



LPO-4101-006-00/2014
Nr ewid. 175/2014/P/14/104/LPO

Informacja o wynikach kontroli

WYKONYWANIE PRZEZ WYBRANE GMINY OBOWIĄZKU ZAPEWNIENIA LOKALI SOCJALNYCH I POMIESZCZEŃ TYMCZASOWYCH

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

Dyrektor Delegatury NIK w Poznaniu
Andrzej Aleksandrowicz

Akceptuję:

Wojciech Kutyla

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 22.12.14r.

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

www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	5
1.1. Temat i numer kontroli.....	5
1.2. Tło badanej problematyki i uzasadnienie podjęcia kontroli.....	5
1.3. Cele kontroli.....	5
1.4. Zakres podmiotowy kontroli i okres objęty kontrolą	6
1.5. Podstawa prawna, kryteria kontroli	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	7
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	8
3. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI.....	10
3.1. Efekty działań podejmowanych przez gminy w celu zapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych	10
3.1.1. Zasób lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych.....	10
3.1.2. Zapotrzebowanie na lokale socjalne i pomieszczenia tymczasowe	12
3.1.3. Skuteczność działań w zakresie zapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych	13
3.1.4. Strategie i programy gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym	15
3.1.5. Pozostałe problemy związane z wywiązywaniem się kontrolowanych gmin z obowiązku zapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych	16
3.2. Działania gmin w zakresie ustalania i wypłaty odszkodowań oraz ograniczenia kosztów związanych z wypłacanymi odszkodowaniami	17
4. INFORMACJE DODATKOWE	21
4.1. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	21
5. ZAŁĄCZNIKI	22

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Ustawa o ochronie praw lokatorów	ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 150)
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 (art. 2 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy)
Tymczasowe pomieszczenie	pomieszczenie nadające się do zamieszkania, posiadające dostęp do źródła zaopatrzenia w wodę i do ustępu, chociażby te urządzenia znajdowały się poza budynkiem, oświetlenie naturalne i elektryczne, możliwość ogrzewania, niezawilgocone przegrody budowlane oraz zapewniające możliwość zainstalowania urządzenia do gotowania posiłków, zapewniające co najmniej 5 m ² powierzchni mieszkalnej na jedną osobę i w miarę możliwości znajdujące się w tej samej lub pobliskiej miejscowości, w której dotychczas zamieszkiwały osoby przekwaterowywane (art. 2 ust. 1 pkt 5a ww. ustawy)
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 ww. ustawy)
Osoba bezdomna	osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowana na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych, a także osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym i zameldowana na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania (art. 6 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej ¹)
Noclegownia	budynek lub wyodrębnione części budynku, przeznaczone do udzielania noclegu osobom bezdomnym, wraz z pomieszczeniami pomocniczymi niezbędnymi do prawidłowego funkcjonowania noclegowni (art. 2 pkt 2 ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych ²)

¹ Dz.U. z 2013 r., poz.182, ze zm.

² Dz.U. z 2006 r. Nr 251, poz. 1844, ze zm.

1.1 Temat i numer kontroli

Wykonywanie przez wybrane gminy obowiązku zapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych (P/14/104).

1.2 Tło badanej problematyki i uzasadnienie podjęcia kontroli

Gmina, na zasadach i w przypadkach przewidzianych w przepisach prawa, powinna zapewnić lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokajać potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Ponieważ zasób mieszkaniowy gmin jest ograniczony, nie są one w stanie wywiązywać się z nałożonych przez prawo obowiązków, co powoduje wydłużanie się listy osób oczekujących na lokale socjalne. Szczególnie kłopotliwy jest obowiązek dostarczania przez gminy lokali socjalnych na potrzeby wyroków eksmisyjnych. Sądy bowiem często orzekają o prawie eksmitowanego do lokalu socjalnego. Niedostarczenie w takim przypadku lokalu socjalnego daje prawo właścicielowi do żądania odszkodowania od gmin. Ma to również przełożenie na powagę orzeczonych wyroków eksmisyjnych. Problem odpowiedzialności odszkodowawczej gmin zwiększył się z dniem 16 listopada 2011 r., gdy zaczęły obowiązywać przepisy, na mocy których ustawodawca nałożył na gminy obowiązek utworzenia zasobu pomieszczeń tymczasowych, które gminy mają obowiązek wskazać na wniosek komornika przeprowadzającego eksmisję dłużnika nieuprawnionego do otrzymania lokalu socjalnego. Ustawodawca nie zadbał o przekazanie gminom środków na pozyskanie takich pomieszczeń. W efekcie gminy często nie są w stanie dostarczyć eksmitowanym pomieszczeń tymczasowych, co naraża je na odpowiedzialność odszkodowawczą na takich samych zasadach, jak w przypadku niewywiązywania się z obowiązku dostarczenia lokali socjalnych. Taka sytuacja może generować kolejne problemy, gdyż komornik będzie przeprowadzał eksmisje dłużników do noclegowni lub schronisk. Może to skutkować nasileniem się zjawiska bezdomności.

Kontrolę niniejszą przeprowadzono z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli w ramach przyjętego priorytetu w działalności kontrolnej NIK na 2014 r. pn.: „Zapewnienie poprawy warunków życia obywateli w warunkach bieżącej i długookresowej stabilności finansowej państwa”. Uzasadnieniem jej podjęcia był społeczny i finansowy wymiar prowadzonej przez gminy gospodarki mieszkaniowej, a także duże ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w tym zakresie, na co wskazywały wyniki dotychczasowych kontroli NIK³, wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich, liczne interpelacje poselskie i doniesienia medialne.

1.3 Cele kontroli

Celem głównym kontroli była ocena skuteczności działania gmin w zakresie zapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych oraz ograniczenia negatywnych skutków finansowych i społecznych wynikających z niewywiązywania się z tego zadania.

W szczególności oceną objęto działania gmin w zakresie:

- pozyskania niezbędnych lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych,
- przeciwdziałania bezdomności,
- ustalania i wypłaty odszkodowań oraz ograniczania kosztów z tym związanych.

³ W tym kontrola nr 179/2010/P/10/151/LLO, nr 170/2011/P/11/108/KIN, nr 185/2012/P/12/069/KIN

1.4 Zakres podmiotowy kontroli i okres objęty kontrolą

Do kontroli wytypowanych zostało 10 gmin⁴. Czynności kontrolne przeprowadzono w 13 jednostkach (w tym: w dziewięciu urzędach miast i czterech podmiotach, którym powierzone zostały do realizacji zadania objęte zakresem kontroli). Kontrolą objęto lata 2011–2013.

1.5 Podstawa prawna, kryteria kontroli

Kontrole w jst, samorządowych jednostkach organizacyjnych oraz samorządowych osobach prawnych podjęte zostały na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵ i prowadzone były pod względem legalności, rzetelności i gospodarności.

⁴ Podstawowym kryterium wyboru była liczba mieszkańców gminy. Wybierano gminy liczące ok. 200 tys. mieszkańców i powyżej oraz gminy o liczebności od 50 tys. do 200 tys. mieszkańców. Wykaz jednostek objętych kontrolą przedstawiony został w załączniku nr 2 do Informacji.

⁵ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

Podejmowane przez kontrolowane gminy działania nie doprowadziły do zaspokojenia potrzeb w zakresie lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych oraz nie ograniczyły kwot wypłacanych odszkodowań w związku z ich brakiem. Gminy prawidłowo prowadziły natomiast postępowania w zakresie ustalenia i wypłaty odszkodowań z tytułu niezapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych oraz ograniczyły koszty związane z wypłatą odszkodowań.

1. W badanym okresie zasób lokali socjalnych kontrolowanych gmin zwiększył się o 19%, ale na skutek wzrastającego zapotrzebowania na te lokale (o 11%) – nie pokryło to istniejących potrzeb. W dziewięciu gminach liczba lokali socjalnych zwiększyła się łącznie o 762, a w jednej – zmniejszyła o 156 lokali. Osiągany przez gminy stopień zaspokojenia potrzeb na lokale socjalne i pomieszczenia tymczasowe miał wpływ na wysokość wypłacanych przez nie odszkodowań. Gmina, w której wskaźnik zaspokojenia potrzeb na lokale socjalne wzrósł w latach 2011–2013 z 56% do 65% (najwyższy spośród kontrolowanych gmin), a poziom zaspokojenia potrzeb na pomieszczenia tymczasowe wyniósł na koniec 2013 r. 24%, wypłaciła w latach 2011–2013 łącznie 137 tys. zł odszkodowań z tytułu niezapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych (wraz z odsetkami i kosztami sądowymi). Natomiast gmina, w której zasób lokali socjalnych zmniejszył się, przez co nastąpił spadek stopnia zaspokojenia potrzeb z 25% do 17% (najniższy spośród kontrolowanych gmin), a poziom zaspokojenia potrzeb na pomieszczenia tymczasowe był praktycznie zerowy, wypłaciła w powyższym okresie kwotę 6 271 tys. zł. Zasób pomieszczeń tymczasowych w kontrolowanych gminach był niewystarczający, co powodowało, że osoby uprawnione do ich otrzymania były eksmitowane do noclegowni. Zwiększało to problem bezdomności osób eksmitowanych. Wzrost liczby pomieszczeń tymczasowych odnotowano jedynie w trzech gminach, ale w przypadku dwóch gmin, był on niewielki. Dwie z kontrolowanych gmin nie posiadały żadnych pomieszczeń tymczasowych (str. 10–11).
2. Głównym źródłem zapotrzebowania na lokale socjalne były wyroki eksmisyjne z orzeczonym prawem do lokalu socjalnego (liczba wyroków wzrosła o 8%). Ważnym źródłem zapotrzebowania były także wnioski o najem lokalu socjalnego z mieszkaniowego zasobu gminy. Lista osób oczekujących na lokale socjalne z tego tytułu wydłużyła się o 35%. W związku z niedoborem tych lokali, średni czas oczekiwania na realizację wyroków eksmisyjnych wynosił 2 lata i 6 miesięcy, a w skrajnych przypadkach sięgał nawet 20 lat. Połowa skontrolowanych gmin nierzetelnie ustalała zapotrzebowanie na lokale socjalne i pomieszczenia tymczasowe. W przypadku gminy Mielec skutkowało to podaniem nierzetelnych danych we wnioskach złożonych do Banku Gospodarstwa Krajowego o wsparcie finansowe budownictwa socjalnego (str. 12–13).
3. W związku z niezapewnieniem lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych gminy płaciły wysokie odszkodowania właścicielom mieszkań zajmowanych przez osoby z wyrokami eksmisyjnymi. Kwota wydana z tego tytułu przez 9 kontrolowanych gmin wyniosła 42 182 tys. zł, w tym 2 784 tys. zł kosztów sądowych i 2 778 tys. zł odsetek. Gminy prawidłowo ustalały i wypłacały odszkodowania. Zawierane ugody pozasądowe ograniczały koszty związane z ich wypłatą. Stosowane procedury umożliwiły rzetelne ustalenie odpowiedzialności odszkodowawczej gmin i zapewniły bezsporność kwoty ustalonego odszkodowania. Przy wzroście kwoty odszkodowań o 1 555 tys. zł w 2013 r., w porównaniu do 2011 r., kwota wypłaconych kosztów sądowych zmniejszyła się o 56 tys. zł, a odsetek o 202 tys. zł (str. 17–20).

