakończenia nowych inwestycji mieszkaniowych, zmniejszyła się liczba lokali komunalnych znajdujących się w zasobach kontrolowanych gmin z 97 664 lokali w 2016 r. do 96 960 w połowie 2019 r. tj. o 704 lokale, głównie na skutek sprzedaży lokali na rzecz dotychczasowych najemców oraz wyłączeń z użytkowania lokali, z uwagi na ich zły stan techniczny.

W okresie objętym kontrolą, liczba wyłączonych budynków i lokali wzrosła z 226 budynków i 2366 lokali w 2016 r. do 289 budynków oraz 2852 lokali w roku 2019. Tylko jedna gmina w okresie objętym kontrolą nie posiadała pustostanów. Przyczyną wyłączania z użytkowania budynków w złym stanie technicznym, był brak środków na ich remonty i modernizację.

Na koniec czerwca 2019 r., aż 41% gmin poddanych badaniu kwestionariuszowemu posiadało w zasobach mieszkania wyłączone z użytkowania, głównie z powodu konieczności przeprowadzenia ich remontu, rozbiórki lub z uwagi na przygotowanie do sprzedaży w drodze przetargu.

Wykres nr 4

Liczba gmin w podziale na przyczynę wyłączeń lokali mieszkalnych, według stanu na 30 czerwca 2019 r.



Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

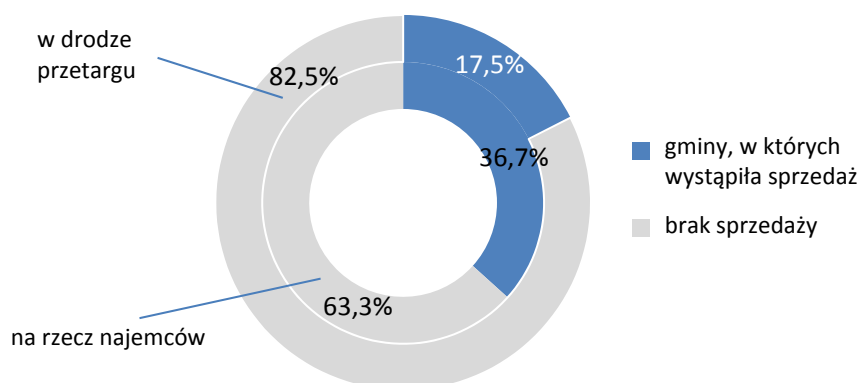
W latach 2016–2019 (I półrocze) kontrolowane gminy sprzedały w sumie 38 budynków oraz 671 lokali mieszkalnych, w tym 533 mieszkania zostały sprzedane na rzecz dotychczasowych najemców, a pozostałe 138 w drodze przetargu.

Tendencję sprzedaży lokali na rzecz dotychczasowych najemców potwierdzają również wyniki przeprowadzonego badania kwestionariuszowego. Jedynie 17,5% gmin (z 622) sprzedało lokale w drodze nieograniczonego przetargu, natomiast, na rzecz dotychczasowych najemców lokale mieszkalne zbyło prawie 37% gmin. Wskazuje to na fakt, że gminy wyzbywając się zasobu, starają się zaspokajać równocześnie potrzeby mieszkaniowe społeczności lokalnej.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 5

Odsetek gmin w podziale na formę sprzedaży lokali mieszkalnych w 2018 r.



Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

Sprzedaż mieszkań w kontrolowanych gminach dokonywana była z naruszeniem założeń planów wieloletnich. Gminy sprzedawały w kolejnych latach więcej lub mniej lokali, w stosunku do ilości zaplanowanej w uchwalonych programach, co świadczy o braku traktowania tych dokumentów, jako realnych narzędzi prowadzenia racjonalnej polityki mieszkaniowej na szczeblu lokalnym. Zwiększenie zaplanowanej sprzedaży następowało głównie z uwagi na zwiększone zainteresowanie wykupem mieszkań przez najemców, w związku ze wzrostem uchwalonych bonifikat.

### Przykłady

W gminie **Bydgoszcz**, w latach 2016–2019 (I połowa) miasto sprzedało ogółem sześć budynków, z czego dwa były wyłączone z użytkowania ze względu na stan techniczny. W powyższym okresie sprzedano także 269 mieszkań, w tym 43 w drodze przetargów, a pozostałe na rzecz najemców. Sprzedaż lokali, zarówno na rzecz najemców, jak i w drodze przetargów, odbiegała od założeń przyjętych w wieloletnich programach gospodarowania zasobem.

W gminie **Ostrów Mazowiecka**, w Programie na lata 2013–2017 założono roczną sprzedaż lokali w liczbie 10, o średniej powierzchni 40 m<sup>2</sup>. W latach 2016–2018 miasto sprzedało więcej mieszkań, tj. odpowiednio: 11, 24 i 27 lokali. Przyczyną zwiększonej liczby sprzedanych lokali mieszkalnych była zmiana warunków ich nabycia, tj. wzrost bonifikaty z 60% do 85%, który spowodował zwiększenie zainteresowania najemców wykupem mieszkań.

Z kolei w **Warszawie** wielkość sprzedaży odpowiadała planom przyjętym w wieloletnim programie, który zakładał sprzedaż nie więcej niż 100 lokali rocznie w skali miasta.

Przyjęte w kontrolowanych gminach zasady polityki czynszowej nie umożliwiały pokrycia kosztów utrzymania zasobów mieszkaniowych (tj. eksploatacji i bieżących remontów pozwalających na korzystanie z zasobu) tych gmin. Przykładowo koszty utrzymania zasobu w trzech gminach były wyższe od 10 do 90% środków uzyskanych z czynszów. Nawet jeżeli w trzech gminach przychody z czynszów wystarczały na pokrycie bieżących kosztów eksploatacyjnych lokali mieszkalnych, to już w żadnej nie wystarczyły one na pokrycie wydatków remontowych i modernizacyjnych zasobu.

**Koszty utrzymania zasobów mieszkaniowych gmin oraz źródła ich pokrywania**



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Jedną z przyczyn braku środków na bieżące utrzymanie zasobu komunalnego był brak podejmowania przez gminy skutecznych działań zmierzających do wyegzekwowania terminowych wpłat z tytułu najmu lokali. Konsekwencją tego był wzrost stanu zadłużenia najemców, co stwierdzono w sześciu spośród 11 gmin. Pomimo to, jedynie dwie gminy, podjęły działania związane z motywowaniem najemców lokali do spłat zadłużenia, co NIK ocenia jako dobrą praktykę. Zadłużenie w tych gminach w okresie objętym kontrolą zmniejszyło się.

### Dobre praktyki

Prezydent **miasta Gniezna** zarządzeniem z 2016 r. wprowadził możliwość świadczenia zastępczego na rzecz miasta lub miejskich jednostek organizacyjnych. Przedmiotem świadczenia mogły być wyłącznie prace porządkowe, remontowo-konserwatorskie oraz pomocnicze prace administracyjne i usługowe, które nie były realizowane w ramach zawartych przez miasto lub miejskie jednostki umów z innymi podmiotami. Wartość świadczenia ustalono jako iloczyn rzeczywistego czasu świadczenia oraz stawki w wysokości 10 zł brutto za godzinę (od 20 marca 2019 r. – 15 zł brutto za godzinę). W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2019 r. z możliwości odpracowania zaległości skorzystały łącznie 164 osoby, a odpracowana kwota wyniosła 207,4 tys. zł.

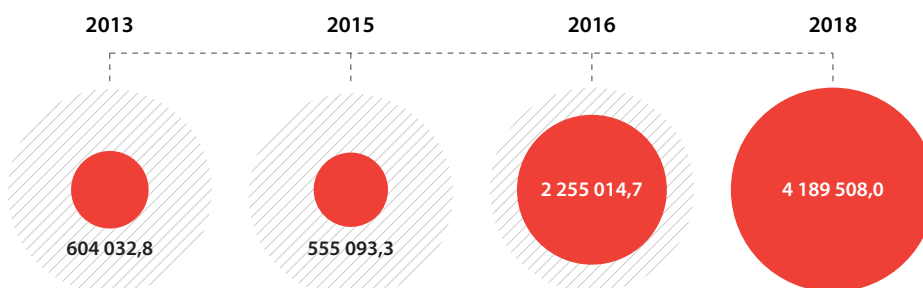
Również w **Świnoujściu**, gdzie gmina zastosowała „działania pomocowe”, zadłużenie najemców lokali pozostających w mieszkaniowym zasobie gminy na koniec poszczególnych lat objętych kontrolą spadło. W kolejnych latach kształtowało się na poziomie: 4881,66 tys. zł (583 dłużników) w 2016 r., 4821,73 zł (507 dłużników) w 2017 r. i 4738,29 tys. zł (491 dłużników). Na dzień 30.06.2019 r. zadłużenie ogółem wyniosło 4773,59 tys. zł (501 najemców).

Powyższe ustalenia potwierdzają wyniki dotychczasowych kontroli<sup>31</sup> NIK wskazując, że w większości kontrolowanych gmin wystąpił problem z nieregulowaniem przez lokatorów należności z tytułu opłat czynszowych i następował wzrost tych zaległości, a windykacja prowadzona była nieterminowo.

Również opublikowane dane GUS<sup>32</sup>, potwierdzają gwałtowny wzrost kwoty zadłużenia mieszkań komunalnych z 2255 mln zł w 2016 r. do 4189,5 mln. zł w 2018 r., przy nieznacznym spadku w 2018 r. liczby zadłużonych gospodarstw domowych.

Infografika nr 8

Kwota zadłużenia mieszkań komunalnych w Polsce



Źródło: dane opublikowane przez GUS.

<sup>31</sup> Kontrola KAP o numerze P/18/005 *Wykonywanie przez gminy zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej* oraz P/12/069/KIN – *Gospodarowanie lokalami komunalnymi w budynkach mieszkalnych*.

<sup>32</sup> <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>

Braki środków na remonty i modernizację, powodowały konieczność bieżącego finansowania zasobu z innych źródeł, takich jak przede wszystkim wpływy ze sprzedaży budynków i lokali oraz z czynszów uzyskanych z lokali użytkowych.

### Przykłady

W gminie **Świnoujście**, analiza kosztów utrzymania zasobu w odniesieniu do średnich stawek czynszu obowiązujących w okresie kontrolowanym wykazała, że były one pokrywane na poziomie: 71% w 2016 r., 63% w 2017 r. i 61% w 2018 r. W związku z powyższym głównymi źródłami finansowania wydatków na utrzymanie zasobu lokali mieszkalnych poza wpływami z czynszów z najmu lokali mieszkalnych, które w latach 2016–2018 wyniosły 11 904 tys. zł; były: dochody z najmu lokali użytkowych w kwocie 666 tys. zł; wpływy ze sprzedaży lokali mieszkalnych i użytkowych w wysokości 4735 tys. zł oraz inne środki z budżetu miasta w kwocie 15 525 tys. zł.

W gminie **Bydgoszcz**, gdzie dochody z czynszów lokali mieszkalnych w odniesieniu do bieżących i remontowych kosztów utrzymania zasobu mieszkaniowego stanowiły: 94,0% w 2016 r., 102% w 2017 r., 94,7% w 2018 r. i 89,2% w I połowie 2019 r., zgodnie z wieloletnimi programami gospodarowania zasobami mieszkaniowymi gminy, finansowanie zasobu mieszkaniowego miało być uzupełniane dochodami z lokali użytkowych i innymi dochodami z nieruchomości miasta Bydgoszczy, ze zbycia lokali i budynków, mieszkalnych i niemieszkalnych, a także dotacji.

Z biorących udział w badaniu kwestionariuszowym 622 gmin, w latach 2016–2017, jedynie 30% gmin (189) wydawało rocznie na bieżącą eksploatację zasobu powyżej 100 tys. zł. W 2018 r. liczba tych gmin wzrosła do 194. Nieznacznie mniej gmin wydało powyżej 100 tys. na remonty, tj. 150 gmin w 2016 r., 152 w 2017 r. oraz 155 gmin w 2018 r.

Jednocześnie prawie 20% z nich<sup>33</sup>, wykazało brak poniesionych jakichkolwiek kosztów eksploatacyjnych na mieszkaniowy zasób gmin.

Ustalono, że po przeprowadzonych remontach, w wyniku których nastąpiła poprawa warunków mieszkaniowych, gminy nie dokonywały zmian wysokości stawek czynszu. Wyjątek stanowiły dwie z nich, tj. gmina miasta Limanowa, która w 2016 r. przyjęła wyższą stawkę czynszu w mieszkaniach wyremontowanych, jednakże w pozostałych latach średnia stawka czynszu w tej gminie przed i po remoncie nie uległa zmianie oraz Warszawa gdzie stawka czynszu w okresie kontrolowanym ulegała zmniejszeniu z powodu obniżonego standardu mieszkania, jednak nie więcej niż o 50%. Wyjątkowość tej sytuacji wskazuje na niekorzystanie przez gminy z takiej możliwości.

### 5.2.3. Inwestycje mieszkaniowe gmin

Gminy realizowały inwestycje służące zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, jednak ich liczba tylko w niewielkiej części pokrywała zapotrzebowanie w tym zakresie. Pomimo, oddania do użytkowania 552 nowo wybudowanych lokali mieszkalnych przez kontrolowane gminy<sup>34</sup>, na koniec 2018 r.

<sup>33</sup> Tj. 129, 121 oraz 114 gmin od 2016 do 2018 r.

<sup>34</sup> Dobrane do kontroli celowo z uwagi na realizowane inwestycje.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Inwestycje zwiększające mieszkaniowy zasób gmin

na mieszkanie nadal oczekiwały 2243 gospodarstwa domowe. Ponadto, powstałe w wyniku zrealizowanych inwestycji lokale mieszkalne stanowią jedynie 0,6% całego zasobu.

W okresie objętym kontrolą, w celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności, gminy budowały nowe budynki mieszkalne, a także remontowały i modernizowały istniejący zasób, poprawiając tym samym warunki mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach.

W latach 2016–2019 (I półrocze) realizowano łącznie 26 inwestycji, z których 21 zostało zakończonych<sup>35</sup>.

W wyniku tych działań oddano do użytkowania 552 lokale mieszkalne, w tym: z przeznaczeniem na mieszkania socjalne powstało 179 lokali, 363 mieszkania przeznaczone zostały na najem na czas nieoznaczony oraz pozostałe 10 na mieszkania chronione.

Gminy poza budową budynków komunalnych, prowadziły szereg mniejszych inwestycji modernizacyjnych, w wyniku których, bądź przekształcały lokale użytkowe na mieszkalne, bądź przystosowywały pustostany do potrzeb mieszkaniowych. W celu zwiększenia mieszkaniowego zasobu, gminy dokonywały również zakupu lokali, budynków oraz udziałów w nieruchomościach.

#### Przykłady

Miasto **Gniezno**, poza budową nowych budynków komunalnych w latach 2016–2019, pozyskiwało nowe budynki i lokale.: z tytułu decyzji o komunalizacji nieruchomości, postanowienia o nabyciu spadku oraz z tytułu darowizny i przejęcia majątku TBS.

Miasto **Darłowo** 22 grudnia 2016 r. zakupiło lokal mieszkalny (o pow. 54,10 m<sup>2</sup>), który został przekazany do zarządzania przez MZBK.

Gmina **Jarocin** nabyła w 2018 r. do gminnego zasobu mieszkaniowego budynek mieszkalny za cenę 306 tys. zł, składający się z siedmiu lokali o powierzchni użytkowej 204,55 m<sup>2</sup>.

Uzyskane wyniki badań z 622 gmin wskazują że, pomimo stopniowego wzrostu nakładów ponoszonych na inwestycje mieszkaniowe w latach 2016–2018 utrzymywało się niskie zaangażowanie gmin w realizację takich inwestycji.

