



KAP.430.018.2018

Nr ewid. 181/2018/P/18/005/KAP

Informacja o wynikach kontroli

Wykonywanie przez gminy zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej

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

p.o. Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej

B Skwarka
Bogdan Skwarka

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Mieczysław Łuczak
Mieczysław Łuczak

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski
Krzysztof Kwiatkowski
Warszawa, dnia *27.11.2019 r.*

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	5
2. OCENA OGÓLNA.....	7
3. SYNTEZA	9
4. WNIOSKI I UWAGI	15
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	16
5.1. WARUNKI ORGANIZACYJNO-PRAWNE ZWIĄZANE Z ZARZĄDZANIEM LOKALAMI MIESZKALNYMI W GMINIE	16
5.2. ZASÓB I GOSPODAROWANIE MIESZKANIAMi KOMUNALNYMI GMINY	18
5.3. FINANSOWE ASPEKTY GOSPODAROWANIA GMINNYM ZASOBEM MIESZKANIOWYM ...	27
5.4. STAN TECHNICZNY MIESZKANIOWEGO ZASOBU GMINY.....	35
5.5. WYPEŁNIANIE OBOWIĄZKÓW ZWIĄZANYCH Z PROWADZENIEM MIESZKAŃ CHRONIONYCH	44
5.6. NADZÓR GMIN NAD JEDNOSTKAMI ZARZĄDZAJĄCYMI GMINNYM ZASOBEM MIESZKANIOWYM ORAZ PROWADZĄCYMI MIESZKANIA CHRONIONE	52
6. ZAŁĄCZNIKI	55
6.1 METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE	55
6.2 ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH.....	61
6.3 WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI	69
6.5. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI	70

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
ustawa o zasobie mieszkaniowym	ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego ²
ustawa o pomocy społecznej	ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej ³
Prawo budowlane	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane ⁴
ustawa o gminach	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ⁵
mieszkaniowy zasób gminy	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 zasobie mieszkaniowym)
lokal socjalny	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 ² , a w wypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m ² , przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie
gospodarstwo domowe	gospodarstwo prowadzone przez osobę samodzielnie zajmującą lokal albo gospodarstwo prowadzone przez osobę wspólnie z małżonkiem i innymi osobami stale z nią zamieszkującymi i gospodarującymi, które swoje prawa do zamieszkiwania w lokalu wywodzą z prawa tej osoby (art. 2 ust. 1 pkt 9 ustawy o zasobie mieszkaniowym w zw. z art. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych ⁶)
Programy Wieloletnie	Wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy – dokument uchwalany przez radę gminy na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o zasobie mieszkaniowym
Zasady wynajmowania lokali	Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy – dokument uchwalany przez radę gminy na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy
PINB	Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego
rozporządzenie w sprawie mieszkań chronionych	rozporządzenie z dnia 14 marca 2012 Ministra Pracy i Polityki Społecznej ⁷ zastąpione rozporządzeniem z dnia 26 kwietnia 2018 r. ⁸
OPS	gminne/miejskie ośrodki pomocy społecznej

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

² Dz. U. z 2018 r. poz. 1234, ze zm.

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1508, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 180.

⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 305.

⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 822.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy gminy prawidłowo realizują zadania z zakresu gospodarki mieszkaniowej?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1) Czy gminy zgodnie z przepisami, rzetelnie i gospodarnie zarządzają gminnym zasobem mieszkaniowym?

2) Czy gminy rzetelnie realizują zadania w zakresie utrzymania i eksploatacji gminnych zasobów mieszkaniowych?

3) Czy mieszkania chronione i osoby w nich zamieszkujące są otoczone wymaganą pomocą i nadzorem?

Jednostki kontrolowane

Urzędy gmin

Jednostki zarządzające gminnym zasobem mieszkaniowym

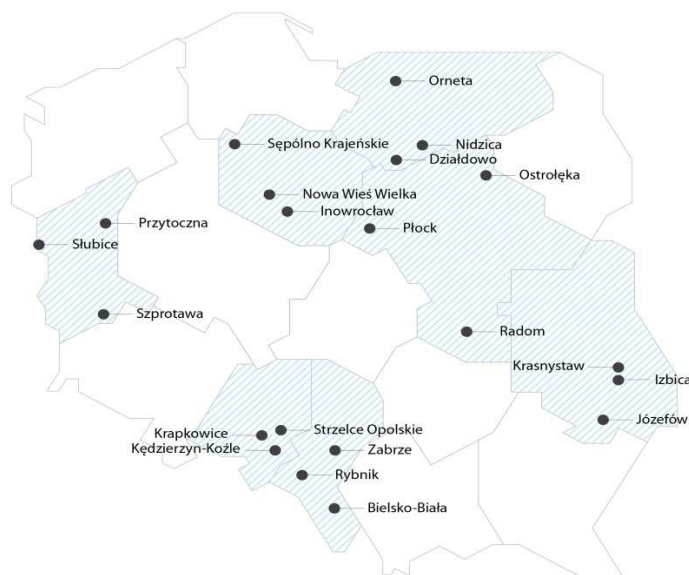
Ośrodki Pomocy Społecznej

Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Dotychczasowe kontrole NIK dotyczące tej tematyki wykazały, że gminy nie radzą sobie z prawidłową realizacją tego zadania. We wszystkich kontrolach ocena ogólna działań podejmowanych przez gminy w tym zakresie była negatywna. Stwierdzono szereg nieprawidłowości, w tym niezaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnot samorządowych, nieracjonalne wykorzystywanie zasobów mieszkaniowych oraz nieprawidłowości w zakresie technicznego utrzymania gminnych zasobów mieszkaniowych.

Prowadzenie i zapewnienie miejsc w mieszkaniach chronionych należy natomiast do zadań własnych gmin i powiatów. Mieszkanie chronione jest formą pomocy społecznej przygotowującą pod opieką specjalistów osoby tam przebywające do prowadzenia samodzielnego życia lub wspomagającą te osoby w codziennym funkcjonowaniu. Z przekazów medialnych wynikało, że w Polsce jest za mało mieszkań chronionych. Dane Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na koniec I półrocza 2017 r. wskazywały, że gminy prowadzą 61,6% mieszkań chronionych funkcjonujących w Polsce, ale jest ich jedynie 411 i dysponują one 1 697 miejscami. Pozostałe 38,4% tych mieszkań prowadzą powiaty oraz podmioty spoza sektora finansów publicznych.

Infografika nr 1

Jednostki kontrolowane



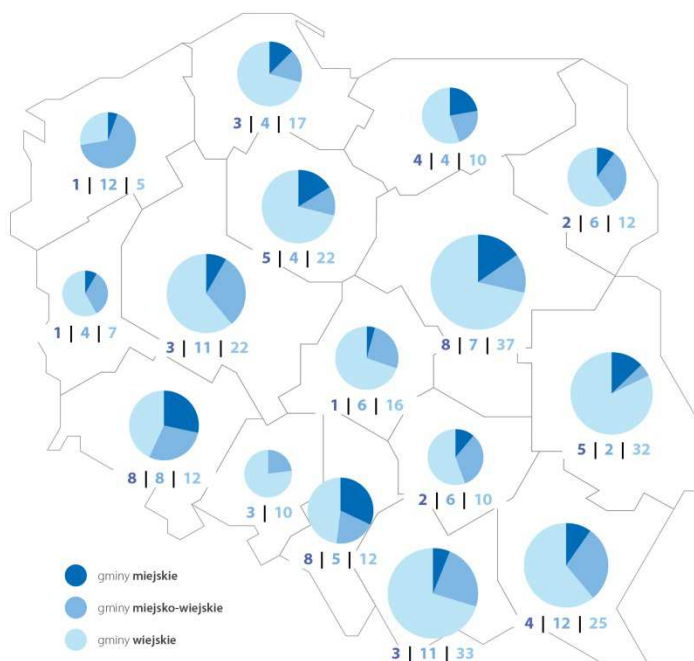
Źródło: Opracowanie własne NIK.

Jednostki objęte badaniem kwestionariuszowym

Zaproszenie do wzięcia udziału w tym badaniu zostało wysłane do 600 losowo wybranych gmin z terenu całego kraju, nieobjętych kontrolą NIK. Kwestionariusz wypełniło łącznie 445 gmin (74%).

Infografika nr 2

Liczba wg rodzajów gmin biorących udział w badaniu kwestionariuszowym w poszczególnych województwach



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Okres objęty kontrolą

2015 r. - I połowa 2018 r. lub do czasu zakończenia kontroli oraz dla zdarzeń sprzed 2015 r. jeśli miały wpływ na kontrolowaną działalność

2. OCENA OGÓLNA

Gminy nie w pełni prawidłowo realizowały zadanie dotyczące zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej

Skontrolowane gminy, w większości przypadków, nie w pełni prawidłowo, rzetelnie i gospodarnie realizowały zadania w zakresie tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Brak możliwości zaspokojenia na bieżąco wszystkich potrzeb mieszkaniowych osób uprawnionych wynikał z niewystarczającego i często nieadekwatnego do potrzeb zasobu mieszkaniowego tych gmin. Zabezpieczenie odpowiedniej liczby lokali, eksploatacja i utrzymanie prawidłowego stanu technicznego zasobu mieszkaniowego są związane z możliwościami finansowymi gmin, na co w dużej mierze wpływ mają czynniki niezależne od gmin. Najistotniejszym z nich jest obowiązek zapewnienia lokali socjalnych dla osób z wyrokami sądowymi i eksmisji. Biorąc pod uwagę dużą skalę tego zjawiska, szczególnie w większych miastach, uniemożliwia to wywiązywanie się z tego obowiązku i powoduje wypłatę wysokich odszkodowań. Czynniki wpływającymi istotnie na kondycję finansową gmin są również trudności ze ściąganiem należności czynszowych, co wpływa negatywnie na poziom pozyskiwanych dochodów gmin. Problemem są także wysokie koszty utrzymania wyeksploatowanej substancji mieszkaniowej, szczególnie tej o charakterze zabytkowym.

Cześć gmin nie posiadała aktualnych podstawowych dokumentów regulujących sprawy związane z gospodarką komunalnym zasobem mieszkaniowym, tj. Programów Wieloletnich czy Zasad wynajmowania lokali. Opracowanie i uchwalenie powyższych dokumentów jest obowiązkiem gmin wynikającym z ustawy o zasobie mieszkaniowym.

NIK podkreśla, że w gminach, w których obowiązywały Zasady wynajmowania lokali, proces przyznawania mieszkań, poza sporadycznymi przypadkami, przebiegał zgodnie z tymi Zasadami oraz z dochowaniem wymogu poddania kontroli społecznej spraw związanych z rozpatrywaniem i załatwianiem wniosków o przydział mieszkań i lokali socjalnych.

We wszystkich kontrolowanych gminach, były podejmowane działania windykacyjne dotyczące niepłaconych czynszów, niemniej jednak stwierdzono wzrost zaległości z tego tytułu oraz przypadki opóźnień w podejmowanych działaniach windykacyjnych.

W znacznej części gmin, kontrola NIK stwierdziła niepełną realizację zaleceń sformułowanych w wyniku przeglądów technicznych budynków dotyczących wykonania remontów i napraw w tych budynkach oraz przypadki zaniechania przeprowadzania obowiązkowych okresowych kontroli stanu technicznego budynków przez jednostki odpowiedzialne za gospodarkę zasobem mieszkaniowym. Skutkiem nierzetelnego wykonywania zadań związanych z utrzymaniem posiadanego zasobu mieszkaniowego, stan techniczny kilku kontrolowanych budynków stwarzał bezpośrednie niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia ludzkiego. NIK stwierdziła także, w kilku gminach, brak książek obiektu budowlanego lub prowadzenia ich niezgodnie z obowiązującymi przepisami nawet przez cały okres objęty kontrolą.

Ocena w zakresie prowadzenia mieszkań chronionych

Działania gmin dotyczące tworzenia mieszkań chronionych były w większości przypadków prawidłowe. Wszystkie objęte kontrolą gminy przyjęły w drodze uchwały zasady prowadzenia tego typu mieszkań oraz odpłatności za pobyt w tych mieszkaniach. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły dostosowania mieszkań i budynków, w których znajdowały się mieszkania chronione do potrzeb i wymagań osób niepełnosprawnych. Ośrodki pomocy społecznej, w większości przypadków prawidłowo realizowały zadania związane z prowadzeniem mieszkań chronionych. We wszystkich jednostkach objętych kontrolą mieszkania były przydzielane osobom uprawnionym, zgodnie z kryteriami określonymi w ustawie o pomocy społecznej. Rodzaj wsparcia był indywidualnie

Ocena w zakresie nadzoru gmin nad podległymi jednostkami

uzgadniany i dostosowywany do potrzeb osoby ubiegającej się o miejsce w mieszkaniu chronionym. Stwierdzone przypadki nieprawidłowości dotyczyły m.in. niedokonywania oceny sytuacji osoby korzystającej ze wsparcia lub sporządzanie tej oceny w terminie dłuższym niż określony przepisami, nieprawidłowego określania odpłatności za pobyt w mieszkaniu, pobierania odsetek w związku z nieterminowymi płatnościami.

W ocenie NIK, stwierdzenie nieprawidłowości w działalności ośrodków pomocy społecznej w zakresie prowadzenia mieszkań chronionych oraz jednostek zarządzających komunalnym zasobem mieszkaniowym, wskazuje na niewystarczający nadzór gmin nad tymi jednostkami.

3. SYNTEZA

Warunki organizacyjno-prawne związane z zarządzaniem lokalami mieszkalnymi w gminie

1. Nie wszystkie skontrolowane gminy dysponowały, w okresie objętym kontrolą, kluczowym dokumentem dotyczącym gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym, którego opracowanie i uchwalenie jest obowiązkiem gminy nałożonym przepisami ustawy o zasobie mieszkaniowym, tj. Programem Wieloletnim. Dwie gminy, spośród 21 skontrolowanych, w ogóle nie posiadały tego dokumentu, a w czterech stwierdzono czasowy jego brak. Ponadto w sześciu gminach, uchwalone Programy Wieloletnie nie w pełni odpowiadały wymogom określonym w ustawie o zasobie mieszkaniowym, m.in. nie zawierały prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego, analizy potrzeb oraz planu remontów, a także wysokości środków planowanych do wydatkowania w kolejnych latach na zasób mieszkaniowy. [str. 16-18]

2. Dwie spośród 21 skontrolowanych gmin nie posiadały kolejnego kluczowego dokumentu dotyczącego gospodarowania zasobem mieszkaniowym, tj. *Zasad wynajmowania lokali*, a kolejne cztery gminy zawarły w tym dokumencie zapisy niezgodne z regulacjami określonymi w ustawie o zasobie mieszkaniowym. [str. 16-18]

3. W okresie objętym kontrolą zasób mieszkaniowy⁹ badanych gmin uległ zmniejszeniu (łącznie o ok. 6,7%). Zmniejszeniu uległ przede wszystkim zasób mieszkań komunalnych (o ok. 9,1%), na skutek sprzedaży tych mieszkań, choć i tak nie wszystkie gminy zdołały zrealizować plan sprzedaży określany w Programach Wieloletnich, głównie z uwagi na brak zainteresowania ich kupnem przez obecnych lokatorów. Zwiększeniu uległ natomiast zasób lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych (odpowiednio o 8,6% i 7,8%). Źródłem pozyskania nowych lokali do zasobu mieszkaniowego były przede wszystkim nowe inwestycje mieszkaniowe, ale także przypadki nabycia spadku, darowizny i adaptacji pomieszczeń na potrzeby mieszkaniowe. [str. 18-27]

Należy zaznaczyć, że podobna tendencja zmian w liczebności zasobów mieszkaniowych jest w gminach biorących udział w badaniu kwestionariuszowym. Wykazany przez te gminy zasób mieszkaniowy, w okresie objętym badaniem, łącznie uległ zmniejszeniu o 6,1% i podobnie jak w gminach objętych kontrolą NIK, odnotowano w nich spadek liczebności mieszkań komunalnych o 8,4% przy jednoczesnym wzroście o 7,6% zasobu lokali socjalnych i o 24,1% pomieszczeń tymczasowych.

4. Analiza danych dotyczących liczby pustostanów w zasobach mieszkaniowych gmin wyraźnie wskazuje, że jest to zjawisko dotykające przede wszystkim większych miast (np. Zabrze, Radom, Płock). W gminach wiejskich czy mniejszych ośrodkach miejskich jeśli w ogóle występują pustostany, to są to z reguły lokale czasowo niezamieszkałe, oczekujące na remont i ponowne zasiedlenie. W większych ośrodkach miejskich są to w dużej mierze całe budynki oczekujące na rozbiórkę z uwagi na stan techniczny lub lokale, które ze względu na swoje położenie, rozkład wewnętrzny mieszkania, dużą powierzchnię lub warunki bytowe (np. z łazienkami poza mieszkaniem) nie spełniają oczekiwań osób oczekujących na mieszkania. Często są to budynki przedwojenne, niekiedy wpisane na listę zabytków, co zdaniem NIK, wpływa na koszty remontu oraz ich przystosowania do obecnych standardów i oczekiwań przyszłych najemców. [str. 20-21]

Podobnie w badaniu kwestionariuszowym stan pustostanów w swoich zasobach mieszkaniowych powyżej 100 wykazały gminy miejskie, natomiast wśród gmin wiejskich tylko 29% biorących udział w badaniu w ogóle wykazało

⁹ Do zasobu mieszkaniowego gmin wchodzi mieszkania komunalne, lokale socjalne, pomieszczenia tymczasowe, mieszkania służbowe.

pustostany w swoich zasobach, a ich liczba w poszczególnych gminach nie przekraczała 10 niezasiedlonych lokali.

5. Jedna gmina nie wyodrębniła w swoich zasobach mieszkaniowych lokali socjalnych, a dziewięć gmin pomieszczeń tymczasowych, co tłumaczono ogólnym brakiem lokali w stosunku do potrzeb oraz brakiem mieszkań o niższym standardzie, które można by przeznaczyć na ten cel). Stwierdzono też przypadki niezrealizowania założeń Programu Wieloletniego w zakresie zwiększenia zasobu pomieszczeń tymczasowych pomimo realnych potrzeb w tym zakresie, tzn. konieczności zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób eksmitowanych bez prawa do lokalu socjalnego.

Zdaniem NIK działania doraźne podejmowane w celu zakwaterowania potrzebujących osób, polegające na czasowym przekształcaniu lokali socjalnych w pomieszczenia tymczasowe lub wynajmowaniu pokoi hotelowych, choć potrzebne i uzasadnione potrzebą chwili, nie rozwiązują problemu braku pomieszczeń tymczasowych. [str. 19-20]

Brak w zasobach mieszkaniowych pomieszczeń tymczasowych wykazało 86% gmin biorących udział w badaniu kwestionariuszowym, natomiast w pozostałych 14% gmin, pomieszczenia tymczasowe stanowiły, wg stanu na koniec I półrocza 2018 r., jedynie 0,33% zasobu mieszkaniowego ogółem.

O ile brak w komunalnym zasobie mieszkaniowym pomieszczeń tymczasowych lub lokali socjalnych, biorąc pod uwagę ustalenia kontroli NIK, może być uzasadniony różnymi czynnikami, to brak w ogóle komunalnego zasobu mieszkaniowego, zdaniem NIK, może skutkować niewywiązaniem się gmin z realizacji zadania własnego, jakim jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Tymczasem stan taki wykazały w badaniu kwestionariuszowym gminy wiejskie - 13 wg stanu na początek 2015 r. i 11 wg stanu na koniec I półrocza 2018 r.

6. W ocenie NIK, gminy starają się, w miarę swoich często ograniczonych możliwości, zwiększać swój zasób mieszkaniowy, szczególnie o lokale socjalne. Podejmują różnorodne działania, jak np. partycypacje w kosztach budowy mieszkań przez lokalne spółdzielnie mieszkaniowe lub Towarzystwa Budownictwa Społecznego w zamian za udostępnienie na potrzeby gminy części lokali mieszkalnych, często o niższym standardzie (jako lokale socjalne). Z ustaleń kontroli wynika jednocześnie, iż większość gmin (19 z 21 kontrolowanych) nie zaspokajała w pełni potrzeb mieszkaniowych swoich mieszkańców. Świadczy o tym liczba oczekujących na mieszkanie komunalne lub lokal socjalny, a także okres oczekiwania na mieszkanie z zasobu komunalnego, który w skrajnych przypadkach wynosił nawet ok. 20 lat. Podstawową przyczyną był brak odpowiednio licznego zasobu mieszkaniowego w gminach oraz odpowiednich możliwości finansowych gmin pozwalających na zwiększenie tego zasobu. [str. 23-26]

W ocenie NIK, na kłopoty gmin z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych swoich mieszkańców szczególnie w większych ośrodkach miejskich, w dużej mierze wpływają też czynniki od nich niezależne, a są to przede wszystkim: ograniczone możliwości odtworzenia zniszczonej substancji mieszkaniowej oraz obowiązek zapewnienia lokali socjalnych osobom eksmitowanym, którym na mocy wyroku sądu taki lokal został przyznany, co biorąc pod uwagę dużą skalę zjawiska, uniemożliwia wywiązywanie się z tego obowiązku, co z kolei powoduje wypłatę wysokich odszkodowań. [str. 20-21 i 32-34]

7. Proces przyznawania mieszkań z zasobu komunalnego przebiegał w większości przypadków prawidłowo i zgodnie z kryteriami określonymi w obowiązujących w gminach *Zasadach wynajmowania lokali*. Stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości w sześciu gminach dotyczyły przede wszystkim zawierania umów najmu na niewłaściwe okresy i braku weryfikacji spełnienia przez wnioskodawców kryteriów określonych w *Zasadach wynajmowania lokali* [str. 26-27]

8. Podstawowym źródłem finansowania gospodarki mieszkaniowej były środki własne kontrolowanych gmin. Poza tym, skontrolowane pięć gmin, w okresie

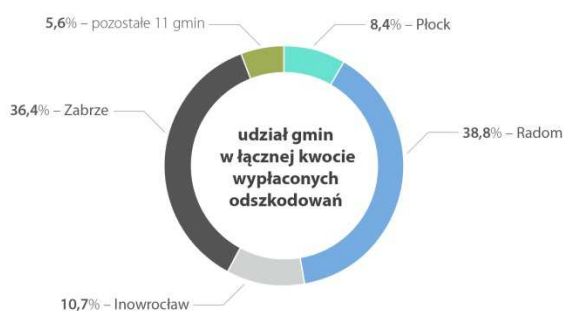
objętym kontrolą, korzystało ze środków z Funduszu Dopłat¹⁰ z Banku Gospodarstwa Krajowego. Poziom wydatków ponoszonych na gospodarkę mieszkaniową wyniósł średnio 3,3% budżetów gmin. Poniesione wydatki nie zawsze odpowiadały wydatkom określonym w Programach Wieloletnich, co wynikało głównie z tego, że dokumenty te są prognozami wieloletnimi (są opracowywane na minimum pięć lat) i często muszą być weryfikowane przez bieżące wydarzenia losowe, możliwości i potrzeby. Część środków własnych gmin pochodzi z dochodów z czynszów za wynajem mieszkań z zasobu komunalnego. Ustalenia kontroli wykazały, że w 19 spośród 21 gmin wystąpił problem z nieregulowaniem przez lokatorów należności z tytułu opłat czynszowych. Pomimo podejmowania przez gminy działań windykacyjnych, wystąpił wzrost zaległości z tego tytułu na koniec I półrocza 2018 r., łącznie o 10% w stosunku do początku 2015 r. Nieprawidłowości stwierdzone w sześciu gminach w tym obszarze dotyczyły głównie nieterminowych działań w zakresie windykacji należności. [str. 28-29]

NIK wskazuje na dobre praktyki stwierdzone w pięciu gminach polegające na wprowadzeniu programów oferujących pomoc lokatorom w spłacie zadłużenia, głównie poprzez odpracowanie, ale również rozłożenie na raty powstałego zadłużenia. [str. 30-31]

9. Jak już wspomniano w pkt 6, istotnym problem dla gmin jest obowiązek dostarczenia lokali socjalnych osobom, którym przyznano taki lokal na podstawie wyroku sądu o eksmisji. W przypadku braku możliwości dostarczenia takiego lokalu, zgodnie z art. 18 ust. 5 ustawy o zasobie mieszkaniowym, właścicielowi mieszkania, z którego orzeczono eksmisję, przysługuje roszczenie odszkodowawcze od gminy. W okresie objętym kontrolą 13 spośród 21 badanych gmin wypłaciło odszkodowania w łącznej kwocie 15 579,1 tys. zł z tytułu niedostarczenia eksmitowanym przeszło trzech tysięcy lokali socjalnych. O ile w przypadku gmin wiejskich i małych ośrodków miejskich potrzeba dostarczenia lokalu socjalnego przyznanego na mocy wyroku sądowego lub wypłata odszkodowania w przypadku niedostarczenia tego lokalu zdarzają się sporadycznie, to w przypadku większych miast jest to poważny problem. Świadczy o tym skala udziału czterech kontrolowanych gmin miejskich w łącznej kwocie odszkodowań wypłaconych przez kontrolowane gminy. [str. 32-33]

Infografika nr 3

Udział gmin w łącznej kwocie wypłaconych odszkodowań



Źródło: Opracowanie własne NIK.

¹⁰ Fundusz Dopłat został utworzony na podstawie ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1188). 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 2017 r. poz. 1392, ze zm.) określa warunki finansowego wsparcia udzielanego z Funduszu Dopłat dla gmin na potrzeby mieszkaniowe.

Z badania kwestionariuszowego również wynika, że najwięcej odszkodowań - 1 878 wypłaciły gminy miejskie, a gminy miejsko-wiejskie i wiejskie łącznie 550.

10. Gminy, jako właściciele obiektów budowlanych nie zawsze wywiązywały się rzetelnie z obowiązków przewidzianych w prawie budowlanym, w tym przede wszystkim z obowiązku utrzymywania obiektów budowlanych w należytym stanie technicznym i estetycznym, a także przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego budynków oraz prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych. I tak:

- w trzech gminach kontrola wykazała, że stan techniczny badanych budynków stwarza zagrożenie dla życia i zdrowia osób w nich przebywających, o czym NIK poinformowała kierowników jednostek kontrolowanych, w tym w dwóch przypadkach również właściwych PINB,
- w dwóch gminach w ogóle nie prowadzono ksiąg obiektu budowlanego dla żadnego budynku wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy,
- w siedmiu gminach stwierdzono nierzetelne prowadzenie ksiąg obiektów,
- w trzech gminach, w okresie objętym kontrolą, w ogóle nie zlecano i nie przeprowadzano kontroli i przeglądów stanu technicznego budynków,
- w dziewięciu gminach nie w pełni realizowano zalecenia z kontroli stanu technicznego budynków,
- w 11 gminach stwierdzono brak świadectw charakterystyki energetycznej niektórych budynków, co naruszało art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków¹¹

[str. 35-43]

11. Wszystkie gminy objęte kontrolą prowadziły mieszkania chronione. We wszystkich tych gminach, zgodnie z art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, rady gmin przyjęły w drodze uchwały zasady odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym oraz określiły zasady prowadzenia tych mieszkań.