4. Skontrolowane gminy, poza jedną, opracowały wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem, wskazując w nich zamierzone działania w celu zmniejszenia niedoboru lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych. Spośród sześciu gmin, które wskazały w wieloletnim programie zamierzone do osiągnięcia cele, cztery ich nie osiągnęło. W sześciu gminach (z dziewięciu) programy nie zawierały niektórych wymaganych przepisami elementów. W programach tych nie ujmowano m.in. kwestii dotyczących pomieszczeń tymczasowych, co także mogło mieć wpływ na niski w tych gminach stopień realizacji zadań w zakresie ich zapewnienia (str. 15–16).
5. Żadna spośród skontrolowanych gmin nie określiła czytelnych kryteriów decydujących o kolejności zasiedlania lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych, co rodziło ryzyko dowolności w ich przyznawaniu. Problemem w zakresie racjonalnej gospodarki zasobem mieszkaniowym gmin była duża liczba lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych zajętych bez tytułu prawnego, bez ważnych umów (str. 16–17).
6. Spośród pięciu gmin, w których sformułowane zostały wnioski pokontrolne w wyniku poprzednich kontroli NIK, w czterech zostały one w całości zrealizowane, co wpłynęło na poprawę skuteczności działania trzech kontrolowanych gmin. W jednym przypadku stwierdzono, że wniosek o dostosowanie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy do wymagań art. 21 ust. 2 pkt 1 i 7 ustawy o ochronie praw lokatorów nie został zrealizowany, a prace w tym zakresie prowadzone są w sposób przewlekły (str. 21).
7. Finansowe skutki niezapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych przez kontrolowane jednostki wyniosły łącznie 42 182 tys. zł (str. 17).

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

Kontrola wskazała obszary⁶, w których stosowane przez gminy rozwiązania są niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa (zawieranie umów z czynszem socjalnym w lokalach, które nie należały do wydzielonego zasobu lokali socjalnych, czy najem pomieszczeń tymczasowych w lokalach socjalnych). Było to spowodowane stale rosnącym zapotrzebowaniem na lokale socjalne i pomieszczenia tymczasowe. Kontrola wskazała także obszary ograniczające skuteczność działań gmin w celu zaspokojenia potrzeb w zakresie lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych, m.in. brak skutecznej kontroli, czy lokale socjalne zajmują osoby, którym rzeczywiście należy się taka pomoc. Stwierdzone przypadki niewłaściwego gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym, w tym naruszania przez gminy zasad wynajmowania lokali socjalnych, zwłaszcza w zakresie kontroli społecznej nad rozpatrywanymi wnioskami o najem, wskazują na ryzyko nadmiernej dowolności w przydzielaniu lokali socjalnych.

Kontrola potwierdziła zasadność zgłaszanych już poprzednio przez NIK wniosków⁷, dotyczących m.in.:

- umożliwienia gminom weryfikacji – w trakcie trwania umowy najmu – kryteriów uprawniających do otrzymania pomocy mieszkaniowej z zasobów gminy;
- wzmocnienia kontroli społecznej w obszarze rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali mieszkalnych, w tym poprzez informowanie przez organ wykonawczy gminy o osobach

⁶ Zarówno niniejsza kontrola, jak i poprzednia kontrola NIK nr ewid. 185/2012/P/12/069/KIN z grudnia 2012 r.

⁷ Informacje o wynikach kontroli: nr ewid. 170/2011/P/11/108/KIN ze stycznia 2012 r. oraz 185/2012/P/12/069/KIN z grudnia 2012 r.

zakwalifikowanych do udzielenia pomocy mieszkaniowej i sposobie realizacji tej pomocy, a także przez szczegółowe określenie procedur dotyczących kontroli społecznej w toku rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali mieszkalnych.

W dniu 18 października 2012 r. Komitet Rady Ministrów zdjął z porządku obrad dokument stanowiący założenia projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (KMR-24-188-12). Proponowane w nim zmiany, w pewnym zakresie stanowiły realizację ww. wniosków NIK. W dokumencie tym postulowano m.in. wprowadzenie dla gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego obowiązku zawierania umów na czas oznaczony, nie krótszy niż rok i nie dłuższy niż 5 lat, mającego na celu umożliwienie gminom weryfikacji spełnienia przez najemców kryterium dochodowego i zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób rzeczywiście niebędących w stanie samodzielnie zapewnić sobie mieszkania. Zaproponowano także rezygnację z pojęcia „lokalu socjalnego” i zastąpienie go pojęciem „najem socjalny”, w celu umożliwienia objęcia umowami najmu socjalnego każdego lokalu komunalnego.

Nadal aktualne pozostają wskazane powyżej wnioski systemowe stawiane we wcześniejszych kontrolach NIK. Konieczne jest zatem podjęcie i sprawne przeprowadzenie przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju działań w celu dokonania zmian w ustawie o ochronie praw lokatorów w zakresie: poszerzenia uprawnień gmin do weryfikacji zasadności przyznanej pomocy mieszkaniowej oraz wzmocnienia kontroli społecznej nad decyzjami w zakresie udzielonej pomocy mieszkaniowej.

Ponadto, wyniki niniejszej kontroli wskazują na potrzebę wprowadzenia do systemu prawnego rozwiązań stosowanych już przez część gmin i kwestionowanych dotychczas przez NIK ze względu na brak podstaw prawnych⁸, a polegających na stworzeniu możliwości zawierania umów najmu lokalu socjalnego na każdy lokal (odejście od formalnego wydzielenia zasobu lokali socjalnych), przy uwzględnieniu kryteriów materialnych (spełnienie ustalonych kryteriów dochodowych w celu możliwości najmu lokalu socjalnego).

Aktualny pozostaje także wniosek skierowany po poprzednich kontrolach NIK do wojewodów o doprowadzenie – w ramach sprawowanego nadzoru – do zgodności wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy z przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów.

⁸ Informacje o wynikach kontroli nr ewid. 185/2012/P/12/069/KIN z grudnia 2012 r.

3.1 Efekty działań podejmowanych przez gminy w celu zapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych

3.1.1. Zasób lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych

W gminach objętych kontrolą zasób lokali socjalnych sukcesywnie się zwiększał, z 3 133 w 2011 r., do 3 739 w 2013 r. (o 19%), przy czym wzrosło również (co prawda w mniejszym stopniu – o 11%) zapotrzebowanie na lokale socjalne z 6 340 gospodarstw domowych oczekujących na taki lokal na koniec 2011 r., do 7 007 – na koniec 2013 r.

Największy wzrost zasobu lokali socjalnych, z 627 do 1 130 (o 80%), odnotowała gmina Poznań, co skutkowało wzrostem stopnia zaspokojenia potrzeb z 22% do 33%⁹. Spośród ośmiu gmin, w których zasób lokali socjalnych zwiększył się od 1% do 18%, w czterech gminach skutkowało to wzrostem stopnia zaspokojenia potrzeb (w Tarnowie z 56% do 65%, Łomży z 39% do 43%, Krośnie z 39% do 41% i Mielcu z 35% do 39%). W przypadku dwóch gmin, mimo zwiększenia liczby lokali socjalnych, stopień zaspokojenia potrzeb w kontrolowanym okresie zmniejszył się (w Białymstoku z 61% do 53% oraz Sosnowcu z 36% do 31%). W dwóch gminach stopień realizacji zadania utrzymywał się na stałym poziomie (w gminie Oświęcim 52% oraz gminie Piła 19%).

Tylko w przypadku gminy Bytom zasób lokali socjalnych zmniejszył się z 435 do 279 (o 156 lokali), co spowodowało spadek stopnia zaspokojenia potrzeb z 25% do 17%. Wynikało to z dużej ilości lokali socjalnych wyłączonych z eksploatacji ze względu na zły stan techniczny oraz brak środków na ich remont. Kontrolowana jednostka wskazywała także na spadek liczby zawieranych umów najmu lokali socjalnych, co było wynikiem zmiany zasad określonych w uchwale Rady Miejskiej Bytomia, polegającej na skróceniu maksymalnego czasu obowiązywania tych umów. W efekcie, duża liczba umów najmu lokali socjalnych wygasła bez możliwości przedłużenia na kolejny okres, a lokale te nadal zajmowane były przez dotychczasowych lokatorów bez tytułu prawnego. Ponadto, w związku z katastrofą budowlaną na osiedlu górniczym w Bytomiu-Karbiu, wskutek eksplozji górniczej w tym rejonie, w latach 2011–2012 konieczne było wykwaterowanie 215 rodzin i zaspokojenie ich potrzeb mieszkaniowych.

Największą liczbę lokali socjalnych kontrolowane gminy pozyskały w wyniku zamiany lokali¹⁰ (469 lokali, tj. 44% łącznie pozyskanych¹¹) oraz w wyniku adaptacji lub modernizacji istniejących budynków, lokali i innych obiektów stanowiących własność gminy (434 lokale, tj. 40% łącznie pozyskanych). Lokale socjalne pozyskiwano także w wyniku działalności inwestycyjnej (16%). Efektem budownictwa socjalnego realizowanego przez gminy Mielec, Krosno i Bytom było 81 lokali socjalnych, a gminy Poznań, Sosnowiec i Oświęcim dokonały zakupu kontenerów mieszkalnych, pozyskując w ten sposób 95 lokali socjalnych. W sporadycznych przypadkach lokale socjalne były nabywane na wolnym rynku (2 lokale zakupiła gmina Krosno) lub zostały przejęte od Skarbu Państwa (5 lokali przejęła gmina Tarnów). Gminy radziły sobie z problemem niedoboru lokali socjalnych także poprzez wynajem lokali od innych podmiotów, np. gmina Białystok wynajmowała około 100, a gmina Sosnowiec – około 40 lokali rocznie.