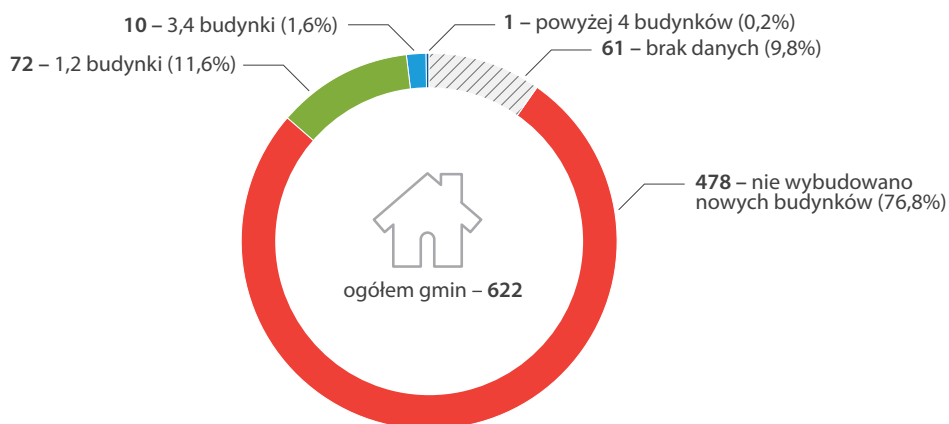
Wydatki na nowe inwestycje na poziomie powyżej 100 tys. zł w 2016 r. poniosły jedynie 42 gminy (6,7%), i liczba ta nieznacznie rosła w latach następnych, tj. w 2017 r. 59, a w 2018 r. 60 gmin (tj. niecałe 10%). Również na podobnym poziomie kształtowało się zaangażowanie gmin w wydatki na modernizacje. Nakłady na ten cel w wysokości powyżej 100 tys. zł poniosły: 53 gminy (tj. 8,5%) w 2016 r., 61 gmin (9,8%) w 2017 r. oraz 65 gmin (tj. 10,4%) w 2018 r.

<sup>35</sup> W gminie Limanowa w latach 2016–2019 (I półrocze) nie prowadzono nowych inwestycji mieszkaniowych.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 9

Gminy w podziale na liczbę oddanych do użytkowania budynków po 1 stycznia 2016 r. do połowy 2019 r.



Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

Dynamiczny wzrost cen materiałów budowlanych i robocizny, który nastąpił w latach 2017–2018, brak pracowników w branży budowlanej, przy kurczących się wpływach środków do budżetów gmin (z uwagi m.in. na fakt niewłaściwej polityki czynszowej oraz problemów z windykacją należności z tytułu czynszu za najem lokali komunalnych), mógł mieć wpływ na niewielkie zaangażowanie gmin w realizację nowych inwestycji mieszkaniowych.

Kontrola wykazała, że większość nowo powstałych mieszkań została od razu zasiedlona. Wyjątkiem była gmina Jarocin, gdzie do połowy 2019 r. nie wynajęto jeszcze 11 z 40 nowo wybudowanych lokali. Ponadto nastąpiła zwłoka w podejmowaniu działań mających na celu wynajęcie dwóch lokali socjalnych, tj. lokal w Hilarowie nie był wynajęty przez trzy lata i miesiąc, a lokal w Wilczyńcu przez rok i 10 miesięcy.

Jedną z przyczyn niewynajęcia lokali komunalnych w Wilczyńcu jest ich lokalizacja. Wielokrotnie, bezskutecznie proponowano bowiem wnioskującemu przydział lokalu od gminy, a wskazywaną przyczyną niewynajęcia ich części był fakt małego zainteresowania tą lokalizacją ze względu na odległość od centrum Jarocina (ok. 11 km) i brakiem komunikacji miejskiej.

W ocenie NIK wskazane przykłady świadczą o nieprawidłowościach w działaniu gminy zarówno na etapie diagnozowania potrzeb jak i dostosowania realizowanych inwestycji do specyfiki i warunków osób oczekujących na lokal. Z uwagi na posiadanie przez gminy ograniczonych środków na nowe inwestycje, poprzedzenie ich realizacji taką diagnozą wydaje się szczególnie właściwe.

Podstawowym źródłem finansowania gospodarki mieszkaniowej były środki własne kontrolowanych gmin. Poza tym, dziewięć z 10 gmin realizujących inwestycje mieszkaniowe, w okresie objętym kontrolą, korzystało ze środków z Funduszu Dopłat z Banku Gospodarstwa Krajowego. Wydatki na budownictwo komunalne (inwestycje zakończone i rozliczone) w kontrolowanych gminach, wyniosły łącznie w latach 2016–2019 (I półrocze) 47 088,2 tys. zł, w tym na inwestycje realizowane z udziałem środków z FD – 40 090,8 tys. zł, na które kwota dofinansowania wyniosła łącznie 11 976,4 tys. zł tj. 30% poniesionych nakładów.

Nieprawidłowości w zagospodarowaniu nowo utworzonych lokali

Źródła finansowania inwestycji mieszkaniowych gmin.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tylko jedna z dziesięciu gmin realizujących inwestycje mieszkaniowe nie otrzymała wsparcia z Funduszu Dopłat i całą inwestycję pokryła ze środków własnych. Pozostałe gminy otrzymały dofinansowanie, średnio na poziomie 20 do 45% kosztów budowy.

### Przykłady

Miasto **Bydgoszcz** otrzymało dofinansowanie w kwocie 3759,9 tys. zł, tj. 41,2% łącznych wydatków związanych z realizacją inwestycji wynoszących 9117,8 tys. zł. Środki z FD stanowiły dofinansowanie dla pięciu inwestycji.

Gmina miejska **Ciechocinek** 26 września 2017 r. skierowała do BGK dwa wnioski o wypłatę finansowego wsparcia związanego z realizacją inwestycji z lat 2016–2017, każdy na kwotę 714,3 tys. zł każdy (ogółem 1428,6 tys. zł). Do wniosków załączono dowody potwierdzające realizację inwestycji z zachowaniem warunków umowy z BGK. (...) Kwoty dofinansowania we wnioskowanej wysokości wpłynęły na konto bankowe i stanowiły 45% kosztów rozliczanych inwestycji.

W 2015 r. dzielnica m.st. **Warszawy** Praga-Północ podpisała umowę na modernizację budynku przy ul. Targowej 40. Faktyczny koszt przedsięwzięcia dla części budynku OFICYNY (z lokalami socjalnymi) to 1209,7 tys. zł. Kwota udzielonego wsparcia wyniosła 483,9 tys. zł, czyli 40%.

Wydatkowane środki na inwestycje zostały przez gminy prawidłowo rozliczone i zaakceptowane przez BGK. Jedynie jedna z dziewięciu gmin korzystająca z dofinansowania z FD nie wywiązała się z postanowienia umownego<sup>36</sup> i nie wydzieliła terminowo z mieszkaniowego zasobu gminy odpowiedniego zasobu lokali ekwiwalentnych. Obowiązkiem gminy było poinformowanie o nich BGK i zawarcie w odpowiednim czasie aneksu, co nie nastąpiło. BGK przekazał Burmistrzowi Jarocina oświadczenie o częściowym odstąpieniu od umowy i wezwaniu gminy do zwrotu nienależnej kwoty finansowego wsparcia. W konsekwencji, do Funduszu Dopłat gmina zwróciła w sierpniu 2018 r. nienależną kwotę finansowego wsparcia w wysokości 1,1 tys. zł wraz z odsetkami w wysokości 0,07 tys. zł. co stanowiło 0,2% wartości dofinansowania.

W efekcie 20 inwestycji, zrealizowanych przy wsparciu finansowym z Funduszu Dopłat przez dziewięć gmin, w okresie objętym kontrolą oddano 529 lokali mieszkalnych.

Efekty działań realizowanych z udziałem FD w celu zwiększenia zasobu mieszkaniowego gmin

### Przykłady

W wyniku realizacji pięciu umów zawartych pomiędzy miastem **Bydgoszcz** a BGK zasób mieszkaniowy miasta zwiększył się o 86 lokali. Zasoby mieszkaniowe miasta Bydgoszcz zwiększyły się o 71 lokali socjalnych, siedem mieszkań niestanowiących lokali socjalnych oraz osiem mieszkań chronionych. Wykorzystanie środków z Funduszu Dopłat pozwoliło na zrealizowanie sześć wniosków o najem lokalu na czas nieokreślony, 69 wniosków o najem lokalu socjalnego. Ponadto dzięki wykorzystaniu środków Funduszu Dopłat 54 osobom zapewniono miejsca w mieszkaniach chronionych.

<sup>36</sup> Wynikającego z ustawy o ochronie praw lokatorów, przed jej nowelizacją. Obowiązek został zniesiony w drodze nowelizacji w 2018 r.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W wyniku zakończenia inwestycji mieszkaniowej zasób gminy **Radzymina** zwiększył się o 13 lokali mieszkalnych o łącznej powierzchni użytkowej 603,7 m<sup>2</sup>, z czego cztery przydzielono osobom z listy oczekujących, jedno rodzinie repatriantów, dwa przeznaczono na lokale zamienne, a sześć zamieniono za mieszkania w starym budownictwie o niższym standardzie.

W efekcie inwestycji polegającej na budowie dwóch bloków mieszkalnych przy ul. Cymśa 5 i 5A w **Gnieźnie**, w których powstały łącznie 72 mieszkania, w tym 28 socjalnych.

## 7. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

<b>Cel główny kontroli</b>	Czy działania organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach były skuteczne?
<b>Cele szczegółowe</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Czy podejmowane przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa działania organizacyjne i prawne służyły wspieraniu gmin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach?</li><li>2. Czy przyjęte przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa instrumenty finansowe wspierania budownictwa mieszkaniowego, umożliwiały gminom zwiększanie dostępności mieszkań dla gospodarstw domowych o niskich dochodach?</li><li>3. Czy gminy rzetelnie diagnozowały potrzeby osób ubiegających się o pomoc mieszkaniową i określiły zasady najmu sprzyjające zaspokajaniu tych potrzeb?</li><li>4. Czy gminy efektywnie gospodarowały mieszkaniowym zasobem?</li><li>5. Czy inwestycje mieszkaniowe prowadzone przez gminy służyły zaspokajaniu potrzeb gospodarstw domowych o niskich dochodach?</li><li>6. Czy gminy skutecznie wykorzystywały instrumenty finansowego wsparcia rozwoju budownictwa komunalnego z budżetu państwa?</li></ol>
<b>Zakres podmiotowy</b>	Kontrolą objęto administrację rządową – Ministerstwo Rozwoju oraz jednostki samorządu terytorialnego – 11 gmin.
<b>Kryteria kontroli</b>	Kontrolę przeprowadzono w: <ul style="list-style-type: none"><li>– Ministerstwie Rozwoju, na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości;</li><li>– w urzędach gmin, na podstawie art. 2 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności i gospodarności.</li></ul>
<b>Okres objęty kontrolą</b>	2016–2019 (I półrocze). Kontrolą mogły być także objęte dowody sporządzone przed lub po tym okresie, które miały wpływ na okres objęty oceną. Czynności kontrolne przeprowadzono od 12 września 2019 r., do 17 grudnia 2019 r.
<b>Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK</b>	Departament Infrastruktury wystosował zapytanie do 800 losowo wybranych gmin z terenu całej Polski. Wsparcie informatyczne i analiza danych wynikowych badania były realizowane przez Zespół Wsparcia Informatycznego i Analitycznego w Departamencie Metodyki Kontroli i Rozwoju Zawodowego NIK. Badanie było prowadzone w dniach od 15 listopada do 6 grudnia 2019 r. i obejmowało okres od początku 2016 r. do połowy 2019 r.  Kwestionariusz został wypełniony przez 622 gminy, tj. 77,8% gmin objętych badaniem.

## ZAŁĄCZNIKI

Wyniki kontroli przedstawiono w 12 wystąpieniach pokontrolnych w 11 wystąpieniach sformułowano ogółem 14 wniosków,

Stan realizacji  
wniosków  
pokontrolnych

Zastrzeżenia do wystąpień zgłosił Minister Rozwoju. W wyniku ich rozstrzygnięcia, jedno zastrzeżenie (odnoszące się do stanu faktycznego) zostało uwzględnione w części, a trzy dalsze oddalone.

Z informacji o sposobie wykorzystania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano trzy wnioski, trzy są w trakcie realizacji, a osiem nie zostało jeszcze zrealizowanych.

W kontroli uczestniczył Departament Infrastruktury oraz pięć delegatur NIK

Wykaz jednostek  
kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Infrastruktury	Ministerstwo Rozwoju	Jadwiga Emilewicz
2.	Departament Infrastruktury	Urząd Miasta Stołecznego Warszawy	Rafał Trzaskowski
3.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Urząd Miasta Bydgoszczy	Rafał Bruski
4.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Urząd Miasta Ciechocinka	Leszek Dzierżewicz
5.	Delegatura NIK w Krakowie	Urząd Miasta Bochni	Stefan Kolawiński
6.	Delegatura NIK w Krakowie	Urząd Miasta Limanowa	Władysław Bieda
7.	Delegatura NIK w Poznaniu	Urząd Miasta w Gnieźnie	Tomasz Budasz
8.	Delegatura NIK w Poznaniu	Urząd Miasta w Jarocinie	Adam Pawlicki
9.	Delegatura NIK w Warszawie	Urząd Miasta w Ostrowi Mazowieckiej	Jerzy Bauer
10.	Delegatura NIK w Warszawie	Urząd Miasta i Gminy Radzymin	Krzysztof Chęciński
11.	Delegatura NIK w Szczecinie	Urząd Miasta w Darłowie	Arkadiusz Klimowicz
12.	Delegatura NIK w Szczecinie	Urząd Miasta Świnoujście	Janusz Żmurkiewicz



## Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Rozwoju	w formie opisowej	Realizacja działań wynikających z NPM oraz podejmowanie inicjatyw legislacyjnych.	Nierzetelna sprawozdawczość
2.	Urząd Miasta Stołecznego Warszawy	w formie opisowej	Podejmowanie prawidłowych działań, służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach.	Brak skrócenia kolejek osób oczekujących na najem.
3.	Urząd Miasta Bydgoszczy	pozytywna	Przejrzyste zasady najmu, zapewnienie kontroli społecznej, realizacja inwestycji służących poprawie stanu istniejącego zasobu mieszkaniowego.	Naruszenie przepisów RODO poprzez ujawnienie danych dot. dochodów.
4.	Urząd Miejski Ciechocinek	w formie opisowej	Sprawną realizacją dwóch inwestycji, gromadzenie informacji o skali potrzeb dotyczących najmu lokali z mieszkaniowego zasobu Gminy.	Burmistrz zmienił zarządzeniem stawki czynszu niezgodnie z uchwałami gminnymi, od 1 stycznia 2018 r. nie obowiązywał wieloletni program gospodarowania zasobem, brak zapewnienia niezależności Komisji Społecznej, nieprawidłowo prowadzony rejestr wniosków.
5.	Urząd Miasta Bochnia	pozytywna	Rzetelna diagnoza potrzeb osób ubiegających się o pomoc mieszkaniową, obowiązujące zasady najmu sprzyjały zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach, weryfikacja wniosków o najem lokalu podlegała kontroli społecznej.	Potrzeby mieszkaniowe zaspokajane były w ograniczonym zakresie, z opóźnieniem przygotowano projekt wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta.
6.	Urząd Miasta Limanowa	pozytywna	Uchwalono zasady wynajmu lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta, przyjęto niższe kryterium dochodowe niż wynikające z ustawy oraz wprowadzono przejrzyste zasady sporządzania list wniosków osób oczekujących i corocznie aktualizowano listy.	Brak zapewnienia kontroli społecznej przydziału lokali, nieuwzględnienie w wieloletnim programie gospodarowania zasobem Gminy w latach 2016–2018 wszystkich zagadnień wymaganych ustawą.
7.	Urząd Miejski w Gnieźnie	w formie opisowej	Miasto opracowało zgodnie z ustawą wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Przyjęta wysokość dochodu, kwalifikująca do zawarcia umowy najmu, sprzyjała zaspokajaniu w pierwszej kolejności potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Spadek zadłużenia najemców.	Niewystarczająca społeczna kontrola weryfikacji i rozpatrywania wniosków o najem.

## ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
8.	Urząd Miejski w Jarocinie	w formie opisowej	Opracowanie zgodnie z ustawą i stosowanie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, zrealizowanie dwóch inwestycji mieszkaniowych.	Niezapewnienie kontroli społecznej procesu weryfikacji wniosków, dwa przypadki odmowy rozpatrzenia wniosku o najem sprzecznie z ustawą o ochronie praw lokatorów, przyznawanie lokali socjalnych bez zachowania kolejności wpływu wniosków i niezgodnie z uchwałami rady gminy, nieefektywny nadzór nad gospodarowaniem lokalami.
9.	Urząd Miasta w Ostrowi Mazowieckiej	w formie opisowej	Uchwalenie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem, a także zasady wynajmowania lokali, realizacja nadbudowy trzech budynków mieszkalnych z udziałem finansowego wsparcia z Funduszu Dopłat.	Przyjęte zasady najmu nie zawierały wszystkich elementów określonych w przepisach, proces ich przydziału nie był przejrzysty. Społeczna Komisja Mieszkaniowa nie opracowywała pisemnych opinii dotyczących zasadności realizacji wniosków.
10.	Urząd Miasta i Gminy Radzymin	w formie opisowej	Uchwalenie dokumentów dotyczących gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, zwiększenie mieszkaniowego zasobu gminy w ramach realizowanej, z udziałem finansowego wsparcia z FD, inwestycji – budowy budynków mieszkalnych i oddania do użytku jednego z nich.	Nierzetelny proces rozpatrywania wniosków o najem lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.
11.	Urząd Miejski w Darłowie	w formie opisowej	Opracowano wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem i zasady wynajmowania lokali.	Przez prawie rok nie obowiązywał wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym Zasobem Miasta, wzrosły zaległości czynszowe.
12.	Urząd Miasta Świnoujście	pozytywna	Racjonalne i zgodne z przepisami gospodarowanie zasobem, prawidłowa realizacja inwestycji.	

## 6.2. Wyniki z badania kwestionariuszowego dotyczącego mieszkaniowego zasobu gmin

### 1. Ogólna charakterystyka badania

W celu pozyskania informacji dotyczących mieszkaniowych zasobów gmin, Departament Infrastruktury wystosował zapytanie do 800 losowo wybranych gmin z terenu całej Polski. Wsparcie informatyczne i analiza danych wynikowych badania były realizowane przez Zespół Wsparcia Informatycznego i Analitycznego w Departamencie Metodyki Kontroli i Rozwoju Zawodowego NIK.

Badanie było prowadzone od 15 listopada do 6 grudnia 2019 r. i obejmowało okres od początku 2016 r. do połowy 2019 r.

Kwestionariusz został wypełniony przez 622 gminy, tj. 77,8% gmin objętych badaniem.

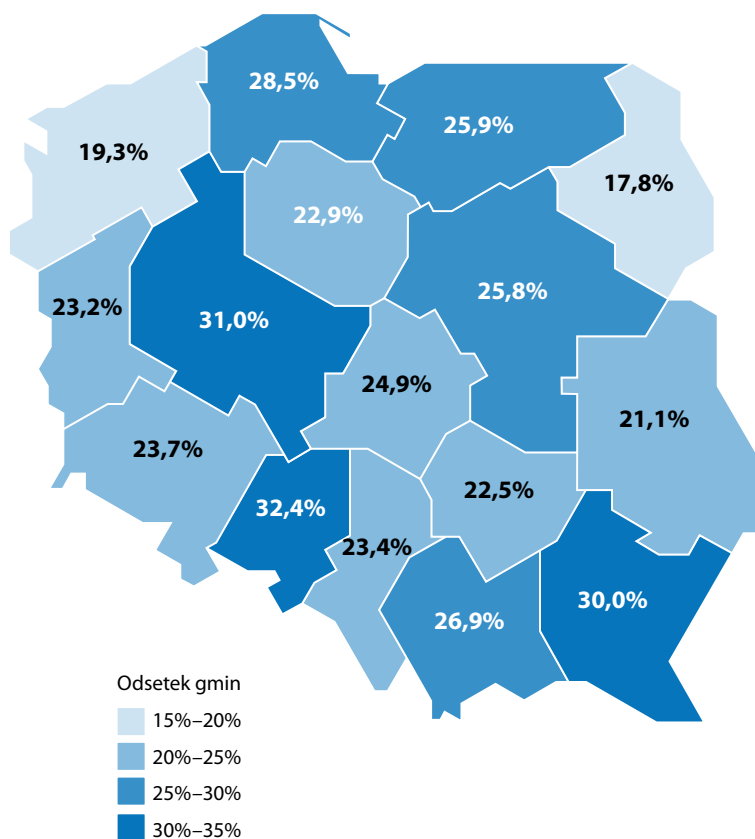
Tabela nr 1

Zwrotność: liczba i odsetek gmin, które udzieliły odpowiedzi na zapytanie

Województwo	Wysłane	Odpowiedzi	Zwrotność ogółem	w tym w podziale na wielkość mieszkańców		
				do 10 tys.	od 10 do 50 tys.	powyżej 50 tys.
<b>Ogółem</b>	<b>800</b>	<b>622</b>	<b>77,8%</b>	<b>75,9%</b>	<b>80,0%</b>	<b>88,6%</b>
dolnośląskie	60	40	66,7%	61,5%	70,6%	100,0%
kujawsko-pomorskie	44	33	75,0%	66,7%	86,7%	100,0%
lubelskie	57	45	78,9%	81,8%	63,6%	100,0%
lubuskie	23	19	82,6%	73,3%	100,0%	–
łódzkie	51	44	86,3%	81,3%	93,8%	100,0%
małopolskie	66	49	74,2%	75,0%	72,4%	100,0%
mazowieckie	106	81	76,4%	77,1%	75,0%	75,0%
opolskie	26	23	88,5%	90,0%	80,0%	100,0%
podkarpackie	58	48	82,8%	83,3%	80,0%	100,0%
podlaskie	28	21	75,0%	80,0%	57,1%	100,0%
pomorskie	39	35	89,7%	81,8%	100,0%	100,0%
śląskie	53	39	73,6%	69,0%	77,8%	83,3%
świętokrzyskie	31	23	74,2%	76,2%	70,0%	–
warmińsko-mazurskie	38	30	78,9%	74,2%	100,0%	–
wielkopolskie	85	70	82,4%	76,6%	87,9%	100,0%
zachodniopomorskie	35	22	62,9%	66,7%	63,6%	33,3%

Infografika nr 10

Gminy objęte analizą (odsetek wszystkich gmin)



## 2. Zestawienie zbiorcze wyników

### 2.1. Realizacja wniosków osób oczekujących na najem mieszkania od gminy

Tabela nr 2

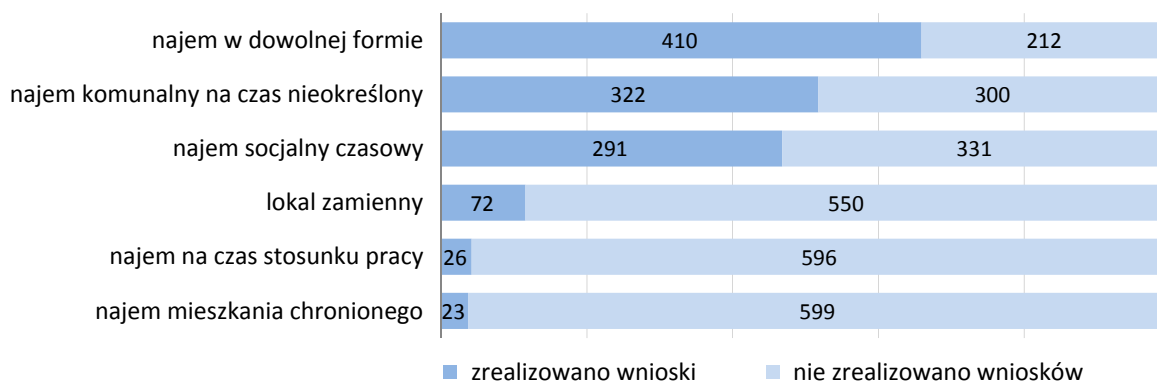
Gminy, w których nie realizowano\* wniosków na:

	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r. (I półrocze)
najem komunalny na czas nieokreślony	322	318	300	372
najem socjalny czasowy	363	347	331	372
najem na czas stosunku pracy	597	596	596	600
lokal zamienny w związku z prowadzonymi rozbiórkami lub remontami	565	566	550	553
najem mieszkania chronionego	606	602	599	602
najem w dowolnej ww. formie	243	233	212	277

\*/ brak złożonych wniosków lub brak realizacji

Wykres nr 6

Liczba gmin w podziale na rodzaj najmu i realizację wniosków w 2018 r.



Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

Tabela nr 3

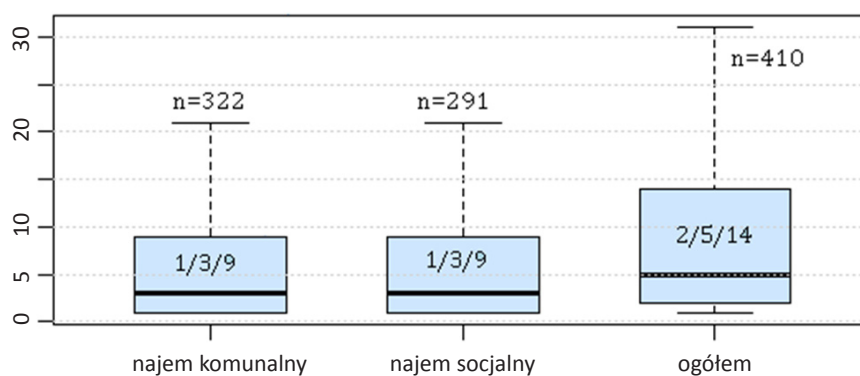
Gminy, w których zrealizowano wnioski na najem

	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r. (I półrocze)
<b>komunalny na czas nieokreślony</b>				
liczba gmin	300	304	322	250
średnia liczba zrealizowanych wniosków	14	13	13	9
mediana liczby zrealizowanych wniosków	4	4	3	3
<b>socjalny czasowy</b>				
liczba gmin	259	275	291	250
średnia liczba zrealizowanych wniosków	13	13	12	7
mediana liczby zrealizowanych wniosków	4	3	3	2
<b>w dowolnej formie</b>				
liczba gmin	379	389	410	345
średnia liczba zrealizowanych wniosków	22	22	20	13
mediana liczby zrealizowanych wniosków	5	5	5	4

Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

Wykres nr 7

Statystyka dotycząca liczby wniosków zrealizowanych w 2018 r. (kwartyl1/mediana/kwartyl3, rozstęp z wyłączeniem danych odstających)



Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

Tabela nr 4

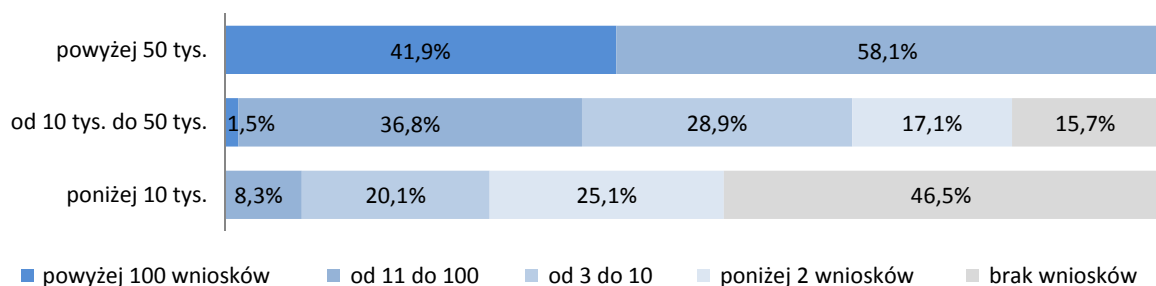
Liczba wniosków zrealizowanych w 2018 r. (w podziale na wielkość gminy i rodzaj najmu)

	Liczba mieszkańców		
	poniżej 10 tys.	od 10 tys. do 50 tys.	powyżej 50 tys.
<b>najem komunalny na czas nieokreślony</b>			
brak wniosków	60,5%	32,4%	0,0%
poniżej 2 wniosków	25,6%	19,6%	0,0%
od 3 do 10	10,6%	28,4%	16,1%
od 11 do 100	3,3%	18,1%	61,3%
powyżej 100 wniosków	0,0%	1,5%	22,6%
<b>najem socjalny czasowy</b>			
brak wniosków	67,9%	33,3%	0,0%
poniżej 2 wniosków	19,1%	25,5%	0,0%
od 3 do 10	9,6%	23,5%	25,8%
od 11 do 100	3,4%	17,7%	61,3%
powyżej 100 wniosków	0,0%	0,0%	12,9%
<b>łącznie (wszystkie rodzaje)</b>			
brak wniosków	46,5%	15,7%	0,0%
poniżej 2 wniosków	25,1%	17,1%	0,0%
od 3 do 10	20,1%	28,9%	0,0%
od 11 do 100	8,3%	36,8%	58,1%
powyżej 100 wniosków	0,0%	1,5%	41,9%

Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

Wykres nr 8

Odsetek gmin w podziale na wielkość gminy (liczba mieszkańców) i liczbę zrealizowanych wniosków w 2018 r.



Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

## 2.2. Wnioski osób oczekujących na najem mieszkania od gminy pozostające do realizacji

Tabela nr 5

Gminy, w których nie było wniosków pozostających do realizacji\*/ na koniec okresu

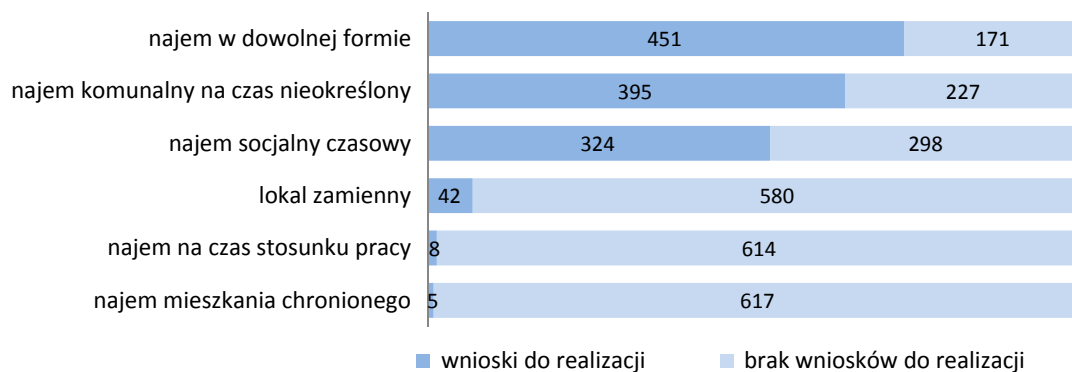
	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r. (I półrocze)
najem komunalny na czas nieokreślony	245	239	227	243
najem socjalny czasowy	321	314	298	305
najem na czas stosunku pracy	614	615	614	616
lokal zamienny w związku z prowadzonymi rozbiórkami lub remontami	586	583	580	579
najem mieszkania chronionego	619	620	617	617
najem w dowolnej ww. formie	195	189	171	186

\*/ zrealizowano wszystkie wnioski lub nie złożono wniosków

Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

Wykres nr 9

Liczba gmin w podziale na rodzaj najmu i wnioski pozostające do realizacji na koniec 2018 r.



Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

Tabela nr 6

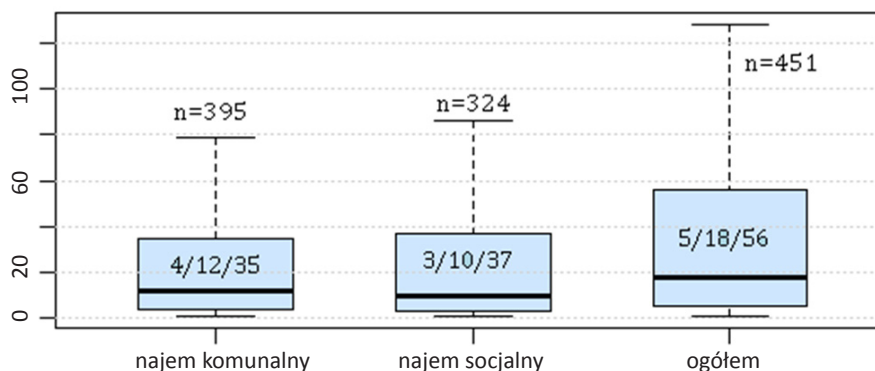
Gminy, w których występowały wnioski pozostające do realizacji na najem

	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r. (I półrocze)
<b>komunalny na czas nieokreślony</b>				
liczba gmin	377	383	395	379
średnia liczba zrealizowanych wniosków	47	47	46	47
mediana liczby zrealizowanych wniosków	13	12	12	12
<b>socjalny czasowy</b>				
liczba gmin	301	308	324	317
średnia liczba zrealizowanych wniosków	57	53	48	48
mediana liczby zrealizowanych wniosków	11	11	10	10
<b>w dowolnej formie</b>				
liczba gmin	427	433	451	436
średnia liczba zrealizowanych wniosków	84	81	76	77
mediana liczby zrealizowanych wniosków	19	20	18	19

Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

Wykres nr 10

Statystyka dotycząca liczby wniosków pozostających do realizacji na koniec 2018 r. (kwartył1/mediana/kwartył3, rozstęp z wyłączeniem danych odstających)



Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

### 2.3. Poziom realizacji wniosków

Tabela nr 7

Odsetek zrealizowanych wniosków

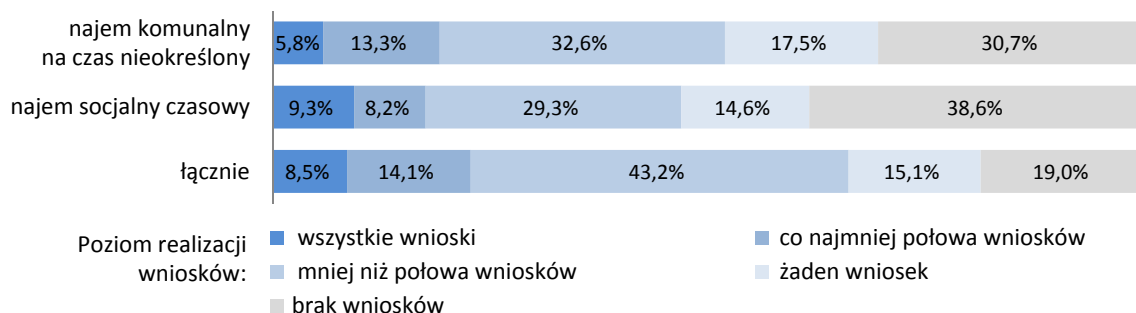
	2016 r.	2017 r.	2018 r.
<b>najem komunalny na czas nieokreślony</b>			
brak wniosków	32,5%	33,1%	30,7%
nie zrealizowano żadnego wniosku	19,3%	18,0%	17,5%
zrealizowano mniej niż połowę wniosków	30,4%	29,6%	32,6%
zrealizowano co najmniej połowę wniosków	10,9%	14,0%	13,3%
zrealizowano wszystkie wnioski	6,9%	5,3%	5,8%
<b>najem socjalny czasowy</b>			
brak wniosków	42,8%	40,5%	38,6%
nie zrealizowano żadnego wniosku	15,6%	15,3%	14,6%
zrealizowano mniej niż połowę wniosków	26,4%	28,0%	29,3%
zrealizowano co najmniej połowę wniosków	6,4%	6,3%	8,2%
zrealizowano wszystkie wnioski	8,8%	10,0%	9,3%
<b>łącznie (wszystkie rodzaje)</b>			
brak wniosków	22,8%	21,2%	19,0%
nie zrealizowano żadnego wniosku	16,2%	16,2%	15,1%
zrealizowano mniej niż połowę wniosków	40,7%	41,5%	43,2%
zrealizowano co najmniej połowę wniosków	11,7%	11,9%	14,1%
zrealizowano wszystkie wnioski	8,5%	9,2%	8,5%

Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.



Wykres nr 11

Odsetek gmin w podziale na rodzaj najmu i zrealizowane wnioski w 2018 r.



Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

## 2.4. Wysokość odszkodowań (wraz z odsetkami) wypłaconych z budżetu gminy dla właścicieli lokali w związku z niewykonaniem wyroków sądu

Tabela nr 8

Gminy, w podziale na kwotę odszkodowań

	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r. (I półrocze)
brak odszkodowań	496	500	498	514
poniżej 5 tys. zł	35	38	45	52
od 5 tys. do 50 tys. zł	61	51	52	38
powyżej 50 tys. zł odszkodowań	30	33	27	18

Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

Tabela nr 9

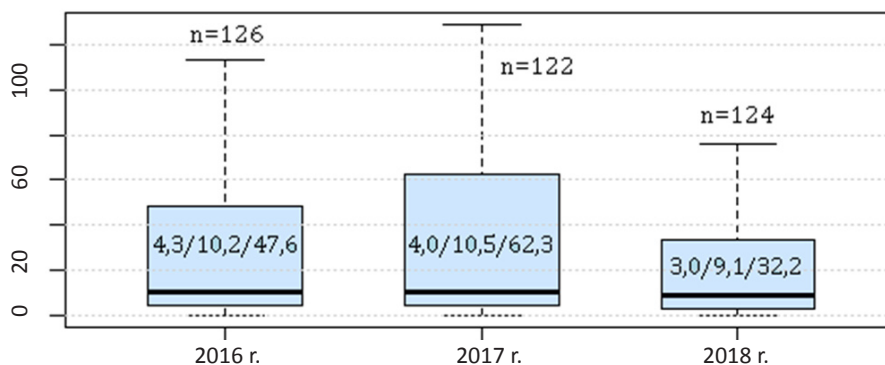
Statystyka dotycząca gmin, które wypłaciły odszkodowania

	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r. (I półrocze)
<b>wysokość odszkodowań</b>				
liczba gmin	126	122	124	108
średnia kwota w zł	165 257	173 448	157 809	56 577
mediana kwoty w zł	10 208	10 489	9 092	5 480
<b>z tego odsetki</b>				
liczba gmin	17	16	16	14

Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

Wykres nr 12

Statystyka dotycząca odszkodowań (w tys. zł) wypłaconych przez gminy w latach 2016–2018. (kwartył1/mediana/kwartył3, rozstęp z wyłączeniem danych odstających)



Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

## 2.5. Wysokość kosztów poniesionych przez gminy

Tabela nr 10

Gminy, w podziale na wysokość kosztów poniesionych na:

	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r. (I półrocze)
<b>bieżącą eksploatacją (wraz z kosztami zarządcy)</b>				
brak kosztów	129	121	114	132
poniżej 10 tys. zł	130	133	134	161
od 10 tys. do 100 tys. zł	174	179	180	181
powyżej 100 tys. zł kosztów	189	189	194	148
<b>remonty</b>				
brak kosztów	181	177	172	232
poniżej 10 tys. zł	116	106	123	155
od 10 tys. do 100 tys. zł	175	187	172	137
powyżej 100 tys. zł kosztów	150	152	155	98
<b>modernizację (ulepszenie)</b>				
brak kosztów	471	460	461	508
poniżej 10 tys. zł	30	38	31	37
od 10 tys. do 100 tys. zł	68	63	65	42
powyżej 100 tys. zł kosztów	53	61	65	35
<b>wydatki inwestycyjne (nowe inwestycje)</b>				
brak kosztów	529	515	524	562
poniżej 10 tys. zł	13	12	9	10
od 10 tys. do 100 tys. zł	38	36	29	23
powyżej 100 tys. zł kosztów	42	59	60	27
<b>inne</b>				
brak kosztów	535	537	534	546
poniżej 10 tys. zł	38	32	39	34
od 10 tys. do 100 tys. zł	26	29	26	25
powyżej 100 tys. zł kosztów	23	24	23	17

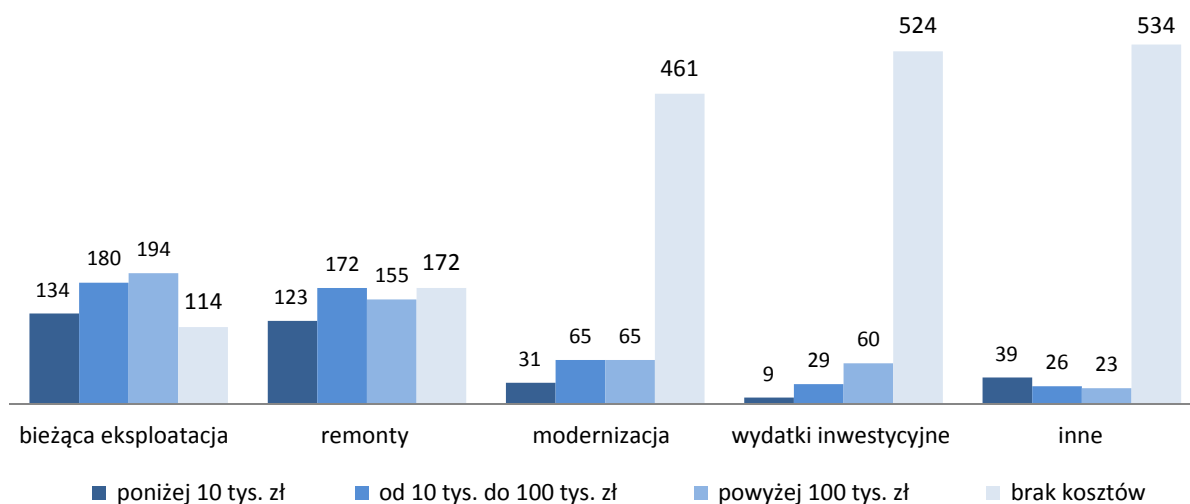
## ZAŁĄCZNIKI

	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r. (I półrocze)
<b>koszty ogółem</b>				
brak kosztów	93	85	76	95
poniżej 10 tys. zł	84	78	84	138
od 10 tys. do 100 tys. zł	174	192	180	201
powyżej 100 tys. zł kosztów	271	267	282	188

Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

Wykres nr 13

Liczba gmin w podziale na wysokość kosztów poniesionych w 2018 r. na utrzymanie lokali mieszkalnych



Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

Tabela nr 11

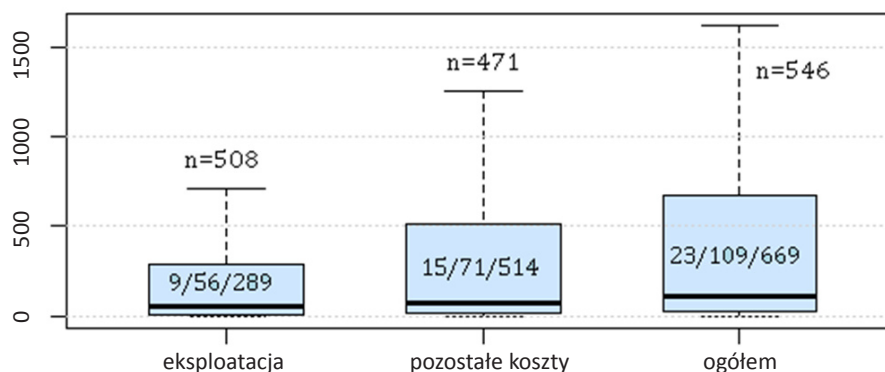
Statystyka dotycząca gmin, które poniosły koszty (w zł) na

	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r. (I półrocze)
<b>bieżącą eksploatacją (wraz z kosztami zarządcy)</b>				
liczba gmin	493	501	508	490
średnia kosztów w zł	834 151	812 240	840 003	441 724
mediana kosztów w zł	54 000	58 660	55 973	30 096
<b>remonty, modernizację, wydatki inwestycyjne i inne</b>				
liczba gmin	464	471	471	415
średnia kosztów w zł	981 783	1 103 786	1 141 893	600 672
mediana kosztów w zł	60 913	57 721	71 003	29 686
<b>koszty ogółem</b>				
liczba gmin	529	537	546	527
średnia kosztów w zł	1 638 533	1 725 914	1 766 581	883 726
mediana kosztów w zł	102 174	99 738	108 521	49 096

Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

Wykres nr 14

Statystyka dotycząca kosztów (w tys. zł) poniesionych przez gminy w 2018 r. (kwartyl1/mediana/kwartyl3, rozstęp z wyłączeniem danych odstających)



Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

Tabela nr 12

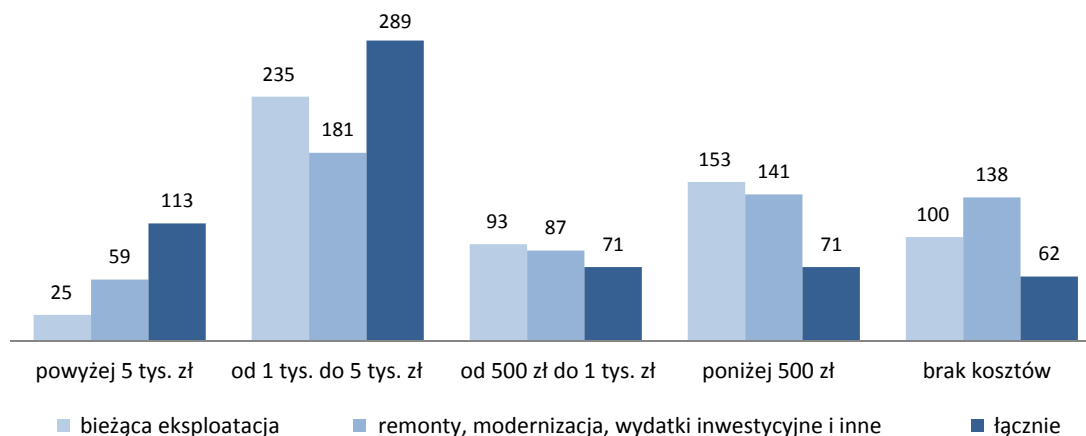
Gminy w podziale na koszty poniesione w 2018 r. w przeliczeniu na lokal mieszkalny

	Łącznie	w tym	
		bieżąca eksploatacja	remonty, modernizacja, wydatki inwestycyjne i inne
<b>gminy posiadające lokale mieszkalne</b>	<b>606</b>	<b>606</b>	<b>606</b>
brak poniesionych kosztów	62	100	138
poniżej 500 zł na lokal mieszkalny	71	153	141
od 500 zł do 1 tys. zł	71	93	87
od 1 tys. zł do 5 tys. zł	289	235	181
powyżej 5 tys. zł na lokal mieszkalny	113	25	59
brak lokali mieszkalnych	16		

Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

Wykres nr 15

Liczba gmin w podziale na wysokość kosztów poniesionych w 2018 r. na utrzymanie lokalu mieszkalnego



Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

## 2.6. Sprzedaż całych budynków w drodze przetargu

Tabela nr 13

Gminy w podziale na liczbę sprzedanych całych budynków w drodze przetargu

	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r. (I półrocze)
<b>wyłączonych z użytkowania ze względu na stan techniczny</b>				
brak sprzedaży	594	604	602	610
1 lub 2 budynki	22	13	18	12
3 i więcej budynków	6	5	2	0
<b>przygotowanych do sprzedaży poprzez wcześniejsze celowe wyprowadzenie najemców</b>				
brak sprzedaży	611	613	611	621
1 lub 2 budynki	9	7	10	1
3 i więcej budynków	2	2	1	0
<b>łącznie sprzedanych budynków</b>				
brak sprzedaży	584	595	591	609
1 lub 2 budynki	30	20	28	13
3 i więcej budynków	8	7	3	0

Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

Tabela nr 14

Statystyka dotycząca gmin, które sprzedały budynki (kwoty po odjęciu bonifikat)

	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r. (I półrocze)
<b>wyłączonych z użytkowania ze względu na stan techniczny</b>				
liczba gmin	28	18	20	12
średnia kwota sprzedaży w zł	810 647	1 266 988	840 942	431 964
mediana kwoty sprzedaży w zł	139 475	294 250	217 055	71 750
<b>przygotowanych do sprzedaży poprzez wcześniejsze celowe wyprowadzenie najemców</b>				
liczba gmin	11	9	11	1
średnia kwota sprzedaży w zł	369 804	751 187	259 731	112 700
mediana kwoty sprzedaży w zł	117 000	170 098	160 000	112 700
<b>łącznie sprzedanych budynków</b>				
liczba gmin	38	27	31	13
średnia kwota sprzedaży w zł	704 367	1 095 054	634 706	407 405
mediana kwoty sprzedaży w zł	130 650	252 500	185 000	80 800

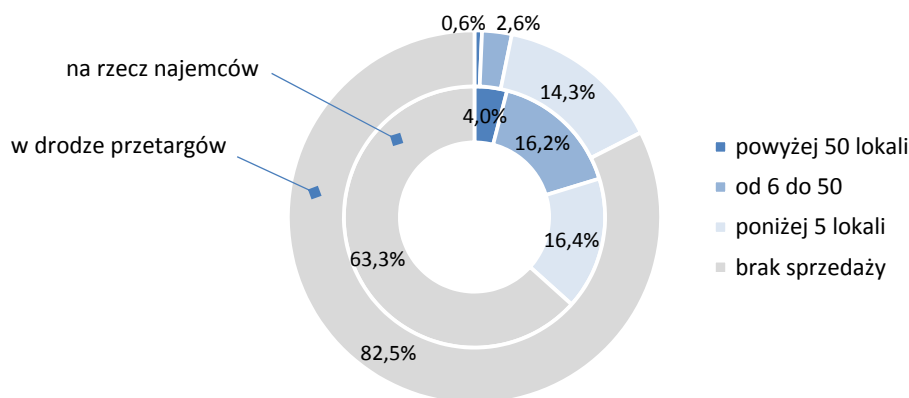
Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

## 2.7. Sprzedaż lokali mieszkalnych

Tabela nr 15  
Gminy w zależności od liczby sprzedanych lokali

	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r. (I półrocze)
<b>na rzecz najemców</b>				
brak sprzedaży	397	397	394	452
poniżej 5 lokali	104	101	102	106
od 6 do 50	96	99	101	58
powyżej 50 lokali	25	25	25	6
<b>w drodze przetargów</b>				
brak sprzedaży	537	523	513	571
poniżej 5 lokali	66	80	89	41
od 6 do 50	16	16	16	10
powyżej 50 lokali	3	3	4	0
<b>łącznie sprzedanych lokali</b>				
brak sprzedaży	380	380	367	437
poniżej 5 lokali	117	112	124	118
od 6 do 50	97	105	104	60
powyżej 50 lokali	28	25	27	7

Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

Wykres nr 16  
Odsetek gmin w podziale na formę sprzedaży i liczbę sprzedanych lokali mieszkalnych w 2018 r.

Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

Tabela nr 16  
Gminy, w których nie uzyskano dochodu ze sprzedaży lokali mieszkalnych

	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r. (I półrocze)
na rzecz najemców	397	396	393	451
w drodze przetargów	537	523	513	573
nie sprzedano żadnego lokalu	380	380	366	439

Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

Tabela nr 17

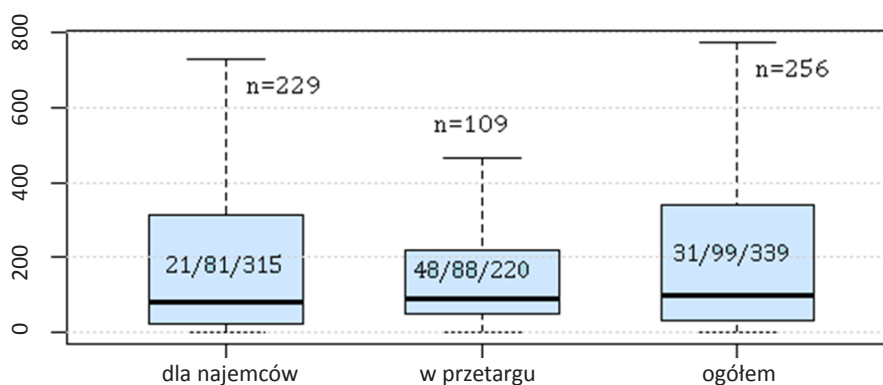
Statystyka dotycząca gmin, które uzyskały dochód ze sprzedaży lokali mieszkalnych (kwoty po odjęciu bonifikat)

	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r. (I półrocze)
<b>na rzecz najemców</b>				
liczba gmin	225	226	229	171
średnia kwota sprzedaży w zł	477 394	452 316	472 381	154 199
mediana kwoty sprzedaży w zł	78 170	74 197	81 000	51 900
<b>w drodze przetargów</b>				
liczba gmin	85	99	109	49
średnia kwota sprzedaży w zł	675 856	526 954	600 427	289 002
mediana kwoty sprzedaży w zł	102 220	83 000	88 000	81 600
<b>łącznie sprzedanych lokali</b>				
liczba gmin	242	242	256	183
średnia kwota sprzedaży w zł	681 245	637 983	678 210	221 471
mediana kwoty sprzedaży w zł	101 800	93 959	98 717	61 400

Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

Wykres nr 17

Statystyka dotycząca dochodu (w tys. zł) ze sprzedaży lokali przez gminy w 2018 r. (kwartyli1/mediana/kwartyli3, rozstęp z wyłączeniem danych odstających)



Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

Tabela nr 18

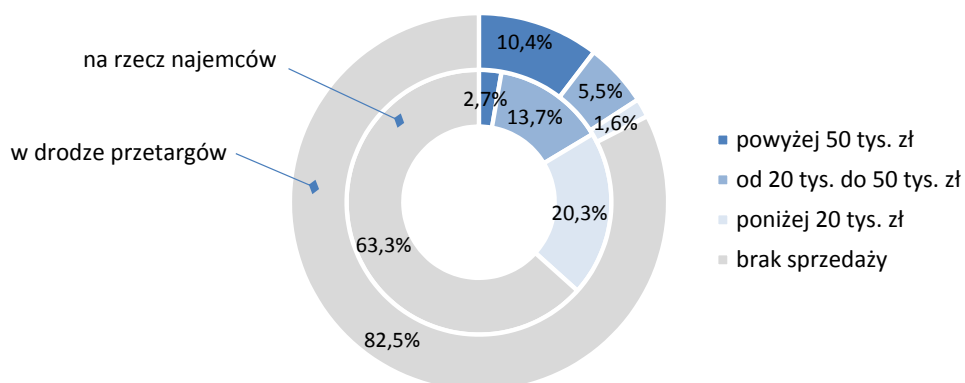
Gminy (odsetek) w podziale na średnią kwotę sprzedaży lokalu mieszkalnego (po odjęciu bonifikat)

	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r. (I półrocze)
<b>sprzedaż na rzecz najemców</b>				
brak sprzedaży	63,8%	63,8%	63,3%	72,7%
poniżej 20 tys. zł	21,1%	21,1%	20,3%	16,2%
od 20 tys. do 50 tys. zł	12,9%	12,7%	13,7%	7,7%
powyżej 50 tys. zł	2,2%	2,4%	2,7%	3,4%
<b>sprzedaż w drodze przetargów</b>				
brak sprzedaży	86,3%	84,1%	82,5%	91,8%
poniżej 20 tys. zł	1,5%	2,0%	1,6%	1,1%
od 20 tys. do 50 tys. zł	3,7%	5,5%	5,5%	2,6%
powyżej 50 tys. zł	8,5%	8,4%	10,4%	4,5%

Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

Wykres nr 18

Odsetek gmin w podziale na formę sprzedaży i średnią kwotę sprzedaży lokalu mieszkalnego w 2018 r.



Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

## 2.8. Budynki w mieszkaniowym zasobie gminy wg stanu na koniec czerwca 2019 r.

Tabela nr 19

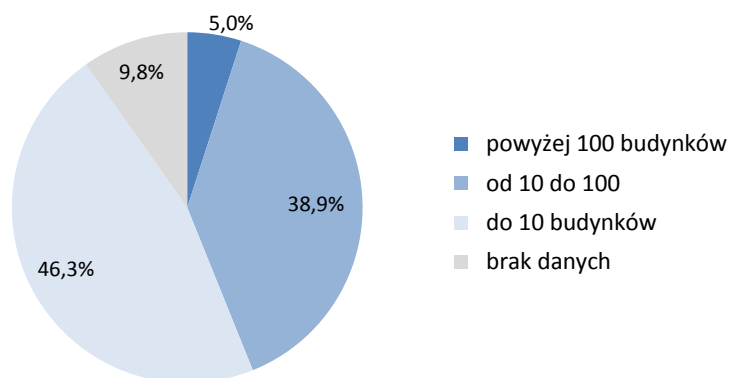
Gminy w podziale na liczbę posiadanych budynków ogółem

	Liczba gmin	Odsetek gmin
<b>ogółem gmin</b>	<b>622</b>	<b>100,0%</b>
brak danych	61	9,8%
do 10 budynków	288	46,3%
od 10 do 100	242	38,9%
powyżej 100 budynków	31	5,0%

Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

Wykres nr 19

Odsetek gmin w podziale na liczbę posiadanych budynków



Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.



Tabela nr 20

Gminy w podziale na liczbę posiadanych nowych budynków (wybudowanych po 31.12.2016 r.)

	Liczba gmin	Odsetek gmin
<b>ogółem gmin</b>	<b>622</b>	<b>100,0%</b>
brak danych	61	9,8%
nie wybudowano nowych budynków	478	76,8%
1, 2 budynki	72	11,6%
3, 4 budynki	10	1,6%
powyżej 4 budynków (12 budynków)	1	0,2%

Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

Tabela nr 21

Gminy w podziale na odsetek budynków w zasobie gminy oraz wielkość gminy

	Liczba mieszkańców			
	poniżej 10 tys.	od 10 tys. do 50 tys.	powyżej 50 tys.	ogółem
brak danych	13,2%	4,9%	0,0%	9,8%
brak nowych budynków	79,1%	74,5%	64,5%	76,9%
nowe budynki	7,7%	20,6%	35,5%	13,3%

Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

## 2.9. Lokale mieszkalne w mieszkaniowym zasobie gminy, wg stanu na koniec czerwca 2019 r.

Tabela nr 23

Gminy nie posiadające w zasobie lokali mieszkalnych przeznaczonych na

	Liczba gmin	Odsetek gmin
mieszkania komunalne (najem na czas nieoznaczony)	40	6,4%
mieszkania socjalne (najem socjalne)	165	26,5%
mieszkania chronione	556	89,4%
lokale mieszkalne przeznaczone na lokale użytkowe	578	92,9%
żadnych mieszkań	16	2,6%

Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

Tabela nr 23

Statystyka dotycząca gmin posiadających lokale mieszkalne

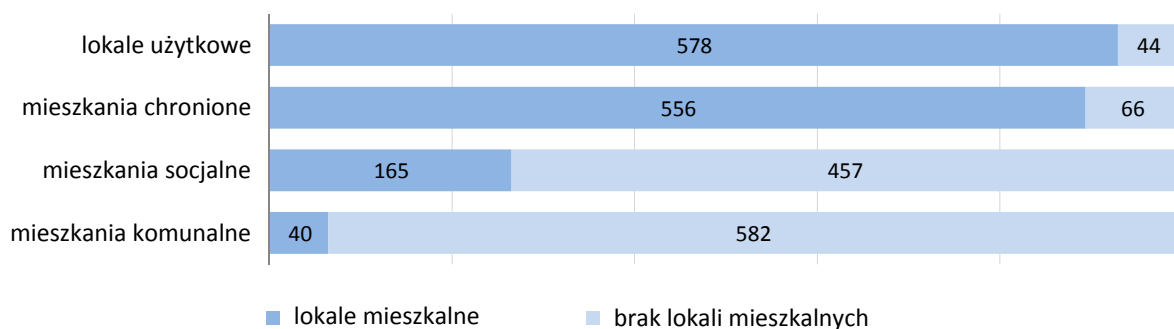
	Komunalne	Socjalne	Chronione	Przeznaczone na lokale użytkowe
liczba gmin	582	457	66	44
średnia liczba mieszkań/lokali	308	63	5	8
mediana liczby mieszkań/lokali	29	10	2	3
średnia powierzchnia mieszkalna w m <sup>2</sup>	14 219	2 199	257	539
mediana powierzchni mieszkalnej w m <sup>2</sup>	1 460	328	77	126

Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

## ZAŁĄCZNIKI

Wykres nr 20

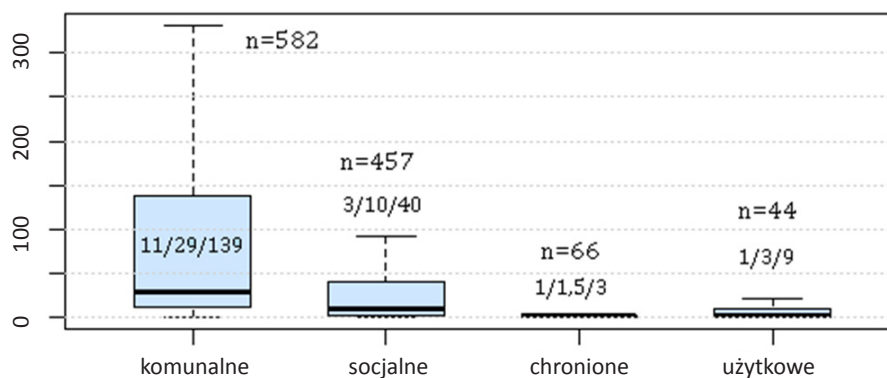
Liczba gmin w podziale na rodzaj lokali w zasobie mieszkaniowym



Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

Wykres nr 21

Statystyka dotycząca liczby lokali w zasobie gmin (kwartył1/mediana/kwartył3, rozstęp z wyłączeniem danych odstających)



Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

### 2.10. Budynki w całości wyłączone z użytkowania w mieszkaniowym zasobie gminy, wg stanu na koniec czerwca 2019 r.

Tabela nr 24

Gminy, w których nie było budynków wyłączonych z użytkowania

	Liczba gmin	Odsetek gmin
wyłączonych trwale oczekujących na rozbiórkę	525	84,4%
wyłączonych trwale oczekujących na sprzedaż	559	89,9%
wyłączonych czasowo w związku z remontem	572	92,0%
wyłączonych w związku z nieuregulowanym stanem prawnym	612	98,4%
inne przyczyny wyłączeń	592	95,2%
<b>Łącznie wyłączenia</b>	<b>450</b>	<b>72,3%</b>

Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

Tabela nr 25

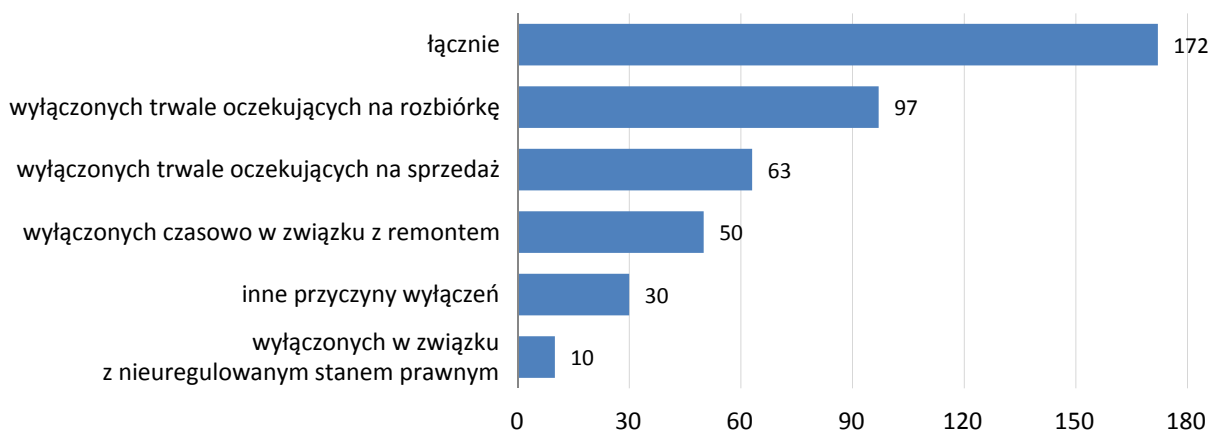
Statystyka dotycząca gmin, w których budynki w całości wyłączono z użytkowania

	2019 r. (I półrocze)
<b>wyłączonych trwale oczekujących na rozbiórkę</b>	
liczba gmin	97
średnia liczba budynków	2
mediana liczby budynków	1
średnia powierzchnia budynków w m <sup>2</sup>	407
mediana powierzchni budynków w m <sup>2</sup>	187
<b>wyłączonych trwale oczekujących na sprzedaż</b>	
liczba gmin	63
średnia liczba budynków	3
mediana liczby budynków	1
średnia powierzchnia budynków w m <sup>2</sup>	627
mediana powierzchni budynków w m <sup>2</sup>	248
<b>wyłączonych czasowo w związku z remontem</b>	
liczba gmin	50
średnia liczba budynków	2
mediana liczby budynków	1
średnia powierzchnia budynków w m <sup>2</sup>	648
mediana powierzchni budynków w m <sup>2</sup>	272
<b>wyłączonych w związku z nieuregulowanym stanem prawnym</b>	
liczba gmin	10
średnia liczba budynków	2
mediana liczby budynków	1
średnia powierzchnia budynków w m <sup>2</sup>	385
mediana powierzchni budynków w m <sup>2</sup>	244
	2019 r. (I półrocze)
<b>inne przyczyny wyłączeń</b>	
liczba gmin	30
średnia liczba budynków	3
mediana liczby budynków	1
średnia powierzchnia budynków w m <sup>2</sup>	661
mediana powierzchni budynków w m <sup>2</sup>	223
<b>Łącznie wyłączenia</b>	
liczba gmin	172
średnia liczba budynków	3
mediana liczby budynków	1
średnia powierzchnia budynków w m <sup>2</sup>	785
mediana powierzchni budynków w m <sup>2</sup>	235

Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

Wykres nr 22

Liczba gmin w podziale na przyczyny wyłączeń budynków z użytkowania



Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

### 2.11. Lokale mieszkalne wyłączone z użytkowania w mieszkaniowym zasobie gminy, wg stanu na koniec czerwca 2019 r.

Tabela nr 26

Gminy, w których nie było lokali mieszkalnych wyłączonych z użytkowania

	Liczba gmin	Odsetek gmin
wyłączonych trwale oczekujących na rozbiórkę	528	84,9%
wyłączonych trwale oczekujących na sprzedaż	531	85,4%
wyłączonych czasowo w związku z remontem	491	78,9%
wyłączonych w związku z nieuregulowanym stanem prawnym	599	96,3%
inne przyczyny wyłączeń	547	87,9%
<b>łącznie wyłączenia</b>	<b>367</b>	<b>59,0%</b>

Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

Tabela nr 27

Statystyka dotycząca gmin, w których lokalne mieszkalne wyłączono z użytkowania

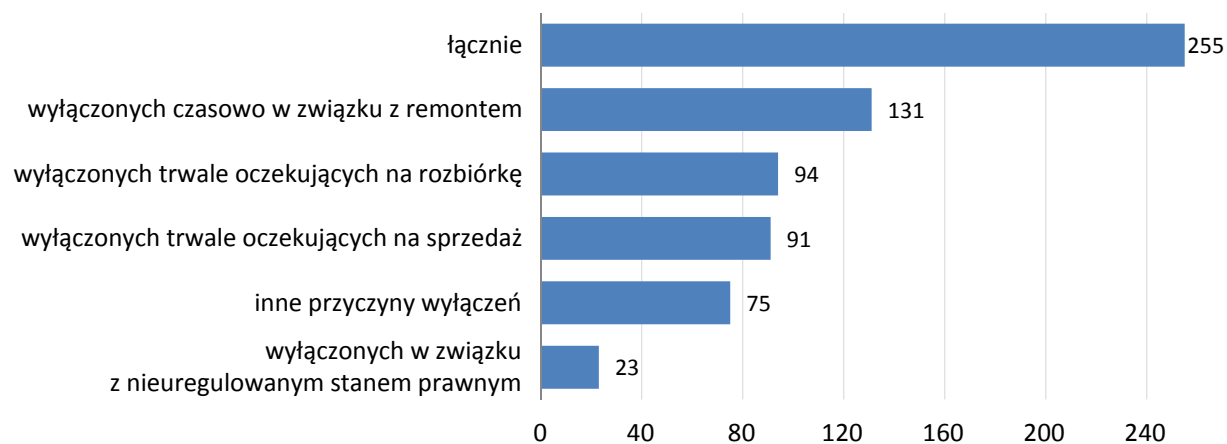
	2019 r. (I półrocze)
<b>wyłączonych trwale oczekujących na rozbiórkę</b>	
liczba gmin	94
średnia liczba lokali mieszkalnych	12
mediana liczby lokali mieszkalnych	5
średnia powierzchnia lokali mieszkalnych w m <sup>2</sup>	575
mediana powierzchni lokali mieszkalnych w m <sup>2</sup>	202
<b>wyłączonych trwale oczekujących na sprzedaż</b>	
liczba gmin	91
średnia liczba lokali mieszkalnych	10
mediana liczby lokali mieszkalnych	2
średnia powierzchnia lokali mieszkalnych w m <sup>2</sup>	438
mediana powierzchni lokali mieszkalnych w m <sup>2</sup>	126

	2019 r. (I półrocze)
<b>wyłączonych czasowo w związku z remontem</b>	
liczba gmin	131
średnia liczba lokali mieszkalnych	16
mediana liczby lokali mieszkalnych	4
średnia powierzchnia lokali mieszkalnych w m <sup>2</sup>	677
mediana powierzchni lokali mieszkalnych w m <sup>2</sup>	160
<b>wyłączonych w związku z nieuregulowanym stanem prawnym</b>	
liczba gmin	23
średnia liczba lokali mieszkalnych	6
mediana liczby lokali mieszkalnych	2
średnia powierzchnia lokali mieszkalnych w m <sup>2</sup>	266
mediana powierzchni lokali mieszkalnych w m <sup>2</sup>	115
<b>inne przyczyny wyłączeń</b>	
liczba gmin	75
średnia liczba lokali mieszkalnych	8
mediana liczby lokali mieszkalnych	2
średnia powierzchnia lokali mieszkalnych w m <sup>2</sup>	353
mediana powierzchni lokali mieszkalnych w m <sup>2</sup>	90
<b>łącznie wyłączenia</b>	
liczba gmin	255
średnia liczba lokali mieszkalnych	19
mediana liczby lokali mieszkalnych	4
średnia powierzchnia lokali mieszkalnych w m <sup>2</sup>	844
mediana powierzchni lokali mieszkalnych w m <sup>2</sup>	157

Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

Wykres nr 23

Liczba gmin w podziale na przyczyny wyłączeń lokali mieszkalnych z użytkowania



Źródło: badanie kwestionariuszowe NIK.

### 6.3. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

#### Analiza stanu prawnego dotyczącego kontrolowanej działalności

##### *Mieszkaniowy zasób gminy i ochrona praw lokatorów. Zasady zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gminnej wspólnoty samorządowej*

Ochrona praw lokatorów i zasady gospodarowania zasobem

**Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego** (dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów) reguluje zasady i formy ochrony praw lokatorów oraz zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy, w którym zawarto definicje związane z obszarem jej regulacji, mieszkaniowy zasób gminy stanowią lokale służące do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, stanowiące własność gminy lub jednoosobowych spółek gminnych, którym gmina powierzyła realizację zadania własnego w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, oraz lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów. Publiczny zasób mieszkaniowy stanowią lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz lokale stanowiące własność innych jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 powołanej ustawy, tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Na podstawie art. 4 ust. 2 gmina, na zasadach i w przypadkach określonych w ustawie, zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspokajają potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Gmina wykonuje zadania wymienione w art. 4 ust. 1 i 2 poprzez wykorzystanie mieszkaniowego zasobu gminy lub w inny sposób; na wykonywanie tych zadań gminy mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa (odpowiednio art. 4 ust. 3 i 4 ustawy).

Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy, w celu realizacji zadań, o których mowa w art. 4, gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy. Przepisy art. 20 ust. 2–4 określają następujące podstawowe zasady gospodarowania zasobem mieszkaniowym:

- lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy, z wyjątkiem lokali będących przedmiotem najmu socjalnego i lokali przeznaczonych do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy, mogą być wynajmowane tylko na czas nieoznaczony;
- w celu wykonywania zadań wymienionych w art. 4 ustawy, gmina może także wynajmować lokale od właścicieli i podnajmować je osobom, których gospodarstwa domowe osiągają niski dochód;
- od podnajemców, o których mowa wyżej, gmina pobiera czynsz ustalany według stawek czynszu obowiązujących w mieszkaniowym zasobie gminy;
- rada gminy może wydzielić w zasobie mieszkaniowym lokale przeznaczone do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy.

Art. 21 ust. 1 ustawy zobowiązuje radę gminy do uchwalania:

- a) wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy;
- b) zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasad i kryteriów wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale na ten cel<sup>37</sup>.

Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować w szczególności następujące sprawy wymienione w art. 21 ust. 2:

- prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach;
- 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;
- źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach;
- wysokość kosztów 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 koszty 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.

Zgodnie z art. 21 ust. 3 ustawy, zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności m.in.:

- wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca stosowanie obniżek czynszu;
- warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy, kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu.

<sup>37</sup> Do dnia 15 sierpnia 2019 r. przepis art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy stanowił ponadto, że jeżeli rada gminy nie określi w uchwale odmiennych zasad, do lokali podnajmowanych przez gminę stosuje się odpowiednio zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy (ta część przepisu została skreślona przez art. 12 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1309).

W art. 21b<sup>38</sup> ustawy o ochronie praw lokatorów zawarto przepisy regulujące warunki dotyczące złożenia wymaganych deklaracji przez osobę ubiegającą się o zawarcie umowy najmu lub podnajmu lokalu i najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Osoba taka składa deklarację o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego w okresie trzech miesięcy poprzedzających złożenie deklaracji oraz oświadczenie o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego (art. 21b ust. 1–3). Na żądanie gminy najemca lub osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu lub podnajmu lokalu i najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy jest obowiązana do złożenia oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości (art. 21b ust. 4). Na podstawie art. 21b ust. 6 gmina odmawia zawarcia umowy najmu lub podnajmu lokalu i najmu socjalnego lokalu w przypadku niezłożenia deklaracji i oświadczeń, o których mowa wyżej lub jeżeli występuje rażąca dysproporcja pomiędzy niskimi dochodami wskazanymi w złożonej deklaracji a wykazanym w oświadczeniu majątkowym stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego osoby ubiegającej się o zawarcie umowy najmu lub podnajmu lokalu i najmu socjalnego lokalu.

Art. 21c<sup>39</sup> ust. 1 zobowiązuje gminę do weryfikowania (nie częściej niż co 2,5 roku) spełniania przez najemców, z wyłączeniem umów najmu socjalnego lokali, kryterium wysokości dochodu uzasadniającego oddanie w najem lub podnajem lokalu.

### ***Prawa i obowiązki właścicieli i lokatorów***

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, umowa o odpłatne używanie lokalu może być zawarta na czas oznaczony lub nieoznaczony. Umowa o odpłatne używanie lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy lub innych jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem lokalu związanego ze stosunkiem pracy lub najmu socjalnego lokalu<sup>40</sup> może być zawarta wyłącznie na czas nieoznaczony, chyba że zawarcia umowy na czas oznaczony żąda lokator (art. 5 ust. 2). W art. 5 ust. 3 zastrzeżono, że właściciel nie może uzależnić zawarcia umowy od złożenia przez lokatora takiego żądania.

Na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy w lokalach stanowiących publiczny zasób mieszkaniowy właściciel ustala stawki czynszu za 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokali, z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową, a w szczególności: położenia budynku, położenia lokalu w budynku, wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu – ogólnego stanu technicznego budynku. Jeżeli

<sup>38</sup> Art. 21 b został dodany 21 kwietnia 2019 r. przez art. 2 pkt 16 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 756).

<sup>39</sup> Dodany przez art. 2 pkt 16 wymienionej w przypisie poprzedzającym ustawy z 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw.

<sup>40</sup> Do dnia 21 kwietnia 2019 r. – z wyjątkiem lokalu socjalnego.



właścicielem jest gmina, stawki czynszu ustala jej organ wykonawczy, zgodnie z zasadami polityki czynszowej uchwalonymi przez radę gminy (art. 8 pkt 1 ustawy).

Przepisy art. 8a określają zasady podwyższania czynszu oraz innych opłat za korzystanie z lokali. Na podstawie art. 8a ust. 1, właściciel może podwyższyć czynsz albo inne opłaty, wypowiadając ich dotychczasową wysokość, najpóźniej na koniec miesiąca kalendarzowego, z zachowaniem terminów wypowiedzenia. Termin wypowiedzenia wysokości czynszu lub innych opłat wynosi trzy miesiące, chyba że strony w umowie ustalą termin dłuższy (ust. 2). Wypowiedzenie powinno być pod rygorem nieważności dokonane na piśmie (ust. 3).

Zgodnie z art. 8a ust. 4e, podwyżkę czynszu albo innych opłat za używanie lokalu w wysokości nieprzekraczającej w danym roku kalendarzowym średniorocznego wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku kalendarzowym, uważa się za uzasadnioną<sup>41</sup>.

Art. 8a ust. 5 uprawnia lokatora do:

- 1) pisemnej odmowy przyjęcia podwyżki ze skutkiem rozwiązania stosunku prawnego, na podstawie którego zajmuje lokal, z upływem okresu wypowiedzenia wynoszącego 3 miesiące;
- 2) zakwestionowania podwyżki i wniesienia do sądu pozwu o ustalenie, na podstawie przepisów ust. 4a–4e, czy podwyżka jest niezasadna lub zasadna, ale w innej wysokości; udowodnienie zasadności podwyżki ciąży na właścicielu.

W art. 9 ust. 1b zastrzeżono, że podwyższanie czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, nie może być dokonywane częściej niż co sześć miesięcy. Termin ten biegnie od dnia, w którym podwyżka zaczęła obowiązywać.

W art. 11 zawarto regulacje dotyczące wypowiedzenia najmu, które stanowią m.in., że:

- jeżeli lokator jest uprawniony do odpłatnego używania lokalu, wypowiedzenie przez właściciela stosunku prawnego może nastąpić tylko z przyczyn określonych w art. 11 ust. 2–5, art. 21 ust. 4–4b i 5 oraz art. 21a<sup>42</sup>. Wypowiedzenie powinno być pod rygorem nieważności dokonane na piśmie oraz określać przyczynę wypowiedzenia (ust. 1);
- właściciel może wypowiedzieć stosunek prawny nie później niż na miesiąc naprzód, na koniec miesiąca kalendarzowego, z przyczyn określonych w ust. 2 pkt 1–4 ;
- właściciel może także wypowiedzieć stosunek najmu z przyczyn i z zachowaniem terminów wypowiedzenia określonych w ust. 3 pkt 1–2;

<sup>41</sup> Średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku kalendarzowym jest ogłaszany, w formie komunikatu, przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

<sup>42</sup> Do dnia 21 kwietnia 2019 r. – tylko z przyczyn określonych w art. 11 ust. 2–5 oraz w art. 21 ust. 4–5 omawianej ustawy (zmiana wprowadzona przez art. 2 pkt 9 lit. a ustawy z 22 marca 2018 r.).

- w wypadku określonym w ust. 2 pkt 4 (jeśli lokal wymaga opróżnienia z uwagi na konieczność rozbiórki lub remontu budynku) lokatorowi przysługuje prawo do lokalu zamiennego, którego zapewnienie oraz pokrycie kosztów przeprowadzki jest obowiązkiem właściciela budynku;
- z ważnych przyczyn, innych niż określone w ust. 2, właściciel może wytoczyć powództwo o rozwiązanie stosunku prawnego i nakazanie przez sąd opróżnienia lokalu, jeżeli strony nie osiągnęły porozumienia co do warunków i terminu rozwiązania tego stosunku (ust. 10).

Na podstawie art. 13 ust. 1, w sytuacji gdy lokator wykracza w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych lokali w budynku, inny lokator lub właściciel innego lokalu w tym budynku może wytoczyć powództwo o rozwiązanie przez sąd stosunku prawnego uprawniającego do używania lokalu i nakazanie jego opróżnienia. Współlokator może wytoczyć powództwo o nakazanie przez sąd eksmisji małżonka, rozwiedzionego małżonka lub innego współlokatora tego samego lokalu, jeżeli ten swoim nagannym postępowaniem uniemożliwia wspólne zamieszkiwanie (art. 13 ust. 2).

Zgodnie z przepisami art. 14, sąd w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu orzeka o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu albo braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. Obowiązek zapewnienia najmu socjalnego ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu (ust. 1). Jeżeli w wyroku orzeczono o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego dwóch lub więcej osób, gmina jest obowiązana zapewnić im najem socjalny co najmniej jednego lokalu (ust. 2). Sąd nie może orzec o braku uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu wobec osób wymienionych w ust. 4 chyba, że osoby te mogą zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany lub ich sytuacja materialna pozwala na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie.

Art. 16 zabrania wykonywania wyroków sądowych nakazujących opróżnienie lokalu w okresie od 1 listopada do 31 marca roku następnego włącznie, jeżeli osobie eksmitowanej nie wskazano lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie. Przepisów art. 14 i 16 nie stosuje się, gdy powodem opróżnienia lokalu jest stosowanie przemocy w rodzinie lub wykraczanie w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, albo niewłaściwe zachowanie czyniące uciążliwym korzystanie z innych lokali w budynku albo gdy zajęcie lokalu nastąpiło bez tytułu prawnego (art. 17 ust. 1) Sąd może jednak orzec o uprawnieniu do zawarcia umowy<sup>43</sup> najmu socjalnego lokalu wobec osoby, która dokonała zajęcia lokalu bez tytułu prawnego, jeżeli przyznanie tego uprawnienia byłoby w świetle zasad współżycia społecznego szczególnie usprawiedliwione (art. 17 ust. 1a).

<sup>43</sup> Przepis ust. 1a został dodany w art. 17 przez art. 2 pkt 11 lit. b ustawy z 22 marca 2018 r.

**Najem socjalny lokalu**

Jak wynika z Narodowego Programu Mieszkaniowego, najem socjalny lokalu ma umożliwić gminom zawieranie umów tego typu, w ramach posiadanego zasobu i zapobiegać wydzielaniu na stałe z zasobu gminy, zasobu lokali socjalnych, co z kolei ma sprzyjać bardziej elastycznemu gospodarowaniu zasobem mieszkań komunalnych.

Art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów definiuje umowę najmu socjalnego<sup>44</sup> jako umowę najmu lokalu nadającego się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, którego powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m<sup>2</sup>, a w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m<sup>2</sup>, przy czym może to być lokal o obniżonym standardzie. Zgodnie z zasadami zawierania umowy najmu socjalnego, określonymi w art. 23 ustawy, umowę tę (z uwzględnieniem art. 14 ust. 1, tj. jeżeli w wyroku nakazującym opróżnienie dotychczas zajmowanego lokalu sąd orzeknie o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu) zawiera się na czas oznaczony. Umowa może być zawarta z osobą, która nie ma tytułu prawnego do lokalu i której dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2, z uwzględnieniem art. 21b<sup>45</sup>. Umowę można po upływie oznaczonego w niej czasu przedłużyć na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy. Stawka czynszu w przypadku najmu lokalu socjalnego nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w mieszkaniowym zasobie gminy.

Na podstawie art. 25 ustawy, gmina może wypowiedzieć najemcy umowę najmu socjalnego bez zachowania terminu wypowiedzenia, jeżeli uzyskał on tytuł prawny do innego lokalu i może go używać.

**Finansowe wsparcie  
tworzenia lokali  
mieszkalnych**

Finansowe wsparcie tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem o ograniczonym czynszu oraz innych obiektów stanowiących tymczasowe schronienie

Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń<sup>46</sup> określa zasady (art. 1)<sup>47</sup>:

- 1) udzielania z Funduszu Dopłat finansowego wsparcia podmiotom realizującym przedsięwzięcia polegające na tworzeniu:
  - a) lokali mieszkalnych na wynajem o ograniczonym czynszu, w tym lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy,

<sup>44</sup> Po zmianie wprowadzonej przez art. 2 pkt 18 ustawy z 22 marca 2018 r. Wcześniej przepis ten stanowił, że z zasobu mieszkaniowego gmina wydziela część lokali, które przeznaczają się na wynajem jako lokale socjalne.

<sup>45</sup> Przed 21 kwietnia 2019 r. – w uchwale rady gminy podjętej na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy.

<sup>46</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2321, ze zm.

<sup>47</sup> Art. 1 w brzmieniu ustalonym z dniem 1 maja 2018 r. przez art. 1 pkt 2 powołanej wyżej ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw.

- b) mieszkań chronionych,
  - c) noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń;
- 2) gospodarowania lokalami mieszkalnymi na wynajem utworzonymi z wykorzystaniem finansowego wsparcia, które nie wchodzi w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 5 ustawy, inwestorem jest podmiot, który tworzy w ramach działalności prowadzonej w zakresie budownictwa mieszkaniowego lokale mieszkalne na wynajem, mieszkania chronione, tymczasowe pomieszczenia, noclegownie, schroniska dla bezdomnych i ogrzewalnie, z wykorzystaniem finansowego wsparcia udzielonego na zasadach określonych w ustawie. Beneficjentem wsparcia jest m.in gmina, która uzyskała finansowe wsparcie udzielone na zasadach udzielonych w ustawie, a także korzystająca z takiego wsparcia jednoosobowa spółka gminna, której gmina powierzyła realizację zadania własnego w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej (art. 2 pkt 5a lit. a i b ustawy).

Na podstawie art. 3<sup>48</sup> ust. 1 ustawy, finansowego wsparcia udziela się m.in. gminie i jednoosobowej spółce gminnej, jako beneficjentowi wsparcia, na pokrycie części kosztów przedsięwzięć wymienionych w tym przepisie, w wyniku których powstaną lokale mieszkalne zwiększające mieszkaniowy zasób gminy. Do przedsięwzięć tych należy budowa budynku na nieruchomości stanowiącej własność albo będącej w użytkowaniu wieczystym gminy lub jednoosobowej spółki gminnej, remont lub przebudowa budynku mieszkalnego będącego własnością gminy albo jego części, kupno lokalu mieszkalnego, budynku mieszkalnego albo udziału we współwłasności budynku mieszkalnego (również kupno połączone z remontem). Finansowe wsparcie dla gminy lub jednoosobowej spółki gminnej na pokrycie części kosztów przedsięwzięć, polegających na realizacji inwestycji, w wyniku których powstaną noclegownie lub schroniska dla bezdomnych, lub nastąpi zwiększenie powierzchni użytkowej pomieszczeń mieszkalnych w istniejącej noclegowni lub schronisku, ustala art. 4 ustawy.

Na podstawie art. 5 ust. 1, finansowego wsparcia udziela się gminie albo związkowi międzygminnemu, jako beneficjentowi wsparcia, na pokrycie kosztów przedsięwzięcia polegającego na tworzeniu lokali mieszkalnych na wynajem, powstających w wyniku realizacji przez inwestora innego niż gmina albo związek międzygminny<sup>49</sup>:

- 1) budowy budynku;
- 2) remontu lub przebudowy budynku niemieszkalnego przeznaczonego na pobyt ludzi lub części takiego budynku;
- 3) zmiany sposobu użytkowania budynku albo jego części, wymagającej dokonania remontu lub przebudowy.

<sup>48</sup> Art. 3 w brzmieniu ustalonym z dniem 1 maja 2018 r. przez art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 22 marca 2018 r., który rozszerzył zakres przedsięwzięć podlegających finansowemu wsparciu na zasadach ustalonych w ustawie.

<sup>49</sup> Do dnia 1 maja 2018 r. – w wyniku realizacji przedsięwzięcia przez towarzystwo budownictwa społecznego (art. 1 pkt 6 ustawy z 22 marca 2018 r.).

Zgodnie z art. 5 ust. 2, warunkiem uruchomienia finansowego wsparcia, o którym mowa w art. 5 ust. 1, jest zawarcie przez gminę lub związek międzygminny umowy z inwestorem innym niż gmina albo związek międzygminny. Zawartość umowy określa art. 5 ust. 3.

Finansowe wsparcie na zasadach określonych w przepisach art. 5 ustawy, stanowiące udział gminy lub związku międzygminnego w kosztach tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, przekazywane inwestorowi na podstawie ww. umowy, stanowi rekompensatę<sup>50</sup> z tytułu świadczenia usług publicznych w rozumieniu przepisów prawa Unii Europejskiej, dotyczących pomocy publicznej z tytułu świadczenia usług publicznych w ogólnym interesie gospodarczym (art. 5 ust. 5). Rekompensata przysługuje wyłącznie inwestorowi, który świadczy usługę publiczną w ogólnym interesie gospodarczym, polegającą na najmie lokali mieszkalnych na warunkach określonych w art. 7a–7e. Okres na jaki powierza się inwestorowi świadczenie usługi publicznej w ogólnym interesie gospodarczym wynosi 15 lat, licząc od dnia przekazania przez gminę albo związek międzygminny Bankowi Gospodarstwa Krajowego oświadczenia inwestora, o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 2 (art. 5 ust. 7 i 8 ustawy).

Zgodnie z art. 5 ust. 9, finansowe wsparcie dla inwestora na zasadach określonych w art. 5 nie może przekraczać dopuszczalnej wysokości rekompensaty, o której mowa w ust. 5, ustalonej zgodnie z przepisami wykonawczymi wydanymi na podstawie art. 19<sup>51</sup> ustawy. Art. 5 ust. 11 zobowiązuje bank, inwestora oraz beneficjenta wsparcia do przechowywania przez 10 lat od dnia zakończenia okresu, na który powierzono inwestorowi świadczenie usługi publicznej, z warunkami określonymi w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 19.

Na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy, finansowego wsparcia udziela się również m.in. gminie i jednoosobowej spółce gminnej, jako beneficjentowi wsparcia, jeżeli pozyskane w ten sposób lokale mieszkalne będą służyć wykonywaniu zadań z zakresu pomocy społecznej w formie mieszkań chronionych.

Finansowe wsparcie nie przysługuje na dofinansowanie tych kosztów przedsięwzięcia, które są współfinansowane ze środków Unii Europejskiej (art. 7 ustawy).

Zasady udzielania i rozliczania finansowego wsparcia.

Zgodnie z art. 8 ustawy, finansowe wsparcie udzielane jest z Funduszu Dopłat przez Bank Gospodarstwa Krajowego (dalej Bank) na wniosek beneficjenta wsparcia. Art. 12<sup>52</sup> stanowi, że Bank udziela finansowego wsparcia na podstawie umowy z beneficjentem wsparcia, która określa w szcze-

<sup>50</sup> Przepisy art. 5 ust. 5–7 dotyczące rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, zostały wprowadzone z dniem 1 maja 2018 r. przez art. 1 pkt 6 ustawy z 22 marca 2018 r.

<sup>51</sup> Rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (Dz. U. poz. 823). Do dnia 30 kwietnia 2018 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 sierpnia 2016 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. poz. 1272).

<sup>52</sup> W brzmieniu ustalonym z dniem 1 stycznia 2019 r. przez art. 1 pkt 15 ustawy z dnia 22 marca 2018 r.

gólności cel, na jaki jest udzielane finansowe wsparcie, kwotę finansowego wsparcia, termin, w jakim nastąpi jego uruchomienie oraz wskazuje rok i kwartał przewidywanej wypłaty, a także termin i sposób udokumentowania zakończenia realizacji przedsięwzięcia. Art. 12a<sup>53</sup> zobowiązuje Bank do informowania, w okresach kwartalnych, w terminie do końca miesiąca następującego po każdym kwartale, ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych, o udzielonym finansowym wsparciu oraz wsparciu możliwym do udzielenia w związku z rozpatrywanymi przez Bank wnioskami.

Środki budżetu państwa przekazywane są do Funduszu Dopłat w terminie umożliwiającym wypłatę, na rachunek beneficjenta, środków finansowego wsparcia, zgodnie z postanowieniami umowy (art. 12 ust. 2). Limity wysokości finansowego wsparcia na realizację przedsięwzięcia, ustalone w wielkościach stanowiących określony procent kosztów przedsięwzięcia, ustalają przepisy art. 13 ust. 1–1a ustawy. Do kosztów przedsięwzięcia zalicza się koszty określone w art. 14 ustawy<sup>54</sup>. Zdarzenia oznaczające rozpoczęcie i zakończenie realizacji przedsięwzięcia określa odpowiednio art. 16 ust. 2 i ust. 4 ustawy.

Na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy, warunkiem uruchomienia finansowego wsparcia jest:

- 1) zaangażowanie środków własnych beneficjenta wsparcia w wysokości co najmniej 30% przewidywanych kosztów przedsięwzięcia – w przypadkach, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1–4 oraz art. 4;
- 2) przeniesienie własności lokalu mieszkalnego, budynku mieszkalnego albo udziału we współwłasności budynku mieszkalnego – w przypadkach, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 5 i 6.

Zgodnie z art. 17 ust. 2, kwota finansowego wsparcia jest przekazywana na rachunek beneficjenta wsparcia po udokumentowaniu:

- 1) wykonania robót budowlanych lub czynności, o których mowa w art. 14 pkt 1 lit. b – w przypadkach, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1–4 oraz art. 4;
- 2) zapłaty za przeniesienie prawa własności lokalu mieszkalnego, budynku mieszkalnego albo udziału we współwłasności budynku mieszkalnego, w przypadkach, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 5;
- 3) zapłaty za przeniesienie prawa własności lokalu mieszkalnego, budynku mieszkalnego albo udziału we współwłasności budynku mieszkalnego i wykonanie remontu, po jego udokumentowaniu – w przypadkach, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 6.

Art. 18 ust. 1 zobowiązuje beneficjenta, który otrzymał wsparcie, do przedłożenia Bankowi m.in. rozliczenia faktycznie poniesionych kosztów przedsięwzięcia, w terminie 60 dni od dnia jego zakończenia – w przypadku przedsięwzięć, o których mowa w art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ust. 1 ustawy.

<sup>53</sup> Art. 12a został dodany z dniem 1 stycznia 2019 r. przez art. 1 pkt 16 ustawy z dnia 22 marca 2018 r.

<sup>54</sup> Katalog tych kosztów został w art. 14 rozszerzony z dniem 1 maja 2018 r. na podstawie art. 1 pkt 18 ustawy z 22 marca 2018 r.