[str. 50-51]

Sposób organizacji mieszkań chronionych został różnie rozwiązany w skontrolowanych gminach. W niektórych gminach znajdowały się one w odrębnych budynkach, gdzie możliwe było zaoferowanie mieszkańcom różnorodnej formy pomocy i integracji (były zorganizowane sale integracyjne, pomieszczenia do pracy terapeutycznej, system przywoławczy dla opiekunów), jak również były zlokalizowane jako pojedyncze mieszkania w wielorodzinnych budynkach. Kontrola spełniania wymogów technicznych przez mieszkania, jak również dostosowania tych mieszkań do wymagań osób niepełnosprawnych wykazała, że w pięciu gminach mieszkania nie w pełni spełniały warunki określone w rozporządzeniu w sprawie mieszkań chronionych, w tym w zakresie dostosowania budynków lub mieszkań do potrzeb osób niepełnosprawnych. Nieprawidłowości polegały m.in. na niezapewnieniu swobodnego dostępu do budynku lub mieszkania, a także na braku możliwości swobodnego poruszania się w mieszkaniu. [str. 40 i 50]

12. We wszystkich gminach objętych kontrolą zadanie prowadzenia mieszkań chronionych zostało przekazane ośrodkom pomocy społecznej¹².

W ramach tych zadań odpowiedni pracownicy OPS odpowiadali za przydział miejsca w mieszkaniu, prowadzenie działań wspomagająco-opiekuńczych oraz ustalanie i egzekwowanie opłat za pobyt.

¹¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1984.

¹² W gminie Krapkowice zadanie to wykonywane jest przez Ośrodek Pomocy Społecznej (w zakresie weryfikowania dokumentacji, wydawania decyzji administracyjnych i określania wysokości opłat) oraz jednostkę organizacyjną gminy, tj. Środowiskowy Dom Samopomocy (ŚDS) (w zakresie prowadzenia mieszkania i sprawowania opieki nad mieszkańcami).

Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, mieszkania były przyznawane beneficjentom, uprawnionym do korzystania z tej formy pomocy społecznej. Jedynie w dwóch gminach stwierdzono, że tego typu pomoc została ograniczona do jednej kategorii osób, tj. wychowanków opuszczających pieczę zastępczą lub placówki opiekuńczo-wychowawcze. [str. 45]

We wszystkich skontrolowanych gminach pracownicy pomocy społecznej proponowali tę formę pomocy podczas swoich codziennych czynności służbowych, widząc osoby potrzebujące oraz posiadając wiedzę o dostępnych mieszkaniach. W ponad połowie zbadanych gmin informacje o możliwości skorzystania z mieszkania chronionego były podane do powszechnej wiadomości np. na stronie internetowej Ośrodka Pomocy Społecznej, na tablicach ogłoszeń lub w innej ogólnodostępnej formie. Jednakże w przypadku zamieszczania informacji o mieszkaniach chronionych na stronach internetowych ośrodka, często były one podawane tylko w sprawozdaniach z działalności ośrodka pomocy społecznej w Biuletynie Informacji Publicznej, co zdaniem NIK ograniczało dostęp do tej informacji potencjalnym beneficjentom pomocy.

Tylko w Kędzierzynie-Koźlu z 21 gmin objętych badaniem, stwierdzono, że forma pomocy cieszy się taką popularnością, że osoby potrzebujące są wpisywane na listę oczekujących. W pozostałych gminach przyznawanie miejsc odbywało się na bieżąco, po złożeniu wniosku i przeprowadzeniu odpowiedniej procedury sprawdzającej. Zdarzyły się również przypadki, że mieszkania były niewykorzystane. [str. 47]

13. Na ogół rzetelnie przeprowadzano weryfikację osób uprawnionych do zamieszkania w mieszkaniu chronionym i w jej wyniku wydawano decyzję administracyjną, na podstawie której następował przydział miejsca. W 17 OPS (na 21 objętych badaniem) zgodnie z §3 ust. 3 i 4 rozporządzenia w sprawie mieszkań chronionych, przed wydaniem decyzji, przeprowadzono uzgodnienia (potwierdzone w formie pisemnej) pomiędzy osobą korzystającą z mieszkania a pracownikami OPS. Uzgodnienia dotyczyły celu i okresu pobytu, rodzaju i zakresu wsparcia, odpłatności, zasad i sposobu realizacji programu wspierania lub usamodzielniania osoby. [str. 48]

14 Zakres pomocy świadczony w mieszkaniach chronionych odpowiadał wymogom określonym w rozporządzeniu w sprawie mieszkań chronionych i polegał na pomocy w usamodzielnianiu się, pomocy w organizacji życia domowego i pomocy pielęgniarstwo-lekarskiej. Rodzaj pomocy i warunki jej udzielania były indywidualnie określone w uzgodnieniach pomiędzy mieszkańcami, a pracownikami OPS i następnie realizowane. [str. 48-49]

15. Pracownicy OPS nie w pełni wywiązywali się z obowiązku sporządzania raz na trzy miesiące, oceny sytuacji osoby korzystającej ze wsparcia, w celu udokumentowania sytuacji osób korzystających z mieszkań. W siedmiu przypadkach stwierdzono, że analiza taka nie była wykonywana lub była robiona rzadziej, np. raz na 6 miesięcy. [str. 49-50]

16. W 19 OPS opłaty za pobyt w mieszkaniu chronionym były ustalane prawidłowo, na podstawie regulacji określonych w uchwałach rady gmin. Zgodnie z art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, w przypadku, gdy osoba osiągała dochód niższy od kryterium dochodowego, określonego na podstawie art. 9 ustawy o pomocy społecznej, była zwalniana z ponoszenia kosztów za pobyt. [str. 50-51]

17. W wyniku nieregulowania części należności z tytułu pobytu w mieszkaniu chronionym powstawały zaległości. W trzech z 21 OPS nie podejmowano właściwych działań egzekucyjnych w stosunku do osób zalegających z opłatami. Ponadto ustalono, że w czterech gminach naliczano odsetki od nieterminowych wpłat, mimo że przepisy ustawy o pomocy społecznej nie przewidują takiej możliwości. [str. 52]

18. Nadzór gmin nad jednostkami zarządzającymi gminnym zasobem mieszkaniowym oraz nad Ośrodkami Pomocy Społecznej w zakresie

prowadzenia mieszkań chronionych polegał przede wszystkim na analizie składanych sprawozdań, raportów oraz na bieżących kontaktach roboczych i cyklicznych spotkaniach w celu omówienia bieżących spraw. Tylko w pięciu gminach zostały przeprowadzone bezpośrednie kontrole lub audyty w jednostkach zarządzających gminnym zasobem mieszkaniowym. Biorąc pod uwagę ustalenia kontroli NIK, w przypadku 11 gmin wnioskowano do burmistrzów, prezydentów gmin o zwiększenie nadzoru nad wykonywaniem zadań przez te jednostki. [str. 52-54]

4. WNIOSKI I UWAGI

Prezydenci, burmistrzowie i wójtowie

- 1) Podejmowanie, w zależności od potrzeb, dalszych intensywnych działań w celu powiększenia zasobu mieszkaniowego, szczególnie o mieszkania socjalne, na które jak wynika z ustaleń kontroli jest największe zapotrzebowanie.
- 2) Rzetelne wykonywanie zadań w zakresie utrzymywania istniejącego zasobu mieszkaniowego we właściwym stanie estetycznym i technicznym.
- 3) Podejmowanie pozawindykacyjnych działań wspomagających lokatorów zalegających z opłatami czynszowymi, w spłacie zadłużenia.
- 4) Zwiększenie dostępności do informacji o możliwości korzystania z mieszkań chronionych jako formy pomocy społecznej.
- 5) Zwiększenie nadzoru nad jednostkami zarządzającymi w imieniu gmin komunalnym zasobem mieszkaniowym oraz nad ośrodkami pomocy społecznej w zakresie prowadzenia mieszkań chronionych.

Organy administracji rządowej

Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności jest ważnym zadaniem gmin, ale jest też jednym z wielu istotnych zadań z jakimi samorządy gminne muszą się zmierzyć aby zaspokoić potrzeby i oczekiwania swoich mieszkańców.

Możliwość dofinansowania mieszkaniowych inwestycji gminnych ze środków pochodzących z budżetu państwa w ramach Funduszu Dopłat, jak wynika z ustaleń kontroli, nie rozwiązuje wszystkich finansowych problemów gmin związanych pozyskiwaniem nowej substancji mieszkaniowej oraz bezpiecznym eksploataowaniem istniejących zasobów.

Biorąc pod uwagę społeczne znaczenie tego problemu oraz stwierdzone trudności gmin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych swoich mieszkańców wynikające z braku środków finansowych, NIK wnioskuje do organów administracji rządowej o podejmowanie dalszych systemowych działań wspomagających gminy w rozwiązywaniu problemów związanych z wykonywaniem przez nie zadania zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnot samorządowych, w tym dotyczących:

- obowiązku zapewnienia lokali socjalnych osobom eksmitowanym, którym na mocy wyroku sądu lokal taki został przyznany,
- utrzymywania w odpowiednim stanie technicznym i racjonalnego zagospodarowania substancji mieszkaniowej stanowiącej budowlę zabytkowe.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. WARUNKI ORGANIZACYJNO-PRAWNE ZWIĄZANE Z ZARZĄDZANIEM LOKALAMI MIESZKALNYMI W GMINIE

Realizacja przez gminy obowiązku opracowania i uchwalenia kluczowych dokumentów dotyczących gospodarki zasobem mieszkaniowym

Skontrolowane gminy w większości (70%) wywiązały się z obowiązku opracowania lub terminowego opracowania i uchwalenia kluczowego dokumentu dla realizacji polityki mieszkaniowej jakim jest Program Wieloletni (na okres obejmujący minimum pięć lat). Obowiązek opracowania i uchwalenia kolejnego dokumentu istotnego dla rzetelnej realizacji zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej, tj. *Zasad wynajmowania lokali*, został spełniony również w większości skontrolowanych gmin (90%).

51.1. W dwóch z 21 skontrolowanych gmin, w okresie objętym kontrolą, nie opracowano i nie uchwalono Programów Wieloletnich, a w czterech gminach projekty Programów Wieloletnich zostały przedłożone radom gmin lub miast z kilkumiesięcznym opóźnieniem. Skutkiem tego gminy te prowadziły okresowo (lata lub miesiące) gospodarkę swoimi zasobami mieszkaniowymi bez kluczowego dokumentu regulującego podstawowe kwestie w tym obszarze. W dwóch gminach stwierdzono również brak *Zasad wynajmowania lokali*.

Na przykład:

- W gminie Izbica nie opracowano Programu Wieloletniego na lata 2014-2017. Wójt wskazał, że jednym z powodów nieopracowania tego dokumentu była niewielka liczba lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, rozdysponowanie wszystkich lokali oraz brak realnych możliwości pozyskania nowych lokali do zasobu mieszkaniowego.
- Gmina Przytoczna posiadała Program Wieloletni na lata 2012-2016, natomiast nie opracowano i nie uchwalono tego dokumentu na kolejne lata. Prace nad przygotowaniem aktualnego Programu Wieloletniego rozpoczęto w trakcie kontroli NIK.
- W mieście Płock oraz gminach Sępólno Krajeńskie, Józefów i Słubice projekty Programów Wieloletnich zostały przedłożone radom gmin i miast z kilkumiesięcznym opóźnieniem, co spowodowało, że w tych gminach przez okres odpowiednio 11, 21, czterech i dziesięciu miesięcy brak było aktualnych Programów Wieloletnich.
- W gminie Sępólno Krajeńskie przez rok i dziewięć miesięcy (od 1 stycznia 2017 r. do 17 września 2018 r.) brak było aktualnych *Zasad wynajmowania lokali*. W tym czasie Burmistrz przydzielił 10 lokali z zasobów komunalnych i zawarł umowy najmu na trzy lokale komunalne i siedem socjalnych.
- W gminie Józefów *Zasady wynajmowania lokali* zostały uchwalone dopiero w trakcie kontroli NIK (28 czerwca 2018 r.). Burmistrz wyjaśnił, że Rada Miejska nie podejmowała uchwał w sprawie ustalania *Zasad wynajmowania lokali*, z uwagi na brak wniosków o przydział mieszkania komunalnego oraz fakt, że większość lokali została wynajęta wiele lat temu na czas nieokreślony, a cztery lokale socjalne na okres 10 lat. Z ustaleń kontroli wynika, że w okresie objętym kontrolą został przydzielony jeden lokal socjalny.

Prawidłowość opracowywania przez gminy kluczowych dokumentów dotyczących gospodarki zasobem mieszkaniowym

5.1.2. W sześciu, spośród 19 gmin posiadających Programy, dokumenty te nie w pełni odpowiadały wymogom określonym w ustawie o zasobie mieszkaniowym. W przypadku czterech gmin stwierdzono nieprawidłowości w uchwalonych *Zasadach wynajmowania lokali*.

Na przykład:

- W gminie Sępólno Krajeńskie w Programie Wieloletnim na lata 2012-2016 m.in. postanowiono, że gmina wynajmuje lokale mieszkalne mieszkańcom posiadającym stałe zameldowanie w gminie, podczas gdy w ustawie o zasobie mieszkaniowym nie ograniczono, ze względu na rodzaj zameldowania, kręgu osób, którym gmina może wynajmować mieszkanie. Ponadto postanowiono, że dla

ustalenia czynszu najmu lokali socjalnych nie stosuje się czynników obniżających wartość użytkową lokali oraz, że obniżki czynszu nie udziela się najemcom, którzy zajmują lokale socjalne, podczas gdy z przepisów ustawy o zasobie mieszkaniowym nie wynika, aby obniżki czynszu nie mogły dotyczyć wszystkich lokali z mieszkaniowego zasobu gminy. W Programie Wieloletnim na lata 2017-2021 zapisy te nie zostały już wprowadzone.

- Programy Wieloletnie: w gminie Izbica na lata 2018-2022, w gminie Nidzica na lata 2013-2017 oraz 2018-2022, w gminie Szprotawa na lata 2014-2018, a także w gminie Józefów na lata 2009-2015 nie zawierały prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. Ponadto dokumenty te w gminach: Izbica, Nidzica i Józefów nie zawierały analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali z podziałem na kolejne lata, tj. elementów wymaganych art. 21 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o zasobie mieszkaniowym.
- W Programie Wieloletnim w gminie Józefów na lata 2009-2015 nie określono wysokości wydatków w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli. Ponadto w ww. Programie oraz w Programie w gminie Szprotawa na lata 2014-2018 nie określono wydatków inwestycyjnych. Było to niezgodne z art. 21 ust. 2 pkt 7 ww. ustawy.
- W gminie Inowrocław w Programie Wieloletnim nie ujęto środków w ramach wydatków inwestycyjnych na planowany zakup 17 lokali, co było niezgodne z art. 21 ust. 2 pkt 7 ww. ustawy.
- W gminie Szprotawa w *Zasadach wynajmowania lokali* nie określono wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej zastosowanie obniżek czynszu, co było niezgodne z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy o zasobie mieszkaniowym.
- W mieście Radom w uchwale w sprawie *Zasad wynajmu lokali* (w § 6 ust. 1 pkt 5) wskazano, że pierwszeństwo zawarcia umowy najmu na czas nieoznaczony w budynku stanowiącym mieszkaniowy zasób gminy przysługuje m.in. osobom, które spłaciły zadłużenie czynszowe za poprzedniego najemcę na podstawie przyjętego zobowiązania uzgodnionego z wynajmującym (tj. z gminą). Zastępca Prezydenta Miasta Radomia wyjaśnił, że przyczyną wprowadzenia takiego przepisu była chęć skrócenia kolejki na wynajem lokalu mieszkalnego dla osób, które zechcą zaangażować swoje środki finansowe. NIK wskazuje jednak na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego¹³, zgodnie z którym ustawowe uprawnienie rady gminy do określania w drodze uchwały *Zasad wynajmowania lokali* wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy nie obejmuje takich okoliczności warunkujących dopuszczalność zawarcia umowy najmu, które nie wynikają z treści tej ustawy. Ustawowe określenie warunków dopuszczających zawarcie umowy najmu w art. 4 ust. 2 oraz w art. 5, art. 6 i art. 9 ustawy o zasobie mieszkaniowym wyklucza wprowadzenie przez radę gminy innych jeszcze warunków, nie mających umocowania w ustawie. Ponadto w § 18 ust. 7 ww. uchwały wskazano, że w przypadku nieprzyjęcia przez osobę posiadającą pozytywną opinię Społecznej Komisji Mieszkaniowej trzech kolejnych propozycji wynajmu lokalu osobę tę skreśla się z wykazu. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że podstawą wprowadzenia przepisu o proponowaniu maksymalnie trzech lokali były liczne, czasami kilkunastokrotne odmowy podpisania umowy na zaproponowane lokale, często bez uzasadnienia odmowy. NIK wskazuje jednak, na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim¹⁴, zgodnie z którym ww. przepis w zaskarżonej uchwale jest sprzeczny ze skonkretyzowanym w art. 4 ustawy o zasobie mieszkaniowym, obowiązkiem gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty spełniających kryteria do ubiegania się o lokal z zasobu mieszkaniowego gminy. Nałożone uchwałą ograniczenie było niczym nieuzasadnionym pozbawieniem uprawnionych do ubiegania się o najem lokalu z zasobów gminy oraz możliwości starań o uzyskanie lokalu najbardziej dla nich odpowiedniego. Zapis taki stwarza bowiem sytuację, w której wymuszone zostanie na uprawnionym przyjęcie trzeciego spośród zaproponowanych lokali niezależnie od jego standardu i oczekiwań uprawnionego.

¹³ OSK 1318/09 z 22 stycznia 2010 r.

¹⁴ II SA/Go 239/11 z dnia 2 czerwca 2011 r.

- Zasady wynajmu lokali przyjęte w mieście Zabrze nie zawierały zapisu określającego wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą zastosowanie obniżek czynszu, wymaganego na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy o zasobie mieszkaniowym.

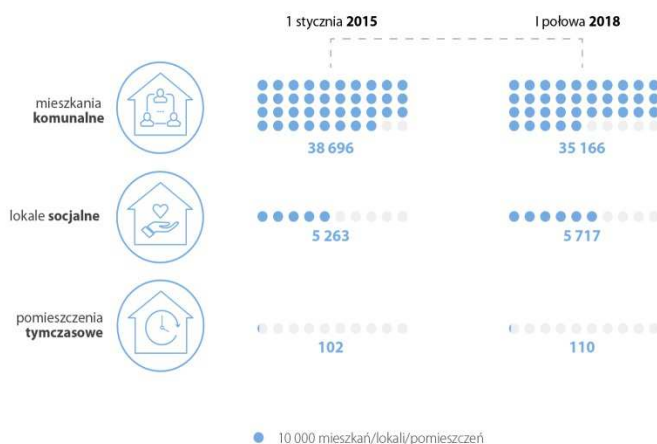
5.2. ZASÓB I GOSPODAROWANIE MIESZKANIAMI KOMUNALNYMI GMINY

Skontrolowane gminy w zróżnicowanym zakresie zaspokajały potrzeby mieszkaniowe swoich mieszkańców. W ocenie NIK, zależało to od czynników w dużej mierze niezależnych od gmin, jak np. obowiązek zapewnienia lokali socjalnych osobom eksmitowanym, a także ograniczone możliwości finansowe gmin, a szczególnie większych miast.

5.2.1. W okresie objętym kontrolą, w 21 badanych gminach, komunalny zasób mieszkaniowy uległ zmniejszeniu łącznie o ok. 6,7% (tj. o 3 004 mieszkania). Zmniejszenia te dotyczyły przede wszystkim mieszkań komunalnych (w 16 gminach łącznie o ok. 9,1%, tj. o 3 530 mieszkań), natomiast powiększono zasób lokali socjalnych o 8,6% (w 13 gminach o 454 lokale) oraz pomieszczeń tymczasowych o 7,8% (w sześciu gminach łącznie o osiem pomieszczeń).

Infografika nr 4

Zmiany zachodzące w liczebności komunalnych zasobów mieszkaniowych



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Zmniejszenie zasobu mieszkaniowego było skutkiem głównie sprzedaży mieszkań komunalnych. Sprzedaż mieszkań była zaplanowana przez gminy w Programach Wieloletnich, chociaż nie zawsze plan ten został w pełni zrealizowany, głównie z uwagi na brak zainteresowania wykupem mieszkań przez obecnych lokatorów.

Na przykład:

- W gminie Inowrocław nie osiągnięto założonego w Planie Wieloletnim na lata 2012-2016 poziomu sprzedaży 350 lokali mieszkalnych na łączną kwotę 13 804 tys. zł. Sprzedano łącznie 248 lokali za kwotę 9 797,8 tys. zł. Nie zrealizowano również założonego w Programie Wieloletnim na lata 2017-2021 poziomu sprzedaży 50 lokali w 2017 r. za kwotę 2 058 tys. zł, bowiem sprzedano dziewięć lokali za łączną kwotę 285,7 tys. zł

Zwiększenie zasobu mieszkaniowego dotyczyło głównie lokali socjalnych i było wynikiem przede wszystkim nowych inwestycji gminnych, ale też np. sytuacji nabycia spadku. Również w tym obszarze, gminy nie zawsze zrealizowały założenia z Planów Wieloletnich.

Zmiany zachodzące w komunalnych zasobach mieszkaniowych

Przyczyny zmniejszenia zasobów mieszkaniowych

Na przykład:

- W gminie Inowrocław nie osiągnięto założonego w Programie Wieloletnim na lata 2012-2016 poziomu zakupu 44 lokali mieszkalnych oraz wybudowania trzech budynków ze 130 lokalami, bowiem zakupiono 17 lokali i wybudowano cztery budynki z 64 lokalami. Jak wyjaśniono powyższy plan nie został zrealizowany ze względu na ograniczone środki finansowe.
- W gminie Krasnystaw, zgodnie z założeniami Programu Wieloletniego, w latach 2018-2019 planowane było zwiększenie zasobu mieszkaniowego o 12 lokali. Planowano budowę nowego budynku mieszkalnego w technologii modułowej, jednak ze względu na bardzo wysokie koszty budowy oraz realne prawdopodobieństwo zalewania nieruchomości, spowodowane położeniem działki na terenach zalewowych, odstąpiono od tej inwestycji.
- W mieście Płock zgodnie z Programem Wieloletnim w latach 2015-2018 planowano pozyskanie 244 mieszkań komunalnych oraz 73 nowo wybudowanych lokali socjalnych. Ustalono, że do końca I półrocza 2018 r. miasto pozyskało łącznie 175 nowych lokali, w tym 13 stanowiły lokale socjalne. Wyjaśniono, że niewykonanie założeń z Programu Wieloletniego wynikało z opóźnień w realizacji czterech inwestycji budowlanych.

Dziewięć gmin nie wyodrębniło w swoich zasobach mieszkaniowych pomieszczeń tymczasowych, a jedna gmina lokale socjalnych.

Na przykład:

- W gminie Inowrocław, w okresie objętym kontrolą, nie utworzono zasobu pomieszczeń tymczasowych, choć zgodnie z Programem Wieloletnim na lata 2012-2016 planowano wydzielić z zasobu mieszkaniowego 20 lokali z przeznaczeniem tymczasowe, a zgodnie z Programem Wieloletnim na lata 2017-2021 dwa lokale tymczasowe. Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że realizowano obowiązek tworzenia zasobu pomieszczeń tymczasowych i w przypadku konieczności wskazania pomieszczenia tymczasowego wydzielany był lokal socjalny wchodzący w skład zasobu mieszkaniowego, odpowiadający wymogom pomieszczenia tymczasowego. W latach 2015-2018 wydzielono łącznie 22 lokale z przeznaczeniem na pomieszczenia tymczasowe. Pomieszczenia tymczasowe wydzielano tylko dla osób, które otrzymały wyrok eksmisyjny bez prawa do lokalu socjalnego z mieszkań znajdujących się w zasobie Miasta. Inne wyroki eksmisyjne bez prawa do lokalu socjalnego kierowano do komornika, wskazując noclegownie, schroniska lub inne placówki zapewniające miejsca noclegowe. Wydzielanie pomieszczeń tymczasowych w ten sposób pozwalało – zdaniem Zastępcy Prezydenta – na efektywne gospodarowanie zasobem mieszkaniowym Miasta. Zdaniem NIK, doraźne przeznaczanie na pomieszczenia tymczasowe lokali socjalnych i to wyłącznie dla osób eksmitowanych z zajmowanych lokali z mieszkaniowego zasobu gminy nie spełniało wymogu określonego w art. 25a ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy. Takie postępowanie uniemożliwiało pozostałym mieszkańcom gminy, spełniającym przesłanki określone w art. 25c ww. ustawy, wynajem pomieszczeń tymczasowych.
- W mieście Rybnik przyjęto, że zgodnie z Programem Wieloletnim na lata 2014-2018, w każdym roku w okresie jego obowiązywania zostanie pozyskane jedno pomieszczenie tymczasowe, przy czym jako stan wyjściowy wskazano liczbę tych pomieszczeń na koniec 2012 r., tj. 11, a więc na koniec 2017 r. prognozowana liczba tych pomieszczeń została określona na poziomie 16. Faktycznie jednak na koniec 2017 r. gmina dysponowała tylko ośmioma pomieszczeniami tymczasowymi. Ustalono również, że w celu zapewnienia pomieszczeń tymczasowych zawierano umowy z hotelem o najem pomieszczeń i ich podnajem jako pomieszczenia tymczasowe w celu realizacji wyroków o eksmisje bez prawa do lokalu socjalnego. Nie zaspokajało to jednak potrzeb gminy w tym zakresie, bowiem z ustaleń kontroli wynika, że na wykonanie oczekuje 69 takich wyroków, w tym 12 od ponad pięciu lat, dziewięć od trzech do pięciu lat, 32 od roku do trzech lat i 16 do jednego roku.
- W gminie Przytoczna nie utworzono lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych, co Wójt gminy tłumaczył ograniczoną ilością nieruchomości z możliwością ich adaptacji na takie lokale. Podał również, że w najbliższym

czasie przewidywana jest przebudowa pomieszczeń po byłym ośrodku zdrowia w miejscowości Goraj na lokale socjalne. Podał również, że w sytuacji zaistnienia nagłej potrzeby jako pomieszczenie tymczasowe może zostać wykorzystane mieszkanie chronione prowadzone przez gminę.

Problemy z zagospodarowaniem pustostanów

Kolejnym problemem z jakim borykają się gminy, a szczególnie większe miasta, jest kwestia pustostanów. W okresie objętym kontrolą liczba takich lokali wzrosła o ok. 25% i o ile były to w części mieszkania oczekujące na remont, w wielu przypadkach były to lokale w kamienicach, które ze względu na stan techniczny zostały wyłączone z użytkowania i przeznaczone do rozbiórki. Wśród 21 kontrolowanych gmin, tylko w dwóch nie stwierdzono pustostanów¹⁵, w dziewięciu ich liczba nie przekroczyła 10 lokali (w różnych okresach w latach objętego kontrolą), natomiast w sześciu gminach liczba pustostanów była znaczna i wynosiła od 97 do 538 lokali.