⁹ Zapotrzebowanie na lokale socjalne zaspokojone przez gminę, do całości zapotrzebowania (zaspokojonego i niezaspokojonego).

¹⁰ Najemcom lokali z zasobu komunalnego gminy, którzy nie zalegali z zapłatą czynszu i byli zainteresowani podwyższeniem standardu mieszkania, oferowano mieszkania w budynkach nowo wybudowanych lub zrewitalizowanych. Zwalniane w ten sposób lokale powiększały zasób lokali socjalnych.

¹¹ Najwięcej: Poznań – 199, Białystok – 163.

Skontrolowane gminy w niewielkim stopniu wywiązywały się z nałożonego z dniem 16 listopada 2011 r. obowiązku utworzenia zasobu pomieszczeń tymczasowych dla osób objętych wyrokiem eksmisyjnym bez prawa do lokalu socjalnego. Zadanie to najskuteczniej realizowała gmina Tarnów (24% zaspokojonych potrzeb), a najwyższą dynamikę wzrostu w tym zakresie odnotowano w gminie Poznań, w której stan zaspokojenia potrzeb na pomieszczenia tymczasowe zwiększył się z 7% w 2011 r. do 23% w 2013 r. Największe problemy w realizacji tego zadania wystąpiły w gminie Sosnowiec i Bytom, w których wskaźnik zaspokojenia potrzeb na pomieszczenia tymczasowe był praktycznie zerowy.

W latach 2011–2013, zasób pomieszczeń tymczasowych w kontrolowanych gminach zwiększył się z 57 do 96 (w tym z 30 do 64 w gminie Poznań, z 0 do 3 w gminie Piła i z 3 do 7 w gminie Sosnowiec), przy zapotrzebowaniu sięgającym 1 358 wyroków w 2011 r. i wzrastającym do 1 423 w 2013 r. (z tego w gminie Poznań 402 wyroki w 2011 r. i 318 w 2013 r.). Pozostałe gminy posiadały na koniec 2013 r. od jednego (w gminie Łomża) do dziewięciu (w gminie Tarnów) pomieszczeń tymczasowych. W gminie Bytom, spośród czterech pomieszczeń tymczasowych, tylko jedno i to tylko na koniec 2011 r., zajmowane było na podstawie umowy najmu. Pozostałe, w całym okresie objętym kontrolą, zajmowane były bez tytułu prawnego. Gmina Mielec przez cały okres objęty kontrolą nie posiadała pomieszczeń tymczasowych. Eksmitowanych kierowano do baraków mieszkalnych, stanowiących zasób lokali socjalnych gminy Mielec.

Pomieszczenia tymczasowe pozyskiwane były głównie poprzez system zamiany, a także wynajem od innych podmiotów. W największym stopniu z rozwiązania tego korzystała gmina Poznań, która wynajmowała w 2012 r. – 27, a w 2013 r. – 30 pomieszczeń tymczasowych.

Stopień zaspokojenia potrzeb na lokale socjalne i pomieszczenia tymczasowe wynikał z ograniczonej ilości środków finansowych, które kontrolowane gminy mogły przeznaczyć na ich pozyskanie (inwestycje, remonty) oraz utrzymanie istniejącego zasobu. Gminy, w pierwszej kolejności zabezpieczały środki na wydatki bieżące wszystkich jednostek organizacyjnych, w celu zapewnienia ciągłości ich działania. Dużą część środków finansowych, którymi dysponowały gminy pochłaniały inwestycje (wraz z infrastrukturą towarzyszącą), korzystające z zewnętrznego wsparcia finansowego (środki unijne). Planując wydatki, gminy kierowały się zasadą finansowania zadań służących wszystkim mieszkańcom (m.in. drogi, opieka społeczna, oświata), co powodowało przesuwanie kwestii mieszkaniowych na dalszy plan. Problemem w pozyskaniu lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych był także brak zainteresowania niektórych spółdzielni mieszkaniowych wynajmem lokali na te cele (np. w gminie Krosno¹², Oświęcim). Niewywiązywanie się przez gminy z obowiązku zapewnienia pomieszczeń tymczasowych, w ocenie NIK, wydaje się być także wynikiem niewielkiej skali roszczeń odszkodowawczych kierowanych przez wierzycieli wyroków eksmisyjnych z prawem do pomieszczenia tymczasowego (w porównaniu do eksmisji z prawem do lokali socjalnych).

¹² W gminie Krosno wystąpiły także protesty mieszkańców przeciw usytuowaniu w ich sąsiedztwie kontenerów mieszkalnych z przeznaczeniem na pomieszczenia tymczasowe.

3.1.2. Zapotrzebowanie na lokale socjalne i pomieszczenia tymczasowe

Głównym źródłem wzrostu zapotrzebowania na lokale socjalne były wyroki eksmisyjne z prawem do lokalu socjalnego. I tak:

- na koniec 2011 r. na realizację oczekiwało 5 306 wyroków, a na koniec 2013 r. – 5 725 wyroków (wzrost o 8%). Wzrost zapotrzebowania wystąpił w sześciu kontrolowanych gminach¹³ – największy w gminie Sosnowiec (o 255 lokali). W gminie Poznań liczba niezrealizowanych wyroków eksmisyjnych z prawem do lokalu socjalnego wzrosła z 2 251 w 2011 r. do 2 488 w 2012 r. Dzięki znacznemu zwiększeniu zasobu lokali socjalnych, w 2013 r. nastąpił w gminie Poznań znaczący spadek niezrealizowanych wyroków eksmisyjnych – do 2 283 wyroków z prawem do lokalu socjalnego.

Dodatkowym źródłem zapotrzebowania na lokale socjalne były wnioski składane na podstawie uchwał rad gmin w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. W latach 2011–2013 liczba wniosków o najem lokalu socjalnego wzrosła z 688 do 930 (o 35%). Gminy były także zobowiązane dostarczyć lokale socjalne z innych tytułów, głównie z powodu nieodpowiedniego stanu technicznego zajmowanych lokali. Liczba gospodarstw domowych oczekujących na lokal socjalny z innego tytułu wzrosła z 346 do 352 (o 2%).

W latach 2011–2013, zapotrzebowanie na pomieszczenia tymczasowe zwiększyło się z 1 358 do 1 423, tj. o 5%. Wzrost zapotrzebowania wystąpił w pięciu kontrolowanych gminach¹⁴, największy w Białymstoku (o 84, tj. z 40 do 124) oraz gminie Bytom (o 64, z 362 do 426). Natomiast w gminie Poznań następował stały spadek zapotrzebowania na pomieszczenia tymczasowe – od 402 w 2011 r., 352 w 2012 r., do 318 w 2013 r., co było wynikiem systematycznego zwiększania zasobu pomieszczeń tymczasowych oraz pozyskiwania ich poprzez wynajem w hotelach.

Połowa skontrolowanych gmin nierzetelnie ustalała zapotrzebowanie na lokale socjalne i pomieszczenia tymczasowe, co wynikało głównie z nierzetelnego ewidencjonowania zdarzeń rodzących to zapotrzebowanie i braku weryfikacji tych ewidencji. Na przykład:

- *na liście osób oczekujących na przyznanie lokalu socjalnego, zatwierdzonej przez Prezydenta Miasta Bytomia, spośród 12 przeanalizowanych przypadków dotyczących najstarszych wyroków eksmisyjnych, połowa nie generowała zapotrzebowania na lokale socjalne. W trzech przypadkach, osoby objęte wyrokami opuściły już lokal, z którego miała nastąpić eksmisja, kolejna osoba objęta wyrokiem eksmisyjnym przebywała w Domu Pomocy Społecznej, następna zmarła, a w jednym przypadku wyrok zatwierdzony do realizacji na 2014 r. został już zrealizowany; przydzielono lokal socjalny i nie odnotowano tego faktu w rejestrze wyroków eksmisyjnych. Wynikało to, według wyjaśnień kierownika jednostki kontrolowanej, z braków kadrowych oraz zmian organizacyjnych jakie miały miejsce w Urzędzie Miasta Bytomia;*
- *w gminie Poznań na 40 badanych wyroków eksmisyjnych, dwa wyroki (5%), nie były ujęte w ewidencji prowadzonej przez Zarząd Komunalnych Zasobów Lokalowych sp. z o.o., gdyż – jak podał Prezes Zarządu – wierzyciel dochodził odszkodowania i nie był zainteresowany dostarczeniem lokalu socjalnego, co jednak nie tłumaczy tego zaniedbania formalnego.*

¹³ Piła, Poznań, Sosnowiec, Bytom, Białystok, Krosno.

¹⁴ Piła, Bytom, Tarnów, Białystok i Krosno.

Przykładem dobrej praktyki w zakresie weryfikacji niezrealizowanych wyroków eksmisyjnych, stanowiących źródło zapotrzebowania na lokale socjalne i pomieszczenia tymczasowe, była gmina Poznań. W 2013 r. powołano tam zespół ds. weryfikacji uprawnień do lokalu socjalnego. W wyniku działań zespołu¹⁵, do 31 marca 2014 r. dokonano weryfikacji 1 163 wyroków eksmisyjnych zarejestrowanych w ewidencji i zamknięto ostatecznie 468 spraw, bez konieczności kierowania ich na drogę postępowania sądowego. W wyniku weryfikacji ewidencji stwierdzono m.in., że spośród czterech najstarszych wyroków eksmisyjnych (3 wydane w 1988 r. oraz jeden w 1994 r.), tylko dwa będą podlegały realizacji, gdyż jedna z osób objęta wyrokiem eksmisyjnym nie zamieszkuje już w lokalu, z którego miała nastąpić eksmisja, a kolejna osoba zmarła.