#### **6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności**

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 tj., ze zm.).
2. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1182 tj., ze zm.).
3. Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 756).
4. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 tj., ze zm.).
5. Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (Dz. U. z 2018 r. poz. 2321 tj., ze zm.).
6. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz. U. poz. 1540, ze zm.).
7. Rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (Dz. U. poz. 823). Do dnia 1 maja 2018 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 sierpnia 2016 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. poz. 1272).
8. Rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie wzoru wniosku o dopłatę do czynszu oraz wzorów oświadczeń i zobowiązania dołączanych do wniosku o dopłatę do czynszu (Dz. U. poz. 2521).
9. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 180, ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie sposobu przeprowadzania wywiadu środowiskowego, wzoru kwestionariusza wywiadu oraz oświadczenia o stanie majątkowym wnioskodawcy i innych członków gospodarstwa domowego, a także wzoru legitymacji pracownika upoważnionego do przeprowadzenia wywiadu (Dz. U. poz. 589).
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz. U. Nr 156, poz. 1817, ze zm.).

### **6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Rozwoju
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Infrastruktury
10. Senacka Komisja Infrastruktury
11. Prezydenci/Burmistrzowie/Wójtowie



## 6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



MINISTER  
ROZWOJU

Data: 01 czerwca 2020  
Znak sprawy: DKT-II.0810.12.2019

**Pan**  
**Marian Banaś**  
**Prezes**  
**Najwyższej Izby Kontroli**

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z przekazaniem Informacji o wynikach kontroli: „Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach”, na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, przedstawiam stanowisko do przedmiotowego dokumentu.

Odnosząc się do kwestii zwiększania liczby lokali, uprzejmie informuję że znowelizowane przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>2</sup>, które weszły w życie 21 kwietnia 2019 r., zawierają stosowne przepisy umożliwiające prowadzenie odpowiednich działań. Ich efektem powinno być zwiększenie poziomu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób najuboższych w zakresie zwiększenia puli dostępnych lokali komunalnych i lokali zapewnianych w ramach najmu socjalnego. Należą do nich m.in.:

- 1) wprowadzenie najmu socjalnego; instytucja najmu socjalnego lokali mieszkalnych oznaczająca rezygnację ze stosowania pojęcia „lokal socjalny” i konieczność wydzielenia tych lokali z mieszkaniowego zasobu gminy powinna wpłynąć na zmniejszenie skali niedoboru takich lokali, ponieważ gmina będzie mogła każdy lokal spełniający wymogi ustawowe dotyczące metrażu oraz stanu technicznego wynająć lub podjąć w ramach najmu socjalnego; zwiększenie liczby takich lokali winno także przyspieszyć prowadzenie postępowań eksmisyjnych; ponadto skrócenie czasu oczekiwania na najem socjalny lokalu powinno przełożyć się na obniżenie wydatków samorządów gminnych przeznaczonych na wypłatę odszkodowań dla właścicieli z powodu niedostarczenia przez gminę lokalu w ramach najmu socjalnego osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku sądowego, czyli będzie prowadzić do zmniejszenia skali wypłacanych przez gminy odszkodowań; w razie braku możliwości wynajęcia lokalu z własnego zasobu (np. z powodu zbyt dużej liczby orzeczonych eksmisji z prawem do najmu socjalnego), gmina może natomiast realizować ciążący na niej obowiązek poprzez wynajęcie lokalu od innych właścicieli i podnajęcie osobie uprawnionej.
- 2) możliwość rozwiązania umowy najmu z jednoczesnym zaoferowaniem lokalu zamiennego w przypadku, gdy lokal ma nieproporcjonalnie dużą powierzchnię w stosunku do liczby osób go zamieszkujących (dotyczy umów zawartych od 21 kwietnia 2019 r.),
- 3) możliwość okresowej weryfikacji dochodów (nie częściej niż co 2,5 roku) w odniesieniu do umów najmu zawartych na czas nieoznaczony oraz możliwość podwyższenia czynszu, gdy nastąpi poprawa sytuacji materialnej najemcy (obowiązki te dotyczą nowo zawieranych, tj. zawartych od dnia 21 kwietnia 2019 r.) oraz
- 4) umożliwienie rozwiązania umowy najmu nie tylko w sytuacji, gdy najemca posiada tytuł prawny do innego lokalu w tej samej miejscowości, ale również w przypadku, gdy posiada tytuł prawny do innego lokalu w miejscowości pobliskiej.

Jednocześnie Ministerstwo Rozwoju przeprowadzi ocenę wprowadzonych w u.o.p.l. regulacji w zakresie reformy publicznego zasobu mieszkaniowego dotyczącej zwiększenia elastyczności i efektywności w gospodarowaniu mieszkaniowym zasobem gminy. Biorąc pod uwagę przewidywany okres *vacatio legis* ocena ta będzie możliwa po upływie 5 lat od wejścia w życie zmian, w oparciu o mierniki określone w OSR.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 611, dalej: u.o.p.l.,

Odnosząc się do braku możliwości weryfikacji dochodów dotychczasowych najemców w trakcie trwania umów najmu oraz związanej z tym możliwości odzyskania lokalu i przeznaczenia go dla osób oczekujących na taki lokal informuję, że taka propozycja Ministerstwa zawarta była w pierwotnej wersji projektu nowelizacji u.o.p.l. (projekt UD66). Jednakże ze zmiany tej zrezygnowano na skutek uwagi zgłoszonej przez jednego z ministrów Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Równocześnie informuję, że w związku z działaniami podejmowanymi przez Rząd w zakresie polityki mieszkaniowej, opierającymi się o założenia przewidziane w Narodowym Programie Mieszkaniowym, aktualnie prowadzone są dalsze prace legislacyjne nad nowelizacją u.o.p.l. W projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa, wpisanym do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UD89, zaproponowano zmiany do u.o.p.l. w zakresie wprowadzenia dodatkowych instrumentów służących weryfikacji dochodów osób ubiegających się o pomoc mieszkaniową oraz ich sytuacji majątkowej (w tym posiadania tytułów prawnych do innych mieszkań), co w efekcie powinno przełożyć się na skuteczniejsze zarządzanie przez gminę posiadanym zasobem mieszkaniowym.

W kwestii wadliwości podjętych przez niektóre rady gmin uchwał w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz uchwał w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy należy mieć na uwadze, że podlegają one kontroli (jak każda inna podjęta przez organ administracji publicznej), na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>3</sup>. W razie stwierdzenia istotnego naruszenia prawa prawomocne rozstrzygnięcie organu nadzoru, tj. wojewody, eliminuje uchwałę z obrotu prawnego. Po upływie terminu 30-dniowego organ nadzoru nie może natomiast samodzielnie stwierdzić nieważności uchwały, niemniej może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

W odniesieniu do postulatu wzmocnienia kontroli społecznej nad decyzjami w zakresie udzielonej pomocy mieszkaniowej informuję, że ustawodawca w art. 21 ust. 3 pkt 5 u.o.p.l. pozostawił radzie gminy kompetencje do decydowania, w jaki sposób będzie sprawowana kontrola społeczna nad trybem rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem. Trzeba podkreślić, że uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie wskazane w upoważnieniu ustawowym kwestie, w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej i mając na uwadze lokalne uwarunkowania danej gminy. Jednym ze składników uchwały musi być natomiast sposób poddania kontroli społecznej wniosków o najem. Poddanie kontroli społecznej oznacza stworzenie odpowiednich gwarancji prawnych zapewniających udział czynnika społecznego w procesie kontroli przyznawania lokali mieszkalnych przez gminę. Poddawanie kontroli społecznej najczęściej polega na powołaniu organu mającego realizować zasady sprawiedliwości społecznej. Niemniej organ taki może być jedynie organem opiniującym i kontrolującym, współdziałającym z organami gmin przy realizacji zadań ustawowych i nie może mieć kompetencji większych niż przewiduje to upoważnienie ustawowe. Regulacje ustawowe w zakresie stworzenia procedur społecznej kontroli przyznawania lokali zostały, w ocenie Ministra Rozwoju, prawidłowo skonstruowane uwzględniając, iż każda gmina winna dostosować własne regulacje do lokalnych uwarunkowań. Nikt bowiem lepiej nie zna miejscowych potrzeb, niż przedstawiciele miejscowego samorządu terytorialnego.

Natomiast kontrola uchwał rady gminy lub zarządzenia organu gminy następuje przez ich zaskarżenie w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, który legitymuje każdego, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, do zaskarżenia uchwały lub zarządzenia do sądu administracyjnego. Tym samym, np. odmowę zakwalifikowania i umieszczenia na liście osób oczekujących na najem lokalu można zaskarżyć do sądu administracyjnego.

W odniesieniu do kwestii utrzymania przez gminy nieruchomości w odpowiednim stanie technicznym informuję, że Ministerstwo Rozwoju nie ma wpływu na sposób utrzymania nieruchomości przez gminy. W kwestii remontów budynków komunalnych należy odwołać się do art. 21 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l., zgodnie z którym rada gminy uchwała wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na okres co najmniej 5 lat, który powinien obejmować określone, obligatoryjne elementy. Pominięcie przez radę gminy któregośkolwiek z nich skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i może skutkować jej uchynieniem przez wojewodę.

Należy podkreślić, że w przypadku niewłaściwego stanu technicznego budynku wielorodzinnego (wymagającego remontu lub napraw) obowiązki w tym zakresie spoczywają na jego właścicielu lub zarządcy, co wynika z art. 61 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 713.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm., dalej: u.p.b.

Rozważając zwiększającą się liczbę budynków, które są niezamieszkałe i tworzą tzw. pustostany, należy mieć na uwadze, iż czynsze uzyskiwane przez gminę z wynajmu lokali mieszkalnych nie wystarczają na utrzymanie nieruchomości w odpowiednim stanie technicznym, co skutkuje pogorszeniem właściwości użytkowych budynków i sprawności technicznej. Czynsze są bowiem częstokroć skalkulowane przez gminy poniżej kosztów niezbędnych do utrzymania nieruchomości w odpowiednim stanie technicznym. Nie wystarczają one zatem nie tylko na przeprowadzenie niezbędnych remontów czy modernizacji, ale także nie pokrywają w całości kosztów bieżącej eksploatacji. Do takiego stanu rzeczy przyczyniają się też zaległości czynszowe oraz podejmowane przez gminy programy oddłużeniowe najemców. W tym względzie istotne jest, iż zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu gminy ustalają samodzielnie.

Przyczyną zmniejszania zasobu mieszkań komunalnych jest też sprzedaż lokali na rzecz dotychczasowych najemców oraz zwrot budynków właścicielom wywłaszczonym w okresie powojennym. Przepis art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>5</sup> przyznaje najemcy lokalu mieszkalnego, stanowiącego własność gminy, pierwszeństwo w nabyciu tego lokalu, w sytuacji gdy najem został nawiązany na czas nieoznaczony, a gmina przeznaczyła lokale do zbycia. Jednakże najemcy lokalu nie przysługuje roszczenie o jego nabycie, gdyż najem jest znacznie „słabszym” prawem niż własność przysługująca gminie. Należy podkreślić, że zarówno decyzja o sprzedaży lokalu, jak i o udzieleniu bonifikaty, należy do gminy.

Odnosząc się natomiast do wniosku Izby o wypracowanie sposobów pozyskiwania danych niezbędnych do sporządzania rocznych sprawozdań z realizacji działań w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego należy zauważyć, że kwestia jego realizacji dotyczy zakresu czasowego udostępnianej, w ramach sprawozdania, informacji o liczbie gospodarstw domowych oczekujących na najem – dane publikowane przez MRPIPS.

Obecnie ww. dane udostępniane są w ramach statystyki publicznej przez GUS w terminie do końca września danego roku (dane za rok poprzedni) oraz MRPIPS w terminie do końca sierpnia danego roku (dane za rok poprzedni). Tymczasem, zgodnie z uchwałą nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego (NPM), minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa przedstawia Radzie Ministrów informację o realizacji działań w ramach NPM w terminie do 31 marca roku następującego po roku sprawozdawczym. Zatem, w celu realizacji wniosku NIK, należałoby przenieść termin sporządzania sprawozdania na IV kwartał. Przyjęcie takiego rozwiązania spowodowałoby jednak utratę waloru aktualności prezentowanych w sprawozdaniu wniosków i rekomendacji. Z tego względu rekomendacja złożenia wniosku do Rady Ministrów o zmianę ww. uchwały nr 115/2016 w zakresie przesunięcia terminu sporządzania corocznego sprawozdania nie będzie obecnie rozważana przez Ministerstwo Rozwoju.

Niemniej, w celu potwierdzenia możliwości realizacji przedmiotowego wniosku, Ministerstwo Rozwoju wystąpiło w dniu 7 maja br. do GUS i MRPIPS z zapytaniem o możliwość udostępniania danych wskazanych w raporcie NIK we wcześniejszym terminie<sup>6</sup>. Na podstawie otrzymanych odpowiedzi zostanie dokonana ponowna analiza możliwości ewentualnego przesunięcia terminu sporządzania sprawozdania z realizacji działań określonych w NPM.

Łączę wyrazy szacunku,

wz. dr Marek Niedużak  
Podsekretarz Stanu  
w Ministerstwie Rozwoju  
(podpisano elektronicznie)

<sup>6</sup> Sprawa znak: DM-VI.033.1.2020.

## 6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



**PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MARIAN BANAŚ**

**Opinia**

**Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Rozwoju przedstawionego do Informacji o wynikach kontroli „Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach”**

**Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2019 r., poz. 489 ze zm.), przedstawiam poniższą opinię do stanowiska Ministra Rozwoju, zawartego w piśmie z dnia 1 czerwca 2020 r. znak: DKT-II.0810.12.2019.**

Odnosząc się do stwierdzeń zawartych w stanowisku Ministra Rozwoju podkreślam, że w Informacji o wynikach kontroli pn. „Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach” pozytywnie oceniono działania Ministra mające na celu zwiększenie kompetencji gmin w gospodarowaniu mieszkaniowym zasobem. NIK wskazała jednak, że w okresie objętym kontrolą zabrakło przejrzystości w procesie najmu mieszkań komunalnych oraz nie było jednolitych zasad sprawowania kontroli społecznej nad tymi działaniami, co utrudniało precyzyjne kierowanie pomocy mieszkaniowej do osób wykluczonych ekonomicznie i najbardziej potrzebujących. Mając na uwadze dotychczasowy brak rozwiązań w tym zakresie, NIK sformułowała m.in. wniosek o konieczność określenia minimalnych standardów kontroli społecznej w ustawie o ochronie praw lokatorów<sup>1</sup>. Regulacja ustawowa tego zagadnienia, w zamyśle NIK, nie ma za zadanie ograniczenia kompetencji rady gminy do decydowania, w jaki sposób będzie sprawowana kontrola społeczna nad trybem rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem. Ustawowe określenie minimalnych standardów kontroli społecznej wskazywać powinno gminom jedynie zasady, według których należy określać szczegółowe regulacje, dostosowane do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej.

W Informacji NIK wskazała, że zakres czasowy danych pozyskiwanych do rocznych sprawozdań z realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego nie gwarantuje dostarczenia aktualnych informacji umożliwiających Radzie Ministrów dokonanie analizy i oceny skuteczności i efektywności podejmowanych działań w ramach NPM. Najwyższa Izba Kontroli, wskazując na potrzebę wypracowania z GUS i Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej sposobów pozyskiwania danych niezbędnych do sporządzania sprawozdań z realizacji NPM, miała na celu zapewnienie aktualności prezentowanych w sprawozdaniach rekomendacji i wniosków a nie przeniesienie sporządzania ww. sprawozdań na IV kwartał.

Należy podkreślić, że to w kompetencjach Ministra Rozwoju znajduje się wskazanie zarówno merytorycznego jak i czasowego zakresu danych stosowanych do analizy stanu realizacji NPM.

**PREZES  
Najwyższej Izby Kontroli**

**Marian Banaś**

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (j.t. Dz. U. z 2020 r., poz.611).