Na przykład:

- W zasobach mieszkaniowych miasta Płock, wg stanu na 31 grudnia 2015 r. znajdowało się 305 pustostanów, a na koniec I półrocza 2018 r. ich liczba wzrosła do 336, w tym 36 budynków zostało przeznaczonych do rozbiórki lub wyłączonych z użytkowania decyzją PINB,
- W mieście Radom wg stanu na 31 grudnia 2015 r. w zasobach zarządzanych przez MZL¹⁶ znajdowało się 97 pustostanów (w tym 61 mieszkań komunalnych oraz 36 socjalnych) spośród których siedem było w złym stanie technicznym kwalifikującym do remontu, a 27 posiadało decyzję nadzoru budowlanego o rozbiórce lub o wykwaterowaniu w związku z gminną inwestycją. Wg stanu na 30 czerwca 2018 r. w zasobie MZL znajdowały się 184 pustostany (w tym 119 komunalnych i 65 socjalnych), z czego 96 posiadało decyzję nadzoru budowlanego o rozbiórce lub przeznaczenie do wykwaterowania a 12, z racji złego stanu technicznego kwalifikowało się do remontu. W pozostałych 76 przypadkach m.in.: 42 lokale oczekiwały na zgodę potencjalnych najemców, 22 lokale czekały na przedstawienie potencjalnym najemcom, trzy lokale oczekiwały na remont po pożarze, jeden lokal mieszkalny był w trakcie przekwalifikowania na lokal socjalny, a jeden przeznaczony był dla repatriantów;
Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że Miasto w zakresie budynków posiadających decyzję o wyłączeniu z użytkowania zabezpiecza te budynki oraz decyduje o ich przeznaczeniu do rozbiórki lub do zbycia. Prace rozbiórkowe są prowadzone sukcesywnie w miarę posiadanych środków finansowych;
- W zasobach miasta Zabrze na koniec I półrocza 2018 r. było 299 pustostanów (wzrost w stosunku do stanu na koniec 2015 r. o 51), w tym 76 lokali przeznaczonych do sprzedaży, 15 do rozbiórki, 171 do remontu.
- W mieście Bielsko-Biała, w okresie objętym kontrolą, liczba pustostanów zwiększyła się o 14%, z 472 lokali na początku 2015 r. do 538 na koniec I półrocza 2018 r. Wzrosła także liczba lokali wolnych (niezasiedlonych): mieszkań komunalnych ze 170 na początku 2015 r. do 330 na koniec I półrocza 2018 r. oraz lokali socjalnych odpowiednio z 19 do 28. Zastępca Prezydenta Miasta wskazał, że głównymi przyczynami występowania tak dużej liczby pustostanów i lokali wolnych jest m.in.:
 - ✓ niekorzystna charakterystyka zasobu mieszkaniowego, ponieważ większość zasobu, tj. ponad 76% lokali znajduje się w budynkach wybudowanych przed 1945 r., w tym część budynków znajduje się w rejestrze zabytków, co często uniemożliwia przeprowadzenie remontu z uwagi na wytyczne Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków,
 - ✓ niekorzystny rozkład pomieszczeń (przechodnie pokoje, wspólne korytarze dla kilku lokali, pomieszczenie wc poza lokalami) i stosunek

¹⁵ Gminy: Nowa Wieś Wielka w Województwie Kujawsko-Pomorskim oraz Strzelce Opolskie w Województwie Opolskim.

¹⁶ Miejski Zarząd Lokalami w Radomiu – jednostka zarządzająca zasobem mieszkaniowym miasta Radom.

- powierzchni użytkowej do mieszkalnej (duże przedpokoje) oraz niski standard (ogrzewanie piecowe, brak łazienek w lokalach, brak przewodów wentylacyjnych, wilgoć) odzyskiwanych lokali. W związku z tym, nawet po wykonaniu kosztownego remontu, część z tych lokali nie będzie spełniała oczekiwań osób oczekujących na lokal mieszkalny,
- ✓ brak zapotrzebowania na lokale o dużej powierzchni użytkowej, tj. ponad 100 m²,
 - ✓ znaczny wzrost w latach 2014-2017 liczby przejmowanych lokali mieszkalnych na skutek naturalnego ruchu ludności, eksmisji, porzuceń lokali i wypowiedzenia umów przez najemców (łącznie we wskazanym okresie 711 lokali),
 - ✓ wzrost cen na rynku usług budowlanych niezbędnych do remontu pustostanów w roku 2017 oraz szerszy zakres prac remontowych co w efekcie zaowocowało spadkiem liczby wyremontowanych pustostanów w 2017 r. (do 154 lokali) w porównaniu do lat 2015-2016 (191 i 194 wyremontowane lokale), pomimo przeznaczenia na remonty środków finansowych w zbliżonej wysokości (13 503,2 tys. zł w 2015 r., 12 906,2 tys. zł w 2016 r. i 13 140,9 tys. zł w 2017 r.).

W celu zmniejszenia liczby pustostanów podjęto działania polegające m.in. na przeznaczaniu większych środków finansowych na remonty pustostanów i podnoszenie ich standardu; wykonywanie remontów kompleksowych i przebudowy całych budynków w celu dostosowania standardu lokali do współczesnych potrzeb, przeznaczenie części lokali o dużej powierzchni (powyżej 80 m²) do remontu na koszt przyszłego najemcy z możliwością obniżenia czynszu za najem w trakcie trwania umowy, co umożliwiając obecnie obowiązujące w gminie Zasady wynajmowania lokali.

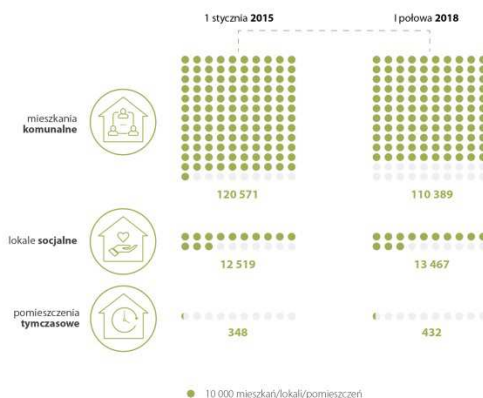
- W gminie Kędzierzyn-Koźle liczba pustostanów na koniec I półroczu 2018 r. wynosiła 325 lokali, co stanowiło wzrost w stosunku do początku 2015 r. o ok. 10%. Decydującym czynnikiem wpływającym na występowanie pustostanów w zasobie mieszkaniowym jest, wg wyjaśnień Dyrektora MZBK¹⁷, brak środków na ich remont. Wg szacunków gminy potrzeby w tym zakresie wynoszą 10 mln zł, co przy środkach przeznaczonych na remont całej substancji mieszkaniowej, nie tylko pustostanów w wysokości ok. 1,3 mln zł rocznie pozwala na wyremontowanie rocznie od 60 do 100 pustostanów.

**Wyniki badania
kwestionariuszowego
w zakresie zmian
zachodzących
w komunalnych zasobach
mieszkaniowych w latach
2014-2018 (I pół.)**

Podobną tendencję zmian zachodzących w gminnych zasobach mieszkaniowych wykazały wyniki badania kwestionariuszowego. W 445 gminach, które wzięły udział w badaniu, w latach 2015-2018 (I pół.) zasób mieszkaniowy zmniejszył się łącznie o 6,1% (tj. o 8 465 mieszkań), z tym że podobnie jak w kontrolowanych gminach zmniejszeniu uległ zasób mieszkań komunalnych, a zwiększono liczbę lokali socjalnych (o 7,6%) i pomieszczeń tymczasowych (o 24,1%).

Infografika nr 5

Zmiany zachodzące w liczebności mieszkaniowego zasobu komunalnego w gminach objętych badaniem kwestionariuszowym



Źródło: Opracowanie własne NIK.

¹⁷ Miejski Zarząd Budynków Komunalnych w Kędzierzynie-Koźlu.

Głównym źródłem pozyskiwania nowych mieszkań jest ich wybudowanie. Spośród 445 gmin biorących udział w badaniu kwestionariuszowym, tylko 38 (tj. 8,5%) wykazało, że podjęło takie inwestycje w badanym okresie, w tym osiem gmin wiejskich, 17 miejsko-wiejskich i 14 gmin miejskich. Łącznie gminy te podały, że w badanym okresie wybudowały 1 216 nowych mieszkań.

Gminy biorące udział w badaniu wskazywały również na zakup mieszkań – tą drogą pozyskały 105 mieszkań oraz na inne formy powiększania mieszkaniowych zasobów komunalnych (pozyskano 975 mieszkań), takie jak np. adaptacja, darowizny, nabycie spadku, przejęcie od Agencji Nieruchomości Rolnych.

Z badania kwestionariuszowego wynika, że podobnie jak w kontrolowanych gminach, prowadzona była sprzedaż mieszkań z zasobów mieszkaniowych gmin – sprzedano łącznie 8 740 mieszkań. Zdecydowana większość gmin wiejskich (ponad 220 w każdym badanych roku) wykazała, że nie sprzedawała mieszkań ze swoich zasobów. Do 10 sprzedanych mieszkań wykazało ok. 50 gmin miejsko-wiejskich i ok. 20 gmin miejskich (w każdym badanych roku). Sprzedaż do 100 mieszkań w roku wykazało ok. 15 gmin miejsko-wiejskich i ok. 20-25 gmin miejskich, natomiast powyżej 100 mieszkań cztery i sześć gmin miejskich.

Brak mieszkaniowego zasobu komunalnego, w badaniu kwestionariuszowym wykazały gminy wiejskie: 13 wg stanu na początek 2015 r. i 11 wg stanu na koniec I półrocza 2018 r. Brak mieszkań komunalnych na początek 2015 r. wykazało 29 gmin wiejskich i jedna gmina miejsko-wiejska, a na koniec I półrocza 2018 r. 26 gmin wiejskich i jedna gmina miejsko-wiejska. Zdecydowanie więcej gmin biorących udział w tym badaniu wykazało brak lokali socjalnych, chociaż można zauważyć poprawę tego stanu porównując początkowy i końcowy okres objęty badaniem:

- na początek 2015 r. – trzy gminy miejskie, 21 gmin miejsko-wiejskich i 141 gmin wiejskich,
- na koniec I półrocza 2018 r. – dwie gminy miejskie, 18 miejsko-wiejskich i 127 gmin wiejskich.

Najmniej liczebny jest zasób pomieszczeń tymczasowych. Stanowią one jedynie 0,33% zasobu mieszkaniowego gmin biorących udział w badaniu kwestionariuszowym. Można jednak zaobserwować tendencję do zwiększania stanu liczebnego tych pomieszczeń. Na początek 2015 r. brak pomieszczeń tymczasowych wykazało 401 gmin spośród 445 biorących udział w badaniu (39 miejskich, 90 miejsko-wiejskich i 272 wiejskich), a na koniec czerwca 2018 r. 382 gminy (28 miejskich, 83 miejsko-wiejskie i 271 wiejskich). W zdecydowanej większości tych gmin, które wykazały posiadanie pomieszczeń tymczasowych ich liczba nie przekracza 10 pomieszczeń. Powyżej 10 takich pomieszczeń, wg stanu na koniec I półrocza 2018 r., wykazało jedynie 10 gmin miejskich, w tym m.in. Chorzów – 73, Toruń – 60, Częstochowa – 44 i Bydgoszcz – 28.

Podobnie jak w gminach objętych kontrolą NIK, z badania kwestionariuszowego wynika, że problem pustostanów dotyczy większych gmin miejskich. Powyżej 100 pustostanów w swoich zasobach komunalnych wykazało dziewięć gmin miejskich (na 58 biorących udział w badaniu), w tym m.in. Bytom – 1654, Chorzów – 815, Toruń – 465, co stanowi odpowiednio 11,9%, 6,5% oraz 7,9% zasobów mieszkaniowych tych gmin.

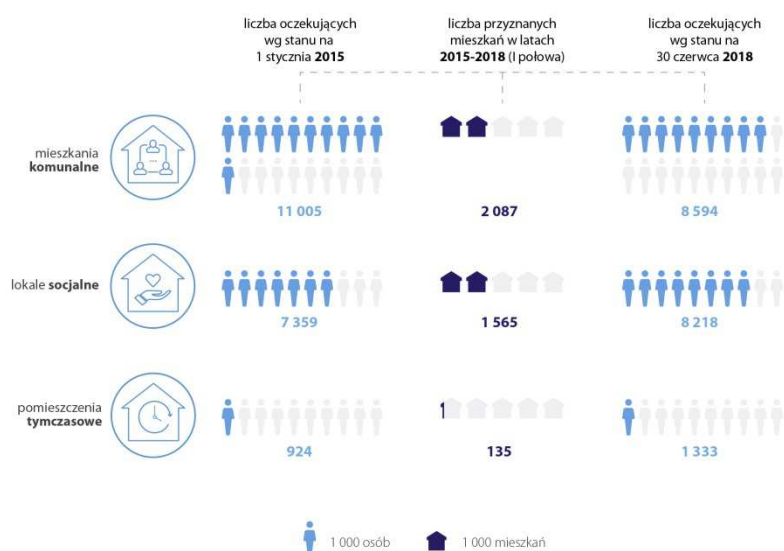
Natomiast spośród 282 gmin wiejskich biorących udział w badaniu, jedynie 81 gmin wykazało, że na koniec czerwca 2018 r. posiadają pustostany, ale ich liczebność była niewielka (do 10 pustostanów), a jedna gmina wiejska – Zbrosławice wykazała 20 pustostanów.

Oczekiwanie na przydział mieszkania z zasobów komunalnych gmin

5.2.2. Liczba mieszkań jakimi dysponowały kontrolowane gminy była niewystarczająca dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ich mieszkańców. W kontrolowanych 20 gminach¹⁸, według stanu na 30 czerwca 2018 r., liczba oczekujących na mieszkania (komunalne, socjalne, tymczasowe), pomimo że była mniejsza od stanu na 1 stycznia 2015 r. o ok. 5,1%, wynosiła łącznie 18 446 oczekujących. W latach 2015-2017 przyznawano łącznie ok. 1000 – 1200 mieszkań rocznie¹⁹, ale przybywało również ubiegających się o takie mieszkania, a liczba potrzebujących była niewspółmiernie wysoka w stosunku do wzrostu liczby lokali mieszkalnych (co zostało opisane powyżej w pkt 5.2.1.). Liczba oczekujących na przydział mieszkania z zasobów komunalnych gmin była zróżnicowana w zależności od wielkości gminy i np. w Zabrzu wyniosła 9 889 (spadek w stosunku do 2015 r. o ok. 20%), a w Nowej Wsi Wielkiej 12 (w 2015 r. oczekiwało 10)²⁰. Stwierdzono również, że w gminie Józefów brak było oczekujących na mieszkanie zarówno komunalne jak i socjalne, natomiast w gminie Orneta brak było oczekujących na mieszkania komunalne.

Infografika nr 6²¹

Zmiany zachodzące w liczbie oczekujących na mieszkania z zasobów komunalnych gmin objętych kontrolą



Źródło: Opracowanie własne NIK.

¹⁸ Informacje nie zawierają danych z gminy Krasnystaw. W trakcie kontroli brak było możliwości prześledzenia kolejnych zmian dokonywanych w listach osób oczekujących na przydział mieszkania. Listy w formie papierowej, wg uzyskanych wyjaśnień, zaginęły, natomiast listy w formie elektronicznej były „nadpisywane” w tym samym pliku (nie zachowywano plików dokumentujących poszczególne zmiany).

¹⁹ Do końca czerwca 2018 r. przyznano 577 mieszkań.

²⁰ Na koniec I półrocza 2018 r. do 50 gospodarstw domowych oczekiwało na mieszkania w siedmiu gminach, w sześciu gminach liczba oczekujących kształtowała się między 94 a 308, w trzech gminach oczekiwało powyżej 500 gospodarstw i w kolejnych trzech powyżej tysiąca.

²¹ Dane zaprezentowane w infografice dotyczą 20 spośród 21 gmin objętych kontrolą. W jednej gminie dane odnośnie liczby oczekujących były dostępne w łącznych wielkościach (bez podziału na poszczególne rodzaje mieszkań/lokali).

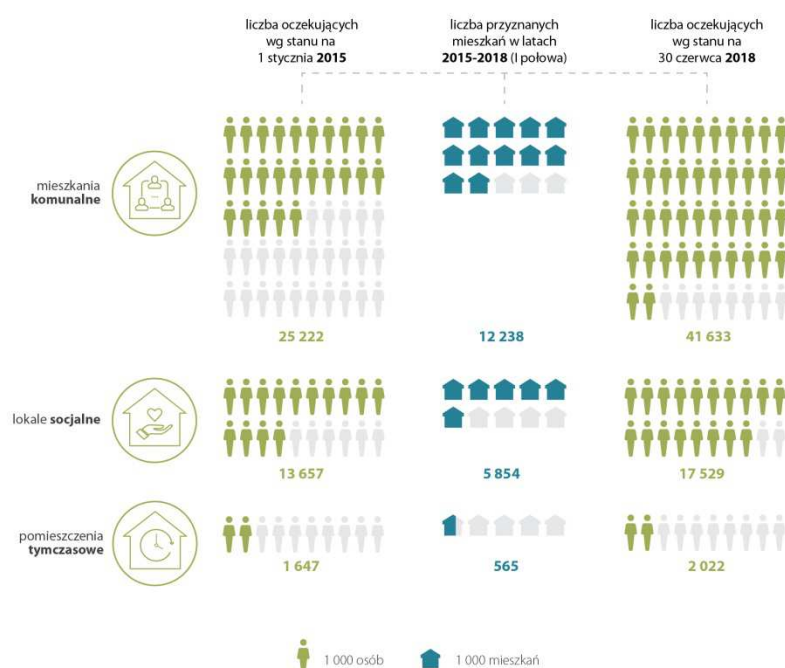
**Wyniki badania
kwestionariuszowego
w zakresie oczekiwania
na przydział
mieszkania z zasobów
komunalnych gmin**

Wyniki badania kwestionariuszowego również wykazały wzrost liczby oczekujących na mieszkanie z zasobów komunalnych gmin, pomimo corocznego (w latach 2015-2017) wzrostu liczby gospodarstw, którym takie mieszkania przyznano oraz pomimo tego, że wiele gmin podało, iż brak jest na ich terenie oczekujących na mieszkanie z zasobów gminy.

Brak chętnych na mieszkanie komunalne wg stanu na 30 czerwca 2018 r. wykazały 174 gminy objęte badaniem kwestionariuszowym (w tym 153 wiejskie i 3 miejskie), co stanowiło spadek w stosunku do stycznia 2015 r. o 5,4% (tj. łącznie 10 gmin). Jeszcze więcej gmin, bo 240 w 2015 r. i 211 w 2018 r. wykazało brak chętnych na mieszkanie socjalne, a brak zainteresowania pomieszczeniami tymczasowymi wykazało 410 gmin w roku 2015 i 397 w 2018 r. (na 445 biorących udział w badaniu).

Infografika nr 7

Zmiany zachodzące w liczbie oczekujących na mieszkania z zasobów komunalnych gmin objętych badaniem kwestionariuszowym



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Okres oczekiwania na przydział mieszkania z zasobów komunalnych gmin, bez względu na wielkość gminy i wielkość zasobu mieszkaniowego, był bardzo zróżnicowany i wynosił od 10 dni do 22 lat²².

Przykład:

- W mieście Płock w wyniku badania próby 40 spraw ustalono, że czas oczekiwania na mieszkanie komunalne wynosił od jednego miesiąca do ok. 20 lat, na lokal socjalny od jednego miesiąca do 22 lat, a w przypadku pomieszczeń tymczasowych od tygodnia do dziewięciu lat. Długi okres oczekiwania na przydział mieszkań/lokalu wynikał z braku dostępnych wolnych mieszkań i lokalów socjalnych, ale także m.in. z nieuaktualniania corocznie przez wnioskodawców wymaganych przez Urząd wniosków o przydział mieszkań lub lokalów;

²² Wyniki badań przeprowadzonych na losowo wybranych sprawach. Kontrolą objęto w każdej gminie 40 spraw lub w przypadku mniejszej liczby spraw w okresie objętym kontrolą wszystkie sprawy bądź sprawy sprzed 2015 r.

- W mieście Radom²³ badanie 40 spraw wykazało, że czas oczekiwania na mieszkanie komunalne wynosił od jednego miesiąca do ośmiu lat i dwóch miesięcy. W przypadku lokali socjalnych czas oczekiwania wynosił od jednego miesiąca do dziewięciu lat i pięciu miesięcy. W przypadku pomieszczeń tymczasowych okres oczekiwania wynosił od jednego do ośmiu miesięcy. W 10 zbadanych przypadkach długie oczekiwanie na przyznanie mieszkania, lokalu socjalnego lub pomieszczenia tymczasowego wynikało z m.in. nieuzupełnienia przez wnioskodawców żądanych przez MZL dokumentów w postaci m.in. zaświadczenia o dochodach oraz formularza aktualizacji danych meldunkowych, co powodowało, że wnioski nie mogły zostać przedstawione do zaopiniowania Społecznej Komisji Mieszkaniowej i czas przyznania mieszkania ulegał wydłużeniu. W trzech przypadkach długi okres oczekiwania wynikał z długiego rozpatrywania przez Społeczną Komisję złożonych wniosków. W dwóch przypadkach niewystarczająca ilość niezamieszkałych lokali socjalnych miała wpływ na wydłużenie procedury zakwaterowania osób eksmitowanych.
- W mieście Zabrze w wyniku badania próby 40 spraw dotyczących przydzielonych lokali w latach 2015 – 2018 (I pół.) stwierdzono, że najdłuższy czas oczekiwania na przydział mieszkania komunalnego wyniósł 20 lat i 10 miesięcy, a najkrótszy 3 miesiące. Dla lokali socjalnych było to odpowiednio 15 lat i 8 miesięcy oraz 1 miesiąc, a dla pomieszczeń tymczasowych 5 lat i 8 miesięcy oraz 1 miesiąc. Prezydent Miasta wyjaśniła, że głównym powodem długiego oczekiwania na lokale komunalne był brak zainteresowania ze strony mieszkańców wystawianymi do zasiedlenia mieszkaniami, co wynikało z nieodpowiadającej konkretnym osobom lokalizacji, nieodpowiednich parametrów technicznych (np. układ pokoi, powierzchnia lokalu) lub zbyt wysokich nakładów na remont. Czynnikiem powodującym wstrzymanie się z wyborem lokalu bywa też sytuacja rodzinna i zawodowa, w szczególności tymczasowe wyjazdy zarobkowe za granicę lub podjęcie edukacji poza terenem gminy. Natomiast przyczyną długiego okresu oczekiwania na przyznanie lokalu socjalnego są, wg wyjaśnień Prezydent Miasta, znacznie ograniczone możliwości pozyskania środków na remonty – z uwagi na wiek i stopień wyeksploatowania substancji mieszkaniowej, pustostany wymagają poważnych nakładów finansowych. W pierwszej kolejności zapewniane są lokale socjalne osobom, które zabezpiecza się przed bezdomnością, a także w miarę możliwości realizowane są wyroki sądowe przyznające lokal socjalny osobom eksmitowanym.

Zaspokajanie
potrzeb
mieszkaniowych
wspólnot
samorządowych

5.2.3. Ustalenia kontroli dotyczące liczebności zasobów mieszkaniowych, liczby oczekujących na przydział mieszkań i lokali oraz czasu oczekiwania na ten przydział świadczą, że kontrolowane gminy, w większości przypadków, nie zaspokajają potrzeb mieszkaniowych swoich mieszkańców, pomimo podejmowania różnorodnych działań w celu wykonania tego zadania.

Na przykład:

- W Gminie Strzelce Opolskie uchwałą Rady Miejskiej w 2017 r. został przyjęty program Twoje M, w ramach którego przewidziano budowę na gruncie stanowiącym własność gminy mieszkań dla osób spełniających kryteria uczestnictwa w programie, tj. pozostających najemcami lokalu komunalnego, zamieszkujących na terenie gminy co najmniej pięć lat oraz pracujących na terenie gminy przez co najmniej rok. Program ma być realizowany ze środków jego uczestników z udziałem Gminy.
- W gminie Słubice od 2015 r. prowadzone są działania w celu przebudowy budynku stanowiącego własność gminy z przeznaczeniem na 19 lokali socjalnych (min. przygotowano projekty, kosztorysy, mapy, wybrano wykonawcę i udzielono zamówienia publicznego na wykonanie robót budowlanych), termin wykonania określono na 2019 r.
- Gmina Szprotawa przewiduje wkład własny w kosztach realizacji przedsięwzięcia realizowanego przez Regionalne Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. w Zielonej Górze, polegającego na adaptacji budynku mieszkalnego w Wiechlicach, poprzez podniesienie kapitału Spółki przez wniesienie kwoty 750 tys. zł, która będzie stanowić obniżenie kosztów realizacji przedsięwzięcia. Konsekwencją tego będzie obniżenie partycypacji przyszłych najemców pochodzących z gminy Szprotawa. Gmina zawarła w 2017 r. ze Spółką

²³ Ustalenia kontroli przeprowadzonej w Miejskim Zarządzie Lokalami w Radomiu (dalej MZL w Radomiu).

umowę, z której wynika, że najemcami minimum 50% wszystkich lokali utworzonych w wyniku realizacji tego przedsięwzięcia (nie mniej niż 18 lokali) będą osoby wskazane przez Gminę, wychowujące przynajmniej jedno własne lub przysposobione dziecko.

NIK zwróciła również uwagę na działania podejmowane przez władze niektórych gmin, świadczące, o tym, że zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych mieszkańców, nie jest dla nich priorytetem, mimo że jest zadaniem własnym gminy.

Na przykład:

- W gminie Nowa Wieś Wielka ustalono, że pomimo iż zwiększa się w gminie liczba oczekujących na mieszkanie komunalne, a najdłuższy czas oczekiwania na lokal wynosił 15 lat, w Programie Wieloletnim na lata 2017-2021 założono zmniejszenie zasobu mieszkaniowego gminy o trzy lokale. Wójt gminy wyjaśnił, że priorytetem jest zaspokajanie potrzeb szerszej społeczności, tj. rozbudowa sieci wodno-kanalizacyjnej wraz z budową oczyszczalni ścieków oraz budowa przedszkola.