Gminy nie posiadały także rzetelnych danych o zapotrzebowaniu na lokale socjalne, wynikającym ze złożonych wniosków o lokal socjalny na podstawie uchwał rad gmin. W czterech gminach¹⁶, nie ustalano wysokości takiego zapotrzebowania. Wynikało to m.in. z przyjętej zasady przydziału lokali socjalnych tylko osobom eksmitowanym (w gminie Piła) lub pierwszeństwa osób oczekujących na podstawie wyroków eksmisyjnych. Poza tym:

- w gminie Mielec nierzetelnie prowadzona była ewidencja wniosków o przydział lokalu z zasobu gminy. Wnioski archiwizowano w segregatorach, bez podziału na wnioski o lokal komunalny i lokal socjalny. Znajdowały się tam zarówno wnioski oczekujące na rozpatrzenie (w tym z lat 90-tych ubiegłego wieku), jak i rozpatrzone negatywnie. Nie ustalano wysokości rzeczywistego zapotrzebowania na lokale socjalne. Na potrzeby wniosków składanych do Banku Gospodarstwa Krajowego o wsparcie finansowe budownictwa socjalnego, ustalano zapotrzebowanie szacunkowe, na podstawie subiektywnej oceny pracowników, czy dany wnioskodawca kwalifikuje się do najmu lokalu socjalnego, komunalnego, czy w ogóle nie kwalifikuje się do uzyskania mieszkania z zasobu gminy. Na skutek takiej praktyki, Prezydent Miasta Mielca podał nierzetelne dane we wnioskach przekazanych do BGK: w 2010 r. wykazał zapotrzebowanie na lokale socjalne na poziomie 694 wniosków¹⁷, podczas gdy kryteria określone w uchwałach spełniało zaledwie 157 wniosków, a w 2014 r. wykazał zapotrzebowanie na poziomie 577 wniosków, w sytuacji gdy rzeczywiste zapotrzebowanie wynosiło tylko 171. Liczba osób oczekujących na lokal socjalny stanowiła parametr uwzględniany przez BGK przy ocenie wniosku i ustalaniu wysokości dofinansowania. Prezydent Miasta Mielca wyjaśnił, że zawyżenie podanej liczby wniosków wynikało z przyjętej w gminie procedury. Wnioski do BGK zawierały zarówno wnioski o przydział lokali socjalnych, jak i komunalnych, co w ocenie NIK nie uzasadnia stwierdzonej nieprawidłowości. Prezydent Miasta Mielca zobowiązał się do uporządkowania rejestrów wniosków o przydział lokali socjalnych i lokali na czas nieoznaczony oraz weryfikacji zarejestrowanych tam wniosków;
- na listach osób oczekujących na lokal socjalny, sporządzanych przez Miasto Poznań, umieszczano tylko część osób spośród tych, które spełniały kryteria wskazane w uchwałach rady miasta, dotyczących wynajmowania lokali (np. w 2012 r. tylko 7 osób, w 2013 tylko 5 osób), co uzasadniano możliwościami realizacyjnymi Miasta Poznania. Takie ograniczenie liczby osób uprawnionych do najmu lokalu socjalnego nie wynikało jednak z treści tych uchwał.

3.1.3. Skuteczność działań w zakresie zapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych

Średni czas oczekiwania na realizację wyroków eksmisyjnych, na podstawie badanej próby, wynosił w kontrolowanych gminach 2 lata i 6 miesięcy – w przypadku przyznania lokalu socjalnego i około roku

¹⁵ Działania zespołu obejmowały m.in.: przeprowadzanie wywiadów środowiskowych, badania ankietowe, współpracę z instytucjami zewnętrznymi (Wydział Spraw Obywatelskich Urzędu Miasta Poznania, spółdzielnie mieszkaniowe, administracje budynków, MOPR itd.), analizowanie niezrealizowanych wyroków celem wskazania dłużników, których dochód umożliwia złożenie oferty najmu lokalu socjalnego z możliwością przekształcenia go, na wniosek dłużnika, w lokal mieszkalny lub/i wykonania całego lub częściowego remontu przez przyszłego najemcę.

¹⁶ W gminie: Piła, Sosnowiec, Mielec i w latach 2011–2012 w gminie Białystok (w 2013 r., po analizie wniosków złożonych i nierozpatrzonych utworzono dwie listy, tj. oczekujących na lokal komunalny i oddzielnie oczekujących na lokal socjalny).

¹⁷ Z uwagi na niewykorzystanie środków przez gminy wyżej zakwalifikowane niż gmina Mielec, w edycji konkursu o wsparcie finansowe w 2010 r., w wyniku zawyżenia zapotrzebowania nie nastąpiło pobranie wsparcia finansowego z Funduszu Dopłat w nadmiernej wysokości.

w przypadku pomieszczenia tymczasowego. W skrajnych przypadkach sięgał on jednak nawet 20 lat. W gminie Poznań, Sosnowiec i Bytom, na realizację czekało 17 wyroków wydanych w latach 1988–1995 (0,2% zaewidencjonowanych wyroków eksmisyjnych). W ewidencjach tych gmin ujętych było także 126 wyroków wydanych w latach 1996–2000 (1,8% wszystkich wyroków), 2 891 wydanych w latach 2001–2010 (40,4%) i 4 114 wydanych w latach 2011–2013 (57,6%). Na wydłużenie czasu realizacji wyroków eksmisyjnych wpływało także dopuszczenie przez gminy do ponownego zawierania umów najmu po uregulowaniu przez dłużnika zobowiązań. Dłużnicy wielokrotnie nie wywiązywali się ze swoich zobowiązań, co prowadziło do kilkukrotnego odwieszania i zawieszania wykonania wielu wyroków eksmisyjnych. Intencją gmin było jednak zapobieganie konieczności eksmisji (w tym także konieczności zapewnienia lokali socjalnych) oraz pomoc osobom z przejściowymi trudnościami finansowymi.

Liczba wniosków komorników o wskazanie przez kontrolowane gminy pomieszczeń tymczasowych w związku z prowadzonymi postępowaniami egzekucyjnymi (dotyczy zasobu obcego), wzrosła z 38 w 2011 r. do 173 w 2013 r. Tylko w gminie Poznań wszystkie wnioski komornika zostały załatwione przez przedłożenie dłużnikom oferty najmu pomieszczeń tymczasowych (w latach 2011–2013 łącznie 169). Oferty najmu pomieszczeń tymczasowych przedłożone zostały w gminie Poznań także w 628 sprawach dotyczących eksmisji z zasobu własnego gminy (bez wniosku komornika).

W pozostałych gminach, w przypadku 222 wniosków komorników o wskazanie pomieszczenia tymczasowego, w 203 sprawach (91%) gminy poinformowały, że nie dysponują takimi pomieszczeniami. Z tego też względu gminy nie mogły realizować wyroków eksmisyjnych dotyczących własnego zasobu. Po bezskutecznym upływie sześciomiesięcznego terminu oczekiwania na wskazanie przez gminę tymczasowego pomieszczenia¹⁸, w 72 sprawach (32%), komornicy zwrócili się do gmin o wskazanie noclegowni, schroniska lub innej placówki dla osób, którym przysługiwało prawo do otrzymania pomieszczenia tymczasowego, a w 16 sprawach (7%) komornicy zawiadomili gminy o potrzebie zapewnienia pomieszczenia tymczasowego, w związku z usunięciem dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki. Na przykład:

- *w gminie Sosnowiec, na 109 wniosków komorników, urząd wskazał pomieszczenie tymczasowe tylko w jednej sprawie, w ośmiu sprawach pomieszczenia zostały zapewnione przez inne podmioty niż gmina, w pozostałych 100 sprawach, komornicy zostali powiadomieni o braku pomieszczeń tymczasowych dla dłużników. Zastępca Prezydenta Sosnowca podał, że z uwagi na małą liczbę pomieszczeń tymczasowych w stosunku do liczby wyroków eksmisyjnych bez prawa do lokalu socjalnego, gmina Sosnowiec wskazuje pomieszczenia tymczasowe dla dłużników tylko ze swoich zasobów.*

Skontrolowane gminy na ogół radziły sobie z zapewnieniem miejsc w noclegowniach, schroniskach, czy innych tego typu placówkach dla bezdomnych. Najtrudniejsza sytuacja w tym zakresie występowała w gminie Sosnowiec, gdzie z uwagi na brak wolnych miejsc nie zapewniono w 2012 r. 5 miejsc noclegowych (3 wyroki), a w 2013 r. – 64 miejsc (36 wyroków) dla osób eksmitowanych. Jak poinformował Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Sosnowcu, w przypadku braku możliwości zapewnienia miejsca noclegowego, MOPS informował o tym kancelarie komornicze, a te wyznaczały kolejne terminy eksmisji.

Gminy podejmowały szereg działań zmierzających do udzielenia pomocy osobom będącym w trudnej sytuacji życiowej, zagrożonych eksmisją. Działania te polegały m.in. na bieżącym monitorowaniu zaległości i podejmowaniu działań, zanim zaległości przekroczą możliwość ich spłaty przez dłużnika, dopuszczeniu ponownego zawierania umowy najmu na czas nieoznaczony po uregulowaniu zobowiązań, umożliwieniu spłaty zadłużenia w formie odpracowania zaległości, czy też możliwości pracy socjalnej dla osób przeniesionych do pomieszczeń tymczasowych.

3.1.4. Strategie i programy gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym

Skontrolowane gminy opracowały strategie lub wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem¹⁹, wskazując w nich zamierzone działania w celu zmniejszenia niedoboru lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych. Jednak, zamierzenia przyjęte w czterech gminach²⁰ nie wynikały z wcześniejszych analiz i kalkulacji. Sporządzenie takich analiz i kalkulacji powinno przyczynić się do wyboru najefektywniejszych rozwiązań, skutkujących racjonalnym pozyskaniem dodatkowych lokali i pomieszczeń tymczasowych oraz do zabezpieczenia warunków dla bezzwłocznego wykonania eksmisji orzeczonych przez sąd. Tymczasem niektóre z działań zostały przyjęte i wdrożone mimo przekonania, że nie będą one efektywne. Dotyczyło to zakupu przez gminę Oświęcim 10 kontenerów, chociaż w opinii władz gminy – ich budowa i utrzymanie nie miała ekonomicznego uzasadnienia z uwagi na wysokie koszty eksploatacji (są one zasilane energią elektryczną, co w okresie zimowym generuje duże koszty).

W dokumentach strategicznych brakowało konkretnych celów zamierzonych do osiągnięcia²¹, co było wynikiem niechęci gmin do składania deklaracji, w sytuacji braku środków finansowych na ich realizację. Spośród sześciu gmin, które wskazały zamierzone cele, cztery²² ich nie osiągnęły w założonym czasie. Przyczyny tego stanu rzeczy (przesuwania kwestii mieszkaniowych na dalszy plan) zostały wskazane na stronie 11 niniejszej Informacji. W przypadku dwóch gmin²³, odstępstwa od zamierzonych celów były niewielkie.

Większość gmin uzależniało pozyskiwanie lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych od wzrostu liczby nowych lokali wynajmowanych na czas nieoznaczony, do których można przekwaterować osoby z mieszkań o niższym standardzie. Przyjęcie takiej strategii działania wynikało ze struktury zasobu posiadanego przez większość kontrolowanych gmin. Gminy dążyły do przekwalifikowania lokali substandardowych (bez instalacji centralnego ogrzewania, ciepłej wody, toalety) na lokale socjalne. Sporadycznie gminy podejmowały decyzje o budowie nowych budynków socjalnych. Takie działanie uznawane było jednak za niezasadne ekonomicznie, ze względu na wysokie koszty budowy oraz koszt utrzymania budynków. Wskazywano także na akty wandalizmu jakie miały miejsce w nowych budynkach socjalnych.

W sześciu kontrolowanych gminach, uchwalone wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem nie zawierały elementów określonych w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. Dotyczyło to:

- prognozy wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne (Łomża, Sosnowiec, Krosno);
- planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali; planowanej sprzedaży lokali, wysokości kosztów bieżącej eksploatacji, remontów, modernizacji, zarządu nieruchomościami i inwestycyjnych (Łomża, Krosno);
- prognozy wielkości zasobu pomieszczeń tymczasowych (Piła, Sosnowiec, Bytom, Oświęcim, Krosno) – art. 21 ust. 2, w związku z art. 25e ustawy o ochronie praw lokatorów.

¹⁹ Z wyjątkiem gminy Mielec, w której nie uchwalono wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem.

²⁰ Łomża, Oświęcim, Krosno, Mielec.

²¹ Łomża, Poznań, Krosno, Mielec.

²² Piła, Sosnowiec, Bytom, Oświęcim.

²³ Białystok i Tarnów.

Kontrolowane gminy wskazywały, że powyższe zagadnienia wiążą się z koniecznością określenia konkretnych środków finansowych, które należałoby zabezpieczyć w budżecie gminy. W ocenie NIK, nie usprawiedliwia to działania niezgodnego z obowiązującymi przepisami prawa. Zaznaczyć należy także, że przyjęte prognozy (plany) powinny uwzględniać możliwości finansowe gminy.

3.1.5. Pozostałe problemy związane z wywiązywaniem się kontrolowanych gmin z obowiązku zapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych

Żadna z kontrolowanych gmin nie określiła czytelnych kryteriów decydujących o kolejności zasiedlania lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych, co może rodzić ryzyko dowolności w ich przyznawaniu. Gminy, decydując o przydziale lokali socjalnych, kierowały się ogólnie zakreślonymi zasadami racjonalnego gospodarowania zasobem mieszkaniowym, w tym względami ekonomicznymi i społeczno-zdrowotnymi. Uwzględniano wysokość odszkodowania jakie gmina musiałaby zapłacić w przypadku niezapewnienia lokalu, wysokość zadłużenia wobec gminy i szybkość jego wzrostu, a także wnioski wierzycieli lub grup mieszkańców o przyspieszenie eksmisji z uwagi na nieodpowiednie zachowanie osób jej podlegających.

W części gmin ustalono, że pierwszeństwo przydziału lokali socjalnych mają osoby eksmitowane. I tak:

- w gminie Piła, było to niezgodne z uchwałą w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu. Wynikało to jednak z dużej liczby niezrealizowanych wyroków eksmisyjnych, związanych z tym kwot odszkodowań oraz z reguły niskiego standardu lokali przeznaczanych na cele socjalne. Osobom, które złożyły wnioski o lokal z uwagi na sytuację materialną i warunki zamieszkiwania, oferowano lokale komunalne. W 2014 r. dostosowano zapisy uchwały do stosowanej praktyki w tym zakresie;
- w gminie Łomża, ustalając zasadę pierwszeństwa dla osób eksmitowanych, wskazano w uchwale na możliwość zastosowania wyjątku w szczególnych i społecznie uzasadnionych sytuacjach. W latach 2011–2013, na tej podstawie zrealizowane zostały dwa wnioski o przydział lokalu socjalnego. Jednak odbyło się to z naruszeniem zasad określonych w ww. uchwale. Wnioski te, nie zostały umieszczone na rocznej liście zatwierdzonej do realizacji przez Prezydenta Miasta Łomży oraz nie zostały poddane kontroli społecznej. Wynikało to z małej ilości lokali socjalnych i w związku z tym, incydentalnego charakteru przydziału lokali socjalnych na wniosek.

Na problemy związane z brakiem lokali socjalnych wpływ miało niewłaściwe gospodarowanie gminnym zasobem mieszkaniowym, co przejawiało się nieskutecznością w zakresie odzyskiwania bezprawnie zajmowanych lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych. Nieskuteczna była także kontrola zamieszkiwania lokatorów w wynajętych od gminy lokalach socjalnych. I tak:

- w gminie Sosnowiec 44% lokali, które posiadały status lokalu socjalnego, zajmowanych było bez tytułu prawnego²⁴. Zjawisko takie występowało także w dużej skali w gminie Bytom. Ponadto, w gminie Bytom, na cztery pomieszczenia tymczasowe tylko jedno zajmowane było na podstawie umowy najmu (i to tylko w 2011 r.). Gminy nie przedłużały umów najmu tych lokali i pomieszczeń, gdyż najemcy nie przedkładali zaświadczeń o wysokości dochodów, lub ich dochody przekraczały próg uprawniający do zawarcia z nimi takich umów. W sytuacji, gdy lokator nie zwrócił dobrowolnie takiego lokalu, gmina nie mogła nim dysponować na rzecz innych osób oczekujących. Należy także zauważyć, że w wielu takich przypadkach eksmisja może okazać się niezasadna, gdyż sąd – ze względu na szczególne okoliczności określone w ustawie o ochronie praw lokatorów – może wydać orzeczenie o uprawnieniu do lokalu socjalnego;
- w gminie Oświęcim, wynajęty lokal socjalny pozostawał niezamieszany przez prawie 3 lata i dopiero w wyniku złożenia skargi, gmina podjęła działania w celu odzyskania tego lokalu, tj. wypowiedziała umowę najmu, uzyskała tytuł egzekucyjny i przeprowadziła eksmisję. Kontrole zamieszkiwania w lokalach socjalnych przeprowadzane były m.in. w trakcie odczytów wodomierzy, w związku z podaniami mieszkańców o przeprowadzenie remontu, czy zgłoszeń o naruszenie zasad współżycia społecznego, co nie pozwalało na skuteczną weryfikację, czy lokal zajmuje osoba, której rzeczywiście należy się taka pomoc.

²⁴ W gminie Sosnowiec na odpowiednio: 347, 377 i 395 lokali socjalnych – 138, 151 i 175 lokali zajmowanych było bez tytułu prawnego.

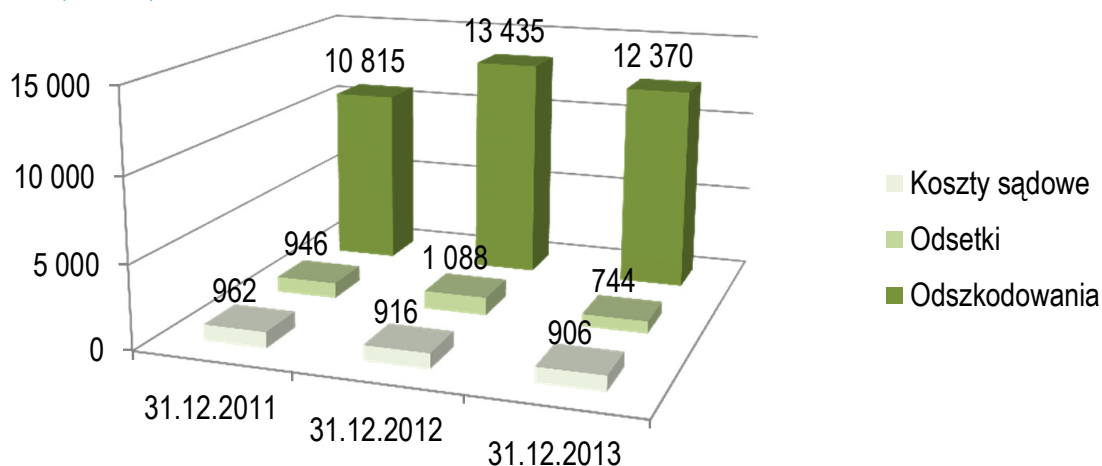
Niektóre gminy²⁵, wychodząc naprzeciw dużemu zapotrzebowaniu na lokale socjalne i pomieszczenia tymczasowe, dokonywały zamiany charakteru (rodzaju) lokalu objętego umową najmu, np. z komunalnego na socjalny lub z socjalnego na pomieszczenie tymczasowe. Jak pokazują ustalenia innych kontroli NIK²⁶, zawarcie umowy z czynszem socjalnym następowało także w lokalach, które nie należały do wydzielonego zasobu lokali socjalnych. Praktyka ta była niezgodna z przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów, jednak uelastyczała gospodarowanie posiadany zasobem w zależności od rzeczywistych potrzeb i sytuacji ekonomicznej najemców. Stosowano także inne, niezgodne z prawem rozwiązania. Na przykład: Prezydent Miasta Łomży, na skutek braku lokali socjalnych spełniających wymogi określone w ustawie o ochronie praw lokatorów, wystawił dwa skierowania do zawarcia umów najmu lokali socjalnych o powierzchni mniejszej niż wymagana przepisami²⁷. Jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta Łomży – osoby wskazane w tych skierowaniach wyraziły zgodę na zamieszkanie w lokalach nie spełniających wymogów ustawowych.

3.2 Działania gmin w zakresie ustalania i wypłaty odszkodowań oraz ograniczenia kosztów związanych z wypłacanymi odszkodowaniami

Kwota środków wydanych przez 9 kontrolowanych gmin na wypłatę odszkodowań²⁸ i innych związanych z tym kosztów, w latach 2011–2013, wyniosła 42 182 tys. zł²⁹, w tym 36 620 tys. zł (86%) stanowiły odszkodowania, 2 784 tys. zł (7%) – koszty sądowe i 2 778 tys. zł (7%) – odsetki. Niemal cała wypłacona kwota (99,6%) dotyczyła wypłaty odszkodowań w wyniku niezapewnienia lokali socjalnych. Tylko 4 gminy³⁰ zapłaciły odszkodowania także w związku z niedostarczeniem pomieszczeń tymczasowych (0,4% wypłaconych środków).

Wykres nr 1

Odszkodowania, koszty sądowe i odsetki łącznie z tytułu niezapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych (w tys. zł)



Źródło: kontrola NIK

²⁵ Białystok, Poznań, Piła, Sosnowiec, Bytom, Mielec.

²⁶ Kontrola nr ewid. 185/2012/P/12/069/KIN.

²⁷ Art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów.

²⁸ W latach 2011–2013 gmina Mielec nie płaciła odszkodowań. W przypadku zgłoszenia roszczeń odszkodowawczych gmina podejmowała z wierzycielem negocjacje, w wyniku których wierzyciel odstępował od żądania wypłaty odszkodowania, a dłużnik otrzymywał niezwłocznie ofertę najmu lokalu socjalnego.

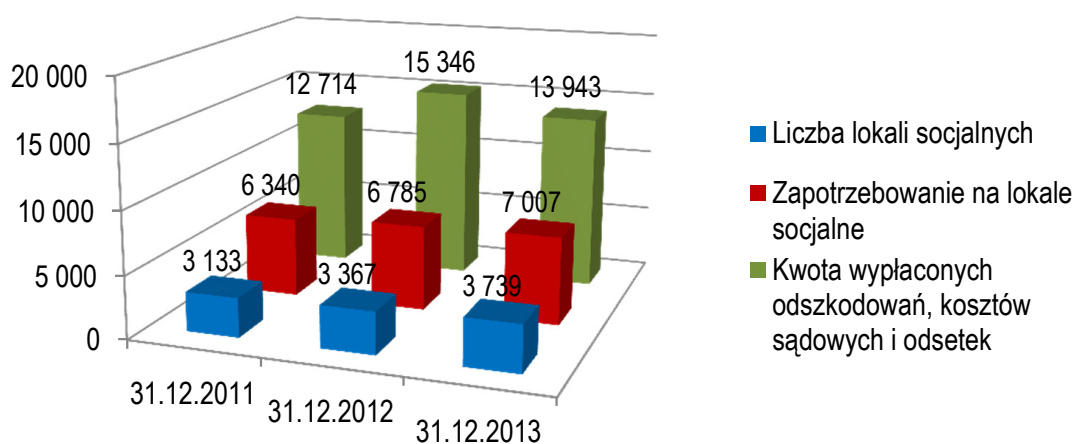
²⁹ Gminy: Poznań 30 015 tys. zł, Bytom 6 271 tys. zł., Sosnowiec 2 834 tys. zł, Piła 1 547 tys. zł, Białystok 491 tys. zł, Krosno 472 tys. zł, Oświęcim 243 tys. zł, Łomża 172 tys. zł, Tarnów 137 tys. zł.

³⁰ Gmina Sosnowiec, Bytom, Oświęcim, Łomża.

W związku z niezapewnieniem lokali socjalnych, kwota wypłaconych odszkodowań, kosztów sądowych i odsetek w latach 2011–2013 utrzymywała się na zbliżonym poziomie i wynosiła odpowiednio: 12 714 tys. zł, 15 346 tys. zł i 13 943 tys. zł.

Wykres nr 2

Odszkodowania i inne koszty związane z niezapewnieniem lokali socjalnych (w tys. zł), w zestawieniu z zapotrzebowaniem i zasobem

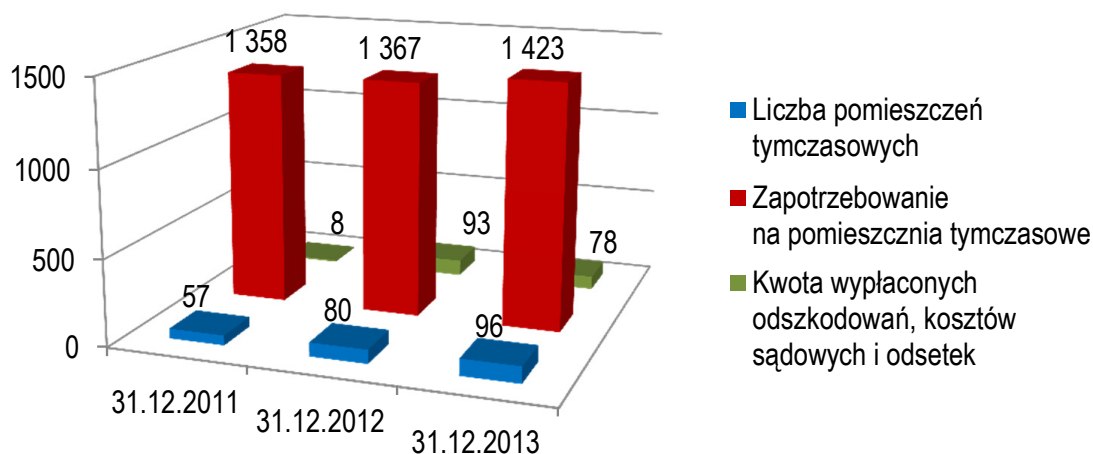


Źródło: kontrola NIK

Zmiana przepisów oraz jednoznaczna linia orzecznicza dotycząca obowiązku wypłaty odszkodowań za niedostarczenie przez gminy pomieszczeń tymczasowych spowodowała, że po 2011 r. nastąpił wzrost kwot odszkodowań wypłacanych z tego tytułu (z 8 tys. zł na koniec 2011 r., do 93 tys. zł na koniec 2012 r. i 78 tys. zł na koniec 2013 r.). W porównaniu do zobowiązań gmin wynikających z niedostarczenia lokali socjalnych, były to kwoty znacznie niższe.

Wykres nr 3

Odszkodowania i inne koszty związane z niezapewnieniem pomieszczeń tymczasowych (w tys. zł), w zestawieniu z zapotrzebowaniem i zasobem

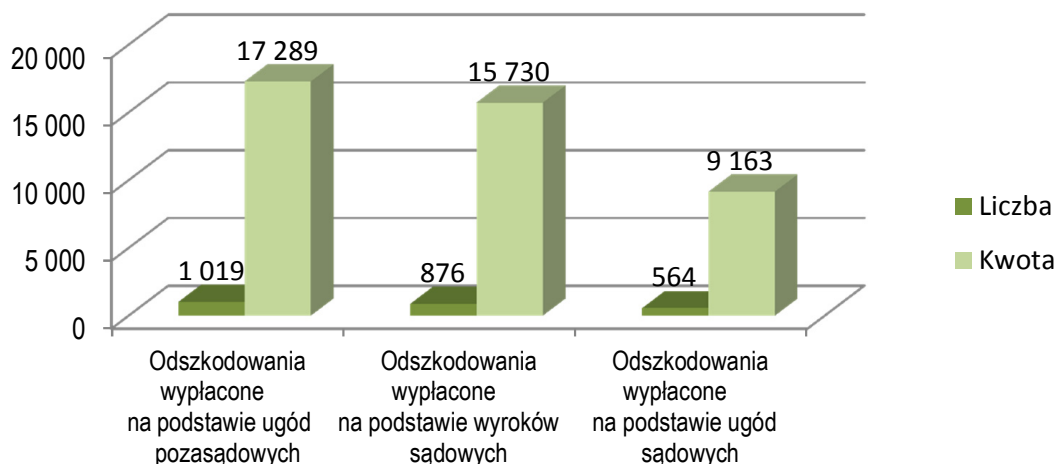


Źródło: kontrola NIK

Największa część odszkodowań (41%) została wypłacona na podstawie ugód pozasądowych, pozostała część – na podstawie wyroków sądowych (37%) i ugód sądowych (22%). Proporcje te wskazują na coraz większą skłonność gmin do rozwiązywania kwestii odszkodowań w drodze ugód pozasądowych, i tym samym, zmniejszania kosztów ponoszonych w związku z wypłatą odszkodowań.

Wykres nr 4

Odszkodowania wypłacone na podstawie ugód pozasądowych, wyroków sądowych i ugód sądowych (w tys. zł)



Źródło: kontrola NIK

W związku ze stałym niedoborem lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych, w celu ograniczenia kwot wypłacanych odszkodowań, część gmin wybierała strategię realizacji w pierwszej kolejności wyroków eksmisyjnych z zasobów innych podmiotów, zwiększając liczbę niezrealizowanych wyroków z zasobów własnych. Np. w gminie Oświęcim 70% zaewidencjonowanych wyroków eksmisyjnych dotyczyło zasobu gminy. W ten sposób ograniczano liczbę zgłaszanych roszczeń odszkodowawczych. Jednak nieregulowanie przez wiele lat należności przez osoby, w stosunku do których orzeczono eksmisję z zasobu gminy, skutkowało znacznym wzrostem zadłużenia wobec gminy, a także rodziło poczucie „bezkarności” wynikające z braku lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych³¹.

Z kolei, działania podejmowane przez gminy w celu zmniejszenia tego zadłużenia (wprowadzenie większej dyscypliny w zakresie regulowania należności) przekładały się na wzrost liczby wyroków eksmisyjnych z zasobu gminy, a tym samym na wzrost zapotrzebowania na lokale socjalne i pomieszczenia tymczasowe. Np. w gminie Białystok, liczba wyroków eksmisyjnych z gminnego zasobu, w związku z intensyfikacją działań windykacyjnych, wzrosła z 211 na koniec 2011 r., do 332 na koniec 2013 r., przy spadku liczby oczekujących na realizację wyroków eksmisyjnych z zasobów innych podmiotów, ze 187 na koniec 2011 r., do 124 na koniec 2013 r.

Gminy prawidłowo ustalały i wypłacały odszkodowania z tytułu niedostarczenia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych. Przyjęte zasady zawierania ugód pozasądowych (pisemne lub wynikające z praktyki) umożliwiły rzetelne ustalenie odpowiedzialności odszkodowawczej gminy i bezsporność kwoty ustalonego odszkodowania. Zastrzeżenia NIK dotyczyły jedynie 2 gmin. I tak:

³¹ Według raportu GUS (Gospodarka mieszkaniowa w 2011 r.), udział mieszkań w zasobach gminnych, w których lokatorzy zalegali z opłatami wynosił 41%.

- w gminie Białystok nie zostały ustalone procedury zawierania ugód pozasądowych z osobami fizycznymi, zgłaszającymi roszczenia odszkodowawcze z tytułu niezapewnienia lokalu socjalnego lub pomieszczenia tymczasowego, jak wyjaśniono, z uwagi na niezasadność zgłaszanych przez te osoby roszczeń. Skutkiem tego, sprawy były rozpatrywane przez sądy, co narażało gminę na dodatkowe koszty związane z prowadzeniem postępowań sądowych (opłaty sądowe i koszty zastępstwa procesowego). W latach 2011–2013, gmina wypłaciła tytułem kosztów sądowych łącznie kwotę 31 tys. zł (zarówno w sprawach osób fizycznych, jak i osób prawnych);
- w gminie Oświęcim nierzetelnie dokumentowano zasadność wypłaconych odszkodowań. W aktach spraw brak było m.in. potwierdzenia prawomocności wyroków eksmisyjnych, dokumentów potwierdzających prawo własności wierzyciela do lokalu i informacji o faktycznym zamieszkiwaniu w tym lokalu osoby podlegającej eksmisji.

Stwierdzono także inne działania podejmowane przez gminy, które wpływały na ograniczenie kosztów związanych z wypłacaniem odszkodowań. I tak:

- w gminie Poznań, zawierane ugody obejmowały zarówno wypłatę odszkodowań na rzecz wierzycieli bez postępowania sądowego, jak też złożenie oferty najmu lokalu socjalnego dłużnikom w zamian za zrzeczenie się roszczeń przez wierzycieli oraz złożenie oferty najmu lokalu socjalnego w zamian za remont tego lokalu. W dwóch ostatnich przypadkach, zawarcie ugody powodowało realizację wyroku eksmisyjnego z pominięciem obowiązującej kolejności (wynikającej z daty dostarczenia prawomocnego wyroku eksmisyjnego);
- w gminie Sosnowiec, w zawieranych ugodach pozasądowych wierzyciele rezygnowali z żądania zapłaty odsetek oraz wyrażali zgodę na upusty w stosunku do kwoty głównej roszczenia w wysokości od 15% do 25%;
- w gminie Bytom, od grudnia 2013 r. systematycznie występowano z przedsądowymi wezwaniami do zapłaty, obejmującymi roszczenia regresowe wobec osób fizycznych, w stosunku do których zapadły prawomocne wyroki eksmisyjne, a które bezprawnie zajmowały lokale, co aktualizowało obowiązek odszkodowawczy po stronie gminy wobec niedostarczenia lokalu socjalnego.

4.1 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w okresie od 1 kwietnia do 30 lipca 2014 r. W wystąpieniach pokontrolnych przekazanych kierownikom jst, samorządowych jednostek organizacyjnych i samorządowych osób prawnych, NIK sformułowała łącznie 21 wniosków pokontrolnych, w których wносиła w szczególności o:

- utworzenie zasobu pomieszczeń tymczasowych lub kontynuowanie działań w celu zwiększenia zasobu lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych, stosownie do potrzeb gminy;
- podjęcie działań w celu opracowania wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy lub dostosowania wieloletniego programu do wymagań określonych w przepisach;
- rzetelne prowadzenie ewidencji wyroków eksmisyjnych;
- wprowadzenie zasad umożliwiających pozyskiwanie informacji o liczbie złożonych wniosków w sprawie najmu lokali socjalnych;
- przeprowadzenie analizy archiwizowanych w urzędzie od lat 90-tych ubiegłego wieku wniosków o przydział mieszkań z zasobów komunalnych - pod względem ich aktualności i zasadności dalszego ich rozpatrywania i sprawozdawania;
- zweryfikowanie list osób oczekujących na zawarcie umowy najmu lokali socjalnych;
- skorygowanie wniosku skierowanego do BGK o wsparcie finansowe z Funduszu Dopłat, poprzez podanie prawidłowej liczby osób oczekujących na lokal socjalny;
- przedstawianie społecznej komisji mieszkaniowej wniosków o zawarcie umowy najmu lokalu socjalnego do zaopiniowania oraz sporządzanie i zatwierdzanie przez prezydenta rocznych list osób zakwalifikowanych do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego, zgodnie z zasadami wynajmowania lokali;
- wyeliminowanie przypadków oferowania najemcom lokali socjalnych, które nie spełniają wymogów określonych w art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów;
- prowadzenie akt poszczególnych spraw w sposób umożliwiający ustalenie zasadności i wysokości wypłacanych odszkodowań, związanych z roszczeniami właścicieli lokali objętych eksmisją.

Adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali NIK o zrealizowaniu 12 wniosków pokontrolnych. Osiem wniosków pozostaje w trakcie realizacji, a jeden dotychczas nie został zrealizowany.

Spośród pięciu gmin, w których sformułowane zostały wnioski pokontrolne w wyniku poprzednich kontroli NIK, w czterech (Poznań, Sosnowiec, Tarnów, Oświęcim) zostały one w całości zrealizowane, co wpłynęło na poprawę skuteczności działania trzech kontrolowanych gmin (Poznania, Tarnowa i gminy Oświęcim). W przypadku gminy Krosno stwierdzono, że wniosek sformułowany w wystąpieniu z 27 lipca 2012 r. o dostosowanie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy do wymagań art. 21 ust. 2 pkt 1 i 7 ustawy o ochronie praw lokatorów, nie został dotychczas zrealizowany, a prace w tym zakresie prowadzone są w sposób przewlekły.

Uwarunkowania prawne, organizacyjne i ekonomiczne kontrolowanej działalności

1. Kluczowe uwarunkowania dotyczące kontrolowanej działalności

Dostarczenie osobom eksmitowanym lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych stanowi konkretyzację jednego z podstawowych zadań własnych samorządu gminnego, jakim jest obowiązek zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Z jednej strony stanowi on instrument przeciwdziałania bezdomności, a z drugiej pozwala na wykonywanie wyroków eksmisyjnych. Wykonując swoje zadania w sposób prawidłowy, poprzez dostarczenie lokalu socjalnego lub pomieszczenia tymczasowego, gmina nie naraża się na ponoszenie odpowiedzialności odszkodowawczej wobec właściciela lokalu, którego dotyczy orzeczona eksmisja.

W Polsce, co do zasady nie wykonuje się eksmisji „na bruk”. Przepisy wykluczające eksmisję „na bruk”, poprzez przyznanie każdemu eksmitowanemu co najmniej tymczasowego pomieszczenia, weszły w życie z dniem 5 lutego 2005 r., na mocy ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw³² (dot. art. 1046 § 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego³³). Wprowadzony przepis dotyczył obowiązku wstrzymania czynności egzekucyjnych prowadzonych przez komornika, nie nakładając przy tym jednoznacznego obowiązku dostarczenia przez gminę tymczasowego pomieszczenia, w sytuacji gdy pomieszczenia takiego nie znajdzie sam dłużnik lub wierzyciel. Obowiązek gminy w zakresie dostarczenia pomieszczenia tymczasowego nie wynikał także z przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów. Ponieważ ani dłużnicy, ani gminy nie dysponowali stosownymi pomieszczeniami, wyegzekwowanie orzeczonego prawomocnymi wyrokami sądowymi obowiązku opróżnienia lokalu przez osobę, której sąd nie przyznał prawa do lokalu socjalnego, stało się w praktyce niemożliwe.

W 2006 r. Rzecznik Praw Obywatelskich złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek, w którym wskazał m.in., że art. 1046 § 4 Kpc narusza prawo jednostki do rozpatrzenia sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki, uniemożliwiając definitywne zaspokojenie roszczeń wierzyciela. Do momentu dostarczenia dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego właściciel zmuszony jest znosić to, że z przedmiotu jego własności lub innego prawa majątkowego, wbrew jego woli, korzysta inna osoba. Mimo że ograniczenie wynikające z art. 1046 § 4 Kpc zostało wprowadzone w celu ochrony wolności i praw innych osób przed eksmisją «na bruk», która sprzeciwia się zasadzie poszanowania i ochrony godności człowieka, nie spełnia ono wymagania proporcjonalności. W ocenie Rzecznika, nie ma konieczności, aby ochrona obywateli przed eksmisją «na bruk» odbywała się w głównej mierze na koszt właścicieli lokali mieszkalnych. W ocenie wnioskodawcy, możliwe jest takie ukształtowanie ochrony przed eksmisją „na bruk”, aby prawa właścicieli mieszkań do dysponowania przedmiotem tego prawa były w większym stopniu respektowane.

W dniu 16 listopada 2011 r. weszła w życie ustawa z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego³⁴, która była swoistą odpowiedzią ustawodawcy na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 listopada 2010 r. (sygn. akt K 19/06). Według znowelizowanych przepisów, gmina została zobligowana do utworzenia zasobu pomieszczeń tymczasowych oraz

³² Dz.U. z 2004 r. Nr 172, poz. 1804.

³³ Dz.U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.

³⁴ Dz.U. z 2011 r. Nr 224, poz. 1342.

wskazania osobom uprawnionym pomieszczenia tymczasowego, a w określonych sytuacjach – co stanowiło nowość - ustawodawca dopuścił możliwość eksmisji do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe. Oprócz prostego sprecyzowania obowiązku gmin w zakresie tworzenia zasobu tymczasowych pomieszczeń, z powyższych przepisów wynikają dla gmin ponadto następujące imperatywy: m.in. wypłata odszkodowania wierzycielowi z tytułu niedostarczenia tymczasowego pomieszczenia dla dłużnika, uwzględnienie kwestii tymczasowych pomieszczeń w uchwalanych wieloletnich programach gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

2. Stan prawny dotyczący kontrolowanych jednostek

Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy (art. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego³⁵, zwanej: ustawą o ochronie praw lokatorów). Gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów). W przypadku wykonywania przez komornika obowiązku opróżniania lokalu, o którym mowa w art. 1046 § 4 Kpc, gmina wskazuje tymczasowe pomieszczenie albo noclegownię, schronisko lub inną placówkę zapewniającą miejsca noclegowe, chyba że pomieszczenie odpowiadające wymogom tymczasowego pomieszczenia wskazał wierzyciel lub dłużnik albo osoba trzecia (art. 4 ust. 2a ustawy o ochronie praw lokatorów). W celu realizacji zadań, o których mowa w art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy, z którego wydziela część lokali przeznaczonych na wynajem jako lokale socjalne (art. 20 ust. 1 i art. 22) oraz tworzy zasób tymczasowych pomieszczeń (art. 25a). Gmina może także wynajmować lokale od innych właścicieli i podnajmować je osobom, których gospodarstwa domowe osiągają niski dochód (art. 20 ust. 2a). Od podnajemców, o których mowa w ust. 2a, gmina może pobierać czynsz niższy niż ten, który sama opłaca właścicielowi lokalu (art. 20 ust. 2b).

Rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, który powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować m.in. (art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów):

- prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne;
- analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata;
- źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach;
- wysokość wydatków w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także wydatki inwestycyjne;
- opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Właściciel lokalu może wystąpić do sądu z żądaniem opróżnienia lokalu mieszkalnego, gdy byłby najemca, pomimo wypowiedzenia stosunku prawnego, w dalszym ciągu z niego korzysta. Zgodnie

³⁵ Dz.U. z 2014 r., poz. 150.

z art. 15 ust. 2 ww. ustawy, w sprawie o opróżnienie lokalu sąd z urzędu zawiadamia gminę właściwą ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu w celu umożliwienia jej wstąpienia do sprawy.