Nieprawidłowości stwierdzone w procesie wynajmowania mieszkań z zasobów komunalnych gmin

5.2.4. W sześciu na 21 kontrolowanych gmin nie zawsze dochowywano zasad wynajmu lokali określonych w ustawie o zasobie mieszkaniowych oraz w opracowywanych (obligatoryjnie) w gminach *Zasadach wynajmowania lokali*. Ustalenia kontroli wykazały, że:

Przykład:

- W gminie Sępólno Krajeńskie ustalono, trzy spośród 16 badanych umów najmu mieszkań komunalnych zawarto na czas oznaczony, co było niezgodne z art. 5 ust. 2 i art. 20 ust. 2 ustawy o zasobie mieszkaniowym. Zgodnie z tymi przepisami umowa o odpłatne używanie lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy lub innych jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem lokalu socjalnego lub lokalu związanego ze stosunkiem pracy, może być zawarta wyłącznie na czas nieoznaczony, chyba że zawarcia umowy na czas oznaczony żąda lokator.
- W gminie Józefów osiem z 13 umów najmu lokali socjalnych zostało zawartych na czas nieoznaczony, co było niezgodne z art. 23 ust. 1 ustawy o zasobie mieszkaniowym, zgodnie z którym umowa taka może być zawarta wyłącznie na czas oznaczony. Burmistrz wyjaśnił, że najem tych lokali był związany ze stosunkiem pracy, i zostały one błędnie zaliczone przez Urząd do lokali socjalnych. Burmistrz zadeklarował również, że z uwagi na konieczność zmiany uchwały w zakresie powyższych lokali, a także innych lokali o dobrym standardzie, do końca 2018 r. zostanie przedłożony Radzie Miejskiej projekt uchwały uwzględniający prawidłową ich kwalifikację.
W gminie tej ustalono również, że w pięciu umowach najmu lokali socjalnych zamieszczono zapisy o scedowaniu na najemców obowiązku dokonywania przeglądów technicznych instalacji gazowej i wentylacyjnej, wbrew przepisom art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. c Prawa budowlanego, zgodnie z którymi obowiązki te ciążyą wyłącznie na właścicielu lub zarządcy obiektu budowlanego, a nie na posiadaczu zależnym. Burmistrz wyjaśnił, że Urząd uznał, iż obowiązki te można przenieść na najemców w drodze zapisów umownych.
- W gminie Izbica w trzech przypadkach umowy najmu lokali komunalnych, niezwiązanych ze stosunkiem pracy, zostały zawarte na czas określony, mimo że najemca nie wyraził takiego żądania. Naruszało to przepis art. 5 ust. 2 ustawy o zasobie mieszkaniowym. Wójt gminy wyjaśnił, że błędne zawarcie umów wynikało z niedopatrzenia.
W przypadku jednego lokalu socjalnego w tej gminie zawarto umowę użyczenia, czym naruszono przepis art. 20 ust. 2 i art. 23 ust. 1 ustawy o zasobie mieszkaniowym, zgodnie z którymi lokal socjalny może być używany wyłącznie na podstawie umowy najmu. W zawartej umowie użyczenia znalazły się inne zapisy, niż w przypadku umów najmu, co w konsekwencji nie gwarantowało lokatorowi takich samych uprawnień jak przy umowie najmu. Przewidziano bowiem dodatkowo możliwość wcześniejszego rozwiązania umowy przez gminę w sytuacji gdy lokal stałby się niezbędny użyczającemu. Ponadto do obowiązków biorącego lokal w użyczenie należało, zgodnie z umową, dokonywanie przeglądów kominowych i wentylacyjnych, co było niezgodne z art. 62 Prawa budowlanego. Wójt przyznał, że umowa ta została błędnie sformułowana.

- W gminie Ostrołęka w 11 sprawach na 30 objętych kontrolą stwierdzono, że przydzielono mieszkania (jedno mieszkanie komunalne i 10 lokali socjalnych) wnioskodawcom, których dochody brutto osiągnięte w ostatnich 6 miesiącach przed złożeniem wniosku przekroczyły kryteria dochodowe przyjęte w tej gminie. Prezydent wyjaśnił, że najważniejszym czynnikiem we wszystkich przypadkach była trudna sytuacja mieszkaniowa wnioskodawców, którzy mimo posiadania dochodów przekraczających przyjęte kryteria dochodowe nie byli w stanie zapewnić sobie i swojej rodzinie warunków zamieszkania adekwatnych do potrzeb.

Ponadto wyniki kontroli w tej gminie wykazały, że przedzielono lokale mieszkalne 27 wnioskodawcom pomimo braku aktualnych danych tych osób, w tym ich sytuacji materialnej. Ostatnia aktualizacja danych tych osób, miała miejsce od trzech do 55 miesięcy przed podpisaniem umowy najmu. Zdaniem NIK umowy te mogły być zawierane na podstawie nieaktualnych danych, w tym danych o sytuacji materialnej. Prezydent wyjaśnił, że większość z tych osób, w momencie składania wniosku, korzystała ze wsparcia pomocy społecznej, co oznaczało że ich sytuacja dochodowa była trudna.

Ustalono także, że przedłużono umowy najmu lokali socjalnych pięciu wnioskodawcom, pomimo że wykazane przez nich dochody przekraczały kryteria dochodowe określone w gminie. Prezydent wyjaśnił, że wyrażono zgodę na przedłużenie tych umów, ponieważ nie dysponowano innymi lokalami, które można było zaproponować tym rodzinom. Nie było natomiast gwarancji, że nieprzedłużenie umowy spowoduje iż najemcy dobrowolnie opuszczą zajmowane lokale socjalne. W takiej sytuacji wystąpienie do sądu o eksmisję najemców z lokalu wiąże się z długotrwałą i kosztowną procedurą, która mogłaby zakończyć się przyznaniem przez sąd uprawnień do otrzymania lokalu socjalnego.
- W gminie Szprotawa w 32 z 35 zbadanych przypadków przed zawarciem umowy najmu nie dokonywano ponownej weryfikacji spełniania przez wnioskodawcę kryteriów określonych w *Zasadach wynajmowania lokali*, pomimo że od daty pierwotnej weryfikacji (poprzedzającej wpisanie na listę oczekujących na najem) upływał okres od pięciu miesięcy do pięciu lat i siedmiu miesięcy. W konsekwencji w dacie przyznawania mieszkania (zawierania umów), nie dysponowano rzetelną i aktualną wiedzą o spełnianiu przez najemców wymaganych kryteriów uprawniających do przydziału mieszkań komunalnych lub lokali socjalnych. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że dotychczas nie widziano potrzeby weryfikowania kryteriów przed zawarciem umowy, ale w ostatnim czasie po dokonaniu weryfikacji okazało się, że dwie osoby wpisane na listę oczekujących nie kwalifikują się do przydziału mieszkania z zasobu Gminy.

5.3. FINANSOWE ASPEKTY GOSPODAROWANIA GMINNYM ZASOBEM MIESZKANIOWYM

Wydatki przeznaczane przez gminy na gospodarowanie zasobem mieszkaniowym były niewystarczające. Blisko połowa kontrolowanych gmin (dziewięć gmin) w okresie objętym kontrolą nie przeznaczyła żadnych środków na zwiększenie swojego zasobu mieszkaniowego, choć w siedmiu z nich na koniec I półrocza 2018 r. nie zostały zaspokojone potrzeby mieszkaniowe wszystkich oczekujących. Ponadto w dziewięciu gminach stwierdzono nieprawidłowości w realizacji zaleceń z kontroli technicznych budynków, co tłumaczono brakiem odpowiednich środków finansowych na przeprowadzenie wymaganych napraw i remontów (opis szczegółowy w pkt 5.4.5. Informacji).

**Wysokość
wydatków
ponoszonych przez
gminy na
utrzymanie zasobu
mieszkaniowego**

5.3.1. Kontrolowane gminy²⁴ na wydatki związane z komunalnym zasobem mieszkaniowym przeznaczały, w okresie objętym kontrolą, średnio ok. 3,3% swojego budżetu²⁵. W przypadku większych miast, których zasób mieszkaniowy jest odpowiednio liczny, jak np. Zabrze, Bielsko-Biała, Rybnik, wskaźnik ten wynosił średnio ponad 5%. Na poziomie wydatków przeznaczanych na zasób mieszkaniowy wpływ miały również wydatki inwestycyjne związane z pozyskiwaniem nowych mieszkań (najczęściej poprzez budowę nowych obiektów), jak np. w Inowrocławiu (6,76%) i Ornece (5,21%). W większości kontrolowanych jednostek wydatki na zasób mieszkaniowy nie przekraczały jednak 3% i kształtowały się na poziomie poniżej 1% w przypadku siedmiu gmin²⁶, do 2% w czterech gminach²⁷ i do 3% również w czterech gminach²⁸.

Kontrola wykazała, że 11 gmin, w każdym roku w latach 2015-2017, na utrzymanie komunalnego zasobu mieszkaniowego przeznaczało środki w wysokości mniejszej niż zaplanowane w Programach Wieloletnich.

Powodem przeznaczania na utrzymanie zasobu mieszkaniowego kwot różnych od zaplanowanych w Planach Wieloletnich był, jak wyjaśniali kierownicy jednostek kontrolowanych, fakt, że Wieloletni Program jest dokumentem o charakterze prognostycznym i zawiera symulację planowanych wydatków, a obowiązujące przepisy prawa nie wymagają dokonywania aktualizacji Wieloletniego Programu.

Ustalono także, że gminy: Inowrocław, Orneta, Nidzica oraz miasta Rybnik i Zabrze na wydatki związane z zasobem mieszkaniowym pozyskały środki z BGK. Ponadto miasto Zabrze pozyskało dotacje z budżetu państwa na tzw. program romski i dla repatriantów oraz środki z WFOŚiGW. Natomiast gmina Strzelce Opolskie w 2016 r. uzyskała dotację w ramach programu Likwidacja niskiej emisji wspierającej wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii – Kawka II na terenie miast: Opole, Strzelce Opolskie i Kluczbork – 148,2 tys. zł, oraz w 2017 r. w ramach działania 4.7. Programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” – 976,0 tys. zł.

**Dochodzenie
należności z tytułu
niepłaconych
czynszów za
mieszkania
komunalne, lokale
socjalne i
pomieszczenia
tymczasowe**

5.3.2. Podstawowym źródłem finansowania gospodarki mieszkaniowej są środki własne gmin. Spośród 21 badanych gmin w 19²⁹ stwierdzono problem z nieregulowaniem przez lokatorów należności z tytułu opłat czynszowych. Łącznie na koniec I półrocza 2018 r. należności z tego tytułu wystąpiły w 18 kontrolowanych gminach³⁰ i wyniosły 202 038,6 tys. zł oraz były wyższe od należności na koniec 2015 r. o 10%, w tym, w dziewięciu gminach, w okresie objętym kontrolą, odnotowano ich wzrost od ok. 3% do ok. 100%.

²⁴ W przypadku gminy Krapkowice wydatki na utrzymanie zasobu mieszkaniowego były pokrywane z budżetu jednostki zarządzającej zasobem mieszkaniowym gminy Krapkowice, tj. Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Spółka z o.o. w Krapkowicach. W kontrolowanym okresie Spółka przeznaczyła na utrzymanie zasobu mieszkaniowego gminy średnio 36,5% swojego budżetu.

²⁵ Przytoczone dane liczbowe dotyczą wartości uśrednionych z lat objętych kontrolą, tj.: 2015 – 2018 (I półrocze).

²⁶ Gminy: Izbica 0,06%, Działdowo 0,27%, Nowa Wieś Wielka 0,19%, Józefów 0,12%, Nidzica 0,68%, Ostrołęka 0,24%, Przytoczna 0,35%.

²⁷ Gminy: Krasnystaw 2%, Radom 1,81%, Płock 1,51%, Sępólno Krajeńskie 1,11%.

²⁸ Gminy: Słubice 2,33%, Strzelce Opolskie 2,13%, Szprotawa 2,38%, Kędzierzyn Koźle 2,94%.

²⁹ W gminie Izbica należności z tytułu niepłaconych czynszów odnotowano tylko na koniec 2016 r. w kwocie 122,86 zł (od trzech najemców), a gminie Józefów należności z tego tytułu nie wystąpiły na koniec I półrocza 2018 r.

³⁰ W porównaniu kwot należności nie uwzględniono miasta Płock z uwagi na brak danych w tej gminie za 2015 r. Badanie dotyczące należności z tytułu czynszów prowadzone było w jednostce zarządzającej komunalnym zasobem gminy, tj. w Zarządzie Budynków Komunalnych (ZBK), który został powołany 30 czerwca 2016 r. Należności najemców wobec ZBK w Płocku na koniec I półrocza 2018 r. wzrosły w stosunku do 2016 r. o 172,6%.

Stwierdzono też nieprawidłowości związane z windykacją należności.

Na przykład:

- W mieście Zabrze³¹ stwierdzono m.in.:
 - ✓ w przypadku 10 osób (71% próby), których zaległości łącznie wynosiły 174,5 tys. zł nie występowało o wznowienie egzekucji po roku od jej umorzenia, pomimo takiego wymogu zawartego w § 4 pkt 10 zarządzenia w sprawie procedur windykacji,
 - ✓ z badanych spraw 14 dłużników, dla ośmiu (57% próby) uzyskano prawomocne nakazy zapłaty na łączną kwotę 213,5 tys. zł, przy czym nie występowało do komornika o wszczęcie egzekucji, chociaż wymóg taki został określony w zarządzeniu w sprawie procedur windykacji,
 - ✓ w przypadku niezapłaconych należności trzech dłużników (21% próby) na łączną kwotę 47,5 tys. zł wezwania do zapłaty kierowano ze zwłoką, tj. po upływie od 364 do 609 dni od terminu powstania dwumiesięcznych zaległości powstałych po okresie objętym ostatnim pozwem, co było niezgodne z § 2 pkt 3 zarządzenia w sprawie procedur windykacji, który stanowi, że po stwierdzeniu istnienia zaległości za lokal mieszkalny, użytkowy czy garaż, przekraczających dwa kolejne miesiące, należy wysłać wezwanie do zapłaty z informacją o zaległości, z terminem płatności 14 dni od daty otrzymania pisma.

Dyrektor JGN poinformował, o zamiarze zmian procedur windykacyjnych tak, aby dostosować je m.in. do możliwości kadrowych. Ponadto wyjaśnił, że nie zastosowane we wszystkich przypadkach procedury windykacyjne w żaden sposób nie wpłynęły na wynik istniejącego zadłużenia, ponieważ w większości dotyczyły przypadków wieloletnich dłużników, w stosunku do których egzekucja była i jest w większości bezskuteczna.
- W gminie Przytoczna ustalono m.in., że w odniesieniu do 14 dłużników gmina podejmowała z opóźnieniem działania windykacyjne. Złożono łącznie 15 pozwów o zapłatę zaległości, a czas jaki upłynął od terminu płatności zaległości objętych pozwem od jego złożenia wynosił: do jednego roku w jednym przypadku, od dwóch do trzech lat w jedenastu przypadkach, do czterech lat w dwóch przypadkach, a w przypadku jednego dłużnika siedem lat.
- W gminie Słubice stwierdzono, że działania windykacyjne w stosunku do badanych 12 wybranych dłużników były podejmowane z opóźnieniem, tj. m.in.:
 - ✓ pozw o zapłatę zaległości były składane po upływie od siedmiu miesięcy do 11 lat i pięciu miesięcy od upływu terminu płatności najstarszej zaległości objętej pozwem,
 - ✓ w przypadku trzech nakazów zapłaty wnioski o nadanie klauzuli wykonalności zostały złożone po upływie od 12 do 23 miesięcy od jego wydania,
 - ✓ w przypadku sześciu dłużników, 14 wniosków o wszczęcie postępowania egzekucyjnego zostało złożonych po upływie od 40 dni do ośmiu lat i 10 miesięcy od nadania klauzuli wykonalności nakazowi zapłaty, natomiast w przypadku jednego dłużnika po upływie 11 miesięcy od wygaśnięcia porozumienia w sprawie rozłożenia zaległości na raty.

Główna Księgowa i Dyrektor Zakładu Administracji Mieniem Komunalnym w Słubicach³² wyjaśnili, że wszystkie działania przeciwko dłużnikom podejmowane były adekwatnie do sytuacji dłużników i możliwości organizacyjnych Zakładu. Według uzyskanych wyjaśnień przyczyną powyższych opóźnień były kłopoty kadrowe.
- W gminie Szprotawa³³ wezwania do zapłaty zaległości, które dotychczas nie zostały objęte pozwami/nakazami zapłaty do sześciu dłużników (na 12 badanych) za okres od lipca 2017 r. do czerwca 2018 r. zostały wysłane w toku kontroli NIK (we wrześniu 2018 r.), tj. po upływie od trzech do 14 miesięcy od upływu terminu płatności najstarszej zaległości, których dotyczą. Ponadto, spośród 44 pozwów o zapłatę zaległości objętych badaniem stwierdzono, że 36 zostało złożonych po upływie od siedmiu do 29 miesięcy od terminu płatności najstarszych zaległości objętych tymi pozwami. Wyjaśniono, że opóźnienia

³¹ Ustalenia kontroli przeprowadzonej w Jednostce Gospodarowania Nieruchomościami w Zabrzu (dalej: JGN w Zabrzu).

³² Wyodrębniona jednostka organizacyjna gminy zarządzająca gminnym zasobem mieszkaniowym.

³³ Ustalenia kontroli przeprowadzonej w Szprotawskim Zarządzie Nieruchomości Chrobry Sp. z o.o. w Szprotawie.

Dobre praktyki w zakresie spłaty należności z tytułu niepłaconych czynszów

wynikały przede wszystkim z trudności kadrowych i dużego obciążenia obowiązkami służbowymi.

5.3.3. W pięciu gminach podjęto działania pozawindykacyjne mające na celu zmniejszenie stanu zadłużenia z tytułu niepłaconych czynszów oraz wspierające dłużników w spłacie ich zobowiązań.

1. W mieście Radom, na mocy zarządzenia Prezydenta Miasta z 17 marca 2016 r.³⁴, wprowadzono program odpracowania zadłużenia. Program realizowany jest przez Miejski Zarząd Lokalami. W programie, w okresie objętym kontrolą, uczestniczyły łącznie 284 osoby, które miały możliwość odpracowania zadłużenia w jednej z 27 jednostek miejskich (z czego w 2016 r. 101 osób, w 2017 r. 123 osoby a w 2018 – 60 osób). W efekcie wprowadzenia programu odpracowana została kwota 1 401,7 tys. zł (z czego 217,8 tys. zł w 2016, 910,6 tys. zł w 2017 r. i 273,3 tys. zł w okresie do czerwca 2018 r.). Największe sumy jakie zostały w pełni odpracowane przez dłużników wynosiły od 23,6 tys. zł do 39,6 tys. zł. Z badania NIK wynika, że efektem uczestnictwa w ww. programie było zatrudnienie dziewięciu osób w jednostkach, w których wykonywały świadczenia rzeczowe.

Zdaniem NIK, realizacja ww. programu, poza zmniejszeniem kwot należności z tytułu czynszów, przyczyniła się również do zaktywizowania zawodowego osób uczestniczących w programie. Wykonywanie przez dłużników prac na rzecz miejskich jednostek organizacyjnych (np. szkół, szpitali) pozwoliło dodatkowo tym jednostkom na realizację zadań (m.in. drobne remonty), na które nie miały środków.

Ponadto, Miejski Zarząd Lokalami w Radomiu podjął działania mające na celu uzyskanie dostępu do ogólnopolskiej bazy PESEL na poziomie Miasta oraz całego kraju. Dostęp do radomskiej bazy PESEL został uzyskany w 2015 r., a w 2016 r. MZL podjął starania o uzyskanie dostępu do pełnej teletransmisji danych z rejestru PESEL. Zdaniem NIK powyższe działanie zwiększa możliwość skutecznej windykacji zaległości poprzez zapewnienie warunków do odnalezienia dłużników, którzy wyprowadzili się z Miasta.

2. W mieście Zabrze wdrożono procedury, których przedmiotem była pomoc lokatorom w wychodzeniu z zadłużenia z tytułu opłat za wynajmowane lokale:

- program zamiennego świadczenia rzeczowego (odpracowanie), w ramach którego, w latach objętych kontrolą, podpisano 145 umów na świadczenie zamienne, na podstawie których odpracowana została kwota w wysokości 552,3 tys. zł,
- szczególnie tryb umarzania należności pieniężnych za lokale mieszkalne (abolicja czynszowa), w ramach którego, w latach 2016-2018 (I pół.), zawarto 1 305 porozumień z dłużnikami na spłatę do końca 2018 r. zaległości w kwocie 3 289,7 tys. zł, z której do 31 stycznia 2018 r. dłużnicy zapłacili kwotę 2 127,9 tys. zł. Kwota należności umorzonych wyniosła 4 830,4 tys. zł,
- rozłożenie należności na raty – do końca czerwca 2018 r. rozłożono na raty zaległości w kwocie 9 055,4 tys. zł

3. W mieście Rybnik wprowadzono, zarządzeniem Prezydenta, dla osób będących w trudnej sytuacji materialnej lub życiowej, możliwość pokrycia zadłużenia świadczeniem rzeczowym. Określano wykaz rodzajowy prac, mogących być przedmiotem świadczenia rzeczowego (np. sprzątanie, grabienie, koszenie, pielenie, odśnieżanie, malowanie). Powołano także Zespół Mediacyjny, którego celem była pomoc dłużnikom w wyborze najkorzystniejszej formy działania w celu ograniczenia ich zaległości z tytułu niepłaconych czynszów. W okresie objętym kontrolą z możliwości odpracowania zadłużenia skorzystało od 58 do 161 osób miesięcznie, a łączna wartość odpracowanych w ten sposób zaległości wyniosła 2 321,2 tys. zł (10%

³⁴ Zarządzenie Prezydenta nr 1207/2016 z 17 marca 2016 r. w sprawie umożliwienia spłaty zadłużenia z tytułu należności za korzystanie z lokali mieszkalnych/socjalnych stanowiących mieszkaniowy zasób Gminy w formie świadczenia rzeczowego.

należności głównej)). Ponadto, odpowiednimi uchwałami Rady Miasta w czerwcu 2014 r. i w grudniu 2017 r. określono szczegółowe zasady i tryb umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych, mających charakter cywilnoprawny, miasta Rybnika i jego jednostek podległych/organizacyjnych. W lutym 2018 r. Rada Miasta uchwaliła także Program restrukturyzacji zadłużenia osób korzystających z lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta, obowiązujący w latach 2017-2020, którego celem jest m.in. uzyskanie większych wpływów do budżetu z tytułu zaległych opłat. Program ma charakter jednorazowej pomocy dłużnikom i przewiduje umorzenie zadłużenia w wysokości 70% w przypadku jednorazowej wpłaty pozostałej części zadłużenia lub w wysokości 50% w przypadku spłaty pozostałej części zadłużenia w ratach. Od momentu wprowadzenia tego Programu (8 marca 2018 r.) do 30 czerwca 2018 r. wpłynęło 126 wniosków, w efekcie podpisano 86 porozumień w sprawie restrukturyzacji 50% lub 70% zadłużenia, a dłużnicy, z którymi je zawarto, spłacili część zadłużenia na łączną kwotę 42,5 tys. zł.

4. W gminie Strzelce Opolskie wprowadzono możliwość spłaty zadłużenia z tytułu opłat czynszowych w formie świadczenia rzeczowego. W okresie objętym kontrolą odpracowano zadłużenie w łącznej wysokości 33,3 tys. zł.

5. W gminie Krasnystaw od 2011 r. wprowadzono możliwość odpracowania zadłużenia poprzez wykonywanie na rzecz gminy drobnych prac porządkowych i usługowych. W okresie objętym kontrolą zawarto 59 porozumień, na podstawie których najemcy lokali odpracowali zadłużenie czynszowe w wysokości 57 tys. zł.

**Wyniki badania
kwestionariuszowego
w zakresie poziomu
zadłużenia z tytułu
niepłaconych
czynszów**

Wyniki badania kwestionariuszowego również wskazują na wzrost łącznej kwoty zadłużenia z tytułu niepłaconych czynszów. Wzrost zadłużenia wykazały gminy miejskie o 20,5%, gminy wiejskie – o 29,5 % oraz niewielki wzrost (4,3%) gminy miejsko-wiejskie.

Infografika nr 8

Poziom zadłużenia z tytułu niepłaconych czynszów w poszczególnych grupach gmin objętych badaniem kwestionariuszowym



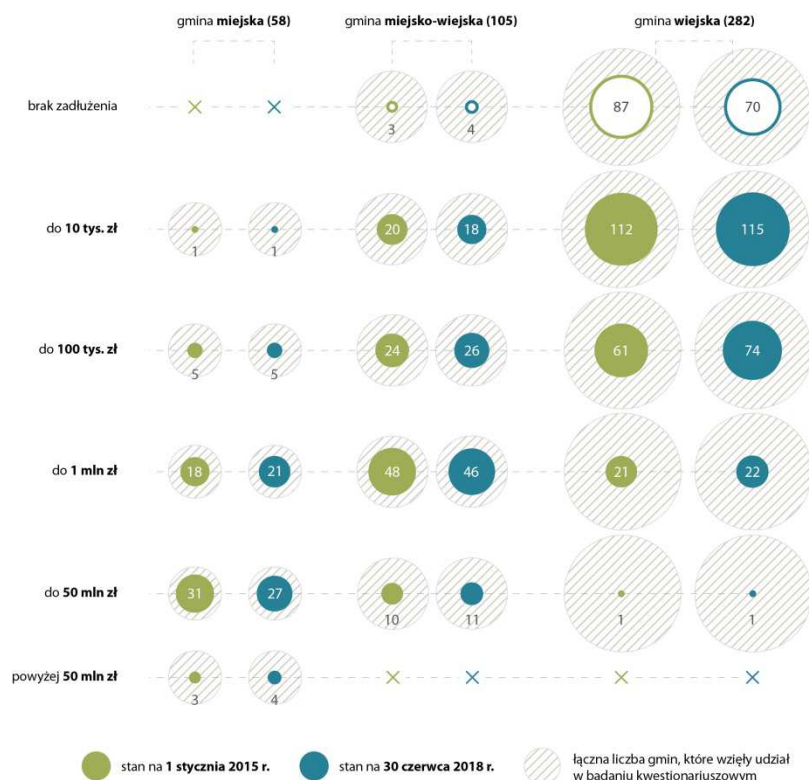
Źródło: Opracowanie własne NIK.

Spośród 445 gmin, które przystąpiły do badania kwestionariuszowego, 90 gmin na początek 2015 r. i 74 gminy na koniec I półrocza 2018 r. wykazały brak zadłużenia z tytułu niepłaconych czynszów, w grupie tej dominowały gminy wiejskie – odpowiednio 87 i 70 gmin, natomiast nie wystąpiła żadna gmina miejska. Analiza kwestionariuszy pod względem poziomu wysokości zadłużeń wykazała, że w grupie zadłużenia do 10 tys. zł i 100 tys. zł dominowały gminy wiejskie (zarówno na początku jak i końcu badanego okresu) i stanowiły odpowiednio 84% i 68% wg stanu na początku 2015 r. oraz 86% i 70,5%

wg stanu na 30 czerwca 2018 r. Natomiast w grupie zadłużeń powyżej 100 tys. zł, wyraźnie wzrasta liczba gmin miejskich, a maleje liczba gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. W grupie zadłużeń powyżej 50 mln zł, wg stanu w 2015 r. wystąpiły trzy gminy miejskie, a na koniec I półrocza 2018 r. cztery gminy miejskie.