W wyroku nakazującym opróżnienie lokalu 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 (art. 14 ust. 1 ww. ustawy.). Jeżeli w wyroku orzeczono o uprawnieniu dwóch lub więcej osób, gmina jest obowiązana zapewnić im co najmniej jeden lokal socjalny. Orzekając o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, sąd nakazuje wstrzymanie wykonania opróżnienia lokalu do czasu złożenia przez gminę oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego (art. 14 ust. 6 ww. ustawy).

Umowę najmu tymczasowego pomieszczenia 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 (art. 25c ww. ustawy). Umowę najmu tymczasowego pomieszczenia można po upływie oznaczonego w niej czasu przedłużyć na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy (art. 23 ust. 3 w związku z art. 25e)

Eksmisje do pomieszczeń tymczasowych oraz noclegowni, schronisk, czy innych placówek zapewniających miejsca noclegowe regulują przepisy art. 1046 kpc oraz przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o opróżnienie lokalu lub pomieszczenia albo o wydanie nieruchomości³⁶. Zgodnie z art. 1046 § 4 k.p.c., jeżeli dłużnikowi nie przysługuje tytuł prawny do innego lokalu lub pomieszczenia, w którym może zamieszkać, komornik wstrzyma się z dokonaniem czynności do czasu, gdy gmina właściwa ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu, na wniosek komornika, wskaże dłużnikowi tymczasowe pomieszczenie, nie dłużej jednak niż przez okres 6 miesięcy. Po upływie tego terminu komornik usunie dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe wskazanej przez gminę właściwą ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu. Usuwając dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, komornik powiadomi właściwą gminę o potrzebie zapewnienia dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia.

Zagadnienia związane z odszkodowaniami za bezumowne korzystanie z lokalu uregulowane są w art. 18 ustawy o ochronie praw lokatorów. Osoby zajmujące lokal bez tytułu prawnego zobowiązane są co miesiąc uiszczać odszkodowanie do dnia opróżnienia lokalu (art. 18 ust. 1). Osoby uprawnione do lokalu zamiennego lub socjalnego, jeżeli sąd orzekł o wstrzymaniu wykonania opróżnienia lokalu do czasu dostarczenia im takiego lokalu, opłacają odszkodowanie w wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, jakie byłyby obowiązane opłacać, gdyby stosunek prawny nie wygasł. 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 cywilny³⁷ (art. 18 ust. 3 i 5 ustawy o ochronie praw lokatorów).

³⁶ Dz.U. z 2012 r., poz. 11.

³⁷ Dz.U. z 2014 r., poz. 121.

Art. 417 § 1 Kc stanowi, że za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Sprawy cywilne, których charakter na to zezwala, mogą być uregulowane drogą ugody zawartej przed wniesieniem pozwu. Uгода może zostać zawarta w każdym stadium dochodzenia wiarygodności, tj. przed postępowaniem sądowym (ugoda przedsądowa), w jego trakcie (ugoda sądowa), jak i po uzyskaniu orzeczenia sądu.

Jeżeli strony nie uregulują kwestii należnego odszkodowania w postępowaniu pojednawczym, to po złożeniu pozwu, sprawa kierowana jest do rozpoznania na rozprawie i jej rozstrzygnięcie następuje w drodze wyroku (art. 184–186 i 316 kpc). Sąd w wydanym orzeczeniu, oprócz kwoty należnego odszkodowania, może zasądzić również odsetki i koszty procesu. Zgodnie z art. 98 § 1 kpc strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi, na jego żądanie, koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony (koszty procesu). Do niezbędnych kosztów procesu strony reprezentowanej przez adwokata zalicza się wynagrodzenie i wydatki jednego pełnomocnika, koszty sądowe oraz koszty nakazanego przez sąd osobistego stawiennictwa strony (art. 98 § 3 kpc). Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych³⁸, koszty sądowe obejmują opłaty i wydatki. Opłatę, w należnej wysokości, uiszcza się w momencie wniesienia do sądu pisma (m.in. pozwu) podlegającego opłacie (art. 10 ustawy o kosztach). Wydatki obejmują m.in. wynagrodzenie i zwrot kosztów poniesionych przez biegłych (art. 5 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy).

Po przyznaniu prawa do lokalu socjalnego mogą zaistnieć okoliczności, które spowodują, że odpadną przesłanki przyznania takiego lokalu. W takim przypadku strona, która ma w tym interes prawny może wytoczyć na podstawie art. 189 kpc powództwo o ustalenie nieistnienia prawa do takiego lokalu.

³⁸ Dz.U. z 2014 r., poz. 1025.

Wykaz jednostek objętych kontrolą

1. Jednostki samorządu terytorialnego

L.p.	Nazwa jednostki	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność	
		Imię i nazwisko	Pełniona funkcja
1.	Urząd Miejski w Białymstoku	Tadeusz Truskolaski	Prezydent Miasta Białegostoku
2.	Urząd Miejski w Łomży	Mieczysław Leon Czerniawski	Prezydent Miasta Łomża
3.	Urząd Miejski w Sosnowcu	Kazimierz Górski	Prezydent Miasta Sosnowca
4.	Urząd Miejski w Bytomiu	Damian Bartyła	Prezydent Miasta Bytomia
5.	Urząd Miasta Tarnowa	Henryk Słomka - Narożański	p.o. Prezydenta Miasta Tarnowa
6.	Urząd Miasta Oświęcim	Janusz Chwierut	p.o. Prezydenta Miasta Oświęcim
7.	Urząd Miasta Piły	Piotr Głowski	Prezydent Miasta Piły
8.	Urząd Miasta Krosna	Piotr Przytockki	Prezydent Miasta Krosna
9.	Urząd Miejski w Mielcu	Janusz Chodorowski	Prezydent Miasta Mielec

2. Jednostki, którym gminy powierzyły do realizacji zadania objęte zakresem kontroli

L.p.	Nazwa jednostki	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność		Status jednostki
		Imię i nazwisko	Pełniona funkcja	
1.	Zarząd Mienia Komunalnego w Białymstoku	Andrzej Ostrowski	Dyrektor	jednostka budżetowa
2.	Miejski Zakład Zasobów Lokalowych w Sosnowcu	Joanna Sekuła ³⁹	Dyrektor	zakład budżetowy
3.	Bytomskie Mieszkania	Andrzej Lorek	Dyrektor	jednostka budżetowa
4.	Zarząd Komunalnych Zasobów Lokalowych w Poznaniu	Jarosław Pucek	Prezes Zarządu	spółka z o.o.

³⁹ Od 24 listopada 2011 r. – wcześniej Dyrektorem Miejskiego Zakładu Zasobów Lokalowych był Grzegorz Starkowski.

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanego obszaru

1. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2014 r., poz. 150).
2. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2014 r., poz. 101, ze zm.).
3. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o opróżnienie lokalu lub pomieszczenia albo o wydanie nieruchomości (Dz.U. z 2012 r., poz. 11).
4. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014 r., poz. 121).
5. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2013 r., poz. 182, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz.U. Nr 251, poz. 1844, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1182).
10. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r., poz. 782).

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Infrastruktury i Rozwoju
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
11. Przewodniczący Senackiej Komisji Gospodarki Narodowej
12. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
13. Wojewodowie
14. Prezydenci miast



MINISTER
INFRASTRUKTURY I ROZWOJU

Warszawa, 12 stycznia 2015 r.

DM-III-0731-9-EŁ/14

NK:350554/14 13694/15

Pan

Krzysztof Kwiatkowski

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Odpowiadając na pismo z dnia 22 grudnia 2014 r. znak P/14/104, przy którym przekazano *Informację o wynikach kontroli wykonywania przez wybrane gminy obowiązku zapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych*, uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Podzielając ocenę NIK o konieczności dokonania zmian w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 150), polegających na wprowadzeniu rozwiązań systemowych pozwalających gminom na prowadzenie racjonalnej i elastycznej polityki mieszkaniowej, chciałbym podkreślić, że Ministerstwo działając w ramach swoich kompetencji opracowało projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw uwzględniający w dużej mierze wnioski sygnalizowane także przez NIK.

W odniesieniu do kwestii braku dofinansowania tworzenia tymczasowych pomieszczeń (str. 5 Informacji, pkt 1.2) chciałbym wyraźnie podkreślić, że gminy już obecnie mogą ubiegać się o finansowe wsparcie na tworzenie mieszkań komunalnych w ramach ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 251, poz. 1844, z późn. zm.). Niezbędnym warunkiem uzyskania przez gminy wsparcia na takie inwestycje jest jednak równoległe utworzenie lokali socjalnych o powierzchni i liczbie, co najmniej równej powstałym w ramach programu mieszkaniom komunalnym niestanowiącym lokali socjalnych. Utworzenie dzięki pomocy państwa odpowiedniej liczby mieszkań komunalnych umożliwia gminom stworzenie tzw. łańcucha przeprowadzek, dzięki któremu do nowego zasobu komunalnego mogą być kierowani lokatorzy uiszczający regularnie opłaty czynszowe, natomiast niewypłacalnych najemców gmina może ulokować w zasobach mieszkaniowych o niższym standardzie. Zwalniane w ten sposób lokale mogą być również wykorzystywane na tworzenie tymczasowych pomieszczeń przeznaczonych dla osób, które w wyniku wyroków eksmisyjnych utraciły prawo do lokalu socjalnego lub zamiennego.

Przedstawiając powyższe informacje pragnę jednocześnie podkreślić, że kierowanie ograniczonych środków budżetowych bezpośrednio na realizację pomieszczeń tymczasowych, w sytuacji gdy do jego tworzenia powinien być wykorzystywany istniejący zasób o obniżonym standardzie i wyposażeniu, nie wydaje się celowe. Samorządy gminne mogą w miarę potrzeb uzupełniać zasób poprzez realizację przedsięwzięć przy finansowym wsparciu z budżetu państwa, zwalniając tym samym lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w celu dostarczenia odpowiedniej liczby lokali tymczasowych. Jednocześnie informuję, że obecnie w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju analizowane są obowiązujące przepisy pod kątem możliwości usprawnienia funkcjonowania programu.

z up
MINISTER
Paweł Orłowski
Podsekretarz Stanu