Infografika nr 9

Poziom zadłużenia w poszczególnych rodzajach gmin objętych badaniem kwestionariuszowym



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Wypłata odszkodowań za niedostarczenie lokalu socjalnego przyznanego na mocy wyroku

5.3.4. Przepisy ustawy o zasobie mieszkaniowym nakładają na gminy obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego osobom, którym sąd w wyroku eksmisyjnym przyznał prawo do takiego lokalu. Jeśli gmina nie dostarczy takiego lokalu, właścicielowi lokalu, który zgodnie z wyrokiem ma zostać opróżniony, przysługuje od gminy roszczenie odszkodowawcze.

W ośmiu³⁵ spośród 21 kontrolowanych gmin, nie stwierdzono problemu z wypłatą odszkodowań za niedostarczenie lokalu socjalnego. W pozostałych 13 gminach wypłacono odszkodowania w łącznej kwocie 15 579,1 tys. zł w związku z niedostarczeniem lokali socjalnych w przeszło 3 tys. przypadków. Zjawisko to wystąpiło w bardzo różnej skali – od jednego przypadku w gminie Orneta (kwota odszkodowania wyniosła 3,6 tys. zł) lub dwóch przypadków w gminie Szprotawa (kwota odszkodowania – 3,6 tys. zł) do przykładu miasta Zabrze, gdzie łączna kwota wypłaconych odszkodowań z tytułu niedostarczenia 2 032 lokali socjalnych, w okresie objętym kontrolą, wyniosła 5 676,9 tys. zł (tj. 36,4% kwoty wszystkich odszkodowań wypłaconych w kontrolowanych gminach).

³⁵ Gminy: Nowa Wieś Wielka, Izbica, Józefów, Działdowo, Nidzica, Strzelce Opolskie, Przytoczna, Słubice.

W okresie objętym kontrolą miasto Zabrze otrzymało 824 wyroki orzekające eksmisję z lokali mieszkalnych. Na koniec 2015 r. na wykonanie oczekiwało 2 270 wyroków, na koniec kolejnych lat odpowiednio 2 082 i 2 075 wyroków, a na koniec I półrocza 2018 r. 2 126 wyroków, w tym 408 wyroków oczekujących na wykonanie powyżej pięciu lat. Kwota wypłaconych przez miasto Zabrze odszkodowań z tytułu niedostarczenia lokalu socjalnego przyznanego na podstawie wyroku sądu, w okresie objętym kontrolą, wzrastała. W 2015 r. gmina z tytułu niedostarczenia 255 lokali socjalnych wypłaciła odszkodowania w łącznej kwocie 698,8 tys. zł. W 2016 r. wypłacono odszkodowania w kwocie 1 573,4 tys. zł z tytułu niedostarczenia 568 lokali socjalnych. W 2017 r. z tytułu niedostarczenia 632 lokali wypłacono 1 707,9 tys. zł odszkodowania, a do końca I półrocza 2018 r. 1 696,8 tys. zł z tytułu niezapewnienia 577 lokali socjalnych. Jak wyjaśniła Prezydent Miasta, podejmowano działania celem zwiększenia liczby lokali socjalnych poprzez adaptacje pustostanów lokali komunalnych na mieszkania socjalne, jak również wynajmowano lokale mieszkalne od spółdzielni mieszkaniowych w celu usprawnienia prowadzenia eksmisji z ich zasobów mieszkaniowych. Korzystano także z praktycznie jedyne źródła współfinansowania remontów lokali socjalnych w postaci Funduszu Dopłat BGK. Największą przeszkodą w powiększaniu zasobu socjalnego były ograniczone środki finansowe na remonty mieszkań i budynków, w których znajdują się mieszkania.

Infografika nr 10

Wartość odszkodowań wypłaconych przez gminy objęte kontrolą



Źródło: Opracowanie własne NIK.

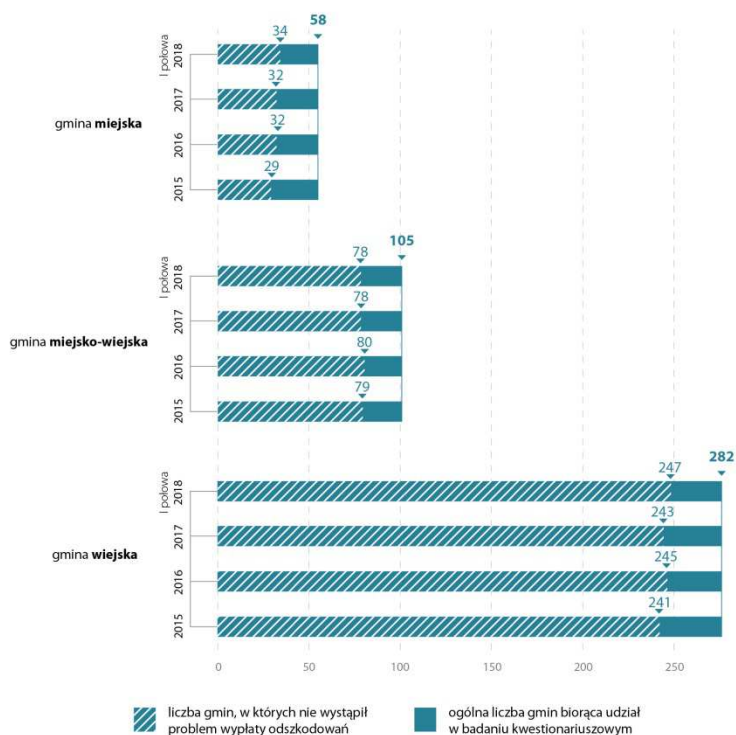
Gminy w różnorodny sposób radzą sobie z problemem nadmiernego obciążenia ich obowiązkiem dostarczaniem lokali socjalnych dla eksmitowanych. Przykładem dobrej praktyki w tym obszarze jest rozwiązanie przyjęte w Gminie Strzelce Opolskie gdzie, od 2007 r., na podstawie porozumienia ze Spółdzielnią Mieszkaniową w Strzelcach Opolskich, Gmina wynajmuje mieszkania o niższym standardzie z przeznaczeniem na lokale socjalne dla osób z orzeczoną eksmisją z zasobów Spółdzielni.

**Wyniki badania
kwestionariuszowego
w zakresie wypłaty
odszkodowań za
niedostarczenie
lokalu socjalnego
przyznanego na mocy
wyroku sądu**

Spośród 445 gmin, które wzięły udział w badaniu kwestionariuszowym ok. 80%, w każdym roku objętym badaniem, wykazało brak problemu z dostarczaniem lokali socjalnych przyznanych na mocy wyroków sądów, a tym samym brak wypłaconych odszkodowań z tego tytułu. Liczba gmin niewypłacających odszkodowań, w ramach poszczególnych grup gmin, kształtuje się na podobnym poziomie w każdym roku objętym badaniem, a najliczniejszą grupę stanowią gminy wiejskie.

Infografika nr 11

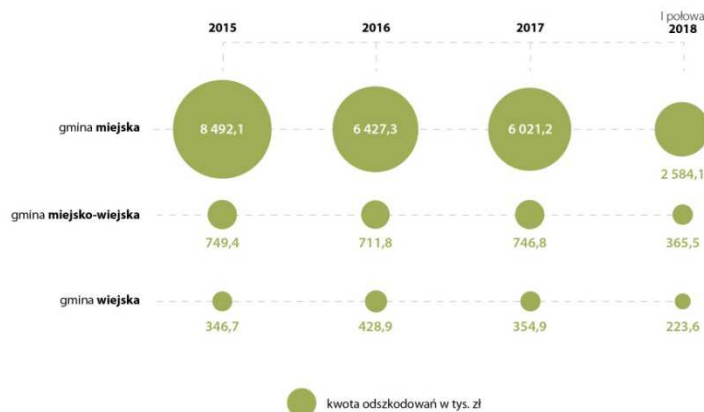
Liczba gmin (wg rodzajów) objętych badaniem kwestionariuszowym, w których nie wystąpił problem wypłaty odszkodowań z tytułu niedostarczenia lokalu socjalnego przyznanego na mocy wyroku sądu, w latach 2015-2018



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Infografika nr 12

Wartość wypłaconych odszkodowań w poszczególnych rodzajach gmin objętych badaniem kwestionariuszowym



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Analiza danych przekazanych w kwestionariuszach wykazała również, że poza jedną gminą, liczba podmiotów którym wypłacano odszkodowania kształtowała się w poszczególnych gminach od 1 do 50 podmiotów.

5.4. STAN TECHNICZNY MIESZKANIOWEGO ZASOBU GMINY

W ocenie NIK większość skontrolowanych gmin (67%) nierzetelnie realizowała obowiązki wynikające z Prawa budowlanego związane z utrzymywaniem w należytym stanie technicznym i estetycznym budynków i lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego. Przyczyną tego, w dużej mierze były nierzetelne działania dotyczące przeprowadzania obowiązkowych kontroli stanu technicznego budynków oraz wykonywania napraw i remontów zaleconych w wyniku tych kontroli. Ponadto 52% badanych gmin nie posiadało świadectw charakterystyki energetycznej dla części swoich budynków.

Wywiązywanie się kontrolowanych gmin z obowiązku utrzymywania zasobów mieszkaniowych w należytym stanie technicznym i estetycznym

5.4.1. W trakcie kontroli NIK, na wybranej losowo próbie, przeprowadzono oględziny budynków wchodzących w skład mieszkaniowych zasobów badanych gmin (tj. budynków, których właścicielem są gminy). W wyniku podjętych czynności, w trzech gminach (spośród 21 badanych) kontrolerzy NIK, po ustaleniu stanu technicznego kontrolowanych budynków działając na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK poinformowali kierowników kontrolowanych jednostek o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego³⁶. Dotyczyło to następujących jednostek:

1) W Zakładzie Gospodarki Mieszkaniowej w Rybniku, w okresie objętym kontrolą, zaniechano utrzymywania 14 obiektów budowlanych w należytym stanie technicznym i estetycznym, dopuszczając do nadmiernego pogorszenia ich właściwości użytkowych i sprawności technicznej, czym naruszono art. 5 ust. 2 Prawa budowlanego, w sytuacji gdy budynki te mogły zagrażać bezpieczeństwu życia i zdrowia osób w nich mieszkających. Każdy z ww. budynków, wg stanu na 2 sierpnia 2018 r., był zamieszkały (łącznie przez 144 osoby). Z oceny stanu technicznego (wniosków końcowych) przeprowadzonej na zlecenie NIK przez biegłego wynikało, że 11 spośród ww. budynków było w złym stanie technicznym, nie posiadały one odpowiednich zabezpieczeń przeciwpożarowych konstrukcji i dróg ewakuacyjnych, może w nich dojść do awarii czy nawet katastrofy budowlanej, a także pożaru, zagrażających zdrowiu czy życiu przebywających w nich ludzi. Stwierdzono również, że istnieje w nich zagrożenie nośności i stateczności konstrukcji, bezpieczeństwa pożarowego, bezpieczeństwa użytkowania i dostępności obiektów, oszczędności energii i izolacyjności cieplnej, tj. podstawowych wymagań dotyczących obiektów budowlanych określonych w art. 5 ust. 1 pkt 1 litery: a, b, d i f Prawa budowlanego. Z ww. oceny stanu technicznego wynikało również, że we wszystkich 14 budynkach istniało zagrożenie dla higieny i zdrowia użytkowników lub sąsiadów, w szczególności z powodu:

- nieprawidłowego usuwania dymu i spalin oraz nieczystości i odpadów w postaci stałej lub ciekłej,
- występowania wilgoci w elementach budowlanych lub na ich powierzchniach,
- niekontrolowanej infiltracji powietrza zewnętrznego.

³⁶ W przypadku kontroli w ZGM w Rybniku o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia poinformowano również Prezydenta Miasta Rybnika oraz PINB dla Miasta Rybnika. W przypadku kontroli w Nowej Wsi Wielkiej poinformowano również PINB w Bydgoszczy

Naruszało to §309 pkt 5-7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie³⁷.

2) W gminie Nowa Wieś Wielka, w jednym z czterech budynków zasobu mieszkaniowego gminy, przez okres ponad dwóch lat nie dokonywano napraw i nie usuwano usterek stwierdzonych podczas przeglądów rocznych i pięcioletnich, czym naruszono art. 70 ust. 1 Prawa budowlanego. Na podstawie analizy książki obiektu budowlanego oraz załączonych do niej protokołów z okresowych kontroli technicznych ustalono, że budynek ten od ponad dwóch lat jest niesprawny technicznie i nie nadaje się do użytkowania, co stwarza bezpośrednie niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia ludzkiego osób w nim przebywających. Wójt gminy wyjaśnił, że po przeprowadzonym w 2016 r. przeglądzie pięcioletnim Urząd podjął działania w celu znalezienia wykonawcy więźby dachowej na tym budynku. Jednak z uwagi na zbyt mały zakres robót nie znaleziono wykonawcy, natomiast gmina nie posiadała środków na wymianę całej konstrukcji dachu. Jednocześnie szukano, bez skutku, mieszkań zastępczych dla lokatorów.

Zdjęcie nr 1 – Stan więźby dachowej w kontrolowanym budynku w gminie Nowa Wieś Wielka



Źródło: Ustalenia kontroli NIK

W czasie kontroli NIK (w lipcu 2018 r.) przystąpiono do remontu polegającego na wzmocnieniu więźby dachowej, a kontrola PINB (w sierpniu 2018 r.) potwierdziła, że konstrukcja uszkodzonej więźby dachowej została wzmocniona, a stan zagrożenia życia został usunięty.

Niemniej, jak wyjaśnił Kierownik Referatu Inwestycji, Budownictwa i Infrastruktury Komunalnej Urzędu Gminy, budynek ten jest przeznaczony do rozbiórki i Gmina jest w trakcie poszukiwań mieszkania zastępczego.

3) w Gminie Strzelce Opolskie³⁸ w trakcie oględzin dwóch budynków stwierdzono: odpadające fragmenty płyty balkonowej, walące się komórki

³⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 1422, ze zm.

³⁸ Ustalenia kontroli przeprowadzonej w Gminnym Zarządzie Mienia Komunalnego w Strzelcach Opolskich.

lokatorskie, rozpadające się schody do piwnicy i niezabezpieczone gazomierze, co w ocenie NIK stwarzało zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi.

5.4.2. Należy podkreślić, że stan techniczny budynków poddanych oględzinom był bardzo zróżnicowany. Zdaniem NIK, ich stan estetyczny w dużej mierze zależy od zachowania lokatorów tych budynków. Przykładowe zdjęcia wykonane w trakcie oględzin wybranych budynków przedstawiono poniżej.

Zdjęcie nr 2. Ogólnodostępna łazienka usytuowana na korytarzu z dostępem wyłącznie do zimnej wody w jednym z budynków z lokalami socjalnymi w mieście Rybnik



Źródło: ustalenia kontroli NIK

Zdjęcie nr 3 Obejście wraz z gromadzonymi i składowanymi przedmiotami przy budynku socjalnym w mieście Rybniku



Źródło: ustalenia kontroli NIK

Zdjęcie nr 4 Mieszkanie komunalne (toaleta na zewnątrz) Kolonia Orłów
Drewniany gmina Izbica



Źródło: ustalenia kontroli NIK

Zdjęcie nr 5 - Nidzica, budynek komunalny



Źródło: ustalenia kontroli NIK

Zdjęcie nr 6 - Budynek socjalny w mieście Radom



Źródło: ustalenia kontroli NIK

Zdjęcie nr 7 – budynek socjalny w mieście Radom



Źródło: ustalenia kontroli NIK

5.4.3. W dwóch gminach stwierdzono brak ksiąg obiektu budowlanego³⁹. Prowadzenie ksiąg obiektu budowlanego (dla każdego budynku odrębnie), zgodnie z art. 64 ust. 1 Prawa budowlanego należy do obowiązków właściciela lub zarządcy. Ustalenia kontroli wskazały także szereg nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ksiąg obiektu budowlanego.

Na przykład:

- W gminie Józefów w ogóle nie prowadzono ksiąg obiektu budowlanego dla budynków i lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, niepozostających w zarządzie szkół podstawowych. Książki obiektu założono dopiero w czasie kontroli NIK, przy czym do dnia zakończenia kontroli książka dla jednego budynku nie została jeszcze założona, a książki założone nie były jeszcze kompletne (m.in. nie zawierały wszystkich wymaganych wpisów, nie załączono do nich dokumentacji wymienionej w art. 60 Prawa budowlanego⁴⁰).
- W gminie Izbica, w przypadku wszystkich budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu, w ogóle nie prowadzono ksiąg obiektów.
- W gminie Nowa Wieś Wielka, dla trzech spośród czterech budynków objętych kontrolą, książki obiektu budowlanego założono dopiero w 2016 r., pomimo że budynki były użytkowane przez mieszkańców w latach wcześniejszych (pierwsze umowy najmu w poszczególnych budynkach zostały zawarte w 1989 r., 1992 r. i w 2005 r.). Ponadto w ksiągkach obiektu brak było prawidłowych planów sytuacyjno-wysokościowych, tj. bez naniesionej armatury odcinającej poszczególne sieci uzbrojenia terenu, czym naruszono § 5 pkt 3 rozporządzenia w sprawie książki obiektu⁴¹, a także nie dokonano wpisów dotyczących zrealizowanych prac remontowych stwierdzonych w protokołach z kontroli obiektu oraz dat ich przeprowadzenia, co naruszało § 6 ust. 1 oraz § 6 ust. 2 pkt 1 ww. rozporządzenia. W żadnej z ksiąg obiektu nie wskazano osób upoważnionych do dokonywania w niej wpisów
- W mieście Płock⁴² wpisy do objętych kontrolą 12 ksiąg obiektu budowlanego nie określały ustaleń zawartych w dokumencie będącym przedmiotem wpisu oraz danych identyfikujących osobę, która wystawiła protokół z kontroli/przeglądu danego budynku, co było niezgodne z § 6 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego. Ponadto książki trzech budynków nie zawierały wpisów z informacją, że budynki zostały przeznaczone do rozbiórki ze względu na zły stan techniczny,
- W mieście Bielsko-Biała⁴³ nierzetelnie prowadzone były książki obiektów budowlanych, stwierdzono bowiem m.in. że:
 - ✓ dla 10 z 15 badanych ksiąg obiektów nie dołączono szczegółowego planu sytuacyjnego obiektu, z zaznaczonymi granicami nieruchomości, określającego również miejsca przyłączenia obiektu do sieci uzbrojenia terenu oraz armatury lub urządzeń przeznaczonych do odcięcia czynnika dostarczanego za pomocą tych sieci, a w szczególności gazu, energii elektrycznej i ciepła, do czego zobowiązuje § 5 pkt 3 rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego,
 - ✓ w przypadku czterech budynków w ksiągkach obiektu, w danych technicznych charakteryzujących obiekt nie wskazano podstawowych informacji, tj. powierzchni zabudowy i kubatury obiektu oraz liczby kondygnacji, do czego zobowiązuje § 5 pkt 1 ww. rozporządzenia. Ponadto w przypadku siedmiu budynków w ksiągkach nie została odnotowana data oddania obiektu do użytkowania (rok zakończenia budowy), mimo że ww. rozporządzenie w § 5 pkt 1 ppkt c) i d) wymaga podania w książce informacji o dacie sporządzenia protokołu odbioru i wydania pozwolenia na użytkowanie,

³⁹ Książka obiektu stanowi dokument przeznaczony do zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w okresie użytkowania obiektu budowlanego.

⁴⁰ Tj. przekazana właścicielowi lub zarządcy obiektu przez inwestora, przy oddawaniu do użytkowania obiektu budowlanego, dokumentacja budowy i dokumentacja powykonawcza oraz inne dokumenty i decyzje dotyczące obiektu, a także, w razie potrzeby, instrukcje obsługi i eksploatacji: obiektu, instalacji i urządzeń związanych z tym obiektem.

⁴¹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1134).

⁴² Ustalenia kontroli przeprowadzonej w Zarządzie Budynków Komunalnych w Płocku (dalej: ZBK w Płocku).

⁴³ Ustalenia kontroli przeprowadzonej w Zakładzie Gospodarki Mieszkaniowej w Bielsku-Białej (dalej: ZGM w Bielsku-Białej).

- ✓ w przypadku wszystkich 15 analizowanych ksiąg obiektów brak było wpisów na temat zakresu robót remontowych, wykazanych jako konieczne do realizacji, w protokołach z przeprowadzonych kontroli okresowych stanu technicznego budynków lub instalacji wewnętrznych obiektu, a także dat wykonania tych robót
- W mieście Rybnik⁴⁴ książki obiektu budowlanego dla wszystkich 27 budynków objętych kontrolą NIK były prowadzone niezgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego, a stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:
 - ✓ w każdej kontrolowanej książce obiektu budowlanego wpisy dotyczące protokołów kontroli okresowych nie zawierały ważnych ustaleń takich jak zakres robót remontowych określonych w protokole ani danych określających osobę wystawiającą dokument, czym naruszono § 6 ust. 2 ww. rozporządzenia,
 - ✓ w książkach pięciu obiektów brak było wpisów o przeprowadzonych łącznie ośmiu kontrolach okresowych stanu technicznego,
 - ✓ w książkach trzech obiektów brak było wpisów o przeprowadzonych w nich remontach (ze sprawozdań z realizacji budżetu wynikało, że w dwóch budynkach przeprowadzono w latach 2015-2016 remonty kapitalne, a w jednym budynku remont i przebudowę).
- W gminie Krasnystaw⁴⁵, w dwóch spośród 11 ksiąg obiektu, brakowało wpisów dotyczących podstawowych danych identyfikujących obiekt w zakresie danych dotyczących rodzaju obiektu i jego adresu oraz wskazania właściciela i zarządcy. W ośmiu książkach brakowało wykazu dokumentacji, w tym dokumentacji technicznej przekazanej zarządcy, pomimo jej posiadania, a w pozostałych trzech książkach brak zapisu o jej nieposiadaniu. Ponadto w 11 książkach w ok. 90% zapisów brak było ważnych ustaleń zawartych w dokumentach będących przedmiotem wpisu oraz danych identyfikujących osobę, która dokument wystawiła

Wywiązywanie się gmin z obowiązku uzyskania dla budynków wchodzących do zasobu mieszkaniowego świadectw charakterystyki energetycznej

5.4.4. W 11 gminach (dla części budynków będących w zasobach mieszkaniowych tych gmin) stwierdzono brak świadectw charakterystyki energetycznej. Powodem braku tych świadectw, według pozyskanych wyjaśnień były głównie kwestie finansowe. Wszystkie gminy zadeklarowały zaplanowanie w budżecie na 2019 r. środków finansowych w celu zlecenia wykonania tych świadectw. Ustawa o charakterystyce energetycznej budynków nakłada na właścicieli lub zarządców budynków, a więc również na gminy, obowiązek zapewnienia sporządzenia świadectwa charakterystyki energetycznej m.in. dla budynku lub jego części zbywanego na podstawie umowy sprzedaży lub wynajmowanego. Obowiązek ten nie dotyczy m.in. budynku podlegającego ochronie na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Kontrole stanu technicznego budynków

5.4.5. W trzech gminach w ogóle nie zlecano wykonywania obowiązkowych okresowych kontroli stanu technicznego budynków, a w dziewięciu gminach stwierdzono nierzetelne działania związane z wykonywaniem tych kontroli, dokumentowaniem ich wyników oraz wykonywaniem zaleceń sformułowanych w ich wyniku. Na podstawie przepisów Prawa budowlanego gminy, jako właściciele obiektów budowlanych, są zobowiązane do przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego budynków oraz do wykonywania zaleceń z tych kontroli, czyli odpowiednich napraw i remontów substancji mieszkaniowej.

⁴⁴ Ustalenia kontroli przeprowadzonej w Zakładzie Gospodarki Mieszkaniowej w Rybniku (dalej: ZGM w Rybniku).

⁴⁵ W gminie Krasnystaw książki obiektu były prowadzone przez Towarzystwo Budownictwa Społecznego, któremu na podstawie corocznych umów urząd miasta przekazywał zarządzanie zasobem mieszkaniowym.

Na przykład:

- W gminie Józefów w ogóle nie zlecano okresowych przeglądów budynków, przewidzianych w art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego, działania w tym kierunku podjęto dopiero w trakcie kontroli NIK.
- W gminie Izbica, w okresie objętym kontrolą, nie przeprowadzono żadnych okresowych przeglądów stanu technicznego budynków wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy, o których mowa w art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego. Zdaniem NIK niewykonywanie tych przeglądów nie pozwalało właścicielowi tych budynków na rzetelną ocenę zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom tych nieruchomości oraz utrzymanie tych obiektów w należytym stanie technicznym. Wójt nie wskazał przyczyn nieprzeprowadzania okresowych przeglądów budynków. Wyjaśnił, że stan techniczny budynków kontrolowano na podstawie składanych podań w sprawie remontów.
- W mieście Bielsko-Biała⁴⁶ okresowe kontrole stanu technicznego trzech budynków w 2015 r. wykonał pracownik ADM, który nie posiadał uprawnień i kwalifikacji zawodowych w zakresie pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, co stanowiło naruszenie art. 62 ust. 4 Prawa budowlanego. Kierownik ADM wyjaśnił, że przedmiotowe kontrole były przeprowadzone przez pracownika ADM pod nadzorem innego pracownika, posiadającego stosowne uprawnienia budowlane. NIK zwraca jednak uwagę, że art. 62 ust. 4 Prawa budowlanego nie przewiduje możliwości przeprowadzania okresowych kontroli technicznych utrzymania obiektów budowlanych przez osoby nieposiadające odpowiednich uprawnień. Ponadto w gminie tej ustalono, że w czterech książkach obiektu budowlanego (na 15 kontrolowanych), brak było wpisów odnośnie wykonania zaleceń z kontroli okresowych budynków, pomimo stwierdzonych w protokołach z tych kontroli usterek w instalacjach lub częściach budynków, w tym również koniecznych napraw istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa użytkowania.
- W mieście Radom ustalono⁴⁷, że nie zostały wykonane m.in. niżej wymienione zalecenia sformułowane podczas przeglądów okresowych:
 - ✓ modernizacja wężła cieplnego oraz wygradzenia boksów piwnicznych,
 - ✓ remont ściany podpiwniczenia oraz wymiany drewnianych drzwi,
 - ✓ remont klatki schodowej wraz z wymianą stolarki okiennej oraz drzwi wejściowych oraz zainstalowania instalacji nawiewno-wywiewnej,
 - ✓ naprawa dachu na komórkach lokatorskich, betonu na parkingu przed budynkiem oraz stolarki drzwiowej.
 Zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami, przyczyną niezrealizowania ww. zaleceń był brak odpowiednich środków finansowych i ograniczony budżet MZL, który pozwala jedynie na wykonywanie najpilniejszych napraw i remontów takich jak m.in. remont przeciekających dachów czy też remont pustostanów dla potrzeb najemców z wykwaterowań.
- W mieście Zabrze⁴⁸ nie zostały wykonane zalecenia remontów w 10 z 15 budynków, których książki obiektów poddano weryfikacji (66% próby). Najczęściej występujący zakres niewykonanych remontów to: klatka schodowa (osiem budynków), schody wewnętrzne (siedem budynków), elewacja (trzy budynki), dach (dwa budynki), kominy (dwa budynki), wykonanie izolacji przeciwwilgociowej (dwa budynki). W przypadku czterech budynków poddanych w trakcie kontroli oględzinom stwierdzono, że nie wykonano zaleceń z przeglądów stanu technicznego dotyczących: odnowienia ścian klatek schodowych (dwa budynki), wymiany stolarki okiennej (jeden budynek) i naprawy schodów zewnętrznych (jeden budynek). Ponadto w jednym budynku zdewastowana była instalacja odgromowa, której naprawy dokonano w trakcie kontroli NIK.

Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że niewykonanie części zaleceń z kontroli okresowych stanu technicznego budynków wynika z braku środków finansowych na remonty. Odnośnie zdewastowanej instalacji odgromowej, stwierdzonej w czasie oględzin budynku dokonanych w trakcie kontroli NIK, Dyrektor JGN stwierdził, że może to być wynikiem przywłaszczenia tych elementów przez mieszkańców nieruchomości w celu ich spieniężenia.

⁴⁶ Ustalenia kontroli przeprowadzonej w Zakładzie Gospodarki Mieszkaniowej w Bielsku-Białej.

⁴⁷ Ustalenia kontroli przeprowadzonej w Miejskim Zarządzie Lokalami w Radomiu (dalej: MZL w Radomiu).

⁴⁸ Ustalenia kontroli przeprowadzonej w Jednostce Gospodarowania Nieruchomościami w Zabrzu.

- W mieście Rybnik⁴⁹ nierzetelnie dokumentowano kontrole roczne budynków zasobu mieszkaniowego. W przypadku 10 budynków (spośród 27 objętych kontrolą) w protokołach sporządzonych przez pracowników ZGM z kontroli rocznych – przynajmniej w jednym dla każdego budynku – z lat 2015-2017, oceniono stan poszczególnych elementów budynku (pokrycie dachowe, kominy, rynny, rury spustowe, stolarka okienna, stolarka drzwiowa) jako „nieodpowiedni”. Poza ww. oceną nie podano żadnych szczegółów dotyczących stanu poszczególnych elementów budynku, co w związku z faktem niewydania też żadnych zaleceń co do ich ewentualnego remontu, nie pozwalało stwierdzić w jak poważnym stanie te elementy się znajdowały, a w szczególności czy nie zagrażały bezpieczeństwu osób mieszkających w tych budynkach. W treści ww. protokołów kontroli w punkcie „Wnioski komisji” wpisywano „Brak uwag” lub nic nie wpisywano. Protokoły te były sporządzane przez dwie osoby: inspektora zatrudnionego w Dziale Technicznym ZGM, posiadającego odpowiednie uprawnienia budowlane (trzy różne osoby, w przypadku różnych budynków) oraz przez Zastępcę Kierownika Administracji Domów Mieszkalnych nr 1 ds. Technicznych w ZGM. Dwóch spośród ww. inspektorów nadzoru wyjaśniło, że w ZGM nie istniały oficjalnie ustalone wytyczne w sprawie dokonywania ocen stanu technicznego budynków. Jeden z inspektorów wyjaśnił też, że jeżeli wszystkie oceniane elementy budynku były w stanie nieodpowiednim, należało podjąć decyzję albo o remoncie kapitalnym, albo o rozbiórce budynku. Nie potrafił odpowiedzieć dlaczego w sporządzonych i podpisanych przez siebie protokołach z kontroli nie podał żadnych szczegółów co do stanu ich zużycia, ani nie zawarł uwag jakie remonty należy wykonać i w jakim czasie. Wyjaśnił, że nie mógł w protokołach wpisać wniosków o przeprowadzenie natychmiastowego remontu lub rozbiórki, gdyż wiązało się to ze znalezieniem środków finansowych na te czynności, a często nie było to możliwe w danym roku budżetowym. Wskazał też, że pewnym ograniczeniem w tym zakresie była jego zależność służbowa.

Ponadto kontrola NIK ustaliła, że nie dokonano usunięcia uszkodzeń przewodów kominowych w trzech budynkach, nie wyegzekwowano usunięcia przez lokatorów butli na gaz płynny wykorzystywanych do zasilania kuchni gazowych, pomimo stwierdzenia w protokołach z kontroli o stanie zagrażającym zdrowiu i życiu lokatorów. Ustalono również, że w żadnym z kontrolowanych budynków nie poddawano kontroli prawidłowości użytkowania i stanu technicznego instalacji gazowych w mieszkaniach, o której mowa w art. 62 ust. 1 lit. c Prawa budowlanego, pomimo że pracownicy ZGM dysponowali protokołami okresowymi kontroli przewodów kominowych, z których wynikało, że lokatorzy korzystają z kuchenek gazowych zasilanych z butli na gaz płynny.
- W gminie Słubice nie w pełni wykonano zalecenia z okresowych kontroli stanu technicznego budynków, w tym m.in. dotyczących: montażu ław kominarskich, inwentaryzacji kanałów kominowych, remontu koron kominowych, osuszenia i odgrzybienia ścian piwnicy, udroźnienia wentylacji. Ponadto w wyniku przeglądów kominarskich stwierdzono niedrożne kanały kominowe. Wyjaśniono, że zalecenia były realizowane w miarę posiadanych środków, a niektóre nie zostały wykonane z powodu przeoczenia zapisów protokołu z kontroli. Wskazano również, że w wyniku kontroli nie stwierdzono występowania zagrożeń dla życia mieszkańców.
- W gminie Szprotawa⁵⁰ nie wykonano zaleceń z kontroli stanu technicznego budynków dotyczących m.in. zamontowania wentylacji nawiewnej do wszystkich mieszkań, remontu dachów dwóch budynków, montażu kratki wentylacyjnych o określonych wymiarach, naprawy schodów, konserwacji konstrukcji stalowej schodów). Wyjaśniono, że remonty dachów zaplanowano na 2019 r., natomiast inne zalecenia nie zostały wykonane z uwagi na brak środków finansowych.

⁴⁹ Ustalenia kontroli przeprowadzonej w Zakładzie Gospodarki Mieszkaniowej w Rybniku.

⁵⁰ Ustalenia kontroli przeprowadzonej w Szprotawskim Zarządzie Nieruchomości Chrobry Sp. z o.o. w Szprotawie.

5.5. WYPEŁNIANIE OBOWIĄZKÓW ZWIĄZANYCH Z PROWADZENIEM MIESZKAŃ CHRONIONYCH

Organizacja mieszkań chronionych

W ocenie NIK kontrolowane gminy wywiązały się z obowiązku prowadzenia mieszkań chronionych. W każdej ze skontrolowanych gmin zapewniono odpowiednią pomoc⁵¹ w utworzonych mieszkaniach chronionych.

5.5.1. Istnieje duża różnorodność w zakresie organizacji i warunków mieszkaniowych w mieszkaniach chronionych badanych gmin. Mieszkania te tworzone zarówno w odrębnych budynkach, przeznaczonych tylko dla tego typu mieszkań (np. gminy Kędzierzyn-Koźle, Płock, Izbica, Inowrocław, Strzelce Opolskie), jak również były zlokalizowane jako pojedyncze mieszkania w wielorodzinnych budynkach (np. miasto Radom, gminy Przytoczna i Szprotawa). W ocenie NIK w przypadku prowadzenia wielu mieszkań chronionych w jednym budynku, gminy miały możliwość stworzenia przyjaznych warunków dla integracji mieszkańców oraz prowadzenia pracy terapeutycznej z mieszkańcami. Tworzono bowiem sale integracyjne, sale do pracy terapeutycznej, pralnio-suszarnie, a także instalowano systemy przywoławcze dla opiekunów, które umożliwiały szybkie wezwanie pomocy w razie takiej potrzeby.

Zdjęcie nr 9 – Pokój spotkań w mieszkaniu chronionym w gminie Kędzierzyn-Koźle



Źródło: ustalenia kontroli NIK

Zdjęcie nr 10 – Świetlica w mieszkaniu chronionym w gminie Kędzierzyn-Koźle



Źródło: ustalenia kontroli NIK

⁵¹ Zgodnie z art. 53 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej mieszkanie chronione jest formą pomocy społecznej.

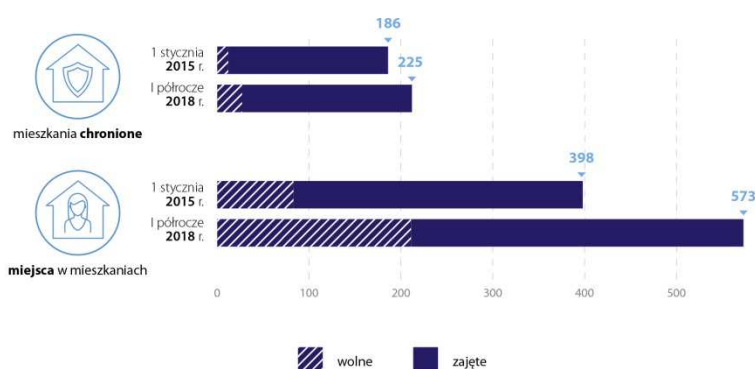
Różnorodny był także sposób ustalenia kręgu osób uprawnionych do zamieszkania w mieszkaniu chronionym. W większości przypadków (19 na 21 badanych gmin) korzystającymi z takiej formy pomocy były osoby, które ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebują wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu, w szczególności osoby z zaburzeniami psychicznymi, opuszczającymi pieczę zastępczą, opuszczającymi młodzieżowy ośrodek wychowawczy lub zakład dla nieletnich. Osoby te nie wymagały usług świadczonych całodobowo, więc nie było potrzeby i uzasadnienia kierowania ich do ośrodków świadczących taką pomoc. W dwóch gminach natomiast ustalono, że beneficjentami mieszkań chronionych będą tylko osoby wychodzące z pieczy zastępczej lub ośrodków opiekuńczo-wychowawczych (miasto Radom i gmina Ostrołęka). Spowodowało to jednoznaczne wykluczenie pozostałych grup osób z możliwości ubiegania się o miejsce w mieszkaniu chronionym. Jednocześnie powodowało to problem niepełnego wykorzystania mieszkań chronionych. W takich wypadkach NIK formułowała uwagę dotyczącą rozszerzenia kręgu osób uprawnionych do uzyskania miejsca w mieszkaniu chronionym.

Zmiany zachodzące w zasobie mieszkań chronionych

5.5.2. W 21 badanych gminach na dzień 1 stycznia 2015 r. było 186 mieszkań chronionych. Liczba mieszkań w ciągu trzech następnych lat wzrosła do poziomu 225 na dzień 30 czerwca 2018 r. Wg danych przekazanych w trakcie kontroli przez gminy liczba miejsc w mieszkaniach zwiększyła się z 398 na dzień 1 stycznia 2015 r. do 573 na 30 czerwca 2018 r.

Infografika nr 13

Liczba mieszkań i miejsc w mieszkaniach chronionych w gminach objętych kontrolą

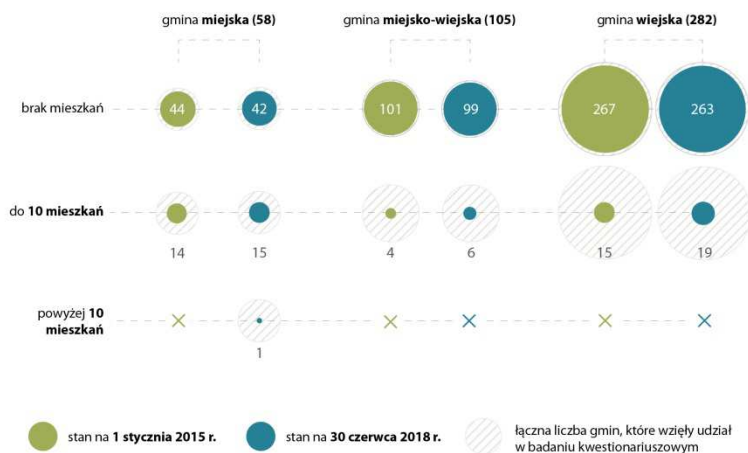


Źródło: Opracowanie własne NIK

W wyniku przeprowadzonego badania kwestionariuszowego stwierdzono, że na 445 gmin, które wzięły udział w badaniu na dzień 1 stycznia 2015 r. mieszkania chronione znajdowały się tylko w 33 gminach. Stan ten na dzień 30 czerwca 2018 r. powiększył się do 41 gmin.

Infografika nr 14

Liczba gmin objętych badaniem kwestionariuszowym, w których zostały utworzone mieszkania chronione

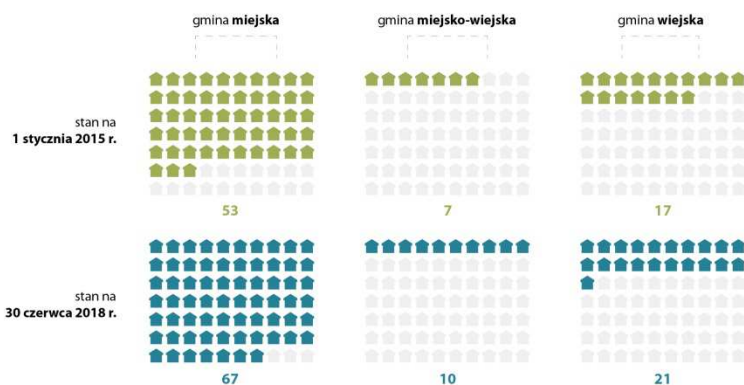


Źródło: Opracowanie własne NIK

Liczba mieszkań w gminach, które w badaniu kwestionariuszowym wykazały posiadanie mieszkań chronionych, zwiększyła się z 77 na dzień 31 grudnia 2014 r. do 98 na dzień 30 czerwca 2018 r. Mieszkania znajdowały się przede wszystkim w gminach miejskich i wiejskich, w małym stopniu w gminach wiejsko-miejskich.

Infografika nr 15

Liczba mieszkań chronionych w gminach objętych badaniem kwestionariuszowym



Źródło: Opracowanie własne NIK

Gminy, które nie posiadają własnych mieszkań chronionych w nielicznych przypadkach (27 z 404 gmin) zabezpieczają zapotrzebowanie lokalnej społeczności na mieszkania chronione. Gminy te kierują potrzebujących do mieszkań prowadzonych przez powiat – 44,4% gmin, inną gminę – 18,5%, podmiot niepubliczny – 14,8% i inne podmioty – 29,6%. W przeważającej większości – 93,3% gmin, biorących udział w badaniu, nie zabezpieczano możliwości skorzystania członków lokalnej społeczności, w razie potrzeby, z mieszkania chronionego na terenie gminy. Przyczyną takiego stanu rzeczy, jak

podały gminy jest fakt, że w gminie nie występuje zapotrzebowanie na mieszkania chronione (81,4%), a w 11,9% przyczyną jest brak odpowiednich lokali i brak funduszy na utworzenie i utrzymywanie mieszkań chronionych. Gminy, które podały, że nie występuje u nich zapotrzebowanie na mieszkania chronione są to w przeważającym zakresie gminy wiejskie (84,4%).

W przypadku gmin, które posiadają własne mieszkania chronione w dwóch przypadkach podano, że gmina dodatkowo korzysta jeszcze z innych zasobów mieszkań chronionych, tj. kieruje potrzebujących do powiatów i do innych podmiotów prowadzących mieszkania chronione.

Oczekiwanie na miejsce w mieszkaniu chronionym

5.5.3. W 20 spośród 21 OPS objętych kontrolą nie odnotowano osób oczekujących na przydział miejsca w mieszkaniu chronionym. Na podstawie wyników kontroli stwierdzono, że z nielicznymi wyjątkami nie jest to popularna forma pomocy. Jednym z czynników powodujących taki stan rzeczy może być fakt, że brakuje informacji o istnieniu takich mieszkań oraz o możliwościach zamieszkania w nich. W OPS, w których informacja o prowadzeniu mieszkań chronionych była zamieszczona na ich stronach internetowych, często była ona umieszczana w trudno dostępnych miejscach np. w sprawozdaniach z działalności OPS zamieszczanych w Biuletynie Informacji Publicznej. Zasadą było, że propozycja przydziału miejsca w mieszkaniu chronionych wychodziła od pracowników pomocy społecznej, którzy proponowali taką formę pomocy podczas wykonywania swoich obowiązków służbowych, gdy widzieli taką potrzebę u podopiecznych. O możliwości przydzielenia miejsca w mieszkaniu chronionym były także informowane osoby opuszczające pieczę zastępczą lub ośrodek opiekuńczo-wychowawczy przez swoich wychowawców i opiekunów, a także inne osoby będące pod opieką ośrodków pomocy społecznej. Brakowało natomiast powszechnej informacji o możliwości ubiegania się o miejsce dla innych potencjalnych zainteresowanych. W nielicznych przypadkach mieszkańcy zgłaszali się samodzielnie z wnioskami o przydział miejsca. W ocenie NIK opisany wyżej system naboru powodował, że wiele miejsc w mieszkaniach chronionych było niewykorzystanych (np. OPS w Radomiu, Ostrołęce, Działdowie, Słubicach).

Na niepełne wykorzystanie mieszkań chronionych znaczący wpływ miało przyznanie zgodnie z obowiązującymi przepisami jedynie miejsca w mieszkaniu, a nie całego mieszkania do swojej dyspozycji. Zniechęcało to potencjalnych zainteresowanych, w szczególności osoby wychodzące z pieczy zastępczej, do zamieszkania w mieszkaniu chronionym. Dlatego w wielu przypadkach osoby potencjalnie zainteresowane rezygnowały z mieszkania po informacji, że mogą współdzielić mieszkanie z innymi, obcymi osobami, a także że korzystając z mieszkania będą musiały stosować się do obowiązującego w nim regulaminu. (np. OPS w Radomiu, Działdowie).

Przypadki oczekujących na miejsce w mieszkaniu chronionym stwierdzono jedynie w OPS w Kędzierzynie-Koźlu, gdzie liczba takich osób, w okresie objętym kontrolą, wynosiła od trzech wg stanu na 1 stycznia 2015 r. do 14 na 30 czerwca 2018 r. Główną grupę osób oczekujących na mieszkania chronione stanowiły osoby z zaburzeniami psychicznymi oraz osoby starsze, wymagające wsparcia w prowadzeniu samodzielnego życia. Wzrost liczby osób oczekujących na mieszkania chronione spowodowany był m.in. wzrostem zainteresowania tą formą wsparcia socjalnego, wynikającym ze skutecznej kampanii medialnej tej formy pomocy, a także zmianami demograficznymi struktury mieszkańców gminy, tj. tendencji wzrostowej liczby osób w wieku senioralnym i zwiększającą się popularnością tego typu mieszkań popartą pozytywnymi opiniami osób je zamieszkujących. Ponadto, w opinii Dyrektora MOPS, bardziej ekonomicznie uzasadnione jest utrzymywanie i powiększanie bazy mieszkań chronionych z uwagi na niższe koszty ponoszone na utrzymanie osoby w mieszkaniu chronionym w porównaniu do kosztów pobytu w domu pomocy społecznej, w przypadku gdy nie jest wymagana całodobowa opieka.

Na niskie zapotrzebowanie na mieszkania chronione wskazują też wyniki badania kwestionariuszowego. Na 445 uczestników tego badania wg. stanu na 31 grudnia 2014 r. w 432 gminach nie było osób oczekujących na mieszkanie chronione, natomiast w 13 gminach zanotowano osoby oczekujące na przydział miejsca w mieszkaniu chronionym (w 6 gminach było do 5 osób oczekujących, w 1 gminie było do 10 osób oczekujących i w 6 gminach było powyżej 10 osób oczekujących). Wg. stanu na 30 czerwca 2018 r. liczba gmin, w których zanotowano osoby oczekujące na miejsce powiększyła się do 18 (na 445 udzielonych odpowiedzi) w tym w 12 gminach oczekiwało mniej niż 5 osób, a w 6 gminach oczekiwało powyżej 10 osób. W przeważającej części osoby oczekujące znajdowały się w gminach wiejskich.

Weryfikacja uprawnień przed przyznaniem miejsca w mieszkaniach chronionych oraz wydawanie decyzji przyznającej miejsce w mieszkaniu

5.5.4. We wszystkich przypadkach weryfikacja dotycząca uprawnienia osoby do pobytu w mieszkaniu chronionym została przeprowadzona rzetelnie i przydział miejsca następował zgodnie z kryteriami określonymi w ustawie o pomocy społecznej.

Przydział miejsca następował w formie wydania decyzji administracyjnej przez upoważnione osoby ośrodków pomocy społecznej.

Decyzje na ogół były wydawane prawidłowo, w terminach zgodnych z określonymi w Kodeksie postępowania administracyjnego⁵². Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w dwóch gminach, tj.:

- W OPS w Orniecie cztery spośród 35 badanych decyzji zostały wydane z przekroczeniem terminu określonego w art. 35 §3 Kpa, tj. w terminach od 50 do 77 dni. Ponadto w żadnej z tych spraw nie zawiadomiono stron o niezakończonym w terminie i nie wskazano nowego terminu jej załatwienia. Z wyjaśnień wynika, że przekroczenie terminów spowodowane było chorobą pracownika, który zajmował się tymi sprawami.
- W gminie Przytoczna sposób przyznawania mieszkania chronionego-interwencyjnego został uregulowany w uchwale Rady Gminy w sprawie utworzenia mieszkania chronionego-interwencyjnego oraz określenia zasad ponoszenia odpłatności za pobyt. W uchwale tej zawarto wymóg, by każdorazowo przy przyznaniu mieszkania była zawierana z mieszkańcami umowa w sprawie korzystania z mieszkania. W żadnym przypadku przyznania mieszkania w OPS w tej gminie nie zawarto takiej umowy. Kierownik OPS wyjaśniła, że wszystkie niezbędne informacje zostały ujęte w uzgodnieniach z osobami ubiegającymi się o pobyt.

Dokonywanie uzgodnień przed wydaniem decyzji

5.5.5. Decyzje przyznające miejsce w mieszkaniu chronionym były wydawane zgodnie z przepisami, na czas określony lub nieokreślony w uzasadnionych przypadkach⁵³. Wydanie decyzji poprzedzało dokonanie wymaganych przepisami uzgodnień z osobą kierowaną, dotyczących warunków zamieszkania⁵⁴.

NIK zwraca uwagę, że mimo obowiązku dokonywania stosownych uzgodnień dotyczących warunków zamieszkania, w czterech na 21 badanych OPS stwierdzono, brak dokonywania tych uzgodnień.

⁵² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.).

⁵³ Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia o mieszkaniach chronionych decyzja o przyznaniu miejsca w mieszkaniu chronionym jest wydawana na czas określony. W uzasadnionych przypadkach osobom niezdolnym do pracy z racji wieku, osobom niepełnosprawnym, osobom z zaburzeniami psychicznymi w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1878) oraz osobom chorym może być wydana decyzja na czas nieokreślony.

⁵⁴ Uzgodnienia takie mają formę pisemną i dotyczą celu pobytu, jego okresu, rodzaju i zakresu wsparcia, odpłatności, zasad i sposobu realizacji programu usamodzielniania lub wspierania osoby, sposobu usprawiedliwiania nieobecności.

Przykład:

- OPS w Inowrocławiu – w 10 przypadkach z 12 objętych kontrolą
- OPS w Józefowie – we wszystkich przypadkach objętych kontrolą (31 spraw).
- OPS w Szprotawie – we wszystkich przypadkach objętych kontrolą (sześć przypadków).
- OPS w Słubicach w trzech na 12 badanych przypadków. Ponadto w pozostałych przypadkach uzgodnienia nie dotyczyły zasad i sposobu realizacji programu usamodzielniania się osoby lub programu wspierania osoby z uwagi na fakt, że osoby te pozostawały w trudnej sytuacji w związku z przejściowym brakiem mieszkania i oczekiwały tylko wsparcia w postaci mieszkania, bez innych form pomocy.

**Zakres i rodzaj
świadczanego wsparcia**

5.5.6. Organizacja systemu wsparcia w skontrolowanych OPS była zróżnicowana. Zakres wsparcia najczęściej polegał na pomocy w usamodzielnianiu się, nauce, wsparciu w uzyskaniu mieszkania z zasobów gminy, pomocy w znalezieniu zatrudnienia, wsparciu w rozwijaniu samodzielności społecznej i życiowej, kontaktów społecznych, pomocy w organizacji życia domowego, a także pomocy pielęgniarstwo-lekarskiej⁵⁵. W OPS objętych kontrolą nie stwierdzono przypadków, nie zapewnienia takiej pomocy. Co więcej, w kilku przypadkach świadczona pomoc znacznie wykraczała poza określone minimum.

Na przykład:

- W OPS w Kędzierzynie-Koźlu była zatrudniona pomoc opiekunek w systemie zmianowym, pełniła dyżury przez całą dobę, siedem dni w tygodniu. W mieszkaniach zainstalowany był system przywoławczy, uruchamiany włącznikami zamontowanymi w łazienkach, w pokojach przy łóżkach, a także przy drzwiach wejściowych. Umożliwiał on identyfikację miejsca, z którego następowało wezwanie.
- W OPS w Izbicy zatrudnione opiekunki pracowały w systemie dwuzmianowym od 7:30 do 15:30 oraz od 11:30 do 19:30 zapewniając wsparcie mieszkańców w wykonywaniu niezbędnych czynności w życiu codziennym w wymiarze 12 godzin przez siedem dni w tygodniu.

Świadczona pomoc była indywidualnie ustalana z mieszkańcami w uzgodnieniach prowadzonych przed zamieszkaniem w mieszkaniu chronionym, w zależności od potrzeb i problemów danej osoby. Jak wykazały przeprowadzone kontrole we wszystkich przypadkach pomoc ta była realizowana, co znajdowało potwierdzenie w aktualizowanych wywiadach środowiskowych, notatkach służbowych pracowników, czy w dokonywanych ocenach sytuacji osoby korzystającej ze wsparcia.

**Dokonywanie ocen
mieszkańców raz na
trzy miesiące**

5.5.7. W siedmiu na 21 OPS objętych badaniem stwierdzono, że pracownicy opieki społecznej nie dokonywali wymaganej rozporządzeniem w sprawie mieszkań chronionych oceny sytuacji osoby korzystającej ze wsparcia raz na trzy miesiące⁵⁶. W niektórych przypadkach analiza ta była robiona rzadziej niż co 3 miesiące np. co 6 miesięcy, a w niektórych przypadkach wcale nie była prowadzona.

⁵⁵ Minimalne wymagania określone w rozporządzeniu w sprawie mieszkań chronionych określają, że pomoc w przemieszczaniu się i wykonywaniu czynności w życiu codziennym powinna być świadczona nie krócej niż 3 godziny dziennie przez 7 dni w tygodniu.

⁵⁶ Wymóg ten określono w § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie mieszkań chronionych (z 2012 r.). W nowym rozporządzeniu w sprawie mieszkań chronionych z 2018 r. nie ma już takiego obowiązku.

Stan techniczny mieszkań chronionych

Na przykład:

- W OPS w Nowej Wsi Wielkiej, Ostrołęce, Izbicy, Kędzierzynie-Koźlu i Rybniku nie przeprowadzano ocen sytuacji osób korzystających ze wsparcia w mieszkaniu chronionym raz na 3 miesiąca, a jedynie raz na 6 miesięcy lub rzadziej.
- W OPS w Słubicach i Szprotawie nie dokonywano takich ocen w żadnym czasie.

5.5.8. W przypadku pięciu spośród 12 gmin, w których w mieszkaniach chronionych przebywały osoby niepełnosprawne ruchowo⁵⁷, nie w pełni spełniony był wymóg dostosowania mieszkań lub budynków do potrzeb osób niepełnosprawnych⁵⁸.

Na przykład:

- W ŚDS w gminie Krapkowice – osobom niepełnosprawnym ruchowo, korzystającym z mieszkań chronionych usytuowanych na pierwszym piętrze budynku nie został zapewniony swobodny do nich dostęp. Podjazd dla wózków inwalidzkich oraz winda umożliwiająca wjazd na pierwsze piętro znajdowała się w takiej części budynku, z której brak było możliwości swobodnego przejścia do mieszkań chronionych.
- W gminie Orneta – wejście do mieszkania chronionego, położonego w suterenie, nie było dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych ruchowo, pomimo, że w trakcie kontroli przebywały tam osoby z taką niepełnosprawnością.
- W gminie Strzelce Opolskie – w mieszkaniach zajmowanych przez osoby niepełnosprawne ruchowo wymiary łazienek uniemożliwiały jakikolwiek manewr wózkiem inwalidzkim. W gminie tej stwierdzono także nieprawidłowości w zakresie zarządu budynkiem, w którym znajdowały się mieszkania chronione. W okresie objętym kontrolą nie były przeprowadzane okresowe roczne kontrole stanu technicznego budynku, co było niezgodne z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a) Prawa budowlanego a także nieprawidłowo była prowadzona książka obiektu budowlanego.
- W gminie Józefów – budynek, w którym znajdują się mieszkania chronione nie posiadał wyznaczonych miejsc parkingowych dla osób niepełnosprawnych oraz nie było utwardzonego podejścia lub podjazdu do budynku, co było niezgodne z §18 ust. 1 i § 16 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Uchwały w sprawie zasad ponoszenia odpłatności w mieszkaniach chronionych

5.5.9. We wszystkich objętych kontrolą gminach rady gmin uchwaliły w formie uchwały zasady ponoszenia odpłatności w mieszkaniach chronionych, zgodnie z art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. We wszystkich uregulowaniach, uwzględniono zwolnienie z opłat⁵⁹ w przypadku, gdy dochód osoby nie przekraczał kryterium dochodowego określonego na podstawie art. 9 ustawy o pomocy społecznej⁶⁰. Natomiast zasady te różnorodnie określały sposób płatności za mieszkanie.

⁵⁷ Kontrola mieszkań w zakresie dostosowania ich do wymagań dotyczących osób niepełnosprawnych prowadzona była przez kontrolerów jedynie w przypadku, gdy lokal zajmowany był przez osoby niepełnosprawne ruchowo.

⁵⁸ W rozporządzeniu w sprawie mieszkań chronionych z 2012 r. odnośnie wymagań dla osób niepełnosprawnych określono, że wymiary pomieszczeń w mieszkaniu mają umożliwiać wykonanie manewru wózkiem inwalidzkim w miejscach zmiany kierunku ruchu. W nowym rozporządzeniu z 2018 r. określono, że wszystkie pomieszczenia w mieszkaniu chronionym, w którym ze wsparcia korzystają osoby niepełnosprawne ruchowo mają być pozbawione barier architektonicznych i dostępne dla tych osób z zewnątrz. Gminy mają czas do 1 marca 2019 r. na dostosowanie obecnych mieszkań do wymogów niniejszego rozporządzenia.

⁵⁹ Co było zgodne z art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

⁶⁰ Kwoty określone w wydawanym co trzy lata rozporządzeniu Rady Ministrów *Zweryfikowane kryteria dochodowe oraz kwoty świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej*, ostatnie z dnia 11 lipca 2018 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 1358).

- Opłaty ustalano dzieląc kwotę rocznych kosztów utrzymania mieszkania (kosztów czynszów i mediów) w roku poprzedzającym przez iloczyn liczby miejsc w mieszkaniu chronionym i przez 12 miesięcy. Tak ustalana opłata mogła być jeszcze indywidualnie pomniejszona w zależności od dochodu osiąganego przez mieszkańca, wg ustalonego kryterium procentowego (np. miasta: Radom, Zabrze, Rybnik).
- Opłaty były uzależnione od wysokości dochodu i np. w gminie Izbica wysokość opłaty za pobyt w mieszkaniu chronionym ustalono na 50% udokumentowanego dochodu osoby. Ponadto mieszkaniowiec był zobowiązany do uiszczania opłaty za jedną godzinę przyznanych usług opiekuńczych (np. utrzymanie czystości pomieszczeń i sprzętu, pranie bielizny pościelowej, pomoc w zakupach, przygotowywanie posiłków, usługi pielęgnacyjne).
- Opłaty składały się z dwóch składników, tj. opłaty wyliczonej jako koszt utrzymania 1 m² mieszkania, odpłatność ta była uzależniona od wysokości dochodu osoby, której przyznano miejsce w mieszkaniu chronionym oraz kosztu mediów na podstawie rachunków dostawców, tj. zużycia wody, energii elektrycznej, gazu, itp., które to mieszkańcy ponosili indywidualnie, niezależnie od osiąganego dochodu (np. gminy: Orneta, Przytoczna, Działdowo).
- Opłaty dotyczyły tylko kosztów mediów np. koszt zużytego gazu, energii elektrycznej, nie wprowadzono innych odpłatności związanych z utrzymaniem mieszkań chronionych (gmina Józefów).

**Nieprawidłowości
w określaniu opłat
za pobyt w
mieszkaniach
chronionych**

Na podstawie ogólnych zasad określonych w uchwale rady gminy następowało ustalenie zindywidualizowanej stawki dotyczącej konkretnego mieszkańca. W każdej decyzji przyznającej miejsce, poprzedzonej w większości dokonanyymi wcześniej uzgodnieniami, określano stawkę, jaką mieszkaniowiec jest zobowiązany płacić a także przysługujące mu zwolnienia i ulgi. W dwóch OPS spośród objętych badaniem stwierdzono, że stawki te były nieprawidłowo ustalane lub nie powinny być w ogóle naliczone, ze względu na nieosiągnięcie przez osobę dochodu przekraczającego kwoty kryterium dochodowego. Ponadto zdarzały się też inne przypadki nieprawidłowego postępowania związanego z naliczonymi opłatami.

Na przykład:

- W OPS w Płocku – w przypadku 11 z 33 decyzji objętych kontrolą zobowiązano wnioskodawców do ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym, pomimo że ich dochód nie przekraczał kryterium dochodowego.
- W OPS w Radomiu – wysokość opłaty za pobyt jednej osoby w mieszkaniu chronionym wyliczono niezgodnie z przepisami uchwały rady gminy w sprawie mieszkań chronionych, co spowodowało zawyżenie miesięcznych opłat wnoszonych przez mieszkańców.
- W OPS w Krasnymstawie – niezgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych⁶¹ z otrzymanych dochodów z tytułu odpłatności za mieszkanie chronione uregulowano zobowiązania jednostki (opłacono zobowiązania wynikające z gospodarowania odpadami w kwocie 276,5 zł). Ponadto nieprawidłowo zaksięgowano kwotę wpłaty 800 zł za pobyt w mieszkaniu chronionym na zmniejszenie wydatków.

⁶¹ Było to niezgodne z art. 11 ust. 1 oraz art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.).

**Zaległości w opłatach za
pobyt w mieszkaniu
chronionym i
prowadzenie działań
egzekucyjnych**

5.5.10. W 12 z 21 OPS stwierdzono powstanie zaległości z tytułu nieegzekwowania lub nieskutecznego egzekwowania należności za pobyt w mieszkaniu chronionym⁶². Pracownicy socjalni podejmowali szereg działań mających na celu wyeliminowanie zjawiska zalegania z opłatami. Działania te polegały m.in. na nauce mieszkańców, w szczególności osób opuszczających pieczę zastępczą, prowadzenia własnego budżetu, terminowego regulowania zobowiązań, przypominaniu o obowiązku regulowania należności, kontaktowaniu się z mieszkańcami w celu ponaglenia zobowiązanego do zapłaty, uzyskiwaniu pisemnego oświadczenia, w którym dłużnicy wskazywali termin spłaty zaległości oraz prowadzeniu innych czynności przewidzianych do wyegzekwowania zaległości. W trzech OPS stwierdzono, brak podejmowania właściwych działań w celu wyegzekwowania zaległych płatności.

Na przykład:

- W OPS w Zabrze wobec siedmiu dłużników nie zastosowano działań określonych w wewnętrznych regulacjach, a w konsekwencji nie prowadzono postępowania egzekucyjnego wobec dłużników. Wynikało to, jak wyjaśniono m.in. z nieskuteczności dotychczas prowadzonych postępowań, wyższych od istniejących zobowiązań potencjalnych kosztów postępowania egzekucyjnego, czy braki kadrowe Ośrodka.
- W OPS w Rybniku nie dochodzono należności i nie prowadzono egzekucji administracyjnej wobec 10 z 15 dłużników, których zadłużenie wynosiło od 156,41 zł do 533,13 zł. Według wyjaśnień przyczyną niedochodzenia należności była niemożność ustalenia miejsca pobytu osób opuszczających mieszkania chronione.
- W OPS w Kędzierzynie-Koźlu nie zostały podjęte czynności zmierzające do ustalenia i wyegzekwowania należności rozłożonej na raty w wysokości 312,19 zł od jednego dłużnika, który opuścił mieszkanie chronione. Wynikało to m.in. z nieobecności pracownika zajmującego się sprawą.

5.5.11. W związku z nieterminowymi wpłatami należności z tytułu opłat za pobyt w mieszkaniu chronionym w czterech OPS naliczono odsetki od nieterminowo wpłat, pomimo że przepisy ustawy o pomocy społecznej nie przewidują takiej możliwości.

Na przykład:

- W OPS w Kędzierzynie-Koźlu w okresie 2015 – 30 czerwca 2018 r. naliczono łącznie 305,85 zł odsetek.
- W OPS w Nidzicy w okresie objętym kontrolą łącznie naliczono 80,96 zł odsetek.

**Odsetki od
nieterminowych
płatności**

5.6. NADZÓR GMIN NAD JEDNOSTKAMI ZARZĄDZAJĄCYMI GMINNYM ZASOBEM MIESZKANIOWYM ORAZ PROWADZĄCYMI MIESZKANIA CHRONIONE

W ocenie NIK nadzór gmin nad dziewięcioma spośród 11 skontrolowanych jednostek zarządzających ich komunalnym zasobem mieszkaniowym, był niewystarczający. W odniesieniu do nadzoru sprawowanego nad ośrodkami pomocy społecznej, w ocenie NIK, w przypadku ośmiu gmin, nadzór ten powinien zostać wzmocniony.

Z ustaleń kontroli wynika, że podstawową formą nadzoru nad jednostkami zarządzającymi, w imieniu gminy, komunalnym zasobem mieszkaniowym oraz nad ośrodkami pomocy społecznej w zakresie prowadzenia mieszkań

⁶² Kontroli poddano stan zaległości oraz działania podejmowane w gminie w celu wyeliminowania zjawiska zalegania z opłatami.

chronionych była: analiza składanych sprawozdań i raportów oraz spotkania bezpośrednie, na których omawiano bieżące sprawy. Ustalono także, iż przeprowadzano kontrole dotyczące różnych aspektów działalności tych jednostek.

Na przykład:

- W mieście Płock, Wydział Kontroli Urzędu Miasta przeprowadził w Biurze Zarządzania Nieruchomościami Gminy jedną kontrolę pn. Zarządzanie gminnym zasobem nieruchomości w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. W ramach zaleceń pokontrolnych wskazano m.in. na konieczność doprecyzowania zapisu Regulaminu przyznawania punktów decydujących o kolejności umieszczania na liście osób uprawnionych do przydziału lokalu oraz konieczność umieszczania podpisu umożliwiającego identyfikację osoby weryfikującej wnioski dotyczące wynajmu lub zamiany mieszkania.
- W mieście Radom Biuro Kontroli Urzędu Miejskiego przeprowadziło jedną kontrolę w Miejskim Zarządzie Lokalami w Radomiu w zakresie windykacji należności gminnych oraz wybranych zagadnień gospodarki finansowej za 2014 r. W zaleceniach pokontrolnych wskazano m.in. na potrzebę monitorowania płatności wynikających z podpisanych ugód w zakresie spłaty zadłużenia z tytułu czynszów, weryfikację przejętych sald należności z tytułu najmu lokali pod kątem ich ewentualnego przedawnienia, umorzenia lub dalszych działań windykacyjnych.
- W mieście Zabrze Biuro Kontroli Urzędu przeprowadziło dwie kontrole w Jednostce Gospodarowania Nieruchomościami w Zabrzu (JGN) w zakresie realizacji planu finansowego, spraw organizacyjnych oraz stosowania procedur kontroli zarządczej. Ponadto Wydział Zarządzania Nieruchomościami Urzędu przeprowadził w JGN 48 kontrole wykonania 240 jednostkowych spraw z zakresu gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład zasobu gminy. Kontrole te nie wykazały nieprawidłowości.
- W gminie Nidzica w ramach audytu wewnętrznego z 2016 r. dokonano oceny skuteczności i efektywności działań windykacyjnych podejmowanych przez Przedsiębiorstwo Usługowe Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. z siedzibą w Nidzicy⁶³ w zakresie ściągłości opłat czynszowych. Wydane zalecenia dotyczyły m.in. wprowadzenia procedur windykacji należności czynszowych, doprecyzowania polityki rachunkowości w kwestii ewidencjonowania należności czynszowych, organizacji procesu umożliwiającego skuteczną egzekucję kosztów wezwań do zapłaty.

Brak wystarczającego nadzoru NIK stwierdziła m.in. w odniesieniu do następujących jednostek:

- W mieście Płock – nad ZBK w zakresie prowadzenia ksiąg obiektu budowlanego oraz braku świadectwa charakterystyki energetycznej dla jednego budynku (z 12 objętych badaniem), a także nad OPS w zakresie nieuprawnionego naliczania odsetek od nieterminowo wpłaconych należności z tytułu opłat za pobyt w mieszkaniu chronionych oraz pobierania odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym od osób, których dochód nie przekraczał kryterium dochodowego,
- W mieście Zabrze – nad JGN w zakresie działań windykacyjnych oraz niewykonania zaleceń z kontroli okresowych stanu technicznego budynków, a także nad OPS w zakresie egzekwowania należności z tytułu opłat za korzystanie ze wsparcia w mieszkaniach chronionych,
- W mieście Bielsko-Biała – nad ZGM w zakresie prowadzenia ksiąg obiektu budowlanego, przeprowadzania kontroli okresowych stanu technicznego trzech budynków przez osoby uprawnione, wykonywania zaleceń z kontroli okresowych stanu technicznego budynków,
- W mieście Rybnik – nad ZGM w zakresie utrzymywania odpowiedniego stanu technicznego 14 budynków gdyż dopuszczono do nadmiernego pogorszenia ich właściwości użytkowych i sprawności technicznej, przeprowadzania i dokumentowania kontroli rocznych budynków,

⁶³ Od dnia 30 grudnia 2013 r., zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej Gminy Nidzica, gospodarowanie i zarządzanie nieruchomościami komunalnymi i gminnym zasobem mieszkaniowym należało do zadań Przedsiębiorstwo Usługowe Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. z siedzibą w Nidzicy.

prowadzenia ksiąg obiektu budowlanego, a także nad OPS w zakresie niedochodzenia należności i nieprowadzenia egzekucji wobec przeterminowanych należności,

- W gminie Strzelce Opolskie- nad GZMK w zakresie wykonywania zaleceń z kontroli okresowych, prowadzenia ksiąg obiektu budowlanego oraz uzyskania świadectw energetycznych budynków,
- W gminie Szprotawa – nad ZN w zakresie windykacji należności z tytułu niepłaconych czynszów, wykonywania zaleceń z kontroli budynków oraz uzyskania świadectw energetycznych budynków dla 2 budynków.
- W mieście Radom nad OPS w zakresie prawidłowości wyliczenia wysokości opłat za pobyt jednej osoby w mieszkaniu chronionym
- W gminie Kędzierzyn-Koźle nad OPS w zakresie działań windykacyjnych, nieuprawnionego naliczania odsetek od nieterminowo wpłaconych należności z tytułu opłat za pobyt w mieszkaniu chronionych.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1 METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli była ocena, czy gminy prawidłowo realizują zadania z zakresu gospodarki mieszkaniowej.
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania: • Czy gminy zgodnie z przepisami, rzetelnie i gospodarnie zarządzają gminnym zasobem mieszkaniowym? • Czy gminy rzetelnie realizują zadania w zakresie utrzymania i eksploatacji gminnych zasobów mieszkaniowych? • Czy mieszkania chronione i osoby w nich zamieszkujące są otoczone wymaganą pomocą i nadzorem?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto łącznie 54 jednostki, tj. urzędy gmin/miast, jednostki gospodarujące mieszkaniowym zasobem gminy i ośrodki pomocy społecznej w siedmiu województwach (kujawsko-pomorskim, lubelskim, lubuskim, mazowieckim, opolskim, śląskim oraz warmińsko-mazurskim). Gminy do kontroli zostały wybrane w sposób celowy spośród gmin, które prowadzą mieszkania chronione.
Kryteria kontroli	Czynności kontrolne prowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności stosownie do art. 5 ust. 2 ustawy o NIK oraz na podstawie art. 2 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 3 ustawy o NIK w przypadku kontroli w jednostce zarządzającej gminnym zasobem mieszkaniowym, która działała w formie spółki prawa handlowego z uwzględnieniem kryteriów legalności i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęto lata 2015-2018 (do 30 czerwca 2018 r. lub do czasu zakończenia czynności kontrolnych w poszczególnych jednostkach). Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 1 czerwca do 3 października 2018 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W trakcie kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK, zasięmano informacji od jednostek zarządzających gminnym zasobem mieszkaniowym w przypadku, gdy nie prowadzono w tej jednostce czynności kontrolnych.
Pozostałe informacje	W kontroli uczestniczyły: Departament Administracji Publicznej oraz sześć Delegatur NIK w: Bydgoszczy, Katowicach, Lublinie, Olsztynie, Opolu i Zielonej Górze. W kontroli przeprowadzonej w Zakładzie Gospodarki Mieszkaniowej w Rybniku powołano specjalistę w zakresie budownictwa. Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych złożyli kierownicy czterech kontrolowanych jednostek tj.: 1. Prezydent Miasta Radomia w odniesieniu do dwóch ustaleń kontroli uznanych za nieprawidłowości, a dotyczących dwóch zapisów w uchwale Rady Miejskiej w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Radomia, tj. ✓ przepisu przyznającego pierwszeństwo zawarcia umowy najmu na czas nieoznaczony osobom, które spłaciły zadłużenie czynszowe za poprzedniego najemcę na podstawie przyjętego zobowiązania uzgodnionego z wynajmującym, ✓ przepisu, że w przypadku nieprzyjęcia przez osobę posiadającą pozytywną opinię Społecznej Komisji Mieszkaniowej trzech kolejnych propozycji wynajmu lokalu, osobą taką skreśla się z wykazu osób oczekujących na przydział mieszkania.

Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK uchwałą z dnia 14 listopada 2018 r. oddalił zastrzeżenia.

2. Dyrektor Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Rybniku w odniesieniu do treści wystąpienia pokontrolnego w zakresie:
 - ✓ wyprowadzenia przez NIK błędnego – zdaniem wnoszącego zastrzeżenia - skutku z ustalonego stanu faktycznego w opisie nieprawidłowości polegającej na nierealizowaniu Wieloletniego Programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym oraz zasobem tymczasowych pomieszczeń miasta Rybnik na lata 2014-2018⁶⁴ w zakresie zwiększania liczby pomieszczeń tymczasowych,
 - ✓ fragmentu oceny ogólnej wystąpienia o treści: „Dopuszczono do nadmiernego pogorszenia właściwości użytkowych i sprawności technicznej 14 spośród 27 zamieszkałych budynków objętych szczegółowym badaniem, przez co budynki te mogły zagrażać bezpieczeństwu osób w nich mieszkających”,
 - ✓ opisu stanu faktycznego dot. przeprowadzania kontroli rocznych i pięcioletnich stanu technicznego budynków, z treści którego wynika, że od ostatniej takiej kontroli stanu technicznego do czasu wszczęcia kontroli NIK, minęło odpowiednio: w przypadku pięciu budynków więcej niż rok i w przypadku pięciu budynków więcej niż pięć lat.

Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK uchwałą z dnia 22 listopada 2018 r. oddalił zastrzeżenia.

3. Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Płocku w odniesieniu do nieprawidłowości polegającej na pobieraniu opłat za pobyt w mieszkaniu chronionym od osób, których dochód nie przekraczał kryterium dochodowego, co było niezgodne z art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK uchwałą z dnia 7 listopada 2018 r. oddalił zastrzeżenie.

4. Prezydent Miasta Kędzierzyn-Koźle w zakresie przyjętej w wystąpieniu pokontrolnym formuły opisowej oceny ogólnej.

Postanowieniem z dnia 30 października 2018 r. p.o. Dyrektora Delegatury NIK w Opolu odmówił przyjęcia zgłoszonych zastrzeżeń jako wniesionych po terminie.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Wyniki kontroli przedstawiono w 54 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano ogółem 110 wniosków pokontrolnych. Z uwagi na specyfikę przedmiotu kontroli, ocena ogólna kontrolowanej działalności została sformułowana w formie opisowej. Wg stanu na dzień 28 stycznia 2019 r. zrealizowano 49 wniosków, w trakcie realizacji pozostawały 44 wnioski, a nie zrealizowano 17 wniosków.

Wnioski pokontrolne dotyczyły przede wszystkim:

- opracowywanie i uchwalanie wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, stosownie do wymogów ustawy o zasobie mieszkaniowym,
- podjęcie działań w celu utworzenia mieszkań socjalnych oraz pomieszczeń tymczasowych,
- rzetelną weryfikację spełniania przez osoby zakwalifikowane do zawarcia umowy najmu kryteriów uprawniających do przydziału mieszkań komunalnych lub lokali socjalnych,

⁶⁴ Zwany dalej *Wieloletnim Programem* – przyjęty uchwałą nr 575/XXXIX/2013 Rady Miasta Rybnika z dnia 23 października 2013 r. i zmieniony uchwałą nr 638/XLII/2017 Rady Miasta Rybnika z dnia 16 listopada 2017 r.

- przydzielanie wnioskodawcom lokali z zasobu mieszkaniowego w oparciu o zasady – kryteria określone w uchwale organu stanowiącego gminy w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład tego zasobu,
- terminowe podejmowanie działań w celu egzekwowania zaległości z tytułu czynszów,
- prowadzenie ksiąg obiektu budowlanego zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego,
- zapewnienie poddawania budynków zasobu mieszkaniowego wszystkim kontrolom prawidłowości użytkowania i stanu technicznego, wymaganych ustawą Prawo budowlane,
- podjęcia działań w celu zapewnienia bezpiecznego i prawidłowego stanu technicznego zamieszkałych budynków, w tym wykonywanie zaleceń sformułowanych w wyniku przeglądów budynków,
- sporządzanie charakterystyk energetycznych budynków, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o charakterystyce energetycznej budynków,
- określanie wysokości opłat za pobyt w mieszkaniach chronionych zgodnie z zasadami wskazanymi w uchwale organu stanowiącego gminy,
- określanie kosztów utrzymania mieszkań chronionych w kwocie zgodnej z rzeczywiście poniesionymi opłatami,
- zaprzestanie pobierania opłat za pobyt w mieszkaniu chronionym od osób, których dochody nie przekraczają kryterium ustawowego,
- zaprzestanie naliczania odsetek z tytułu nieterminowego regulowania zaległości z tytułu opłat za miejsce w mieszkaniu chronionym,
- dokonywanie wymaganych przepisami uzgodnień przez skierowaniem osoby do mieszkania chronionego
- podejmowanie działań w celu egzekwowania zaległości z tytułu opłat za pobyt w mieszkaniu chronionym.

NIK zwróciła się również do wybranych losowo gmin w Polsce, nieobjętych niniejszą kontrolą (600 gmin), z prośbą o przekazanie informacji dotyczących mieszkaniowego zasobu gmin, w tym jego stanu, liczby osób oczekujących, finansowych aspektów gospodarowania tym zasobem. Informacje w tym zakresie zostały zebrane za pomocą kwestionariusza, który został udostępniony w formie elektronicznej. Kwestionariusz, wypełniło łącznie 445 gmin (74,2%), w tym:

- 58 gmin miejskich (77,3%),
- 105 gmin miejsko-wiejskich (72,4 %),
- 282 gminy wiejskie (74,2%).

Najwyższa zwrotność została osiągnięta w gminach w województwach małopolskim i świętokrzyskim (powyżej 90%), zaś najniższa w województwie podlaskim (62,5%).

Wykaz jednostek kontrolowanych

L.p.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej, do którego skierowano wystąpienie	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Departament Administracji Publicznej	Urząd Miasta Płocka	Andrzej Nowakowski	opisowa
2.		Zarząd Budynków Komunalnych w Płocku	Ewa Lewandowska	pozytywna
3.		Miejski Ośrodek Pomocy	Mirosław Chyba	pozytywna mimo stwierdzonych

		Społecznej w Płocku		nieprawidłowości
4.		Urząd Miasta w Radomiu	Radosław Witkowski	opisowa
5.		Miejski Zarząd Lokalami w Radomiu	Sławomir Stanik	opisowa
6.		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Radomiu	Marcin Gierczak	pozytywna mimo stwierdzenia nieprawidłowości
7.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Urząd Miasta Inowrocławia	Ryszard Brejza	opisowa
8.		Inowrocławska Gospodarka Komunalna i Mieszkaniowa Sp. z o.o.	Krzysztof Kuźmiński	opisowa
9.		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Inowrocławiu	Jadwiga Kalinowska	pozytywna
10.		Urząd Gminy Nowa Wieś Wielka	Wojciech Oskwarek	opisowa
11.		Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Nowej Wsi Wielkiej	Grażyna Wojtera-Moskal	pozytywna
12.		Urząd Miejski w Sępólnie Krajeńskim	Waldemar Stupałkowski	opisowa
13.		Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o w Sępólnie Krajeńskim	Dariusz Krakowiak	pozytywna
14.		Ośrodek Pomocy Społecznej w Sępólnie Krajeńskim	Izabela Fröhlke	pozytywna
15.	Delegatura NIK w Katowicach	Urząd Miejski w Bielsku-Białej	Jacek Krywult	opisowa
16.		Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Bielsku-Białej	Jacek Kiecak	opisowa
17.		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Bielsku-Białej	Aleksandra Ciaciura	pozytywna
18.		Urząd Miasta Rybnika	Piotr Kuczera	opisowa
19.		Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Rybniku	Artur Gliwicki	opisowa
20.		Ośrodek Pomocy Społecznej w Rybniku	Jerzy Kajzerek	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
21.		Urząd Miejski w Zabrze	Małgorzata Mańka-Szulik	opisowa

22.		Jednostka Gospodarowania Nieruchomościami w Zabrze	Tomasz Saternus	opisowa
23.		Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Zabrze	Danuta Dymek	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
24.		Urząd Gminy w Izbicy	Jerzy Lewczuk	opisowa
25.		Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Izbicy	Magdalena Przysiężniak	opisowa
26.		Urząd Miejski w Józefowie	Roman Dziura	opisowa
27.	Delegatura NIK w Lublinie	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Józefowie	Ewa Kwidzińska	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
28.		Urząd Miasta Krasnystaw	Hanna Małgorzata Mazurkiewicz	opisowa
29.		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Krasnymstawie	Mariusz Antoniak	opisowa
30.		Urząd Miasta w Działdowie	Grzegorz Mrowiński	opisowa
31.		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Działdowie	Małgorzata Szymańska	pozytywna
32.		Urząd Miejski w Nidzicy	Jacek Kosmala	opisowa
33.		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Nidzicy	Danuta Kamińska	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
34.	Delegatura NIK w Olsztynie	Urząd Miejski Orneta	Ireneusz Popiel	opisowa
35.		Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Ornie	Henryka Wołodźko	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
36.		Urząd Miasta Ostrołęki	Janusz Kotowski	opisowa
37.		Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Ostrołęce	Elżbieta Mierzejewska-Nicewicz	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
38.		Urząd Miasta Kędzierzyn-Koźle	Sabina Nowosielska	opisowa
39.	Delegatura NIK w Opolu	Miejski Zarząd Budynków Komunalnych w Kędzierzynie-Koźlu	Stanisław Węgrzyn	opisowa
40.		Miejski Ośrodek Pomocy	Danuta Ceglarek	opisowa

		Społecznej w Kędzierzynie-Koźlu		
41.		Urząd Miasta i Gminy w Krapkowicach	Andrzej Kasiura	opisowa
42.		Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Krapkowicach	Józef Piosek	opisowa
43.		Ośrodek Pomocy Społecznej w Krapkowicach	Marlena Kornaś	opisowa
44.		Środowiskowy Dom Samopomocy w Krapkowicach	Aleksandra Mrosek	opisowa
45.		Urząd Miejski w Strzelcach Opolskich	Tadeusz Goc	opisowa
46.		Gminny Zarząd Mienia Komunalnego w Strzelcach Opolskich	Ewa Hałek	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
47.		Ośrodek Pomocy Społecznej w Strzelcach Opolskich	Czesława Krasa	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
48.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Urząd Gminy Przytoczna	Bartłomiej Kucharyk	opisowa
49.		Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Przytocznej	Agnieszka Matusiewicz	pozytywna mimo stwierdzenia nieprawidłowości
50.		Urząd Miejski w Słubicach	Tomasz Ciszewicz	opisowa
51.		Ośrodek Pomocy Społecznej w Słubicach	Alina Baldys	negatywna
52.		Urząd Miejski w Szprotawie	Józef Rubacha	opisowa
53.		Szprotawski Zarząd Nieruchomościami Chrobry Sp. z o.o.	Kazimierz Sutor	opisowa
54.		Ośrodek Pomocy Społecznej w Szprotawie	Tadeusz Pozaroszczuk	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości

6.2 ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego

Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie związane z gospodarowaniem mieszkaniowym zasobem gminy jest **ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego**. Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 tej ustawy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w tej ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach.

Zgodnie z art. 4 ust. 3 ww. ustawy gmina wykonuje zadania określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób. Na realizację zadań określonych w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy gminy mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa (art. 4 ust. 4).

Stosownie do art. 5 ust. 2 ww. ustawy umowa o odpłatne używanie lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy lub innych jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem lokalu socjalnego lub lokalu związanego ze stosunkiem pracy, może być zawarta wyłącznie na czas nieoznaczony, chyba że zawarcia umowy na czas oznaczony żąda lokator. Właściciel nie może uzależnić zawarcia umowy od złożenia przez lokatora ww. żądania (art. 5 ust. 3).

Zgodnie z art. 6a ust. 1 i 2 ww. ustawy, wynajmujący jest obowiązany do zapewnienia sprawnego działania istniejących instalacji i urządzeń związanych z budynkiem umożliwiającym najemcy korzystanie z wody, paliw gazowych i ciekłych, ciepła, energii elektrycznej, dźwigów osobowych oraz innych instalacji i urządzeń stanowiących wyposażenie lokalu i budynku określone odrębnymi przepisami. W razie oddania w najem lokalu opróżnionego przez dotychczasowego najemcę, wynajmujący jest obowiązany wymienić zużyte elementy wyposażenia lokalu.

W art. 6a ust. 3 ww. ustawy określone zostały główne obowiązki wynajmującego do których należy m.in.:

- 1) utrzymanie w należytym stanie, porządku i czystości pomieszczeń i urządzeń budynku, służących do wspólnego użytku mieszkańców, oraz jego otoczenia;
- 2) dokonywanie napraw budynku, jego pomieszczeń i urządzeń, o których mowa w pkt 1, oraz przywrócenie poprzedniego stanu budynku uszkodzonego, niezależnie od przyczyn, z tym że najemcę obciąża obowiązek pokrycia strat powstałych z jego winy;
- 3) dokonywanie napraw lokalu, napraw lub wymiany instalacji i elementów wyposażenia technicznego w zakresie nieobciążającym najemcy, a zwłaszcza: a) napraw i wymiany wewnętrznych instalacji: wodociągowej, gazowej i ciepłej wody – bez armatury i wyposażenia, a także napraw i wymiany wewnętrznej instalacji kanalizacyjnej, centralnego ogrzewania wraz z grzejnikami, instalacji elektrycznej, anteny zbiorczej – z wyjątkiem osprzętu; b) wymiany pieców grzewczych, stolarki okiennej i drzwiowej oraz podłóg, posadzek i wykładzin podłogowych, a także tynków.

Obowiązki najemcy zostały określone w art. 6b ww. ustawy i obejmują m.in. utrzymywanie lokalu oraz pomieszczenia, do używania których jest uprawniony, we właściwym stanie technicznym i higieniczno-sanitarnym określonym odrębnymi przepisami⁶⁵ oraz przestrzeganie porządku domowego oraz dbanie i ochrona przed uszkodzeniem lub dewastacją części budynku

⁶⁵ M.in. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych (Dz. U. Nr 74, poz. 836, ze zm.)

przeznaczone do wspólnego użytku, jak dźwigi osobowe, klatki schodowe, korytarze, pomieszczenia zsypów, inne pomieszczenia gospodarcze oraz otoczenie budynku (art. 6b ust. 1).

Stosownie do art. 6d ww. ustawy najemca może wprowadzić w lokalu ulepszenia tylko za zgodą wynajmującego i na podstawie pisemnej umowy określającej sposób rozliczeń z tego tytułu.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy jeżeli 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.

W wyroku nakazującym opróżnienie lokalu, zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy, sąd orzeka o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. Obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu.

Zgodnie z art. 18 ust. 5 ustawy, jeżeli gmina nie dostarczyła lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku, właścicielowi przysługuje roszczenie odszkodowawcze do gminy na podstawie art. 417 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁶⁶.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ww. ustawy w celu realizacji zadań, o których mowa w art. 4 omawianej ustawy (tj. tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej), gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy. Lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy, z wyjątkiem lokali socjalnych i lokali, o których mowa w art. 20 ust. 3 tej ustawy, tj. lokale przeznaczone do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy, mogą być wynajmowane tylko na czas nieoznaczony (art. 20 ust. 2).

Stosownie do art. 20 ust. 2a ustawy w celu wykonywania zadań, o których mowa w art. 4 tej ustawy, gmina może także wynajmować lokale od innych właścicieli i podnajmować je osobom, których gospodarstwa domowe osiągają niski dochód. Od podnajemców, o których mowa w ust. 2a, gmina może pobierać czynsz niższy niż ten, który sama opłaca właścicielowi lokalu (art. 20 ust. 2b).

Zgodnie z art. 20 ust. 3 ustawy rada gminy może wydzielić w zasobie mieszkaniowym lokale przeznaczone do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy.

Stosownie do art. 21 ust. 1 ustawy rada gminy uchwała:

- 1) wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy;
- 2) zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel; w razie gdy 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.

Zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat. W artykule tym określono również główne elementy jakie powinien zawierać wieloletni program, o którym mowa powyżej.

W art. 21 ust. 3 ustawy określono główne elementy jakie powinny zawierać zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Na podstawie art. 22 ww. ustawy z zasobu mieszkaniowego gmina wydziela część lokali, które przeznacza się na wynajem jako lokale socjalne. Umowę najmu lokalu socjalnego, zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy, zawiera się na czas oznaczony. Zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy umowa najmu lokalu socjalnego,

⁶⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.

z zastrzeżeniem art. 14 ust. 1 tej ustawy, 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. 3 pkt 1 ustawy.

Stosownie do art. 23 ust. 3 ustawy umowę najmu lokalu socjalnego można po upływie oznaczonego w niej czasu przedłużyć na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy. W razie wzrostu dochodów gospodarstwa domowego najemcy ponad wysokość określoną w uchwale rady gminy uzasadniającej oddanie w najem lokalu socjalnego od dnia ustania najmu do czasu opróżnienia takiego lokalu stosuje się przepisy art. 18 ust. 1 i 2 tej ustawy.

Zgodnie z art. 23 ust. 4 ustawy stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym.

Prawo do lokalu socjalnego, zgodnie z art. 24 ustawy, nie przysługuje osobie, która samowolnie zajmuje lokal i wobec której sąd nakazał opróżnienie lokalu, chyba że przyznanie lokalu socjalnego byłoby w świetle zasad współżycia społecznego szczególnie usprawiedliwione.

Zgodnie z art. 25 ustawy gmina może wypowiedzieć najem lokalu socjalnego bez zachowania terminu wypowiedzenia, jeżeli najemca uzyskał tytuł prawny do innego lokalu i może używać tego lokalu.

Na podstawie art. 25a ustawy gmina tworzy zasób tymczasowych pomieszczeń, które przeznacza się na wynajem. Umowę najmu tymczasowego pomieszczenia zawiera się na czas oznaczony, nie krótszy niż miesiąc i nie dłuższy niż sześć miesięcy (art. 25b). Umowę najmu tymczasowego, zgodnie z art. 25c ustawy, zawiera się z osobą, wobec której wszczęto egzekucję na podstawie tytułu wykonawczego, w którym orzeczono obowiązek opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, bez prawa do lokalu socjalnego lub zamiennego.

Ustawa Prawo budowlane

W ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane uregulowano m.in. sprawy związane z obowiązkami właścicieli odnośnie przeprowadzania obowiązkowych kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych.

Zgodnie z art. 61 ustawy właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany:

- 1) utrzymywać i użytkować obiekt zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 5 ust. 2 Prawa budowlanego;
- 2) zapewnić, dochowując należytej staranności, bezpieczne użytkowanie obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury, takich jak: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska ziemi, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, pożary lub powodzie, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska.

Zgodnie z art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli:

- 1) okresowej, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego:
 - a) elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu,
 - b) instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska,
 - c) instalacji gazowych oraz przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych);
- 2) okresowej, co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia; kontrolą tą powinno być objęte

również badanie instalacji elektrycznej i piorunochronnej w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uziemień instalacji i aparatów;

3) okresowej w zakresie, o którym mowa w pkt 1, co najmniej dwa razy w roku, w terminach do 31 maja oraz do 30 listopada, w przypadku budynków o powierzchni zabudowy przekraczającej 2000 m² oraz innych obiektów budowlanych o powierzchni dachu przekraczającej 1000 m²; osoba dokonująca kontroli jest obowiązana bezzwłocznie pisemnie zawiadomić organ nadzoru budowlanego o przeprowadzonej kontroli;

4) bezpiecznego użytkowania obiektu każdorazowo w przypadku wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 61 pkt 2 Prawa budowlanego, tj. takich jak: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska ziemi, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, pożary lub powodzie;

4a) w przypadku zgłoszenia przez osoby zamieszkujące lokal mieszkalny znajdujący się w obiekcie budowlanym o dokonaniu nieuzasadnionych względami technicznymi lub użytkowymi ingerencji lub naruszeń, powodujących, że nie są spełnione warunki określone w art. 5 ust. 2 ustawy.

Kontrole, o których mowa w art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego, zgodnie z art. 62 ust. 4 tej ustawy, przeprowadzają osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności, z zastrzeżeniem art. 62 ust. 5-6a omawianej ustawy. Zgodnie z art. 62 ust. 5 Prawa budowlanego kontrole stanu technicznego instalacji elektrycznych, piorunochronnych i gazowych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. c i pkt 2 tej ustawy, mogą przeprowadzać osoby posiadające kwalifikacje wymagane przy wykonywaniu dozoru nad eksploatacją urządzeń, instalacji oraz sieci energetycznych i gazowych.

Zgodnie z art. 62 ust. 6 Prawa budowlanego kontrolę stanu technicznego przewodów kominowych, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. c tej ustawy, powinny przeprowadzać:

1) osoby posiadające kwalifikacje mistrza w rzemiośle kominarskim – w odniesieniu do przewodów dymowych oraz grawitacyjnych przewodów spalinowych i wentylacyjnych;

2) osoby posiadające uprawnienia budowlane odpowiedniej specjalności – w odniesieniu do przewodów kominowych, o których mowa w pkt 1, oraz do kominów przemysłowych, kominów wolno stojących oraz kominów lub przewodów kominowych, w których ciąg kominowy jest wymuszony pracą urządzeń mechanicznych.

Zgodnie z art. 62 ust. 1a Prawa budowlanego w trakcie kontroli, o której mowa w art. 62 ust. 1 tej ustawy, należy dokonać sprawdzenia wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli.

Zgodnie z art. 63 ust. 1 Prawa budowlanego właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany przechowywać przez okres istnienia obiektu dokumenty, o których mowa w art. 60 Prawa budowlanego, oraz opracowania projektowe i dokumenty techniczne robót budowlanych wykonywanych w obiekcie w toku jego użytkowania. Zgodnie z przywołanym art. 60 inwestor, oddając do użytkowania obiekt budowlany, przekazuje właścicielowi lub zarządcy obiektu dokumentację budowy i dokumentację powykonawczą. Przekazaniu podlegają również inne dokumenty i decyzje dotyczące obiektu, a także, w razie potrzeby, instrukcje obsługi i eksploatacji: obiektu, instalacji i urządzeń związanych z tym obiektem.

Stosownie do art. 70 ust. 1 Prawa budowlanego właściciel, zarządca lub użytkownik obiektu budowlanego, na których spoczywają obowiązki w zakresie napraw, określone w przepisach odrębnych bądź umowach, są obowiązani w czasie lub bezpośrednio po przeprowadzonej kontroli, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1-4a Prawa budowlanego, usunąć stwierdzone uszkodzenia oraz uzupełnić braki, które mogłyby spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska,

a w szczególności katastrofę budowlaną, pożar, wybuch, porażenie prądem elektrycznym albo zatrucie gazem.

Zgodnie z art. 70 ust. 2 Prawa budowlanego obowiązek, o którym mowa w ust. 1 art. 70 omawianej ustawy, powinien być potwierdzony w protokole z kontroli obiektu budowlanego. Osoba dokonująca kontroli jest obowiązana bezzwłocznie przesłać kopię tego protokołu do organu nadzoru budowlanego. Organ nadzoru budowlanego, po otrzymaniu kopii protokołu, przeprowadza bezzwłocznie kontrolę obiektu budowlanego w celu potwierdzenia usunięcia stwierdzonych uszkodzeń oraz uzupełnienia braków, o których mowa w art. 70 ust. 1 Prawa budowlanego.

Zgodnie z art. 64 ust. 1 Prawa budowlanego właściciel lub zarządca jest obowiązany prowadzić m.in. dla każdego budynku książkę obiektu budowlanego, stanowiącą dokument przeznaczony do zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w okresie użytkowania obiektu budowlanego.

Do książki obiektu budowlanego, zgodnie z art. 64 ust. 3 Prawa budowlanego, dołączane są protokoły z kontroli obiektu budowlanego, w tym protokoły z kontroli systemu ogrzewania i systemu klimatyzacji, o których mowa w art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków, oceny i ekspertyzy dotyczące jego stanu technicznego, świadectwo charakterystyki energetycznej oraz dokumenty, o których mowa w art. 60 Prawa budowlanego.

Zgodnie z art. 65 Prawa budowlanego właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany udostępniać dokumenty, o których mowa w ww. art. 64 ust. 3 tej ustawy, przedstawicielom organu nadzoru budowlanego oraz innych jednostek organizacyjnych i organów upoważnionych do kontroli utrzymania obiektów budowlanych we właściwym stanie technicznym oraz do kontroli przestrzegania przepisów obowiązujących w budownictwie.

Wzór oraz szczegółowe zasady prowadzenia książki obiektu budowlanego zostały określone **w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego**. Zgodnie z przepisami tego rozporządzenia, książka obiektu powinna być założona w dniu przekazania obiektu budowlanego do użytkowania i systematycznie prowadzona przez okres jego użytkowania (§ 2). Zgodnie z § 5 rozporządzenia wpisy do książki obejmują m.in. protokoły kontroli oraz badań określonych w art. 62 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego oraz przeprowadzonych remontów i przebudowy obiektu.

rozporządzenie Ministra
Infrastruktury w sprawie
książki obiektu
budowlanego

Na podstawie art. 7 ust. 3 pkt 1 Prawa budowlanego Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał **rozporządzenie z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych**. Rozdział 2 tego rozporządzenia reguluje sprawy związane z okresowymi kontrolami budynku. Zgodnie z § 4 ust. 1- 3 tego rozporządzenia w celu właściwego użytkowania budynku należy przeprowadzać kontrole okresowe. Kontrole te powinny być przeprowadzane w porze wiosennej. Osoba przeprowadzająca kontrolę okresową budynku powinna przed jej rozpoczęciem zapoznać się z protokołami z poprzednich kontroli, z protokołami odbioru robót remontowych wykonanych w budynku w okresie od poprzedniej kontroli, zgłoszeniami użytkowników lokali dotyczącymi usterek, wad, uszkodzeń lub zniszczeń elementów budynku.

rozporządzenie Ministra
spraw wewnętrznych i
Administracji w sprawie
warunków technicznych
użytkowania budynków
mieszkalnych

Obowiązek prowadzenia mieszkań chronionych nakłada na gminy **ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej**, określając w art. 17 ust. 1 pkt 12, że do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy prowadzenie i zapewnienie miejsc w mieszkaniach chronionych.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 tej ustawy⁶⁷, pobyt w mieszkaniu chronionym może być przyznany osobie, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebuje wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu, ale nie wymaga usług w zakresie świadczonego przez jednostkę całodobowej opieki, w szczególności osobie z zaburzeniami psychicznymi, osobie opuszczającej pieczę zastępczą w rozumieniu przepisów o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, zakład dla nieletnich, a także cudzoziemcowi, który uzyskał w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c) lub d) ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach⁶⁸.

Zgodnie z art. 53 ust. 2 mieszkanie chronione jest formą pomocy społecznej przygotowującą osoby tam przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zastępującą pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę. Mieszkanie chronione zapewnia warunki samodzielnego funkcjonowania w środowisku, w integracji ze społecznością lokalną.

Na podstawie art. 97 ust. 1 omawianej ustawy opłatę za pobyt w mieszkaniach chronionych ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług. Osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego. Zgodnie z art. 97 ust. 5 ustawy rada gminy ustala w drodze uchwały, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych.

Na podstawie ustawy z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją programu "Za życiem"⁶⁹ znówelizowano m.in. art. 53 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z tą nowelizacją, od 1 marca 2018 r., mieszkanie chronione w zależności od celu udzielania wsparcia, prowadzone jest jako mieszkanie chronione treningowe lub mieszkanie chronione wspierane (art. 53 ust. 3 po nowelizacji).

Zgodnie z art. 53 ust. 7 tej ustawy (po nowelizacji) decyzję o skierowaniu do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym wydaje się na czas określony.

Stosownie do art. 53 ust. 8 ustawy o pomocy społecznej (po nowelizacji) w stosunku do osób, które posiadają orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, a także w szczególnie uzasadnionych przypadkach w stosunku do innych osób, może być wydana decyzja o skierowaniu do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym wspieranym na czas nieokreślony.

Zgodnie z art. 53 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej (po nowelizacji) decyzja o skierowaniu osoby do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym wydawana jest po dokonaniu uzgodnień pomiędzy pracownikiem socjalnym podmiotu kierującego, pracownikiem socjalnym jednostki organizacyjnej pomocy społecznej prowadzącej mieszkanie chronione lub organizacji pożytku publicznego prowadzącej mieszkanie chronione a osobą ubiegającą się o skierowanie do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym lub jej przedstawicielem ustawowym.

⁶⁷ W brzmieniu obowiązującym do 28 lutego 2018 r.

⁶⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 2094.

⁶⁹ Dz. U. poz. 1292.

rozporządzenie Ministra
Pracy i Polityki Społecznej
w sprawie mieszkań
chronionych

Na podstawie art. 53 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej (przed nowelizacją) Minister Pracy i Polityki Społecznej wydał **rozporządzenie z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych**. Rozporządzenie określa rodzaj i zakres wsparcia świadczonego w mieszkaniach chronionych oraz warunki kierowania i pobytu w mieszkaniach chronionych (§ 1).

Decyzję o skierowaniu do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym, zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia, wydaje się osobom pełnoletnim na czas określony.

Osobom niezdolnym do pracy z tytułu wieku, osobom niepełnosprawnym, osobom z zaburzeniami psychicznymi w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego oraz osobom chorym, w uzasadnionych przypadkach, może być wydana decyzja o skierowaniu do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym na czas nieokreślony (§ 3 ust. 2).

Zgodnie z § 3 ust. 3 oraz ust. 4 pkt 1-6 rozporządzenia decyzja o skierowaniu osoby do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym wydawana jest po dokonaniu uzgodnień pomiędzy pracownikiem socjalnym jednostki organizacyjnej pomocy społecznej prowadzącej mieszkanie chronione a osobą ubiegającą się o skierowanie do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym lub jej przedstawicielem ustawowym, a uzgodnienia te mają formę pisemną i dotyczą:

- 1) celu pobytu;
- 2) okresu pobytu;
- 3) rodzaju i zakresu świadczonego wsparcia;
- 4) odpłatności osoby korzystającej ze wsparcia;
- 5) sposobu usprawiedliwiania nieobecności w mieszkaniu chronionym;
- 6) zasad i sposobu realizacji programu usamodzielniania osoby lub programu wspierania osoby.

Rodzaj i zakres świadczonego wsparcia, zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia, mogą ulegać zmianom w zależności od oceny sytuacji osoby korzystającej ze wsparcia w mieszkaniu chronionym, dokonywanej co najmniej raz na trzy miesiące.

Stosownie do § 4 ust. 2 rozporządzenia oceny, o której mowa w § 4 ust. 1, dokonują wspólnie pracownik socjalny, osoba korzystająca ze wsparcia w mieszkaniu chronionym lub jej przedstawiciel ustawowy i osoba odpowiedzialna za realizację programu usamodzielniania lub programu wspierania wyznaczona przez podmiot prowadzący mieszkanie chronione. Zmiany, o których mowa w § 4 ust. 1 rozporządzenia, wprowadzane są w drodze uzgodnień, które mają formę pisemną (§ 4 ust. 3).

Zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia w jednym mieszkaniu chronionym świadczone jest wsparcie skierowane do osób o zbliżonych potrzebach, z uwzględnieniem możliwości realizacji celów wsparcia, określonych w art. 53 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej.

Wyposażenie pomieszczeń i pokoi mieszkalnych w mieszkaniu chronionym, zgodnie z § 6 ust. 2 rozporządzenia, uwzględnia podstawowe potrzeby i możliwości osób skierowanych, przy czym jedno mieszkanie chronione przeznaczone jest dla nie mniej niż 3 osób, a minimalna powierzchnia użytkowa dla jednej osoby nie może być mniejsza niż 12 m².

Mieszkanie chronione, oprócz pomieszczeń mieszkalnych, ma kuchnię lub wnękę kuchenną, łazienkę, ustęp wydzielony lub miskę ustępową w łazience oraz przestrzeń komunikacji wewnętrznej (§ 6 ust. 3). Wymiary pomieszczeń w mieszkaniu chronionym umożliwiają wykonanie manewru wózkem inwalidzkim w miejscach zmiany kierunku ruchu (§ 6 ust. 4).

Zgodnie z § 7 rozporządzenia termin dostosowania warunków pobytu w mieszkaniach chronionych upłynął z dniem 31 grudnia 2014 r.

Dnia 26 kwietnia 2018 r. wydano nowe rozporządzenie w sprawie mieszkań chronionych. Różnicą w stosunku do poprzedniego rozporządzenia jest określenie maksymalnej liczby osób w mieszkaniu, tj. zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia liczba osób w mieszkaniu chronionym nie może być wyższa niż siedem.

Zgodnie z § 6 ust. 3 wszystkie pomieszczenia w mieszkaniu chronionym, w którym ze wsparcia korzystają osoby niepełnosprawne ruchowo, są pozbawione barier architektonicznych i dostępne dla tych osób z zewnątrz.

W obecnie obowiązującym rozporządzeniu zrezygnowano też z obowiązku dokonywania co najmniej raz na 3 miesiące oceny sytuacji osoby korzystającej ze wsparcia.

6.3 WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1234, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1508, ze zm.).
4. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1134).
5. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych (Dz. U. Nr 74, poz. 836, ze zm.).
6. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych (Dz. U. poz. 305).
Rozporządzenie to zostało uchylone z dniem 1 marca 2018 r.
7. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie mieszkań chronionych (Dz. U. poz. 822).

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. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
9. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Sejmowa Komisja Infrastruktury
11. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
12. Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
13. Senacka Komisja Budżetu i Finansów Publicznych
14. Senacka Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
15. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
16. Senacka Komisja Infrastruktury
17. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
18. Minister Inwestycji i Rozwoju
19. Minister Finansów
20. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji