

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA, ROLNICTWA
I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

KSR-41011/07
Nr ewid. 10/2008/P07113/KSR

Informacja o wynikach kontroli realizacji przez gminy zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkańcowych

W a r s z a w a k w i e c i e ń 2 0 0 8 r .

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

Wizją *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*

Realizacja przez gminy zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych

Dyrektor Departamentu Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego :

Tadeusz Bachleda-Curuś

Zatwierdzam:

Marek Zająkała

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia: 21.05.2008 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-22 444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści:

1. Wprowadzenie	5
2. Podsumowanie wyników kontroli.....	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Synteza wyników kontroli	6
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	11
3. Ważniejsze wyniki kontroli	13
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych	13
3.2. Istotne ustalenia kontroli	19
3.2.1. Rozwój budownictwa mieszkaniowego.....	19
3.2.1.1. Strategia rozwoju budownictwa mieszkaniowego.....	19
3.2.1.2. Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy	22
3.2.1.3. Tworzenie warunków rozwoju budownictwa mieszkaniowego w gminach.....	24
3.2.1.4. Realizacja budownictwa mieszkaniowego.....	26
3.2.2. Gospodarowanie i zarządzanie mieszkaniowym zasobem gminy	32
3.2.2.1. Mieszkaniowy zasób gminy	32
3.2.2.2. Utrzymanie zasobu.....	38
3.2.2.3. Najem lokali.....	44
3.2.2.4. Zarządzanie mieszkaniowym zasobem gminy	47
3.3. Ustalenia innych kontroli	48
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	50
4.1. Przygotowanie kontroli	50
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	50
5. Załączniki.....	53
5.1. Słowniczek ważniejszych pojęć	53
5.2. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole	54
5.3. Wykaz jednostek, w których zasięgnięto informacji	55
5.4. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność.....	56
5.5. Szczegółowe tabele i zestawienia liczbowe	56
5.6. Bibliografia	58
5.7. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	58

Najczęściej stosowane w Informacji skróty i oznaczenia

AMW	-	Agencja Mienia Wojskowego
FRIK	-	Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych
GUNB	-	Główny Urząd Nadzoru Budowlanego
GUS	-	Główny Urząd Statystyczny
KFM	-	Krajowy Fundusz Mieszkaniowy
b. MB	-	b. Ministerstwo Budownictwa
b. MI	-	b. Ministerstwo Infrastruktury
mpzp	-	miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego
b. MTiB	-	b. Ministerstwo Transportu i Budownictwa
UW	-	Urząd Wojewódzki
NFOŚiGW	-	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
NSP 2002	-	Narodowy Spis Powszechny przeprowadzony w 2002 r.
Starostwo	-	starostwo powiatowe
TBS	-	Towarzystwo Budownictwa Społecznego
UG	-	Urząd Gminy
ustawa	-	ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego
WFOŚiGW	-	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
wieloletni program	-	wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy

1. Wprowadzenie

Temat kontroli P/07/113: Realizacja przez gminy zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych

Celem kontroli było dokonanie oceny prawidłowości i skuteczności działań gminy w zakresie tworzenia warunków do rozwoju budownictwa mieszkaniowego oraz poprawy sytuacji mieszkaniowej lokalnej społeczności, w tym m.in. aktywizacji budownictwa mieszkaniowego, racjonalnego gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi mieszkaniowy zasób gminy, prawidłowości wykorzystania środków publicznych na realizację przedsięwzięć związanych z budownictwem mieszkaniowym.

Ogólne tło badanej problematyki: Duży deficyt lokali mieszkalnych¹, przy niskiej liczbie lokali mieszkalnych oddawanych do użytkowania² oraz wysokich kosztach ich budowy powoduje, że poprawa warunków mieszkaniowych jest zadaniem trudnym do zrealizowania. Warunkiem osiągnięcia tego celu jest m.in. przyjęcie i skuteczna realizacja długookresowej polityki mieszkaniowej, a także prowadzenie racjonalnej polityki przestrzennej. Istotną przyczyną podjęcia kontroli była potrzeba dokonania oceny wywiązywania się gmin z realizacji zadania tworzenia warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej.

Główne zagadnienia objęte kontrolą: prawidłowość i skuteczność działań organów administracji samorządowej w osiąganiu założonych celów w zakresie realizacji wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, racjonalizacji gospodarowania istniejącym zasobem mieszkaniowym gminy, prowadzonych inwestycji mieszkaniowych oraz prawidłowość wykorzystania środków publicznych na ich realizację, skuteczność wspierania rozwoju inwestycji mieszkaniowych określonych w programach rządowych, rozwój infrastruktury technicznej związanej z budownictwem mieszkaniowym, wysokość nakładów inwestycyjnych poniesionych ze środków publicznych na budowę tej infrastruktury.

Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 4 kwietnia 2007 r. do 15 października 2007 r.

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli.

Badaniami kontrolnymi objęto okres od 1 stycznia 2004 r. do 31 grudnia 2006 r.

Kontrolę w b. Ministerstwie Budownictwa przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli pod względem celowości, rzetelności, gospodarności i legalności, w urzędach gmin na podstawie art. 2 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK pod względem legalności rzetelności i gospodarności, a w towarzystwie budownictwa społecznego na podstawie art. 2 ust. 3 pkt 4, w związku z art. 5 ust. 3 ustawy o NIK została przeprowadzona pod względem legalności i gospodarności. Ponadto, na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK zasięgnięto informacji w Banku Gospodarstwa Krajowego oraz w 28 urzędach gmin.

Słowniczek ważniejszych pojęć, został zamieszczony w pkt 5.1. Informacji.

¹ Według danych Ministerstwa Budownictwa w Polsce potrzeba około 1,5 mln nowych lokali mieszkalnych i wyremontowania 1 – 1,5 mln już istniejących.

² Według danych GUS w 2006 r. oddano do użytkowania 115,2 tys. lokali mieszkalnych.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia tworzenie przez gminy warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnot samorządowych w zakresie utrzymania i powiększenia mieszkaniowego zasobu gminy.

Gminy wykazywały bardzo słabe zaangażowanie w przygotowaniu terenów pod budownictwo mieszkaniowe, a działania dla usprawnienia procesu rozpoczęcia i realizacji inwestycji mieszkaniowych były niewystarczające.

Nie nastąpił istotny wzrost powierzchni gmin objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, co nie sprzyja zwiększeniu tempa inwestycji mieszkaniowych.

Brak strategii rozwoju mieszkalnictwa spowodował, że gminy w ograniczonym zakresie realizowały przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane dotyczące budownictwa mieszkaniowego, co skutkuje wysokim poziomem niezaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnot samorządowych.

Nie opracowano wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy bądź opracowane programy nie zawierały podstawowych założeń dotyczących sposobu i zasad zarządzania lokalami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gmin.

Nieefektywne zarządzanie mieszkaniowym zasobem gminy, w tym nieracjonalne gospodarowanie zasobem, m.in. przez systematyczne zmniejszanie zasobu mieszkaniowego, powoduje pogarszanie sytuacji mieszkaniowej społeczności lokalnych.

Gminy nie sprawowały kontroli nad zarządcami mieszkaniowego zasobu, co powodowało nierzetelne wykonywanie uprawnień i obowiązków związanych z zarządzaniem zasobami.

Kolejni ministrowie właściwi do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej nie doprowadzili do opracowania i wdrożenia długookresowego programu rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Dopiero b. Minister Budownictwa opracował i przekazał Radzie Ministrów RP w dniu 15 maja 2007 r. projekt dokumentu pn. „Rządowy program działań na rzecz rozwoju mieszkalnictwa”, lecz do czasu zakończenia kontroli program ten nie został przyjęty przez Radę Ministrów RP.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Mniej niż połowa, bo tylko 15 spośród 36 skontrolowanych gmin, podjęło działania na rzecz usprawnienia procesu przygotowania i realizacji inwestycji w celu zaktywizowania inwestorów do rozwijania inwestycji budownictwa mieszkaniowego. Podjęte działania polegały na nabywaniu nieruchomości gruntowych z przeznaczeniem pod zabudowę, tworzeniu infrastruktury technicznej na obszarach niezabudowanych, a także zwiększaniu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego powierzchni terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową.

Jedynie w 2 gminach prowadzono działania promujące dla zachęcenia inwestorów do prowadzenia inwestycji mieszkaniowych.

Gminy nie zapewniły, w ramach komunalnego budownictwa mieszkaniowego, w tym socjalnego, poprawy sytuacji mieszkaniowej społeczności lokalnych. Jedynie 18 gmin spośród 36 skontrolowanych podjęło realizację przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, powiększając zasoby mieszkaniowe o 1,1 tys. nowych lokali mieszkalnych oraz o 2,4 tys. lokali wyremontowanych i zaadaptowanych na cele mieszkalne. (str. 27-29)

2. W latach 2005–2006 nie nastąpił istotny wzrost powierzchni gmin objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, w tym obszarów przeznaczonych pod zabudowę. W 2005 r. mpzp objęto 19,8%, a w 2006 r. 22,0% powierzchni kraju.

W 36 skontrolowanych gminach zwiększono obszar gmin objęty mpzp z 53,8 tys. ha w 2004 r. do 78,8 tys. ha w 2006 r. Powierzchnia terenów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe zwiększyła się tylko o 3,2%, tj. z 27,9 tys. ha w 2004 r. do 28,8 tys. ha w 2006 r.

W 36 skontrolowanych gminach w latach 2004–2006, sporządzono ogółem 644 mpzp, w tym w 13 gminach mpzp objęto poniżej 20% powierzchni, a tylko w 8 gminach całą powierzchnię gminy.

Nie nastąpiło zwiększenie liczby realizowanych inwestycji mieszkaniowych, pomimo wzrostu obszarów objętych mpzp.

W latach 2004–2006 na obszarze 36 skontrolowanych gmin oddano do użytkowania 14,2 tys. lokali mieszkalnych, co spowodowało zwiększenie zasobów mieszkaniowych zaledwie o 1,3%. (str. 24-26)

3. Gminy w niewielkim zakresie podejmowały działania dotyczące wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego, co spowodowało, że w latach 2004–2006 nieznacznie wzrosła liczba lokali mieszkalnych oddawanych do użytkowania.

W 2004 r. ogółem oddano do użytkowania 108,1 tys. lokali mieszkalnych, w roku 2005 114,1 tys., a w 2006 r. 115,3 tys. lokali.

Zwiększenie liczby lokali mieszkalnych oddawanych do użytkowania (rocznie około 110 tys.) nie spowodowało zmniejszenia deficytu mieszkaniowego, utrzymującego się nadal na poziomie około 1,5 mln lokali³.

Udział budownictwa komunalnego w realizacji budownictwa mieszkaniowego był minimalny i stanowił w 2004 r. 1,7%, w 2005 r. 3,2%, a w 2006 r. 3,8% ogólnej liczby lokali mieszkalnych oddanych do użytkowania w danym roku, pomimo że wzrosła liczba lokali mieszkalnych oddanych do użytkowania w budownictwie komunalnym z 1,8 tys. lokali w 2004 r. do 4,4 tys. lokali w 2006 r.

W skontrolowanych gminach wybudowano łącznie 1,1 tys. nowych lokali mieszkalnych. Jedna ze skontrolowanych gmin w latach 2004–2006 nie realizowała, a nawet nie zaplanowała żadnej inwestycji z zakresu budownictwa mieszkaniowego,

³ Według danych, ujętych w projekcie "Rządowego programu działań na rzecz rozwoju mieszkalnictwa", opracowanym 15 maja 2007 r. w b. Ministerstwie Budownictwa.

pomimo że stan zasobu mieszkaniowego był niewystarczający do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych.

Systematycznie zmniejszały się komunalne zasoby mieszkaniowe m.in. przez sprzedaż lokali. W 36 skontrolowanych gminach zmniejszenie zasobu mieszkaniowego wyniosło łącznie 26,6 tys. lokali mieszkalnych, w tym z tytułu sprzedaży o ok. 20 tys. lokali mieszkalnych, a na skutek wyłączenia lokali mieszkalnych z zasobu m.in.: z powodu złego stanu technicznego, wniesienia lokali mieszkalnych aportem do TBS o ok. 6,6 tys. lokali.

Z informacji uzyskanych⁴ od 28 gmin wynika, że zasoby mieszkaniowe tych gmin z powodu m.in. sprzedaży lokali zmniejszyły się z 46,4 tys. lokali mieszkalnych w 2004 r. do 45,1 tys. lokali w 2006 r. Spośród 28 gmin w 22 podjęto realizację inwestycji w zakresie budownictwa mieszkaniowego. Liczba zrealizowanych inwestycji w tych gminach zmniejszyła się z 621 lokali w 2004 r. do 585 w 2005 r., tj. o 5,7% i do 495 w 2006 r., tj. o 15,4%. Jednocześnie zasoby mieszkaniowe tych gmin powiększyły się nieznacznie o lokale nowo wybudowane - w 2004 r. o 279, w 2005 r. o 254, a w 2006 r. o 183. (str. 26-28, 35, 38)

4. W latach 2004–2006 zwiększała się liczba osób oczekujących na lokale mieszkalne z zasobów mieszkaniowych skontrolowanych gmin. Liczba niezrealizowanych wniosków o najem lokali mieszkalnych na dzień 31 grudnia w 2004 r. wyniosła 14,5 tys. W latach 2005–2006 liczba niezrealizowanych wniosków wzrosła o 16,7%.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2006 r., na najem lokalu oczekiwało łącznie 21,8 tys. wnioskodawców, których zakwalifikowano do otrzymania lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy.

Średni czas oczekiwania na najem lokalu wyniósł ponad 2 lata, ale także stwierdzono przypadki oczekiwania na przydział lokalu od 7 lat do 11 lat.

Tylko 1 gmina spośród 13, które miały obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego osobie uprawnionej z tytułu orzeczenia sądu o eksmisji, zrealizowała ten obowiązek.

W 16 gminach ustalono 240 przypadków, w których gminy miały obowiązek wskazania tymczasowego pomieszczenia eksmitowanemu dłużnikowi, z mocy art. 1046 § 4 Kpc. Gminy wskazały takie pomieszczenia w 181 przypadkach, w tym 158 pomieszczeń wskazano w 1 gminie. W 7 gminach nie wskazano żadnego tymczasowego pomieszczenia.

W ocenie NIK, realizowanie w ograniczonym zakresie przez gminy polityki mieszkaniowej, skutkuje systematycznym zmniejszaniem się mieszkaniowego zasobu gmin. (str. 31-33)

5. Byli ministrowie właściwi do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej nie doprowadzili do opracowania i wdrożenia długookresowego programu wspierania budownictwa mieszkaniowego.

Dopiero w b. Ministerstwie Budownictwa opracowano, a następnie przekazano w dniu 15 maja 2007 r. Radzie Ministrów RP, projekt dokumentu pn. „Rządowy

⁴ W 22 gminach, w których Najwyższa Izba Kontroli zasięgnęła informacji w trybie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK.

program działań na rzecz rozwoju mieszkalnictwa”. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 22 czerwca 2007 r., dokument ten nie został przyjęty przez Radę Ministrów RP.

Zdaniem NIK, brak kompleksowej polityki mieszkaniowej, w tym strategii rozwoju budownictwa mieszkaniowego powoduje, że nie nastąpiła istotna poprawa w sytuacji mieszkaniowej wspólnot samorządowych. (str. 19-22)

6. W 3 gminach, spośród 36 skontrolowanych, tj. w 11%, nie opracowano wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. W 15 gminach, programy nie zawierały podstawowych założeń, m.in. prognozy stanu technicznego mieszkaniowego zasobu gminy, danych o wielkości i stanie technicznym tego zasobu, analizy potrzeb remontowych oraz wysokości wydatków, co było niezgodne z art. 21 ust. 2 ustawy⁵.

W 7 gminach, pomimo obowiązywania wieloletnich programów, nie realizowano założeń przyjętych w programie, dotyczących m.in. wspierania potrzeb mieszkaniowych, zasad polityki czynszowej i prowadzenia remontów.

Zdaniem NIK, niezrealizowanie przez gminy istotnych założeń przyjętych w wieloletnich programach, powoduje nieracjonalne gospodarowanie zasobem mieszkaniowym gmin. (str. 23, 42)

7. Gminy gospodarując mieszkaniowym zasobem nie doprowadziły do poprawy warunków mieszkaniowych.

Na koniec 2006 r. 36 skontrolowanych gmin dysponowało 185,1 tys. lokali mieszkalnych, w tym 103,2 tys. (55,7%) znajdowało się w budynkach wybudowanych przed 1945 r.

Do dnia zakończenia kontroli wyremontowano tylko 11,3 tys. lokali mieszkalnych, co stanowiło 6,1% zasobu gmin, w tym 5,8 tys. lokali w budynkach wzniesionych przed 1945 r.

Stwierdzono pogarszanie się stanu technicznego zasobów mieszkaniowych gmin przez niedostosowanie zasad polityki czynszowej do stanu utrzymania zasobu mieszkaniowego gmin. W 14 gminach, spośród 36 (38,9%), nie zmieniano wysokości stawek czynszu, a uzyskane wpływy z tytułu najmu lokali mieszkalnych nie rekompensowały rzeczywistych kosztów utrzymania zasobu mieszkaniowego.

Ograniczona wysokość środków finansowych, uzyskanych z tytułu najmu lokali mieszkalnych spowodowała, że w 22 gminach spośród 36 skontrolowanych, tj. 61,1%, prowadzono prace remontowe, polegające tylko na bieżących naprawach i konserwacji.

Ustalono, że zmniejszyła się kwota środków przeznaczonych na utrzymanie gminnego zasobu mieszkaniowego. Obniżenie wysokości środków finansowych spowodowane było:

⁵ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (j.t. Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.).

- zaległościami najemców z tytułu czynszu i innych opłat. W 36 skontrolowanych gminach zaległości wyniosły w 2004 r. 240,0 mln zł, a w 2006 r. wzrosły do 289,6 mln zł,
- wysokim poziomem kosztów administracyjnych, związanych z utrzymaniem zasobów mieszkaniowych gmin.

Ponadto w 33 gminach, spośród 36 skontrolowanych, których zasób mieszkaniowy obejmował 21,5 tys. budynków mieszkalnych, wg stanu na dzień 31 grudnia 2006 r. nie zasiedlono 1,1 tys. lokali mieszkalnych, w tym „pustostany” stanowiły 0,6% zasobów mieszkaniowych, a w 15 gminach nie uregulowano stanu prawnego 368 budynków.

Zdaniem NIK, niskie nakłady finansowe oraz nieskuteczność windykacji zaległości w opłatach wskazują na nieefektywne gospodarowanie komunalnymi zasobami mieszkaniowymi. (str. 32-35, 38-44, 46)

8. Gminy nieprawidłowo zarządzały lokalami mieszkalnymi wchodzącymi w skład mieszkaniowych zasobów gmin.

W 27 skontrolowanych gminach zawarto umowy najmu lokali socjalnych z naruszeniem art. 23 ustawy. Dotyczyło to m.in. zawarcia umów bez sprawdzania wysokości dochodów gospodarstwa domowego, braku informacji o posiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu. Stwierdzono także przypadki przyznania lokalu socjalnego, pomimo osiągnięcia przez najemców wyższych dochodów gospodarstwa domowego oraz zawarcia umów na czas nieoznaczony.

W 3 gminach zawarto umowy najmu z naruszeniem zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, a w 4 zastosowano dodatkowe kryteria, nieustalone zasadami wynajmu lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gmin, co było sprzeczne z art. 21 ust. 3, w związku z art. 23 ust. 2 ustawy.

W 1 gminie nie ustalono zasad wynajmowania lokali (komunalnych i socjalnych) wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, co było niezgodne z art. 21 ust. 3 ustawy.

W 10 gminach spośród 36 skontrolowanych ustalono stawki czynszu za lokal socjalny w wysokości przekraczającej połowę stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym, co było niezgodne z art. 23 ust. 4 ustawy.

Gminy nie dokonywały weryfikacji uprawnień do zajmowania lokalu w zakresie wysokości dochodów gospodarstwa domowego i tytułu prawnego do innego lokalu, w trakcie trwania umowy najmu.

Zdaniem NIK, brak takich weryfikacji stanowi czynnik korupcyjny. (str. 44-47)

9. Gminy w niewielkim stopniu realizowały prawo do kontroli zarządców mieszkaniowym zasobem gmin. Brak kontroli spowodował, że zarządcy nierzetelnie realizowali uprawnienia i obowiązki związane z zarządzaniem mieszkaniowym zasobem gmin.

Spośród 36 skontrolowanych gmin, 21 nie przeprowadziło kontroli zarządców mieszkaniowego zasobu gmin.

Stwierdzono, że w 20 gminach spośród 21, zarządcy nieprawidłowo realizowali uprawnienia i obowiązki wynikające z ustawy oraz zobowiązania wynikające z umów o zarządzaniu nieruchomością. Nieprawidłowości polegały m.in. na zawarciu umów najmu lokali socjalnych na czas nieoznaczony, niesprawdzaniu wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego oddanie lokalu mieszkalnego w najem. Zarządcy nierzetelnie sporządzali sprawozdania z działalności, m.in. dotyczące danych o wielkości i stanie mieszkaniowego zasobu gmin. Informacje te były niezgodne ze stanem rzeczywistym. (str. 47-48)

10. Gminy nierzetelnie sporządzały sprawozdania o wielkości i stanie zasobu mieszkaniowego.

Spośród 36 skontrolowanych gmin, 11 nie przekazywało sprawozdań służbom statystyki publicznej albo przekazywane sprawozdania zawierały niepełne dane dotyczące m.in.: rzeczywistej liczby lokali mieszkalnych oddanych do użytkowania. Było to niezgodne z art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej⁶.

Zdaniem NIK, z powodu braku pełnych danych o zasobach mieszkaniowych gmin, Główny Urząd Statystyczny nie mógł zapewnić rzetelnej informacji o zasobach mieszkaniowych gmin. (str. 36)

11. Stwierdzono podczas kontroli nieprawidłowości w wymiarze finansowym w łącznej kwocie 4.912,0 tys. zł, a korzyści finansowe w wysokości 43,0 tys. zł.

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli poprawa sytuacji mieszkaniowej wspólnoty samorządowej i racjonalizacja gospodarki gminnym zasobem mieszkaniowym, nie jest możliwa bez wdrożenia kompleksowej polityki mieszkaniowej.

Opracowanie długookresowej strategii działania w zakresie rozwoju i utrzymania publicznych zasobów mieszkaniowych powinno stać się priorytetowym zadaniem administracji rządowej i samorządowej.

Nieefektywne zarządzanie mieszkaniowym zasobem gminy przez niedokonywanie weryfikacji wysokości dochodów gospodarstwa domowego, jak również brak dokonywania takich weryfikacji przy sprzedaży lokali mieszkalnych, a także nieustalanie realnego czynszu, powoduje zmniejszanie liczby lokali mieszkalnych tworzących zasób mieszkaniowy gminy i postępującą dekapitalizację budynków mieszkalnych.

W celu zapewnienia pomocy mieszkaniowej osobom o niskich dochodach i właściwej realizacji polityki mieszkaniowej przez organy administracji publicznej, Najwyższa Izba Kontroli uważa za konieczne podjęcie przez:

⁶ Dz. U. Nr 88, poz. 439 ze zm.

1. Ministra Infrastruktury działań w zakresie:

- ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rządowego Programu Budownictwa Mieszkaniowego, zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 22 listopada 2005 r.⁷ bądź spowodowania uchylecia ww. rozporządzenia,
- opracowania i wdrożenia długookresowego programu określającego cykl rozwoju budownictwa mieszkaniowego, zawierającego m.in. cele i zadania związane z rozwojem mieszkalnictwa wraz ze wskazaniem źródeł finansowania i terminy realizacji zadań, a także z wyznaczeniem organów administracji publicznej odpowiedzialnych za realizację,
- rozważenia opracowania projektu nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego - zmiana art. 21 przez:
 - wprowadzenie do zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, obowiązku dokonywania przez gminę, w trakcie trwania umowy najmu, okresowych weryfikacji uprawnień do zajmowania lokalu w zakresie wysokości dochodu gospodarstwa domowego i tytułu prawnego do innego lokalu,
 - określenie szczegółowych zasad ustalania bonifikaty przy sprzedaży lokali mieszkalnych, a także wprowadzenie okresu karencji dla nabycia przez najemcę lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu gminy.

Uzasadnieniem potrzeby zmiany ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, jest konieczność zahamowania procesu zmniejszania mieszkaniowego zasobu gminy.

2. Prezydentów i burmistrzów miast działań w zakresie:

- aktywniejszego zaangażowania w przygotowaniu terenów pod budownictwo mieszkaniowe na rzecz usprawnienia realizacji inwestycji mieszkaniowych,
- podjęcia prac nad opracowaniem wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, w przypadkach braku takich opracowań,
- właściwej realizacji założeń przyjętych w wieloletnich programach gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy dla zatrzymania procesu zmniejszania zasobu,
- doprowadzenia do poprawy stanu technicznego budynków mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy,
- zwiększenia kontroli nad zarządcami mieszkaniowego zasobu gminy,
- zapewnienia rzetelnego sporządzania sprawozdań o wielkości i stanie zasobu mieszkaniowego oraz terminowego ich przekazywania służbom statystyki publicznej.

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 listopada 2005 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rządowego Programu Budownictwa Mieszkaniowego - Dz. U. Nr 231, poz. 1962 ze zm.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych

Zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz zasady i formy ochrony praw lokatorów reguluje ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁸.

Przepis art. 4 ustawy stanowi, że tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. 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, a zadania te wykonuje wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób. Gminy mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na zadania, o których mowa wyżej. Zgodnie z art. 20 ust. 1 i 2 ustawy gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy w celu realizacji zadań (w zakresie zaspakajania potrzeb mieszkaniowych), o których mowa w art. 4 ustawy. Lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy, z wyjątkiem lokali socjalnych i lokali przeznaczonych do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy, mogą być wynajmowane tylko na czas nieoznaczony. Gmina w celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, może także wynajmować lokale od innych właścicieli i podnajmować je osobom, których gospodarstwa domowe osiągają niski dochód (art. 20 ust. 2a ustawy). Na podstawie 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.

Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować w szczególności: 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; planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach; zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu; 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 (art. 21 ust. 2 ustawy).

⁸J.t. Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.

Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności: wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca zastosowanie obniżek czynszu; warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy; kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego; warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach; tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej; zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy; kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² (art. 21 ust. 3 ustawy).

Z zasobu mieszkaniowego gmina wydziela część lokali, które przeznacza się na wynajem jako lokale socjalne (art. 22 ustawy). Zawieranie umowy najmu lokalu socjalnego reguluje art. 23 ustawy. Umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas oznaczony. Umowa najmu lokalu socjalnego, 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 (art. 23 ust 1 i 2 ustawy). Stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym (art. 23 ust.4 ustawy).

Zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁹ (art. 1 ustawy).

Zgodnie z art. 20 pkt. 2 ustawy tworzy się gminne zasoby nieruchomości. Do gminnego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy. Na cele rozwojowe gmin i zorganizowanej działalności inwestycyjnej, a w szczególności na realizację budownictwa mieszkaniowego oraz związanych z tym budownictwem urządzeń infrastruktury technicznej, a także na realizację innych celów publicznych mogą być wykorzystywane gminne zasoby nieruchomości. Podstawą tworzenia gminnych zasobów nieruchomości są studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin uchwalane na podstawie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 24 ust. 1, 2 i 3 ustawy).

Gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1 ustawy, a ponadto na przygotowywaniu opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych, dokonywaniu podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, a także wyposażaniu ich, w miarę możliwości, w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej (art. 25 ust 1 i 2 ustawy).

Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego¹⁰ określa m.in. zasady udzielania kredytów kontraktowych na cele mieszkaniowe. Art. 18 ustawy stanowi, że środki Krajowego Funduszu Mieszkaniowego

⁹ J.t. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.

¹⁰ J.t. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.

przeznacza się m.in. na udzielanie gminom, na warunkach preferencyjnych, kredytów na realizację komunalnej infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu.

Ustawa z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004 - 2006 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych¹¹ określa zasady udzielania z Funduszu Dopłat finansowego wsparcia tworzenia przez gminy w latach 2004-2006 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Finansowego wsparcia udzielano na przedsięwzięcia, które przewidywano zakończyć do dnia 31 grudnia 2006 r. Źródłem finansowego wsparcia jest Fundusz Dopłat, o którym mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej¹². Finansowego wsparcia udziela gminom Bank Gospodarstwa Krajowego (art. 5 ust. 1 i 2 ustawy). Tryb udzielania wsparcia finansowego gminom regulują przepisy art. 7 – 9 ustawy.

Zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej określa ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹³ (art. 1 ust. 1 ustawy). Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 1 ust. 2 ustawy). Gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach: zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego (art. 2).

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego uzyskanych w wyniku Narodowego Spisu Powszechnego, przeprowadzonego w 2002 r., na 13.337 tys. gospodarstw domowych przypadało 13.331 tys. lokali mieszkalnych. Ponadto 6 tys. rodzin lub pojedynczych osób zamieszkiwało pomieszczenia niebędące mieszkaniami, np. strychy, pralnie, komórki, baraki, wagony kolejowe, przyczepy kempingowe.

Spisano 11,8 mln lokali mieszkalnych zamieszkanymi, o powierzchni użytkowej 804,6 mln m².

Przemiany w sferze mieszkalnictwa, które nastąpiły po 1989 r. wpłynęły na zmianę struktury zasobów mieszkaniowych pod względem własności.

Z danych NSP 2002 r.¹⁴ wynika, że na moment spisu największą liczbą mieszkań dysponowały osoby fizyczne posiadające ok. 6,5 mln mieszkań. Według szacunkowych danych uzyskanych w wyniku spisu przeprowadzonego w 1988 r. zasoby te wynosiły ok. 4,7 mln¹⁵ (tj. ok. 44%). Przyrost zasobów prywatnych – będących własnością osób fizycznych wynosił ok. 28% był niewspółmiernie wyższy od wskaźnika przyrostu mieszkań ogółem, wynoszącego 8,5%.

Lokale mieszkalne będące własnością gmin, wg danych NSP 2002 r., stanowiły 11,5% ogółu zasobu mieszkaniowego wynoszącego 11.763,5 tys. lokali.

W 2002 r. zasoby gmin wynosiły w miastach ok. 1.260 tys. lokali mieszkalnych, a na wsi 100 tys. lokali.

¹¹ Dz. U. Nr 145, poz. 1533 ze zm.

¹² Dz. U. Nr 230, poz. 1922 ze zm.

¹³ Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm.

¹⁴ Dane GUS.

¹⁵ Wg szacunku GUS.

Po utworzeniu gmin i powstaniu mienia komunalnego znaczna liczba prywatnych budynków została zwrócona dawnym właścicielom bądź ich spadkobiercom, część zostało sprzedanych, a z drugiej strony gminy przejęły część zasobów mieszkaniowych likwidowanych zakładów pracy. Po wejściu w życie ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali nasiliło się w budynkach komunalnych zjawisko prywatyzacji lokali mieszkalnych, tj. wyodrębnianie własności lokali na rzecz dotychczasowych najemców (w wąskim zakresie zjawisko to występowało już wcześniej). Wszystkie te czynniki spowodowały zmniejszenie się rozmiarów i roli zasobów gmin.

Od 2001 r. rocznie oddawanych jest do użytkowania ok. 100 tys. nowych lokali mieszkalnych, z wyjątkiem 2003 r., gdy przyspieszono zakończenie robót budowlanych przed wejściem w życie zmian do ustawy - Prawo budowlane wprowadzających system kontroli obowiązkowych, poprzedzających wydanie przez właściwy organ decyzji w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego.

Struktura lokali mieszkalnych pod względem wieku (okresu wybudowania) jest też znacznie zróżnicowana przestrzennie. W województwach zachodnich i południowo-zachodnich, a zwłaszcza w województwach: dolnośląskim, lubuskim i opolskim, jest znacznie wyższy odsetek mieszkań w starych budynkach, wybudowanych przed 1945 r. w porównaniu z województwami Polski środkowej i wschodniej.

Poważnym problemem jest zły stan techniczny zasobów mieszkaniowych. Szacuje się, że liczba mieszkań kwalifikujących się do wyburzenia wynosi 550 – 800 tys., a ok. 750 tys. lokali mieszkalnych wymaga remontu.

Polska rocznie buduje ok. 3 lokale mieszkalne na 1000 mieszkańców i zajmuje w tym zakresie ostatnie miejsce w UE. Bezwzględny, demograficzny deficyt mieszkaniowy wynosi ok. 1,5 mln lokali mieszkalnych. Zdaniem ekspertów unijnych ok. 10 milionów Polaków mieszka w substandardowym zasobie.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES)¹⁶ 15 marca 2007 r. w opinii w sprawie: „Mieszkalnictwo a polityka regionalna” m.in. uznał, że:

- w polityce europejskiej realizowanej w odpowiedzi na nagłą potrzebę społecznej i brak mieszkań dla najuboższych (a także dla ludności o skromnych dochodach i dla osób młodych startujących w życiu zawodowym i rodzinnym), powinien znaleźć oddźwięk przepis art. II – 34 „Karty praw podstawowych Unii Europejskiej”¹⁷ o treści: „W celu zwalczania wyłączenia społecznego i ubóstwa, Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwie i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków”;
- bardzo ważne jest utworzenie strategii europejskiej na rzecz mieszkalnictwa, ponieważ mieszkanie dla każdej osoby jest warunkiem lepszej realizacji innych praw człowieka uznanych na szczeblu europejskim, takich jak prawo do „poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się” oraz do „zawarcia małżeństwa i założenia rodziny”;
- Unia Europejska, uznając prawo do mieszkania, powinna zatroszczyć się o warunki realizacji tego prawa. Wobec niejednorodnych rozwiązań w tym zakresie, każde z państw członkowskich uznających prawo do mieszkania powinno być w stanie określić, cyt.: „do jakich władz publicznych i w jakiej formie należy się odwoływać w tej sprawie;

¹⁶ Zgromadzenie, sprawujące funkcje doradcze wobec trzech głównych instytucji UE (Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej, Komisja Europejska).

¹⁷ Ogłoszona w Nicei 7 grudnia 2000 r.

w jakie środki należy w związku z tym wyposażyć dany samorząd lub jakie środki powinien on wygospodarować; kto może korzystać z tego prawa i w jaki sposób powinno być ono stosowane; co powinno ono obejmować (mieszkanie czy schronienie, do wyboru czy nie)”.

Przepisem art. 75 ust.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej został nałożony na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałania bezdomności, wspierania rozwoju budownictwa socjalnego oraz popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, w tym m.in. w zakresie gminnego budownictwa mieszkaniowego zostało powierzone gminom¹⁸.

Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Obowiązek zapewnienia lokali socjalnych i lokali zamiennych, a także zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach¹⁹, gminy powinny realizować m.in. z wykorzystaniem zasobu komunalnego.

W latach 2004-2006 ponad połowę zasobów mieszkaniowych (odpowiednio 57,4%, 59,0% i 58,9%) stanowiły zasoby osób fizycznych, około 10% komunalne zasoby mieszkaniowe. W tym okresie liczba lokali mieszkalnych zbudowanych przez inwestorów²⁰ na sprzedaż lub wynajem zwiększała się i wynosiła w 2004 r. - 24,2 tys. lokali, w 2005 r. - 33,0 tys. lokali, a w 2006 r. - 38,0 tys. lokali, co stanowiło odpowiednio 22,4%, 28,9% oraz 33% ogólnej liczby lokali mieszkalnych oddanych do użytkowania.

W 2005 r.²¹ w zasobach mieszkaniowych, stanowiących własność gmin lokale socjalne stanowiły ok. 4,0% tych zasobów i wynosiły 49,8 tys. lokali.

Charakterystyczne dla zasobów komunalnych są wysokie - w porównaniu do innych form własności²² - koszty utrzymania zasobów lokalowych w przeliczeniu na 1 m² powierzchni użytkowej w budynkach z lokalami mieszkalnymi. Według danych GUS²³ koszty zarządu i administracyjno-biurowe w przeliczeniu na 1 m² spośród wszystkich form własności²⁴ były najwyższe w zasobach należących do gmin. Koszty te na przykład w roku 2006 w gminach wynosiły 81,30 zł/m², a koszty eksploatacji, obejmujące²⁵ koszty: zarządu i administracyjno-biurowe, konserwacji i remontów, podatków i opłat na rzecz gminy oraz pozostałe koszty, wynosiły 58,40 zł/m². Podczas, gdy w zasobach spółdzielni mieszkaniowych koszty te wynosiły odpowiednio 80,80 zł/m² oraz 40,30 zł/m². Na wysokość tych kosztów istotny wpływ mają koszty zarządu i administracyjno-biurowe, które w zasobach komunalnych wynoszą 19,40 zł/m², a np. w spółdzielniach mieszkaniowych 9,43 zł/m².

Wysokość kosztów zarządu i administracyjno-biurowych w przeliczeniu na 1 m² powierzchni użytkowej w budynkach z lokalami mieszkalnymi w zasobach mieszkaniowych

¹⁸ Art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

¹⁹ Art. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

²⁰ Według GUS – budownictwo przeznaczone na sprzedaż lub wynajem – realizowane w celu osiągnięcia zysku przez różnych inwestorów np. firmy developerskie, gminy.

²¹ Opracowania GUS „Gospodarka mieszkaniowa w 2004 r.” oraz „Gospodarka mieszkaniowa w 2006 r.” nie podano danych o liczbie lokali socjalnych. Informacje w tym zakresie zostały podane tylko w sprawozdaniu „Gospodarka mieszkaniowa w 2005 r.”

²² Formy własności rozróżniane w statystyce GUS zostały podane w pkt. 5.1. „Słowniczek ważniejszych pojęć”.

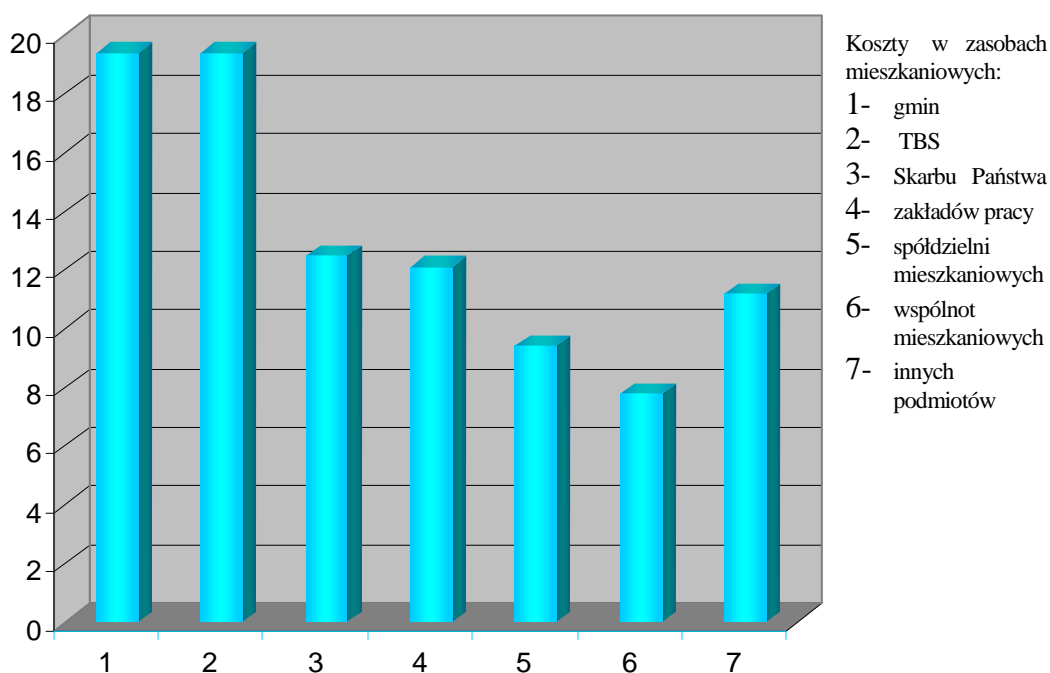
²³ Publikacja „Gospodarka mieszkaniowa w 2006 r.”

²⁴ Według definicji GUS zasoby mieszkaniowe stanowiące własność: gmin, towarzystw budownictwa społecznego, Skarbu Państwa, zakładów pracy, spółdzielni mieszkaniowych, wspólnot mieszkaniowych i innych podmiotów.

²⁵ Według definicji GUS.

stanowiących własność gmin, towarzystw budownictwa społecznego, Skarbu Państwa, zakładów pracy, spółdzielni mieszkaniowych, wspólnot mieszkaniowych i innych podmiotów przedstawiono na poniższym wykresie.

**Koszty utrzymania zasobów lokalowych w przeliczeniu na
1 m² powierzchni użytkowej**



3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Rozwój budownictwa mieszkaniowego

3.2.1.1. Strategia rozwoju budownictwa mieszkaniowego

Ogólne kierunki działań w obszarze rozwoju społeczno-gospodarczego zostały określone przez Radę Ministrów w dokumencie pn. „Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju”, przyjętym w dniu 26 lipca 2000 r. W dokumencie tym założono zrównanie w 2025 r. liczby mieszkań z liczbą gospodarstw domowych, pod warunkiem przeznaczania na budownictwo mieszkaniowe 7% PKB²⁶. Ponadto zaplanowano zwiększenie intensywności budownictwa mieszkaniowego do „średnio 5 mieszkań rocznie na 1000 mieszkańców w pierwszej dekadzie XXI wieku i 10 w latach następnych.”

Przyjęta w dniu 29 stycznia 2002 r. przez Radę Ministrów „Strategia Gospodarcza Rządu”,²⁷ objęła lata 2003 – 2004, a w zakresie mieszkalnictwa założono m.in. uzyskanie znacznego wzrostu liczby mieszkań oddawanych corocznie do eksploatacji, radykalny wzrost liczby mieszkań na wynajem z czynszem regulowanym, budowanych przez Towarzystwa Budownictwa Społecznego i spółdzielnie mieszkaniowe, a także zwiększenie liczby mieszkań oddawanych rocznie do użytkowania do 140 tysięcy w 2004 r. Zaplanowano również szybki rozwój czynszowego budownictwa społecznego, tj. zbudowanie w okresie dwóch lat 45 tys. lokali mieszkalnych na wynajem.

W związku z przyjętymi założeniami w b. Ministerstwie Infrastruktury został sporządzony w lutym 2004 r. projekt pn. „Polityka mieszkaniowa państwa. Program legislacyjny i finansowy na lata 2004 – 2005”, w którym uszczegółowiono założenia przyjęte w ww. „Strategii ...” ale projekt ten nie został skierowany na posiedzenie Rady Ministrów RP. Projekt dokumentu pt. „Strategia długofalowego rozwoju sektora mieszkaniowego na lata 2005 – 2025”, opracowany w 2005 r. również nie został przedstawiony do akceptacji Radzie Ministrów RP.

Dopiero w dniu 15 maja 2007 r. w b. Ministerstwie Budownictwa opracowano projekt dokumentu pn. „Rządowy program działań na rzecz rozwoju mieszkalnictwa” i przekazano Radzie Ministrów RP. W projekcie programu założono likwidację barier rozwojowych w sektorze mieszkaniowym w celu doprowadzenia w okresie 8-10 lat do zapewnienia oferty samodzielного zamieszkania dla każdej rodziny, likwidacji skutków bezdomności, zamieszkiwania w warunkach substandardu oraz stwarzających zagrożenie bezpieczeństwa. Harmonogram zawarty w tym projekcie przewidywał realizację zaplanowanych zadań w okresie 2007 – 2009.

Program ten do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 22 czerwca 2007 r., nie został przyjęty przez Radę Ministrów RP.

Ustalono, że w b. Ministerstwie Budownictwa funkcjonowały dwa departamenty, do zadań których należały sprawy: z zakresu opracowania, wdrażania i obsługi programów polityki mieszkaniowej państwa (Departament Strategii i Rozwoju Mieszkalnictwa), a sprawy z zakresu opracowania, wdrażania i obsługi programów

²⁶ Według obliczeń NIK, dokonanych na podstawie danych GUS, udział wydatków części 18 - Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa w wydatkach budżetu państwa ogółem, stanowił 0,6% PKB w 2004 r., 0,4% PKB w 2005 r. i 0,1% PKB w 2006 r.

²⁷ Integralną część tego dokumentu stanowił program pn. „Infrastruktura – klucz do rozwoju”, który zawierał plan działań w zakresie: mieszkalnictwa; budowy dróg i autostrad; łączności i informatyki; transportu kolejowego; transportu lotniczego oraz infrastruktury i żeglugi morskiej.

polityki państwa dotyczących gospodarki mieszkaniowej, w tym polityki czynszowej i ochrony praw lokatorów oraz gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (Departament Gospodarki Mieszkaniowej).

Niezależnie od istniejącej struktury organizacyjnej utworzono stanowisko Pełnomocnika Rządu do Spraw Rządowego Programu Budownictwa Mieszkaniowego²⁸, którego zadaniem było m.in. koordynowanie prac nad wdrażaniem Rządowego Programu Budownictwa Mieszkaniowego, w tym m.in.:

- podejmowanie działań w celu zabezpieczenia w budżecie państwa środków finansowych niezbędnych do wdrożenia Programu,
- koordynowanie działań administracji rządowej w zakresie wdrażania Programu,
- monitorowanie wdrażania Programu.

Od dnia 30 listopada 2005 r. do 6 maja 2006 r. funkcję Pełnomocnika pełnił Sekretarz Stanu w b. Ministerstwie Transportu i Budownictwa.

Do dnia zakończenia kontroli nie powołano Pełnomocnika Rządu do Spraw Rządowego Programu Budownictwa Mieszkaniowego ani nie uchylono rozporządzenia.

W celu koordynacji realizacji Rządowego Programu Budownictwa Mieszkaniowego, zarządzeniem Nr 143 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2005 r. utworzono Zespół do Spraw Rządowego Programu Budownictwa Mieszkaniowego, jako organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów.

W okresie objętym kontrolą wdrażano modułowe rozwiązania, w celu wspomaganie rozwoju budownictwa mieszkaniowego, w tym także działań gmin na rzecz zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnot samorządowych. I tak:

- Wspieranie budownictwa mieszkaniowego przez utworzony ustawą z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego²⁹ system kredytowania środkami Krajowego Funduszu Mieszkaniowego budowy lokali mieszkalnych na wynajem, nie zapewniło osiągnięcia efektów wystarczających do zaspokojenia potrzeb w tym zakresie. W całym okresie działalności KFM udzielono ogółem 1.531 kredytów na łączną kwotę 5.726,0 mln zł na budowę lub modernizację 80,5 tys. lokali mieszkalnych oraz 86 kredytów na kwotę 96,0 mln zł z przeznaczeniem na infrastrukturę techniczną towarzyszącą budownictwu mieszkaniowemu. Do użytkowania oddano 71,4 tys. lokali mieszkalnych, w tym w roku 2004 oddano do użytkowania 9,1 tys. lokali mieszkalnych, w 2005 r. – 8,0 tys., a w 2006 r. – 9,9 tys. lokali. W latach 2004 – 2006 udzielono gminom 14 kredytów na infrastrukturę techniczną.

Zmiana rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu udzielania kredytów i pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz niektórych wymagań dotyczących lokali i budynków finansowanych przy udziale tych środków z dnia 6 kwietnia 2004 r.³⁰ - dotycząca obniżenia minimalnej stopy oprocentowania kredytu na infrastrukturę techniczną z 4,5% do 3,5% oraz możliwości wypłaty kredytu po zaangażowaniu środków własnych w wysokości 25% wartości przedsięwzięcia, zamiast pełnej wysokości tych środków - nie spowodowała zwiększenia zainteresowania gmin kredytami KFM na infrastrukturę

²⁸ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 listopada 2005 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rządowego Programu Budownictwa Mieszkaniowego (Dz. U. Nr 231, poz. 1962).

²⁹ Patrz przypis nr 9.

³⁰ Dz. U. Nr 86, poz. 803.

techniczną. W 2004 r. BGK udzielił 6 kredytów na ten cel, w 2005 r. – 4 i w 2006 r. – 4 kredyty.

- Finansowe wsparcie budownictwa mieszkaniowego przez udzielanie kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej, zostało wprowadzone przepisami ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej³¹, która weszła w życie z dniem 8 stycznia 2003 r. W okresie 2003 - 2005³² dopłatami objętych zostało 216 kredytów, udzielonych przez banki komercyjne na łączną kwotę 24.127,8 tys. zł. Kwota dopłat, udzielonych z Funduszu Dopłat, wyniosła 348,7 tys. zł.

Zainteresowanie taką formą pomocy było niewielkie. W 2004 r. udzielono 101 kredytów, w 2004 r. – 95, a w 2005 r. – 20. Brak zainteresowania kredytami mieszkaniowymi o stałej stopie procentowej, skutkowało niewykorzystaniem środków zaplanowanych na finansowe wsparcie budownictwa. Na przykład w 2005 r. zaplanowano, że zostanie udzielonych 157 kredytów o stałej stopie procentowej na kwotę 14.670,0 tys. zł, a zrealizowano 12,7% zaplanowanej liczby kredytów i 15,0% planowanej kwoty. Wolne środki Funduszu były przeznaczane przez BGK na inwestycje finansowe, m.in. na lokaty międzybankowe.

Przyczyną braku zainteresowania kredytami o stałej stopie procentowej była konkurencyjna oferta banków komercyjnych, proponujących niskooprocentowane kredyty mieszkaniowe denominowane w walutach obcych.

Dopiero wdrożenie programu pilotażowego, realizowanego w oparciu o przepisy ustawy o finansowym wsparciu tworzenia, w latach 2004-2006, lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych przyczyniło się do wykorzystania środków z Funduszu Dopłat na wspomaganie mieszkalnictwa.

Jak ustalono, finansowe wsparcie ze środków Funduszu Dopłat, obsługiwanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego, otrzymało 160 gmin spośród 312 gmin wnioskujących.

W okresie realizacji programu pilotażowego, BGK zawarł z gminami 212 umów o wypłatę wsparcia w kwocie 84,4 mln zł, co stanowi 99,9% kwoty zaplanowanej na ten cel. Zrealizowano łącznie 145 przedsięwzięć, w wyniku których oddano do użytkowania 3.364 lokale socjalne oraz 496 miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych.

Ze względu na zainteresowanie gmin programem, rząd zdecydował o kontynuowaniu wspierania ze środków Funduszu Dopłat tworzenia lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Przygotowany został projekt ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych³³, uchwalonej w dniu 8 grudnia 2006 r.

Wdrażanie rozwiązań w celu stymulowania rozwoju mieszkalnictwa nie doprowadziło do osiągnięcia do 2007 r., zakładanej w rządowym programie „Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju” liczby oddawanych rocznie do użytkowania lokali mieszkalnych na 1000 mieszkańców. Planowano oddawanie do użytkowania 5 lokali mieszkalnych na 1000 mieszkańców w ciągu jednego roku,

³¹ Dz. U. Nr 320, poz. 1922 ze zm.

³² Kredyty, zgodnie z przepisami ustawy, udzielane były do dnia 31 grudnia 2005 r.

³³ Dz. U. z 2006 r. Nr 251, poz. 1844.

a w toku kontroli ustalono³⁴, że w 2006 r. oddano do użytkowania 3 lokale mieszkalne na 1000 mieszkańców.

Zgodnie z danymi GUS, uzyskanymi w 2002 r. w wyniku Narodowego Spisu Powszechnego, 13.337 tys. gospodarstw domowych³⁵ zajmowało 13.331 tys. lokali mieszkalnych, w tym 10.157 tys. gospodarstw zajmowało samodzielne lokale mieszkalne. 6 tys. gospodarstw zajmowało pomieszczenia niemieszkalne.

W 2002 r.³⁶ brakowało 947,6 tys. lokali mieszkalnych, a statystyczny deficyt lokali mieszkalnych³⁷ wynosił ogółem 1.567 tys. lokali. Deficyt ten utrzymywał się także w skontrolowanym okresie.

Z danych zawartych w projekcie dokumentu pn. „Rządowy program działań na rzecz rozwoju mieszkalnictwa”, opracowanym 15 maja 2007 r., wynika że w Polsce dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych potrzeba co najmniej 1,5 mln lokali mieszkalnych³⁸.

3.2.1.2. Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy

W celu realizacji zadania zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy, którym administrować powinna według zasad określonych w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Zgodnie z art. 21 ww. ustawy, wieloletni program oraz zasady wynajmowania lokali, wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, uchwała rada gminy.

Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, obejmujący co najmniej pięcioletni okres, powinien określać (w podziale na kolejne lata):

- prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne;
- analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali;
- planowaną sprzedaż lokali;
- zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu;
- sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w tym zakresie;
- źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej;
- 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.

Gmina obowiązana jest do przedstawienia w wieloletnim programie także opisu innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

³⁴ Na podstawie danych b. MB oraz danych GUS.

³⁵ Definicja GUS „gospodarstwo domowe” została podana w pkt. 5.1. „Słowniczek ważniejszych pojęć”.

³⁶ Według danych GUS, uzyskanych w wyniku NSP.

³⁷ Według definicji GUS - różnica między ogólną liczbą gospodarstw domowych a liczbą zamieszkałych lokali mieszkalnych.

³⁸ W tym projekcie podano, że „W Polsce potrzeba 1,5 – 3 mln mieszkań i wyremontowania 1 – 1,5 mln już istniejących”.

Z ustaleń kontroli wynika, że spośród 36 skontrolowanych gmin w:

- 4 gminach (Łódź, Kraśnik, Ostróda, Zielona Góra) nie został uchwalony wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Na przykład:
 - w Gminie Łódź nie opracowano wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy na okres co najmniej pięciu lat, a tylko opracowano program, obejmujący wyłącznie zasady polityki czynszowej na lata 2002-2006 i 2007-2011. Program taki został przyjęty przez Radę Miejską w Łodzi;
- 15 gminach, uchwalono wieloletnie programy, jednak dokumenty te nie zawierały pełnych danych, określonych w przepisach art. 21 ustawy, w tym m.in. brak było prognozy wielkości i stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne; analizy potrzeb remontowych; planowanej sprzedaży lokali mieszkalnych w poszczególnych latach; danych dotyczących wysokości wydatków mieszkaniowych, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, remonty i modernizacje. Na przykład:
 - w Gminie Mikołów w uchwalonym w grudniu 2004 r. wieloletnim programie gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym na lata 2004 – 2008 nie ujęto (wymaganych art. 21 ust. 2 pkt. 1, 2, 3, 7 i 8 ustawy): prognozy wielkości i stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne; analizy potrzeb remontowych; planowanej sprzedaży lokali mieszkalnych w poszczególnych latach; wysokości planowanych na poszczególne lata kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi; opisu innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Ponadto stwierdzono przypadek (Gmina Mikołów) nieprawidłowego określenia wysokości kosztów utrzymania zasobów mieszkaniowych gminy. I tak:

- w wykazanych w programie kosztach utrzymania zasobów mieszkaniowych gminy ujęto część kosztów utrzymania lokali o charakterze użytkowym zajmowanych przez 40 różnych instytucji (np. Ochotniczą Straż Pożarną, Zakłady Opieki Zdrowotnej), które nie stanowiły mieszkaniowego zasobu gminy, określonego w art. 20 ust. 1. ustawy.

Pomijanie w opracowanych programach istotnych elementów dotyczących analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji, wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, a także brak planu sprzedaży lokali mieszkalnych, utrudnia gminom dokonanie ogólnej oceny poziomu potrzeb finansowych oraz źródeł ich pokrycia. Niepodejmowanie wystarczających działań dla pozyskania pełnych informacji w tym zakresie, wskazuje na niewystarczające zainteresowanie gmin zaplanowaniem systemowych działań w celu racjonalizacji gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym gminy oraz rozwojem tego zasobu.

3.2.1.3. Tworzenie warunków rozwoju budownictwa mieszkaniowego w gminach

Tworzenie i rozwój infrastruktury technicznej przeznaczonej pod budownictwo mieszkaniowe

Zgodnie z art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³⁹ podstawą tworzenia gminnych zasobów nieruchomości są studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin.

Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁰ przeznaczenie terenów, w tym pod zabudowę mieszkaniową, gmina określa w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Z „Raportu o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju”, opracowanego w b. Ministerstwie Budownictwa, przyjętego w dniu 15 maja 2007 r. przez Radę Ministrów, wynika że wg stanu na dzień 31 grudnia 2005 r. na 2478 istniejących gmin, ww. studia uwarunkowań posiadały 2433 gminy. W 31 gminach spośród 45, które nie sporządziły studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, rozpoczęto opracowanie takiego dokumentu. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego posiadało 2105 gmin, w których obowiązywało 29,6 tys. planów.

W latach 2005 – 2006 nie nastąpił istotny wzrost łącznej powierzchni objętej mpzp, w tym powierzchni obszarów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową.

W 2005 r.⁴¹ mpzp objęto 6.168,7 tys. ha, tj. 19,8% powierzchni kraju, a w 2006 r. 6.872,4 tys. ha, co stanowiło 22,0% powierzchni kraju. W roku 2006 w porównaniu do 2005 r. łączna powierzchnia objęta mpzp zwiększyła się o 703,7 tys. ha, a łączna powierzchnia obszarów przeznaczonych w mpzp pod zabudowę mieszkaniową zwiększyła się z 435,4 tys. ha w 2005 r. do 532,7 tys. ha w 2006 r.

Przyrost powierzchni objętej mpzp na terenie 36 skontrolowanych gmin nie wpłynął w istotny sposób na zwiększenie obszarów przeznaczonych pod zabudowę. Według stanu na dzień 31 grudnia 2006 r. obszar objęty mpzp wynosił 78,8 tys. ha, co stanowiło 34,0% całkowitej powierzchni 36 skontrolowanych gmin, wynoszącej 231,9 tys. ha. W 2006 r. w porównaniu do roku 2004 obszar objęty mpzp zwiększył się o 25,0 tys. ha, tj. o 46,5%.

W 7 gminach mpzp objęto całą powierzchnię tych gmin, a w 4 gminach sporządzono jeden mpzp, obejmujący prawie całą powierzchnię gmin.

W 36 skontrolowanych gminach, w latach 2004 - 2006 ogółem sporządzono 644 miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (średnio 18 planów w gminie), a średnia powierzchnia terenu objęta planem wyniosła 0,1 tys. ha, w tym w:

- 9 gminach mpzp objęto niemal całą powierzchnię gminy, z tego w 4 (Strzegom - 100%, Rawa Mazowiecka - 100%, Zamość - 100%, Kraśnik - 98,1%), obowiązywał 1 mpzp, natomiast w 5 pozostałych gminach odpowiednio: 15 planów - Ostróda (100%), 11 planów - Mikołów (98,8%), 5 planów - Iława (100%), 4 plany - Gorlice (100%), 2 plany - Radzyń Podlaski (100%),

³⁹ J.t. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603.

⁴⁰ Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

⁴¹ Według danych GUS.

- 6 gminach mpzp objęto od 30% do 90% powierzchni gminy,
- 8 gminach mpzp objęto od 20% do 30% powierzchni gminy,
- 10 gminach mpzp objęto od 10% do 20% powierzchni gminy,
- 3 gminach mpzp objęto mniej niż 10% powierzchni gminy.

Spośród 36 gmin największą liczbę mpzp uchwalono w Legnicy – 57, obejmując nimi 1,2 tys. ha, tj. 20,8% powierzchni gminy.

W 5 gminach, liczba mpzp wynosiła od 40 do 46. I tak:

- 46 - w Tarnowie, 44 - Krośnie, 43 - w Zielonej Górze, 42 - w Olsztynie i 40 - w Łodzi, obejmując odpowiednio: 36,4%, 21,7%, 18,7%, 39,9% i 15,2% powierzchni gminy.

W 5 gminach liczba planów kształtowała się od 25 do 30. I tak:

- 30 - w Piotrkowie Trybunalskim, 30 - w Oświęcimiu, 28 - w Stargardzie Szczecińskim, 28 - w Olkuszu i 25 - w Stalowej Woli, obejmując odpowiednio: 18,7%, 17,6%, 32,3%, 29,6% i 16,3% powierzchni gminy.

W 25 gminach uchwalono 18 i mniej mpzp.

W latach 2004 - 2006 w 36 skontrolowanych gminach powierzchnia obszarów przeznaczonych pod zabudowę, objętych mpzp, zwiększyła się ogółem o 2,5%, tj. o 4,8 tys. ha i wg stanu na dzień 31 grudnia 2004 r. wynosiła 15,6 tys. ha, 2005 r. - 18,3 tys. ha, a 2006 r. - 20,4 tys. ha.

Ustalono, że:

- w 4 gminach (Kraśnik, Rawa Mazowiecka, Iława, Kołobrzeg) powierzchnia gminy objęta mpzp, przeznaczona pod zabudowę nie została zmieniona i obejmowała odpowiednio: 36,8%, 69,9%, 23,9%, 2,0% powierzchni gminy;
- w 25 gminach, obszar objęty mpzp i przeznaczony pod zabudowę zwiększono od 0,2% (Gmina Tarnobrzeg) do 432,3% (Gmina Jelenia Góra), a w jednej gminie (Gmina Radzyń Podlaski) obszar gminy objęty mpzp, przeznaczony pod zabudowę zwiększono nawet o 3.571,4%. Wg stanu na dzień 31 grudnia 2004 r. obszar przeznaczony pod zabudowę w tej gminie wynosił 7 ha, a wg stanu na dzień 31 grudnia 2006 r. - 257 ha;
- w jednej gminie (Gmina Piekary Śląskie) powierzchnia gminy objęta mpzp przeznaczona pod zabudowę ulegała zmianom od 27,2% w 2004 r. przez 4,3% w 2005 r. do 25,6% w 2006 r. z uwagi na brak środków finansowych na realizację zadań własnych Gminy;
- 6 gminach w mpzp nie wykazano obszarów przeznaczonych pod zabudowę.

Spośród 36 skontrolowanych gmin w 24 gminach powierzchnia obszarów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe, objętych mpzp, zwiększyła się o 2,3 tys. ha, tj. z wielkości 9,0 tys. ha w 2004 r. do wielkości 11,3 tys. ha w 2006 r., co stanowiło 25,6%. Na przykład:

- w Gminie Gorlice w badanym okresie obszar przeznaczony pod budownictwo mieszkaniowe zwiększył się aż o 765 ha. W 2004 nie przeznaczono w Gminie żadnych terenów pod budownictwo mieszkaniowe, w 2005 r. obszar przeznaczony na ten cel, objęty mpzp, wynosił 308 ha, a w 2006 r. przeznaczono pod budownictwo mieszkaniowe teren o powierzchni 765 ha.

Z informacji uzyskanych z 25 gmin w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wynika, że powierzchnia terenów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe objęta mpzp zwiększona została z 3,6 tys. ha w 2004 r. do 5,2 tys. ha w 2006 r. tj. o 44,4%.

Kontrola wykazała, że spośród 34 gmin, w których zbadano realizację przedsięwzięć inwestycyjnych w zakresie infrastruktury technicznej, związanej z budownictwem mieszkaniowym, tylko w 2 gminach (Świętochłowice, Tarnobrzeg) nie podjęto inwestycji w tym zakresie. Inwestycje zrealizowane w 32 gminach, finansowane były ze środków własnych gmin oraz ze środków uzyskanych z: Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wojewódzkich, powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, ze środków SAPARD, a także Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Subregionalnego Programu Rozwoju oraz Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego.

Spośród 32 skontrolowanych gmin, które w badanym okresie realizowały przedsięwzięcia inwestycyjne w zakresie infrastruktury technicznej, związanej z budownictwem mieszkaniowym tylko w 2 gminach (Kutno, Ostróda) współfinansowano te inwestycje środkami Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych, tj. funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

Ustalono, że 30 gmin przy realizacji inwestycji w zakresie infrastruktury technicznej nie korzystało ze środków KFM i FRIK z powodu niekorzystnych dla inwestorów warunków przyznawania kredytów i pożyczek ze środków tych Funduszy w porównaniu do przystępnych warunków przydzielania środków finansowych z innych funduszy, np. NFOŚiGW. Na przykład:

- w Gminie Olkusz przy realizacji przedsięwzięć z zakresu infrastruktury technicznej nie korzystano ze środków finansowych pochodzących z kredytu na realizację komunalnej infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu w ramach KFM. Przy realizacji przedsięwzięć z ww. zakresu gmina korzystała ze środków finansowych w ramach bezzwrotnej pomocy z funduszy Unii Europejskiej i funduszy krajowych SAPARD, z pożyczek preferencyjnych ze środków NFOŚiGW oraz WFOŚiGW w Krakowie, ponieważ warunki przyznawania środków finansowych z tych funduszy są korzystniejsze dla gmin w porównaniu do skomplikowanych procedur udzielania kredytów ze środków KFM;
- w Gminie Legnica nie korzystano ze środków funduszy zarządzanych przez BGK, z uwagi na możliwość uzyskania dotacji ze środków WFOŚiGW, a także ze względu na możliwość umorzenia części kwoty pożyczki uzyskanej ze środków tego Funduszu.

3.2.1.4. Realizacja budownictwa mieszkaniowego

Zasoby mieszkaniowe⁴² ogółem w 2004 r. w porównaniu do 2006 r. zwiększyły się tylko o 1,5% i wynosiły w 2004 r. – 12.683,4 tys. lokali, w 2005 – 12.776,1 tys. lokali, a w roku 2006 – 12.876,7 tys. lokali.

W latach 2004 – 2006 w niewielkim tempie wzrastała liczba lokali mieszkalnych oddanych do użytkowania.

W 2004 r. ogółem oddano do użytkowania 108,1 tys. lokali mieszkalnych, w roku 2005 – 114,1 tys. lokali, co oznacza wzrost o ok. 5,6%. W 2006 r. liczba lokali mieszkalnych oddanych do użytkowania wynosiła 115,3 tys. lokali, tj. w stosunku do roku poprzedniego nastąpił wzrost już tylko o 1,0%.

⁴² Według danych GUS.

W tym okresie wzrosła liczba oddanych do użytkowania lokali mieszkalnych w budownictwie komunalnym i wynosiła w 2004 r. – 1,8 tys. lokali, w roku 2005 – 3,6 tys. lokali, a w 2006 r. – 4,4 tys. lokali. Natomiast udział komunalnego budownictwa mieszkaniowego w realizacji budownictwa mieszkaniowego ogółem był nieznaczny i stanowił w 2004 r. – 1,7%, w 2005 r. – 3,2% i w 2006 r. – 3,8% ogólnej liczby lokali mieszkalnych oddanych do użytkowania.

Przyrost liczby oddanych do użytkowania lokali mieszkalnych w budownictwie komunalnym nie wpłynął na zahamowanie ograniczania przez gminy wielkości zasobów mieszkaniowych. W badanym okresie zmniejszyła się wielkość zasobów mieszkaniowych gmin⁴³. W roku 2004 ogółem zasoby mieszkaniowe gmin obejmowały 1.314,5 tys. lokali mieszkalnych, w 2005 r. – 1.248,8 tys. lokali mieszkalnych, a w 2006 r. w zasobach tych znajdowało się 1.251,6 tys. lokali.

Udział komunalnych zasobów mieszkaniowych w zasobach mieszkaniowych ogółem systematycznie zmniejszał się i w 2004 r. stanowił 10,4% zasobów mieszkaniowych ogółem, tj. istniejących we wszystkich formach własności, w 2005 r. zasoby komunalne stanowiły 9,8% zasobów ogółem, a w roku 2006 – 9,7% zasobów ogółem.

Z danych GUS wynika, że w badanym okresie w 36 skontrolowanych gminach oddano do użytkowania 14,2 tys. lokali mieszkalnych. Zasoby mieszkaniowe ogółem na obszarze tych gmin w 2004 r. obejmowały 1.079,8 tys. lokali mieszkalnych, w 2005 r. – 1.086,2 tys. lokali mieszkalnych, a w 2006 r. – 1.094,0 tys. lokali mieszkalnych, tj. w roku 2006 w porównaniu do 2004 r. zasoby te zwiększyły się o 1,3%. Na przykład:

- w Gminie Łódź – w roku 2004 oddano do użytkowania ogółem 1.384 lokale mieszkalne, w 2005 r. – 682 lokale, a w 2006 r. – 1.186 lokali. Zasoby mieszkaniowe na obszarze gminy stanowiło odpowiednio 331.848 lokali mieszkalnych, 331.918 i 332.692 lokale. Zasób mieszkaniowy w 2006 r. w porównaniu do roku 2004 zwiększył się o 844 lokale mieszkalne, tj. o 0,3%,
- w Gminie Piotrków Trybunalski - w roku 2004 oddano do użytkowania ogółem 236 lokali mieszkalnych, w 2005 r. – 231 lokali, a w 2006 r. – 237 lokali. Zasoby mieszkaniowe na obszarze gminy stanowiło odpowiednio 29.160 lokali mieszkalnych, 29.259 i 29.478 lokali. Zasób mieszkaniowy w 2006 r. w porównaniu do roku 2004 zwiększył się o 318 lokali mieszkalnych, tj. o 1,1%.

W okresie objętym kontrolą tylko 18 spośród 36 skontrolowanych gmin realizowało przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane w zakresie gminnego budownictwa mieszkaniowego. W wyniku prowadzonych przedsięwzięć, zasoby skontrolowanych gmin zwiększyły się ogółem o 3,5 tys. lokali mieszkalnych, w tym 1,1 tys. stanowiły nowe lokale mieszkalne, a 2,4 tys. - lokale mieszkalne adaptowane (wyremontowane).

W 2004 r. w porównaniu do 2003 r. zasoby mieszkaniowe gmin zwiększyły się ogółem o 1.064 lokali mieszkalnych, w tym o 307 lokali nowych, tj. 28,9% oraz o 757 lokali adaptowanych (wyremontowanych), tj. o 71,1%. W roku 2005 w zasobach mieszkaniowych gmin oddano do użytkowania 1.345 lokali mieszkalnych, w tym nowych lokali 400, tj. 29,7%. W 2006 r. komunalne zasoby mieszkaniowe zwiększono o 1.124 lokale, w tym o 403 lokale nowe, tj. o 35,9%.

Jedna ze skontrolowanych gmin spośród 18 gmin, które nie realizowały żadnych inwestycji w zakresie budownictwa mieszkaniowego, nawet nie planowała w latach

⁴³ Według danych GUS.

2004 – 2006 przeprowadzenia takich inwestycji, mimo iż stan zasobu mieszkaniowego był niewystarczający do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych mieszkańców gminy. I tak:

- w Gminie Piekary Śląskie w wieloletnim programie nie zaplanowano podjęcia w latach 2001-2006 inwestycji w celu zwiększenia komunalnego zasobu mieszkaniowego. Brak było również danych dotyczących stanu technicznego posiadanych zasobów mieszkaniowych.

W uchwalonym we wrześniu 2000 r. „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Piekary Śląskie” wskazano, że niekorzystny stan techniczny i wyposażenia znajdujących się na obszarze gminy lokali mieszkalnych, w tym zwłaszcza komunalnych, a także wzrost potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, wymaga w okresie do 2015 r., corocznie oddawania do użytkowania w różnej formie własności około 280 lokali mieszkalnych. W okresie objętym kontrolą do użytkowania na terenie gminy przekazano 109 nowych lokali mieszkalnych, zrealizowanych w ramach budownictwa spółdzielczego i indywidualnego.

Przyczyną nieplanowania oraz niepodejmowania w latach 2004 - 2006 realizacji inwestycji mieszkaniowych był brak środków finansowych w budżecie Gminy na ten cel.

Z informacji⁴⁴ otrzymanych z 22 urzędów gmin, wynika, że liczba inwestycji w zakresie budownictwa mieszkaniowego zrealizowana na obszarze tych gmin zmniejszyła się ogółem z 621 w 2004 r. do 585 w 2005 r., tj. o 36, co stanowiło 5,7% i do 495 w 2006 r., tj. o 15,4%. W gminach tych zmniejszono liczbę lokali mieszkalnych oddawanych do użytkowania w gminnym zasobie mieszkaniowym, a zwiększono liczbę lokali mieszkalnych przeznaczonych przez te gminy na sprzedaż. W 2004 r. mieszkaniowy zasób ww. 22 gmin zwiększono o 279 lokali mieszkalnych, a przekazano do sprzedaży 26 lokali. W 2005 r. w gminnych zasobach mieszkaniowych oddano do użytkowania 254 lokale i 27 lokali przeznaczono na sprzedaż. W 2006 r. o 183 lokale powiększono zasób komunalny, a 67 lokali sprzedano. Oznacza to, że w 2006 r. w gminnym zasobie mieszkaniowym oddano do użytkowania o 96 lokali mieszkalnych mniej, tj. o 34,4%, niż w 2004 r., a sprzedaż zwiększono o 41 lokali.

18 gmin poinformowało Najwyższą Izbę Kontroli⁴⁵, że w 2005 r. środki Funduszu Dopłat przeznaczyły na budowę 148 lokali socjalnych, a w 2006 r. na budowę 25 takich lokali.

23 gminy przekazały informację⁴⁶, że TBS-y utworzone przez gminy realizowały przedsięwzięcia inwestycyjno – budowlane w wyniku, których wybudowano w 2004 r. 3 budynki mieszkalne ze 189 lokalami mieszkalnymi, w 2005 r. - 1 budynek mieszkalny z 37 lokalami mieszkalnymi, a w 2006 r. - 6 budynków mieszkalnych ze 188 lokalami mieszkalnymi.

W badanym okresie gminy podjęły niewystarczające działania na rzecz tworzenia warunków do rozwoju budownictwa mieszkaniowego oraz poprawy sytuacji mieszkaniowej lokalnej społeczności. 15 spośród 36 skontrolowanych gmin tworzyło warunki w celu usprawnienia realizacji inwestycji dla zachęcenia inwestorów do zwiększania inwestycji budownictwa mieszkaniowego. I tak:

- w 5 gminach (Radzyń Podlaski, Rawa Mazowiecka, Oświęcim, Świdnica, Jelenia Góra) realizowano przedsięwzięcia inwestycyjne w sferze infrastruktury technicznej

⁴⁴ Informacje, w związku z przeprowadzaną kontrolą, otrzymano w trybie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK w 28 gminach nieobjętych kontrolą.

⁴⁵ Patrz przypis j.w.

⁴⁶ Patrz przypis j.w.

związanej z budownictwem mieszkaniowym na nowych, niezabudowanych obszarach. Na przykład:

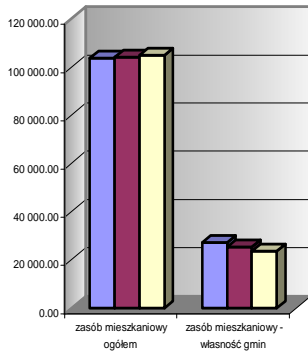
- w Gminie Oświęcim wybudowano kanalizację sanitarną i deszczową, sieć wodociągową, gazociąg, linie energetyczne, drogi, chodniki i oświetlenie uliczne dla 81 działek, na których wybudowano dotychczas 32 domy jednorodzinne;
- w Gminie Świdnica wykonano uzbrojenie terenu, pozwalające na sprzedaż w ofercie publicznej 45 działek z przeznaczeniem pod budownictwo jedno i wielorodzinne oraz umożliwiające wydzielenie z przyległego terenu kolejnych 114 działek z przeznaczeniem pod budownictwo jedno i wielorodzinne.
- w 3 gminach (Ostróda, Elk, Gorzów Wielkopolski) nabyto nieruchomości gruntowe od Agencji Mienia Wojskowego w celu ich przeznaczenia pod zabudowę mieszkaniową jedno i wielorodzinną. I tak:
 - Gmina Ostróda nabyła od AMW nieruchomości gruntowe o powierzchni 2,5 ha, które przeznaczone pod budownictwo wielorodzinne;
 - Gmina Elk nabyła od AMW nieruchomości gruntowe o pow. 7,81 ha, a następnie odsprzedała je osobom prywatnym z przeznaczeniem pod budownictwo mieszkaniowe. Jednocześnie gmina przystąpiła do opracowania mpzp ww. terenu;
 - Gmina Gorzów Wielkopolski nabyła od AMW nieruchomości gruntowe o pow. 580,4 ha, z obszaru których 120 ha przeznaczyła (w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) pod zabudowę mieszkaniową, w tym 29,1 ha objęto mpzp.
- w 6 gminach (Piotrków Trybunalski, Rawa Mazowiecka, Koszalin, Iława, Olkusz, Gorlice) zwiększono powierzchnię terenów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe. Na przykład:
 - w Gminie Koszalin nabyto od Skarbu Państwa nieruchomości gruntowe o pow. 7,0 ha przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe;
- w Gminie Gorzów Wielkopolski przeznaczono pod zabudowę 300 ha, w tym obszar o pow. 186 ha objęto 24 mpzp. Podjęto również działania w celu przyspieszenia przygotowania realizacji procesu budowlanego w zakresie budownictwa mieszkaniowego. I tak:
 - w Urzędzie Gminy Gorzów Wielkopolski przygotowano promesy na dostawę mediów oraz decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla projektowanych inwestycji. Następnie przenoszono ww. decyzje na nabywców terenów. Spowodowało to skrócenie okresu przygotowania inwestycji mieszkaniowych.

W 2 gminach (Łódź, Zielona Góra) w celu zachęcenia potencjalnych inwestorów do prowadzenia inwestycji mieszkaniowych, prowadzono działania promujące ich realizację na obszarach tych gmin.

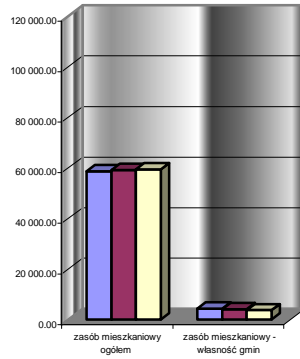
Wielkość zasobu mieszkaniowego, ujętą łącznie dla 4 skontrolowanych gmin na obszarze danego województwa i wielkość zasobu mieszkaniowego stanowiącego własność tych gmin w latach 2004 – 2006 przedstawiono na wykresie zamieszczonym na następnej stronie.

Istotne ustalenia kontroli

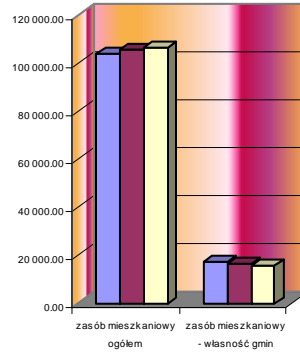
województwo dolnośląskie



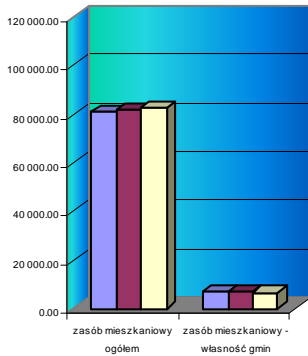
województwo lubelskie



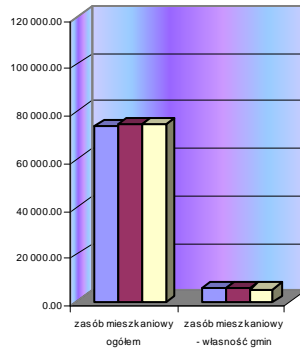
województwo lubuskie



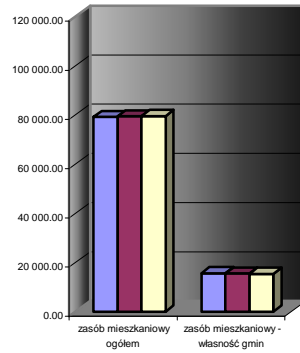
województwo małopolskie



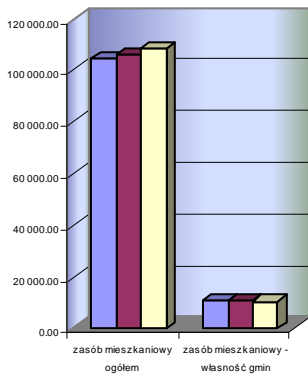
województwo podkarpackie



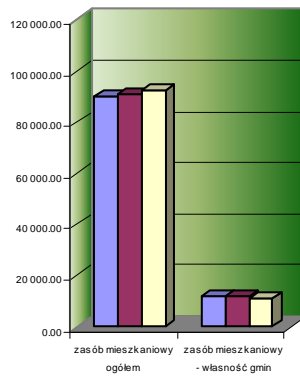
województwo śląskie



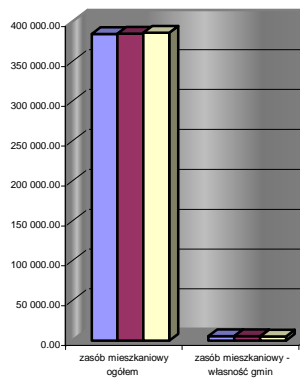
województwo warmińsko-mazurskie



województwo zachodniopomorskie



województwo łódzkie



Potrzeby mieszkaniowe w gminie

W latach 2004 – 2006 zwiększała się liczba wniosków osób oczekujących na najem komunalnych lokali mieszkalnych. Liczba niezrealizowanych wniosków o najem lokali mieszkalnych na dzień 31 grudnia w 2004 r. wyniosła 14,5 tys. W latach 2005–2006 liczba niezrealizowanych wniosków wzrosła o 16,7%.

Ustalono, że w 2004 r. złożono 11,1 tys. wniosków o najem lokalu mieszkalnego, w roku 2005 - 11,3 tys., a w roku 2006 - 11,2 tys. wniosków.

W 2004 r. pozytywnie rozpatrzono 6,0 tys. wniosków o najem lokali mieszkalnych w gminnym zasobie mieszkaniowym, w 2005 r. – 6,6 tys. i w 2006 r. 6,6 tys. wniosków. W 2004 r. zrealizowano przez zawarcie umowy najmu 4,5 tys. wniosków o najem lokali mieszkalnych, w 2005 r. – 4,5 tys., a w 2006 r. – 4,9 tys. wniosków o najem lokali mieszkalnych.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2006 r. na najem lokalu w gminnym zasobie mieszkaniowym oczekiwało łącznie 21,8 tys. wnioskodawców. Na przykład:

- w Gminie Tarnów według stanu na dzień 31 grudnia 2006 r. nastąpił wzrost liczby wniosków o wynajem mieszkań komunalnych rozpatrzonych pozytywnie i oczekujących na realizację z 189 wg stanu na dzień 31 grudnia 2004 do 211 na dzień 31 grudnia 2006 r. Równocześnie zmniejszyła się liczba wniosków zrealizowanych, tj. zakończonych zawarciem umowy najmu z 75 w 2004 r. i 98 w 2005 r. do 73 w 2006 r. Wieloletni program zakładał zakup 2 budynków i budowę budynku mieszkalnego o 60 mieszkaniach, które nie zostały zrealizowane w badanym okresie.

Średni czas oczekiwania na realizację wniosków o najem lokalu mieszkalnego w gminnym zasobie mieszkaniowym wynosił ponad 2 lata.

W 3 skontrolowanych gminach (Kutno, Legnica, Zamość), w których zbadano terminy podpisania umów najmu lokalu mieszkalnego, stwierdzono przypadki, że czas oczekiwania na zawarcie umowy najmu wynosił 7 lat, 9 lat, a nawet 11,5 roku. Na przykład:

- w Gminie Legnica do dnia zakończenia kontroli, tj. 29 czerwca 2007 r., na liście oczekujących na najem lokalu socjalnego z tytułu orzeczenia sądu o eksmisji znajdowało się łącznie 146 osób. Orzeczenia wydane były w okresie od listopada 1995 r. do listopada 2005⁴⁷. 20 zbadanych umów najmu lokalu mieszkalnego, zawartych w latach 2004 -2006 na czas nieoznaczony, podpisano w terminie od 1 roku i 1 dnia do 11 lat 6 miesięcy i 15 dni od daty pozytywnego zweryfikowania wniosku o najem lokalu mieszkalnego.

W ocenie NIK, brak wystarczającego zaangażowania gmin w rozwój komunalnego budownictwa mieszkaniowego, a jednocześnie wyprzedaż istniejących zasobów mieszkaniowych gmin, powoduje ograniczanie możliwości zrealizowania wniosków osób oczekujących na lokale komunalne.

Zgodnie z art. 1046 § 4 kpc wykonując obowiązek opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika na podstawie tytułu wykonawczego, z którego nie wynika prawo dłużnika do lokalu socjalnego lub zamiennego, komornik wstrzyma się z dokonaniem czynności do czasu, gdy gmina wskaże tymczasowe pomieszczenie lub gdy dłużnik znajdzie takie pomieszczenie.

⁴⁷ Lista osób zakwalifikowanych i oczekujących na przydział mieszkania na rok 2007 w części III pn. „Wyroki sądowe orzekające uprawnienia do najmu lokalu socjalnego” zawierała 185 wyroków wydanych w okresie od listopada 1997 r. do grudnia 2006 r.

Ustalono, że 16 gmin spośród 36 skontrolowanych było zobowiązanych do wskazania 240 tymczasowych pomieszczeń, w tym Gmina Łódź była zobowiązana do wskazania 165 pomieszczeń. Ogółem gminy wskazały 181 pomieszczeń, tj. 72,4%, w tym Gmina Łódź, wskazała 158 tymczasowych pomieszczeń, 8 gmin wskazało 23 pomieszczenia na 75 wymaganych, a 7 gmin nie wskazało żadnego tymczasowego pomieszczenia. Na przykład:

- *Gmina Koszalin nie wskazała żadnego pomieszczenia tymczasowego, pomimo że była zobowiązana do wskazania 10 takich pomieszczeń. Przyczyną niewypełnienia tego obowiązku był brak w Gminie takich pomieszczeń.*

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego 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. Jeżeli gmina nie dostarczyła lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku, właścicielowi przysługuje roszczenie odszkodowawcze do gminy, zgodnie z art. 18 ust. 4 ustawy.

Ustalono, że sądy przekazały 13 gminom orzeczenia o uprawnieniu eksmitowanego lokatora do otrzymania lokalu socjalnego. W jednej gminie, tj. w Gminie Kutno zapewniono realizację wszystkich (10) orzeczeń sądu o przydziale lokalu socjalnego, a w 12 gminach nie realizowano obowiązku zapewnienia lokalu socjalnego. W 2 gminach spośród wymienionych 12 gmin wypłacono odszkodowanie osobie uprawnionej z powodu niewypełnienia tego obowiązku, w tym w 1 gminie, koszty z tytułu wypłaconego odszkodowania zostały nieprawidłowo zaksięgowane. I tak:

- *w Gminie Jelenia Góra ze względu na niewykonanie przez gminę obowiązku zapewnienia lokalu socjalnego osobie uprawnionej, zgodnie z wyrokiem Sądu Rejonowego z dnia 19 czerwca 2006 r., w dniu 11 sierpnia 2006 r. wypłacono odszkodowanie wraz z odsetkami i kosztami procesu w wysokości 4.335,60 zł. Wypłacona kwota została ujęta w całości po stronie wydatków w paragrafie 4610 (koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego), co było niezgodne z rozporządzeniem Ministra Finansów z 14 czerwca 2006 r., w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁴⁸.*

3.2.2. Gospodarowanie i zarządzanie mieszkaniowym zasobem gminy

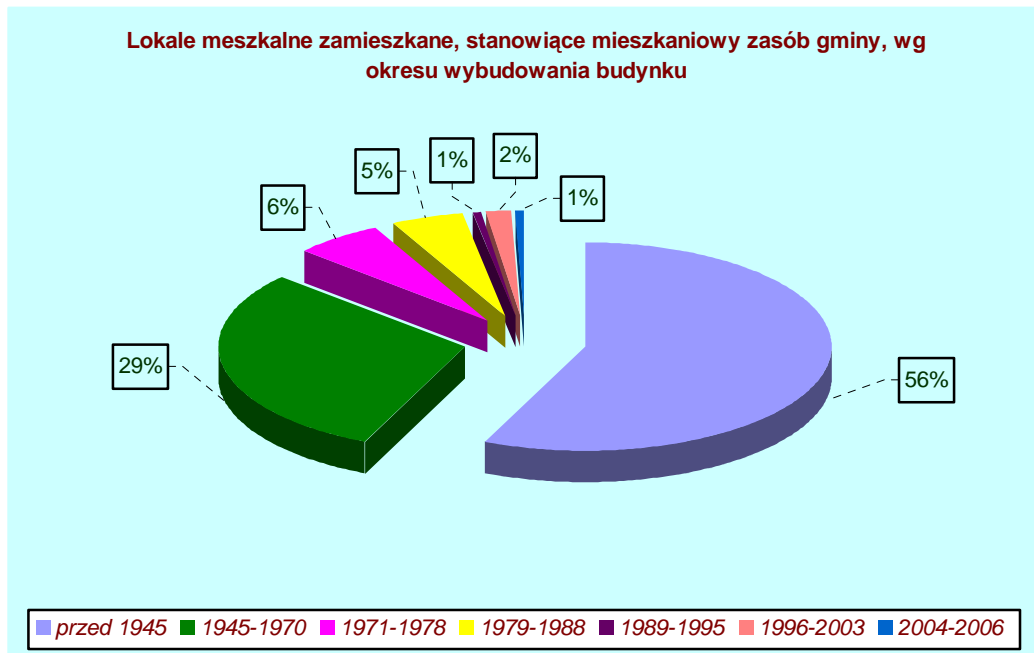
3.2.2.1. Mieszkaniowy zasób gminy

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy do mieszkaniowego zasobu gminy zalicza się 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.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2006 r. w zasobie mieszkaniowym 36 skontrolowanych gmin znajdowało się 185,1 tys. lokali mieszkalnych, w tym 157,6 tys. lokali, tj. 85,1% zasobu, usytuowanych było w budynkach, wybudowanych przed

⁴⁸ Dz. U. z 2006 r., Nr 107, poz. 726 ze zm.

rokiem 1970, a 55,7% zasobu gminy, tj. 103,2 tys. lokali, znajdowało się w budynkach wzniesionych przed 1945 r.



Ponadto, w zasobie mieszkaniowym 9 gmin (np. Tarnów, Łódź, Piotrków Trybunalski), tj. 25% zbadanych, w budynkach o nieustalonej dacie budowy, znajdowało się 3,0 tys. lokali mieszkalnych, co stanowiło 1,6% zasobów skontrolowanych gmin.

W zasobie mieszkaniowym gmin, objętych kontrolą, wyremontowanych było 11,3 tys. lokali mieszkalnych, co stanowiło 6,1%, w tym 5,8 tys. lokali, które znajdowały się w budynkach zbudowanych przed 1945 r., co oznacza, że remonty przeprowadzono tylko w 5,6% najstarszych zasobów. Na przykład:

- w Gminie Łódź w zasobach mieszkaniowych było ogółem 70,1 tys. lokali mieszkalnych, a 46,1 tys. lokali, tj. 65,8%, znajdowało się w budynkach sprzed 1945 r., w tym 31,8 tys., co stanowiło 69,0% najstarszego zasobu, zostało zbudowanych jeszcze przed 1918 rokiem. Remonty zostały przeprowadzone w 0,1 tys. lokali, znajdujących się w budynkach sprzed 1918 r. Według stanu na dzień 31 grudnia 2006 r. nie realizowano budowy nowych lokali mieszkalnych.

Z informacji otrzymanych z 28 urzędów gmin⁴⁹ wynika, że wg stanu na dzień 31 grudnia 2006 r. zasoby mieszkaniowe tych gmin stanowiło 45,1 tys. lokali mieszkalnych, znajdujących się w 5,4 tys. budynkach. Znacząca część tych budynków, tj. 83,0% zostało zbudowanych przed rokiem 1970, w tym 75% stanowiły budynki sprzed roku 1945. Spośród tych gmin tylko w 7, w trakcie realizacji było łącznie 28 inwestycji mieszkaniowych.

W 33 gminach, spośród 36 skontrolowanych stwierdzono, że wg stanu na dzień 31 grudnia 2006 r., nie zasiedlono 1,05 tys. lokali mieszkalnych, tzw. pustostany stanowiły 0,6% zasobów mieszkaniowych tych gmin. Na przykład:

⁴⁹ Informacje, w związku z przeprowadzaną kontrolą, otrzymano w trybie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK w 28 gminach nieobjętych kontrolą.

- w Gminie Jelenia Góra stwierdzono 106 niezasiedlonych lokali (pustostanów), w tym: 62 przeznaczono do trwałego wyłączenia z powodu planowanego remontu, 8 lokali przeznaczono do sprzedaży, a 14 lokali było nielegalnie zajętych.

Jedna gmina poniosła straty finansowe z powodu niezasiedlenia lokali mieszkalnych. I tak:

- w Gminie Olkusz - w badanym okresie lokale mieszkalne były niezamieszkałe od 1 do 9 miesięcy. Wysokość naliczonych czynszów za lokale niezamieszkałe za okres, w którym nie były one zamieszkałe wynosiła łącznie 11,2 tys. zł, z tego: w 2004 r. – 2,6 tys. zł, w 2005 r. 3,5 tys. zł, a w 2006 r. 5,1 tys. zł. Kwota naliczonych czynszów za niezasiedlonych 9 lokali w budynku przy Al. 1000-lecia 15C w 2006 r. wynosiła 3,5 tys. zł.

Ustalono, że istotną przyczyną niezasiedlenia lokali mieszkalnych był zły stan techniczny tych lokali. Na przykład:

- w Gminie Piotrków Trybunalski wyłączenie z użytkowania lokali mieszkalnych było m.in. spowodowane złym stanem technicznym lokali np. na skutek dewastacji, braku wyposażenia lokalu w odpowiednie urządzenia i instalacje (wodne, grzewcze, kanalizacyjne), a także niezasiedleniem lokalu do momentu uzyskania ekspertyzy, dotyczącej stanu technicznego lokalu w danym budynku lub stanu technicznego całego budynku.
- w Gminie Stalowa Wola, stwierdzono przypadek niezasiedlenia lokali mieszkalnych z powodu niesprawnie przeprowadzonego remontu i nieskutecznej organizacji przydzielania lokali mieszkalnych po remoncie. Zasiedlenie jednego lokalu, znajdującego się w budynku przy ul. Witosa 1, nastąpiło dopiero po 2 latach, natomiast 2 lokale przy ul. 1 Sierpnia 11 niezamieszkałe były od ponad 1,5 roku. Utracone korzyści z powodu braku wpływu środków z wpłaty czynszów za niezasiedlone lokale mieszkalne wyniosły 2,1 tys. zł.

Z kontroli wynika, że spośród 36 skontrolowanych gmin, których zasób mieszkaniowy obejmował 21,5 tys. budynków mieszkalnych, w 15 gminach nie uregulowano stanu prawnego 368 budynków, co stanowiło 1,7% ogólnej liczby budynków mieszkalnych znajdujących się w zasobie gmin objętych kontrolą. Na przykład:

- w Gminie Świętochłowice wg stanu na dzień 31 grudnia 2004 r. nieuregulowany był stan własności 206 budynków z 2.067 lokalami mieszkalnymi, tj. odpowiednio 32,1% i 24,2% całego zasobu mieszkaniowego; na dzień 31 grudnia 2005 r. - 202 budynków z 2.034 lokalami mieszkalnymi, tj. odpowiednio 31,8% i 23,9% całego zasobu mieszkaniowego, a na dzień 31 grudnia 2006 r. - 200 budynków z 2.011 lokalami mieszkalnymi, tj. odpowiednio 31,5% i 23,6% całego zasobu mieszkaniowego.

W badanym okresie w 2 gminach (Gorlice i Ostróda) nie podjęto działań doprowadzających do uregulowania stanu prawnego budynków mieszkalnych, np.:

- w Gminie Gorlice w latach 2004 – 2006 nie podjęto działań w celu uregulowania stanu prawnego komunalnych zasobów mieszkaniowych. Dopiero w styczniu 2007 r. gmina rozpoczęła regulację stanu prawnego 18 budynków z 68 lokalami, będącymi w zarządzie gminy.

W jednej gminie nie posiadano informacji o sytuacji prawnej ogółu budynków i lokali mieszkalnych znajdujących się w zasobie mieszkaniowym gminy. I tak:

- w Gminie Legnica zarówno w Urzędzie Gminy jak i w Zarządzie Gospodarki Mieszkaniowej w Legnicy nie prowadzono ewidencji (lub innych zestawień czy sprawozdań) pozwalających na określenie stanu regulacji prawnej ogółu budynków i lokali mieszkalnych znajdujących się w zasobie mieszkaniowym Gminy.

Zmiany w wielkości zasobu mieszkaniowego gminy w latach 2004 - 2006.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego gmina jest obowiązana do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach.

W celu realizacji tego zadania gmina wykorzystuje komunalny zasób mieszkaniowy (art. 4 ust. 3 ww. ustawy).

W roku 2004 gminy posiadały 180,1 tys. lokali mieszkalnych stanowiących własność tych gmin, w roku 2005 – 174,2 tys. lokali, a w 2006 r. – 168,4 tys. lokali. W roku 2005 w porównaniu do 2004 r. liczba lokali mieszkalnych stanowiących własność gmin, była mniejsza o 5,9 tys. lokali, tj. o 3,3%, a w roku 2006 w porównaniu do 2005 r. o 5,8 tys. lokali, tj. o 3,3%. Na przykład:

- w Gminie Olsztyn liczba lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy wyniosła w 2004 r. – 7,2 tys. lokali, w 2005 r. – 6,9 tys., a w 2006 r. – 6,6 tys. lokali.

Zmniejszanie zasobu mieszkaniowego gmin spowodowane było sprzedażą lokali, wyburzeniami, a także innymi przyczynami, np. zwrotem mienia dawnym właścicielom, wniesieniem aportu do TBS, wyłączeniem z zasobu z powodu złego stanu technicznego lokalu, a także przekwalifikowaniem lokali mieszkalnych na lokale użytkowe.

W badanym okresie gminne zasoby mieszkaniowe ogółem zmniejszyły się o 24,6 tys. lokali mieszkalnych, w tym 20,1 tys. lokali, tj. 81,7%, zostało sprzedanych. Lokale te zostały sprzedane przez 35 spośród 36 skontrolowanych gmin. W roku 2004 z zasobów mieszkaniowych skontrolowanych gmin ubyło łącznie 9,5 tys. lokali mieszkalnych, w tym m.in. sprzedano 8,6 tys. lokali, a wyburzono 0,4 tys. lokali; w 2005 r. ubyło łącznie 7,9 tys. lokali mieszkalnych, w tym m.in. sprzedano 5,7 tys. lokali, a wyburzono 0,4 tys. lokali; w roku 2006 ubyło łącznie 7,0 tys. lokali mieszkalnych, w tym m.in. sprzedano 5,8 tys. lokali, a wyburzono 0,3 tys. lokali. Na przykład:

- w Gminie Jelenia Góra główną przyczyną zmniejszenia wielkości zasobu mieszkaniowego była sprzedaż lokali mieszkalnych. W okresie od 1 stycznia 2004 r. do 31 grudnia 2006 r. sprzedano 1.723 lokale mieszkalne. W porównaniu do stanu na dzień 31 grudnia 2003 r. (9.240 lokali mieszkalnych) zmniejszono zasób mieszkaniowy Gminy o 18,6%. Ponadto w okresie objętym kontrolą wyburzono 58 lokali mieszkalnych, a 38 lokali mieszkalnych ubyło z innych przyczyn, tj.: w 2004 r. - 8 lokali przekazano na rzecz Skarbu Państwa, a 6 lokali wyłączono z eksploatacji z powodu złego stanu technicznego, w 2005 r. - 7 lokali stanowiło ubytek ze względu na zły stan techniczny, a 2 lokale scalono; w 2006 r. – 7 lokali ubyło ze względu na zły stan techniczny i 8 lokali scalono.

Ustalono, że w 5 gminach wystąpiły przypadki zmiany sposobu użytkowania gminnego zasobu mieszkaniowego, tj. 39 lokali mieszkalnych przekwalifikowano na lokale użytkowe. Na przykład:

- w Gminie Piotrków Trybunalski w badanym okresie wystąpiły dwa przypadki zmiany sposobu użytkowania lokalu mieszkalnego na lokal użytkowy:
 - 1) Lokal mieszkalny nr 3 w budynku przy ul. Słowackiego 13, przeznaczony został na poszerzenie Biura Poselskiego. Zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania tego lokalu dokonano w dniu 30 marca 2005 r. W dniu 17 maja 2005 r. pomiędzy TBS, zarządcą zasobem komunalnym a Biurem Poselskim zawarto aneks do umowy najmu z dnia 31 stycznia 1991 r., na mocy, którego zwiększono powierzchnię użytkową lokalu Biura

Poselskiego z 77,33 m² do 127,21 m², tj. o przyległy do Biura Poselskiego lokal mieszkalny, o powierzchni 49,88 m².

- 2) *Lokal mieszkalny nr 39 w budynku przy Pl. Niepodległości nr 5, składający się z 1 pomieszczenia o powierzchni użytkowej 22,33 m², przekwalifikowano na potrzeby Stowarzyszenia Koło Pomocy Dzieciom Niepełnosprawnym w Piotrkowie Trybunalskim. Zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania lokalu dokonano w dniu 24 listopada 2005 r., a w dniu 23 grudnia 2005 r. pomiędzy TBS a Stowarzyszeniem zawarta została umowa najmu przedmiotowego lokalu.*

Sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych spowodowała zmniejszenie wielkości gminnych zasobów mieszkaniowych. Liczba komunalnych budynków mieszkalnych wg stanu na dzień 31 grudnia wynosiła: w 2004 r. - 9,2 tys. budynków, w 2005 r. - 9,0 tys. budynków i w 2006 r. - 8,6 tys. budynków. Zwiększała się natomiast liczba budynków, stanowiących współwłasność gminy i wspólnot mieszkaniowych. I tak wg stanu na dzień 31 grudnia: 2004 r. było 12,3 tys. takich budynków, 2005 r. – 12,4 tys., a 2006 r. – 12,5 tys. budynków. Na przykład w Gminie:

- *Legnica - liczba budynków, stanowiących własność gminy wynosiła w 2004 r. – 810 budynków, w 2005 r. – 766 i w roku 2006 – 692, a liczba budynków, stanowiących współwłasność Gminy, w których występowały wspólnoty mieszkaniowe, wynosiła odpowiednio: 720, 755 i 822 budynki.*

Spośród 36 skontrolowanych gmin, tylko w Gminie Mikołów, nie zmniejszono komunalnego zasobu mieszkaniowego. Ustalono, że w gminie nie zbyto lokali mieszkalnych z powodu braku popytu na lokale zaplanowane do sprzedaży.

Z informacji⁵⁰ otrzymanych z 28 urzędów gmin wynika, że w 2004 r. zasoby mieszkaniowe gmin stanowiło 46,4 tys. lokali mieszkalnych, w 2005 r. – 46,1 tys., a w 2006 r. 45,1 tys. lokali, tj. w 2005 r. w porównaniu do 2004 r. zasoby te zmniejszyły się o 0,6%, a w 2006 r. w porównaniu do 2005 r. o 2,2%. Łącznie zasoby tych gmin zmniejszyły się o 1,3 tys. lokali mieszkalnych. Zmniejszanie wielkości zasobu spowodowane było sprzedażą lokali mieszkalnych.

Ww. gminy poinformowały NIK, że w 2006 r. komunalne zasoby mieszkaniowe zwiększono ogółem o 0,5 tys. lokali mieszkalnych, w tym ok. 50% stanowiły lokale nowo budowane, a jednocześnie sprzedano 1,5 tys. lokali mieszkalnych. Ogółem zasób tych gmin w roku 2006 w porównaniu do 2005 r. zmniejszył się o 1,0 tys. lokali mieszkalnych.

Ewidencja i sprawozdania GUS

Mimo obowiązku⁵¹, wynikającego z przepisu art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej⁵², wypełniania w gminach co 2 lata formularza M-01 - „Sprawozdanie o zasobach mieszkaniowych” oraz co rok formularzy

⁵⁰ Informacje, w związku z przeprowadzaną kontrolą, otrzymano w trybie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK w 28 gminach nieobjętych kontrolą.

⁵¹ Art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej stanowi, że organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego, inne instytucje rządowe, organy prowadzące urzędowe rejestry i Narodowy Bank Polski, nieodpłatnie przekazują służbom statystyki publicznej zgromadzone dane administracyjne w zakresie, formie i terminach określanych każdorazowo w programie badań statystycznych statystyki publicznej, w szczególności w formie wyciągów z rejestrów, kopii: zbiorów danych, zebranych deklaracji, dokumentów ewidencyjnych i innych formularzy urzędowych, wyników pomiarów, danych monitoringu środowiska oraz udostępniają dane z baz danych systemów informatycznych.

⁵² Dz. U. Nr 88, poz. 439 ze zm.

M-02- „Sprawozdanie o ubytkach zasobów mieszkaniowych” i SG-01 - „Statystyka gminy”⁵³, w toku badań kontrolnych ujawniono, że spośród 36 skontrolowanych gmin, w 11 nie wykonywano lub wykonywano nierzetelnie ten obowiązek. Na przykład:

- w Gminie Mikołów sporządzono sprawozdania: SG-01 – statystyka gminy za rok 2004, 2005, 2006, M-01 – sprawozdanie o zasobach mieszkaniowych za rok 2005. Nie sporządzono natomiast sprawozdania M-02 – sprawozdanie o ubytkach zasobów mieszkaniowych. Ponadto w sprawozdaniu SG-01 statystyka gminy za rok 2005 – gospodarka mieszkaniowa i komunalna, części A, podano dane niezgodne ze stanem faktycznym, tj.: w dziale 1 – zasoby mieszkaniowe ... stan w dniu 31 XII - podano m.in.: 2.196 lokali mieszkalnych zamiast 2.327 oraz wykazano 4 mieszkania niezamieszkałe, zamiast 11, w dziale 5 – zasoby mieszkaniowe przejęte od innych podmiotów - podano w dziale 5 34 mieszkania w 2005 r. zamiast 0,34 tys.
- w Gminie Kraśnik wypełniano wyłącznie formularze statystyczne przysyłane przez GUS bezpośrednio do Gminy, a w przypadku nieotrzymania formularzy z GUS nie sporządzano żadnych sprawozdań statystycznych.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, niesporządzanie przez gminy sprawozdań statystycznych powoduje brak pełnych i rzeczywistych danych statystycznych w GUS.

Urząd Statystyczny w Szczecinie posiadał zaniżone dane dotyczące liczby lokali mieszkalnych oddanych do użytkowania na obszarze Gminy Miejskiej Kołobrzeg. I tak:

- Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Kołobrzegu posiadał informacje o oddaniu do użytkowania na terenie Gminy Miejskiej Kołobrzeg w latach 2004-2006 odpowiednio 246, 346 i 973 lokali mieszkalnych, tj. łącznie 1.565 lokali w budynkach wielorodzinnych oraz 25, 22 i 25 w budownictwie indywidualnym. Według danych Urzędu Statystycznego w Szczecinie na obszarze Gminy Miejskiej Kołobrzeg w tym okresie oddano do użytkowania w budownictwie indywidualnym 388 lokali mieszkalnych o łącznej pow. użytkowej 37.098 m², a w budownictwie wielorodzinnym 14 budynków z 826 lokalami mieszkalnymi o łącznej powierzchni 48.528 m², których inwestorem była gmina (80 lokali), TBS (133 lokale) i deweloperzy (613 lokali), tj. łącznie 1.214 lokali mieszkalnych.

W 5 gminach (Koszalin, Kozuchów, Olkusz, Świętochłowice, Zielona Góra) zarządcy nieprawidłowo prowadzili rejestry gminnych zasobów mieszkaniowych. Na przykład:

- zarządca gminnego zasobu mieszkaniowego w rejestrze mieszkaniowych zasobów Gminy Świętochłowice, wykazywał w latach 2004-2006 lokale mieszkalne, mieszczące się w budynkach wielorodzinnych, będących w zarządzie gminy, które zostały sprzedane osobom fizycznym. Ponadto w 14 przypadkach w rejestrze pustostanów wykazano skrócony, tj. niezgodny ze stanem faktycznym okres, w którym te lokale nie były zamieszkałe.

Zdaniem NIK, brak pełnej i rzeczywistej informacji o stanie komunalnego zasobu mieszkaniowego powoduje ujmowanie w sprawozdawczości GUS danych niezgodnych ze stanem rzeczywistym.

⁵³Określonych w aktach wykonawczych, tj. rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych: z dnia 12 września 2003 r. (Dz. U. Nr 159, poz. 1538), z dnia 13 lipca 2004 r. (Dz. U. Nr 195, poz. 2004) oraz z dnia 19 lipca 2005 r. (Dz. U. Nr 178, poz. 1482).

3.2.2.2. Utrzymanie zasobu

Koszty utrzymania zasobów mieszkaniowych w 25 gminach, w których dokonano analizy poniesionych wydatków w tym zakresie, zmniejszyły się o 5,8% w 2005 r. w stosunku do roku 2004, a zwiększyły się w 2006 r. w porównaniu do 2005 r. o 1,3% i wyniosły ogółem 679.719,08 tys. zł, w tym w roku 2004 – 234.116,07 tys. zł, w 2005 r. – 221.364,47 tys. zł, a w 2006 r. - 224.238,54 tys. zł. Koszty te obejmowały nakłady poniesione na: remonty, konserwacje, dostawy ciepła, energii i gazu oraz koszty inne, np. koszty zarządu i administracyjno-biurowe⁵⁴.

W strukturze kosztów utrzymania zasobów mieszkaniowych największy udział miały koszty inne, które stanowiły 52,8% kosztów ogółem poniesionych na ten cel w 2004 r., 56,6% – w 2005 r. i 56,4% w roku 2006. Natomiast koszty remontów stanowiły ok. 30% kosztów poniesionych ogółem i wynosiły: 29,7% w 2004 r., 28,2% w 2005 r. i 30,0% w 2006 r.

W skontrolowanych gminach środki finansowe, uzyskane z wpłat czynszu nie pokrywały kosztów utrzymania gminnych zasobów mieszkaniowych. Gminy na ten cel przeznaczały także środki z dzierżawy lokali użytkowych oraz ze sprzedaży lokali mieszkalnych. Pomimo to, w 35 spośród 36 skontrolowanych gminach, dochody osiągnięte w gospodarce mieszkaniowej nie wystarczyły na sfinansowanie kosztów utrzymania gminnych zasobów mieszkaniowych. Na przykład:

- w Gminie Rawa Mazowiecka w latach 2004-2006 dochody uzyskane w sferze mieszkaniowej nie pokrywały poniesionych z budżetu miasta wydatków na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych najemców. W 2004 r. dopłacono z budżetu miasta kwotę 784 tys. zł, w 2005 r. 860 tys. zł, w 2006 r. 289 tys. zł. Uzyskane dochody pokrywały w 2004 r. 52% poniesionych wydatków, w 2005 r. 53%, w 2006 r. 80%.

W 2 gminach, tj. w Gminie Łódź i Gminie Krosno, uzyskano w gospodarce mieszkaniowej dochody wyższe od kosztów utrzymania gminnych zasobów mieszkaniowych. I tak:

- w Gminie Łódź osiągnięcie dochodów wyższych od kosztów utrzymania gminnych zasobów mieszkaniowych było spowodowane m.in. uzyskaniem dochodów w związku ze sprzedażą lokali mieszkalnych,
- w Gminie Krosno na utrzymanie zasobów mieszkaniowych poniesiono w 2004 r. koszty w wysokości 710,1 tys. zł, w 2005 r. w wysokości 1.011,3 tys. zł, a w 2006 r. - 1.151,6 tys. zł. Uzyskane z wpłat czynszu środki finansowe stanowiły w 2004 r. 197,7% poniesionych kosztów na utrzymanie zasobu mieszkaniowego, w 2005 r. - 111,2%, w 2006 r. - 120,6%.

W skontrolowanych 36 gminach wystąpiły zaległości w opłatach wnoszonych przez najemców.

Kwota tych zaległości - w badanym okresie - wyniosła ogółem 787.203,2 tys. zł, w tym w 2004 r. – 238.974,9 tys. zł, w roku 2005 – 266.119,0 tys. zł, a w 2006 r. – 289.614,6 tys. zł. Kwota zaległości w roku 2006 w porównaniu do roku 2004 wzrosła o 21,2%. Na przykład:

- w Gminie Jelenia Góra kwota zadłużenia z tyt. opłat czynszowych zwiększyła się o 90,9%, tj. z kwoty 5.757,3 tys. zł, wg stanu na dzień 31 grudnia 2003 r. do kwoty 10.994,2 tys. zł. wg stanu na dzień 31 grudnia 2006 r. W porównaniu do łącznych przychodów dwóch

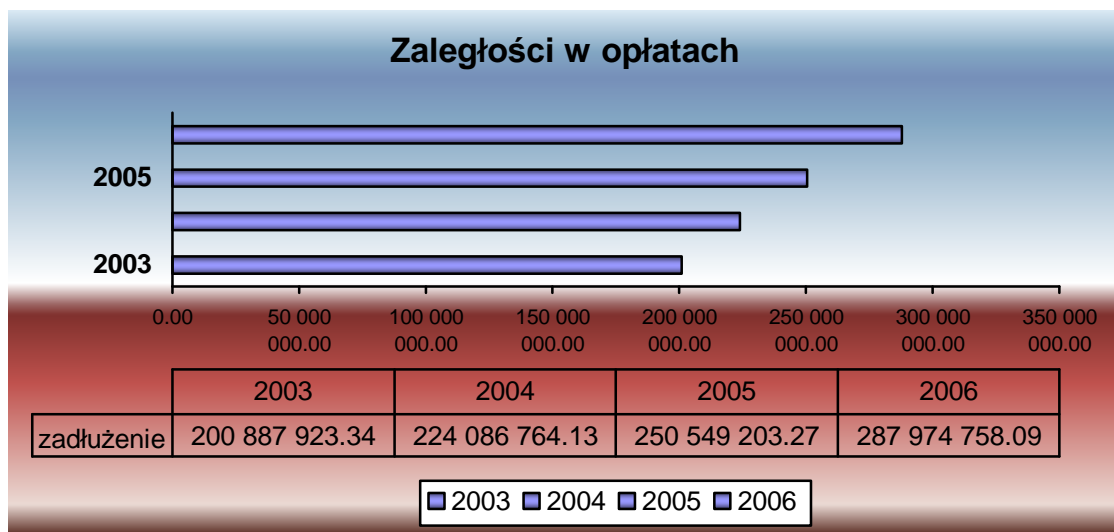
⁵⁴ Obejmujące m.in. koszty: materiałów, utrzymania terenów zielonych, dostawy wody, wywozu nieczystości stałych i płynnych, związane z prowadzeniem tzw. „akcji zima”, a także koszty zakładowe (m.in. płace, mat. biurowe) oraz zapłacone podatki (od gruntu, nieruchomości).

Zakładów Gospodarki Lokalowej (ZGL), tj. ZGL „Północ” i ZGL „Południe”, wykazanych w sprawozdaniu Gminy Rb-30 za 2006 r., zadłużenie stanowiło 33,2%. Poziom nieuregulowanych odszkodowań za zajmowanie lokali mieszkalnych bez zawartej umowy najmu, który na dzień 31 grudnia 2006 r. wynosił 644,8 tys. zł, w porównaniu do 31 grudnia 2004 r. zwiększył się o 27,0 %.

Ustalono przypadki znacznego wzrostu liczby najemców z najwyższymi zaległościami czynszowymi, tj. w wysokości ponad 8,0 tys. zł, a także z zaległościami w opłatach ponad trzy miesiące. Na przykład:

- w Gminie Mielec w roku 2006 w porównaniu do 2004 r. ogółem liczba najemców, zalegających z wnoszeniem opłat, zwiększyła się o 2,0% (z 565 osób do 576), a zalegających z opłatami powyżej 8,0 tys. zł zwiększyła się o 19,7% (z 173 osób w 2004 r. do 207 osób w 2006 r.).

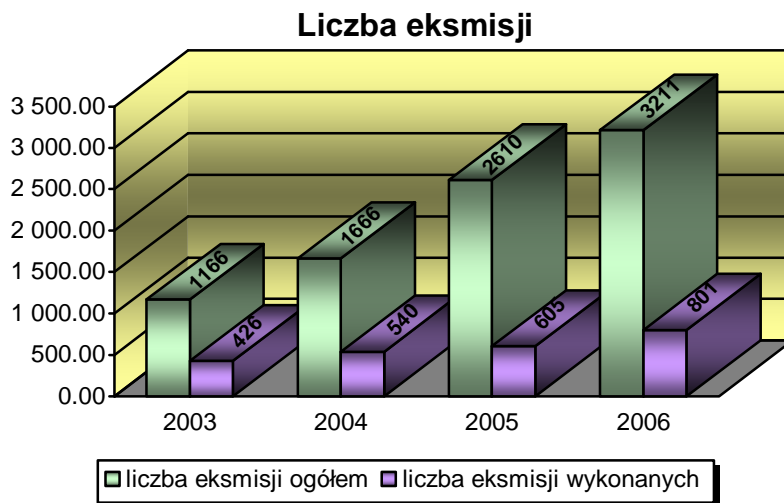
Zaległości w opłatach zilustrowano na poniższym wykresie.



W gminach w celu zwiększenia skuteczności windykacji należności z tytułu czynszu m.in. wzywano do spłaty zadłużenia, rozkładano kwotę zadłużenia na raty, wdrażane były także postępowania sądowe. Natomiast tylko część eksmisji była wykonywana, pomimo że w badanym okresie ich liczba zwiększyła się. Spośród 7,6 tys. uzyskanych przez skontrolowane gminy wyroków eksmisji, wykonano 2,0 tys. eksmisji, tj. 26,3%. W 2004 r. i w 2005 r. wykonano po 0,6 tys. eksmisji, tj. łącznie 1,2 tys. eksmisji, a w roku 2006 – 0,8 tys. eksmisji. Na przykład:

- w Gminie Biała Podlaska w 2004 r. zadłużonych było 219 lokatorów na kwotę 408,8 tys. zł, w tym: w stosunku do 5 dłużników uzyskano wyroki o eksmisję (w ciągu całego 2004 r. uzyskano 7 wyroków o eksmisję, a wykonano 3 eksmisje); w 2005 r. zalegało 224 lokatorów na kwotę 510,1 tys. zł, w tym w stosunku do 1 dłużnika uzyskano wyrok o eksmisję (w ciągu całego 2005 r. uzyskano 7 wyroków o eksmisję, a wykonano 5), w 2006 r. zalegało 227 lokatorów na kwotę 595,3 tys. zł, w tym, uzyskano 5 wyroków o eksmisję, a wykonano 4.

Liczbę wyroków eksmisji uzyskanych przez 36 skontrolowanych gmin oraz liczbę eksmisji wykonanych przedstawiono na poniższym wykresie.



Zgodnie z art. 12 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵⁵ organy działające za jednostkę samorządu terytorialnego, są zobowiązane do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki.

W większości skontrolowanych gmin stwierdzono pogarszanie się stanu technicznego zasobów mieszkaniowych gmin przez niedostosowanie zasad polityki czynszowej do stanu utrzymania zasobu mieszkaniowego gmin. Ustalone stawki czynszu kształtowały się znacznie poniżej 3% wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego.

W 14 gminach, spośród 36 badanych nie zmieniano stawek czynszu, a uzyskane wpływy z najmu lokali mieszkalnych były niewystarczające na utrzymanie zasobu mieszkaniowego. Stawki czynszu ustalone były na poziomie ok. 30% wartości 3% wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego. Na przykład:

- w Gminie Gorzów Wielkopolski od dnia 1.02.2001 r. nie dokonywano zmian wysokości wnoszonych opłat czynszowych. Stawka czynszu w zasobie mieszkaniowym ustalona została uchwałą Rady Miejskiej z dnia 22.12.2000 r. w wysokości 2,80 zł/m² powierzchni użytkowej lokalu (3,47 zł/m² po uwzględnieniu zwiększeń z tytułu posiadania łazienki, centralnego ogrzewania i gazu sieciowego), przy czym w stawce tej nie uwzględniono funduszu remontowego. Koszt odtworzenia 1 m² tej powierzchni dla miasta Gorzowa Wlkp. wynosił w IV kwartale 2006 r., stosownie do obwieszczenia Wojewody Lubuskiego z dnia 1.10.2006 r.⁵⁶ – 2.867 zł., tj. wysokość podstawowej stawki czynszu najmu stanowiła – w skali roku - 1,17% wartości odtworzeniowej.

W jednej gminie zwiększenie stawki czynszu, umożliwiło przeznaczenie wyższej kwoty środków finansowych na utrzymanie zasobu mieszkaniowego. I tak:

- w Gminie Biała Podlaska podwyższanie stawek czynszu w latach 2004 – 2006 pozwoliło na przeznaczenie większej kwoty środków finansowych na remonty i modernizacje budynków,

⁵⁵ Tekst jednolity - Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603.

⁵⁶ Dz. Urzędowy Województwa Lubuskiego z 2006 r. Nr 77, poz. 1581.

będących w zasobie gminy (w 2004 przeprowadzono remont w 27 budynkach, w 2005 r. w 32, natomiast w 2006 r. w 14 budynkach. Na przykład stawkę czynszu za lokal mieszkalny, wyposażony w instalacje (wodociągową, kanalizacyjną, centralnego ogrzewania i centralnej ciepłej wody), zwiększono o 21,3%, tj. stawka 2,20 zł/m², obowiązująca w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2004 r., została zwiększona do kwoty 2,72 zł/m², obowiązującej od 1 stycznia 2006 r. do 31 grudnia 2006 r.

Niewystarczająca wysokość środków finansowych, uzyskanych z najmu lokali mieszkalnych powodowała ograniczanie prac remontowych. Na przykład:

- w Gminie Zielona Góra – zarządca otrzymał w latach 2004-2006 dotację przedmiotową w wysokości 12.564,7 tys. zł (4.212,5 tys. zł w 2004 r., 3.379,5 tys. zł w 2005 r. i 4.972,7 tys. zł w 2006 r.), co jednak nie wystarczyło na rozbiórki i remonty przedwojennych zasobów mieszkaniowych, stanowiących wg stanu na dzień 31.12.2006 r., ponad 45% ogólnej liczby lokali mieszkalnych gminy. Z powodu braku środków finansowych zarządca nie wykonał żadnego remontu kapitalnego. Przez cały okres objęty kontrolą koszt utrzymania zasobów mieszkaniowych przez zarządcę był wyższy od wpłat wnoszonych przez najemców, np. w 2006 r. wpływy z tego tytułu wynoszące 16.777 tys. zł były niższe od kosztów utrzymania zasobów o 4.419 tys. zł, tj. o 20,8%. Wpływ na powyższe miało utrzymywanie stawek czynszu na niskim poziomie. W 2006 r. stawka bazowa czynszu wynosiła 3 zł/m², co stanowiło w skali roku 1,38% wartości odtworzeniowej lokali.

W 22 gminach spośród 36 skontrolowanych nie prowadzono prac remontowych w zakresie zapewniającym utrzymanie gminnego zasobu mieszkaniowego w dobrym stanie technicznym. Na przykład:

- w Gminie Żagań z ogólnej liczby 2.387 lokali mieszkalnych stanowiących własność gminy (wg stanu na dzień 31.12.2006 r.) 78% lokali, wybudowano przed 1945 r., a ok. 5% w latach 1971-2006. Roczne nakłady na remonty i konserwację zasobów mieszkaniowych wynosiły od 1.171 tys. zł w 2004 r. do 2.239 tys. zł w 2006 r., tj. od 3,4% do 6,5% potrzeb określonych w wieloletnim programie. Uchwałą Rady Miasta z dnia 25 listopada 2004 r. do remontu kapitalnego przeznaczono 18 budynków. Remontów tych budynków nie przeprowadzono, ograniczając się do remontu lokali bądź niektórych instalacji w 8 lokalach mieszkalnych. W dniu 22 czerwca 2006 r. Rada Miasta dokonała zmiany zakresu remontów, ograniczając je do 7 budynków, uzasadniając zmianę m.in. wysiedleniem i zbyciem części budynków w drodze przetargu oraz wykonaniem remontów przez najemców lokali.

Ustalono, że w 5 gminach (Radzyń Podlaski, Stalowa Wola, Legnica, Piekary Śląskie, Zielona Góra) prace związane z utrzymaniem stanu zasobu mieszkaniowego gmin nie były realizowane prawidłowo. Na przykład:

- w Gminie Zielona Góra brak środków finansowych oraz brak aktywności w zagospodarowaniu niezamieszkałych lokali mieszkalnych spowodował m.in., iż 10 lokali mieszkalnych o łącznej powierzchni użytkowej 316,29 m² oraz 4 budynki mieszkalne o łącznej pow. użytkowej ok. 695,12 m² były niezamieszkałe w latach 2004-2006, w tym 2 budynki kwalifikowały się do wyburzenia. Budynki te (przy ul. Folszowej i Źródlanej) decyzjami Architekta Miasta z 1993 r. i 1994 r. zostały zakwalifikowane do rozbiórki. Teren wokół tych budynków, jak i same budynki były niezabezpieczone. Mimo wydanego w dniu 4 czerwca 2007 r. przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego nakazu rozbiórki budynku przy ulicy Źródlanej w terminie do 31 sierpnia 2007 r., Prezydent Zielonej Góry do czasu zakończenia kontroli nie spowodował podjęcia prac rozbiórkowych, a nawet zabezpieczających.

W 7 gminach spośród 36 skontrolowanych nie realizowano, przyjętych w wieloletnich programach, założeń dotyczących m.in. zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, zasad prowadzenia polityki remontowej i czynszowej. Na przykład:

- w Gminie Koszalin nie realizowano przyjętego w wieloletnim programie, założenia stopniowego zwiększania stawki czynszu w wysokości umożliwiającej pokrycie skutków inflacji. Od 2002 r. stawki bazowe czynszu nie uległy zmianie.

W Gminie Jelenia Góra stwierdzono wysoki poziom kosztów administracyjnych, związanych z utrzymaniem zasobów mieszkaniowych gminy, wynikający z niskiej efektywności zarządzania gminnym zasobem mieszkaniowym. I tak:

- w Gminie Jelenia Góra poziom kosztów administracyjnych, związanych z utrzymaniem zasobów mieszkaniowych w badanym okresie wyniósł łącznie 12.925,4 tys. zł., co stanowiło 17,9% całkowitych kosztów utrzymania zasobów mieszkaniowych gminy i 33,8% wpłat z tyt. czynszów uzyskanych w tym okresie. Jednocześnie ograniczono wielkość zasobu mieszkaniowego gminy. Zmniejszyła się liczba lokali mieszkalnych stanowiących własność gminy. Wg stanu na dzień 31 grudnia 2006 r. wynosiła 7.411 i w porównaniu do 2004 r. zmniejszyła się o 1.829 lokali tj. o 19,8%. W tych latach sprzedaż lokali wyniosła 1.723, co stanowiło 18,6% stanu lokali mieszkalnych wg stanu na dzień 31 grudnia końca 2003 r. Mimo zmniejszenia liczby gminnych lokali mieszkalnych o 19,8%, utrzymywał się - z powodu niskiej efektywności zarządzania zasobem mieszkaniowym gminy - wysoki poziom kosztów administracyjnych, które stanowiły od 17,5% do 18,4% kosztów utrzymania gminnych zasobów mieszkaniowych..

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, utrzymywanie stawek czynszu w wysokości niewystarczającej na utrzymanie gminnego zasobu mieszkaniowego w należyтым stanie technicznym, spowoduje dekapitalizację zasobu mieszkaniowego gminy.

Zdaniem NIK, niska aktywność gmin w odzyskiwaniu należności z tytułu nieuiszczenia wpłat czynszu, powoduje, że nie osiągnięto spowolnienia tempa wzrostu zaległości czynszowych. Te zaległości, a także wysokie koszty administracyjne w istotny sposób powodują zmniejszenie wysokości środków przeznaczonych na techniczne utrzymanie gminnych zasobów mieszkaniowych.

Przykłady stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gmin przedstawiono na zdjęciach. Budynki⁵⁷ znajdują się w zasobach mieszkaniowych Gminy Łódź.



⁵⁷ Zdjęcia zostały wykonane przez kontrolerów NIK.



Spośród 36 skontrolowanych 9 gmin nie wykorzystało możliwości uzyskania pomocy przy budowie lokali socjalnych ze środków Funduszu Dopłat, ulokowanego w BGK. Ustalono, że niekorzystanie z tych środków, spowodowane było niespełnieniem wymogów uprawniających do ich uzyskania (np. Gmina Krosno) lub brakiem zainteresowania budową obiektów z lokalami socjalnymi (np. Gmina Legnica).

Stwierdzono przypadek wykorzystania środków z Funduszu Dopłat niezgodnie z przeznaczeniem. I tak:

- w Gminie Ostróda: Na podstawie umowy z dnia 12 kwietnia 2005 r., zawartej z BGK Gmina uzyskała z Funduszu Dopłat dofinansowanie na pokrycie części kosztów przedsięwzięcia polegającego na zmianie sposobu użytkowania budynku przy ul. I Dywizji WP Nr 3, w wyniku, której miały powstać 22 lokale socjalne o łącznej powierzchni 637,02 m². Kwota uzyskanej dopłaty wynosiła 153.000 zł. W przedłożonym do BGK końcowym rozliczeniu dofinansowania budowy lokali socjalnych z dnia 2 grudnia 2005 r. wykazano, że zrealizowano 22 lokale socjalne o łącznej powierzchni 630,90 m², których koszt wyniósł 471.744,97 zł (rozliczenie wpłynęło do BGK w dniu 6 grudnia 2005 roku). Wszystkie 22 lokale powstałe w wyniku adaptacji budynku przy ul. I Dywizji WP Nr 3 wynajęto na podstawie 22 umów o odpłatne używanie lokalu mieszkalnego, zawartych na czas nieoznaczony. W przypadku 21 umów zawarto je przed dniem sporządzenia końcowego rozliczenia finansowego i przekazania go do BGK, tj. przed dniem 6 grudnia 2005 roku. Jedną umowę zawarto w dniu 21 grudnia 2005 roku. Gmina nie poinformowała BGK

o zmianie przeznaczenia 22 lokali w budynku przy ul. I Dywizji WP Nr 3 z planowanych lokali socjalnych na lokale mieszkalne, wynajmowane na czas nieoznaczony.

3.2.2.3. Najem lokali

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy, z wyjątkiem lokali socjalnych i lokali przeznaczonych do wynajmowania na czas stosunku pracy, mogą być wynajmowane tylko na czas nieoznaczony. Natomiast, stosownie do art. 23 ust. 1 umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas oznaczony. Umowa ta, zgodnie z art. 23 ust. 2 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. Zawartą umowę 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 ustawy.

Osoby zajmujące lokal bez tytułu prawnego, zgodnie z art. 18 ust. 1 i 2 ustawy, obowiązane są do dnia opróżnienia lokalu co miesiąc uiszczać odszkodowanie w wysokości czynszu, jaki właściciel mógłby uzyskać z tytułu najmu lokalu. Jeśli odszkodowanie nie pokrywa poniesionych strat, właściciel może żądać od ww. osoby, odszkodowania uzupełniającego.

W 27 gminach umowy najmu:

- lokali socjalnych zawierano:
 - w przypadku niezweryfikowania informacji o dochodach przyszłego najemcy, braku takich informacji, a nawet w przypadku osiągnięcia przez gospodarstwa domowe dochodów w wysokości przekraczającej wielkość, określoną w uchwale rady gminy, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 ustawy,
 - bez dokumentów umożliwiających stwierdzenie czy przyszły najemca nie ma tytułu prawnego do lokalu, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 ustawy,
 - na czas nieoznaczony, co było niezgodne z art. 23 ust. 1 ustawy,
- lokali komunalnych, niestanowiących lokali socjalnych i lokali przeznaczonych do wynajmowania na czas stosunku pracy, zawierano na czas oznaczony, co było niezgodne z art. 20 ust. 2 ustawy.

Na przykład:

- w Gminie Kraśnik - w umowach najmu lokali socjalnych (31,25%) m.in. stwierdzono, że: 10 najemców (50%) posiadało umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony, co jest niezgodne z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r.; 4 najemców (20%) nie posiadało aktualnych umów najmu z powodu zadłużenie najemcy; w 14 przypadkach (70%) zawarto umowy najmu lokalu mieszkalnego zamiast umów najmu lokalu socjalnego. Dane załączone do umów nie były aktualizowane od czasu ich zawarcia (1997-2002) - dot. to stawek czynszu, liczby lokatorów, konta bankowego, na które należało dokonywać wpłat oraz nazwy zarządcy. Do tych umów nie załączano zaświadczeń o aktualnych dochodach lokatorów.

W Gminie Koszalin wynajmowano „instytucjom kultury” 13 lokali mieszkalnych, które nie były wydzielone z zasobu, jako lokale przeznaczone do wynajmu na czas

trwania stosunku pracy, co było niezgodne z art. 20 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

W ocenie NIK, podejmowanie decyzji o zawieraniu umów o najem lokalu z osobami nieuprawnionymi, np. osiągającymi dochody w wysokości wyższej niż - określona uchwałą rady gminy - wielkość dochodów gospodarstwa domowego, wskazuje na możliwość zagrożenia wystąpienia korupcji.

W 3 gminach zawierano umowy najmu z naruszeniem zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, uchwalonych przez rady gminy. I tak:

- w Gminie Żagań w 1 przypadku niezgodnie z § 13 ust. 2 uchwały rady gminy dokonano zamiany lokalu mieszkalnego i zawarto umowę najmu bez opinii Społecznej Komisji Mieszkaniowej, opinię sporządzono już po zawarciu umowy. Osoba ubiegająca się o większy lokal (o pow. powierzchni 151,34 m²) nie kwalifikowała się do otrzymania innego lokalu z uwagi m.in. na przekroczenie, w dotychczas zajmowanym lokalu, minimalnej powierzchni pokoi w przeliczeniu na jedną osobę, a ponadto osoba ta nie znajdowała się na liście osób oczekujących na przydział lokalu mieszkalnego. Na liście tej znajdowało się natomiast 15 osób o podobnych lub gorszych warunkach lokalowych, m.in. z uwagi na zły stan techniczny budynku. Po zawarciu umowy najemca wystąpił o kupno tego lokalu, który nabył w trybie bezprzetargowym, przy zastosowaniu 80% bonifikaty z tytułu wpisania budynku do rejestru zabytków, za kwotę 18,8 tys. zł.
- w Gminie Zielona Góra w 2 przypadkach przydziału lokalu dokonano z pominięciem obowiązujących zasad⁵⁸. Spośród 8 osób wnioskujących o przydział lokalu mieszkalnego, w gminie wydano skierowania do Spółdzielni Mieszkaniowych⁵⁹, w 2 przypadkach skierowania zostały wydane osobom, które nie znajdowały się na listach osób oczekujących na najem lokalu. W przypadku pracownika Urzędu, osoby niepełnosprawnej, wniosek nie był opiniowany przez Społeczną Komisję Mieszkaniową (SKM), brak było pozytywnej opinii Miejskiej Społecznej Rady ds. Osób Niepełnosprawnych. Ponadto, lokal nie był przystosowany do potrzeb osoby niepełnosprawnej. W tym okresie na przydział lokalu oczekiwało 12 osób niepełnosprawnych, zakwalifikowanych do zawarcia umów najmu. Natomiast w drugim przypadku skierowano osobę, która nie złożyła wymaganego wniosku o przydział lokalu⁶⁰. Osoba ta była spokrewniona z członkiem SKM. Skierowanie tej osoby uzasadniono możliwością uzyskania lokalu z powodu rezygnacji 4 rodzin z przydziału lokalu. Rodziny te były ujęte w wykazie osób oczekujących na lokale mieszkalne sporządzonym w 2002 r., natomiast nie przedkładano propozycji zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego, osobom zakwalifikowanym na listy w 2003, 2004, 2005 roku i oczekującym na najem lokali.
- w Gminie Kołobrzeg były Prezydent Miasta bez zawarcia stosownej umowy z zarządcą komunalnych zasobów mieszkalnych, wyznaczył 148 lokali mieszkalnych, znajdujących się w zasobach KTBS, do zasiedlenia przez 148 oczekujących na lokale komunalne, (wg „list osób zakwalifikowanych do zawarcia umowy najmu na budynki komunalne przy ul. J. Narodowej 90,89,88”, z dnia 11.09.2006 r., którą podpisał). Umowy najmu na te lokale

⁵⁸ Ustalonych uchwałami Rady Miasta z dnia 29 stycznia 2002 r. oraz z dnia 30 grudnia 2003 r.

⁵⁹ Z którymi w latach 1999-2000 zawarto porozumienie w sprawie współpracy w zakresie realizacji wyroków sądowych orzekających eksmisję z lokali spółdzielczych oraz zamian lokali mieszkalnych.

⁶⁰ Wniosek osoby ubiegającej się o otrzymanie mieszkania z zasobów miasta, stanowiący załącznik do Uchwały Rady Miasta z dnia 29 stycznia 2002 r., zawiera m.in. dane dotyczące: okresu zamieszkiwania, zameldowania, źródła i wysokości dochodów oraz uzasadnienie wniosku.

z każdym z najemców podpisał Prezes KTBS, wg stawki obowiązującej w zasobach Gminy Miejskiej Kołobrzeg, a nie wg stawek obowiązujących w KTBS.

W 4 skontrolowanych gminach (Jelenia Góra, Legnica, Świdnica, Strzegom) przy rozpatrywaniu wniosków o najem lokalu mieszkalnego stosowano dodatkowe kryteria, co było niezgodne z art. 23 ust. 3 ustawy. Na przykład:

- *w Gminie Świdnica do zasad wynajmu lokali socjalnych wprowadzono dodatkowe kryterium zameldowania na stałe na terenie miasta, co najmniej od 1 roku,*
- *w Gminie Strzegom zarządca gminnego zasobu mieszkaniowego przy rozpatrywaniu wniosków osób ubiegających się o przydział lokalu socjalnego, uwzględnił dodatkowe kryterium, tj. wielkość powierzchni mieszkalnej przypadającej na 1 osobę w zajmowanym lokalu, pomimo że tego kryterium nie przewidywała uchwała rady gminy w sprawie zasad wynajmowania lokali. Ponadto w umowach najmu, które były podpisywane już po rozpoczęciu okresu obowiązywania tych umów, zamiast rzeczywistej daty podpisania umowy, podawano datę od której obowiązywała ta umowa.*

W Gminie, w zależności od charakteru uprawnień, obowiązywało aż pięć list ustalających kolejność skierowań osób oczekujących na zawarcie umów najmu lokali należących do mieszkaniowego zasobu gminy. Żadna lista nie była traktowana w sposób priorytetowy, przydzielone lokale nie były proponowane kolejno osobom od nr 1 z listy osób oczekujących na przydział, co było niezgodne z § 6 pkt. 4 uchwały Rady Gminy w sprawie zasad wynajmowania lokali.

Stwierdzono, że w 1 gminie nie ustalono zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, co było niezgodne z art. 21 ust. 3 ustawy. I tak:

- *w Gminie Zamość stosowana była procedura wskazywania przez Dyrektora Wydziału Gospodarki Mieszkaniowej Ochrony Środowiska i Infrastruktury Komunalnej, osób zakwalifikowanych przez Społeczną Komisję Mieszkaniową do przydziału lokalu. Dyrektor podejmował te decyzje bez kryteriów ustalonych przez radę gminy.*

W ocenie NIK określenie nieprecyzyjnych zasad najmu gminnych lokali mieszkalnych oraz nieprzestrzeganie przepisów ustawy może stanowić zagrożenie wystąpieniem mechanizmów korupcyjnych.

Zgodnie z art. 23 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym.

Stwierdzono, że w 10 gminach spośród 36 skontrolowanych gmin, niezgodne z art. 23 ust. 4 ustawy, ustalono stawkę czynszu za lokal socjalny, w wysokości wyższej niż połowa stawki najniższego czynszu obowiązującego w zasobie mieszkaniowym tych gmin. Na przykład:

- *w Gminie Świdnica określone w uchwale Rady z dnia 26.02.2002 r. zasady polityki czynszowej obowiązującej w mieszkaniowym zasobie Gminy – w części dotyczącej lokali socjalnych, były niezgodne z przepisami art. 23 ust. 4 ustawy.*

W okresie objętym kontrolą stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali socjalnych były wyższe od ustawowo dopuszczalnej wysokości stawek czynszu za te lokale. Zawyżenie to wynosiło od 26,8% do 40,9%, a ustalona szacunkowa kwota zawyżenia, w ten sposób naliczonego czynszu w latach 2004 – 2006 wyniosła łącznie 98.879 zł.

W 3 gminach (Jelenia Góra, Strzegom, Koszalin) ustalono przypadki zajmowania lokali mieszkalnych bez zawartej umowy najmu lokalu socjalnego. Na przykład:

- w Gminie Strzegom w 2004 r. – 2 lokale, w 2005 r. - także 2 lokale, a w 2006 r. - 5 lokali socjalnych było zajmowanych bez tytułu prawnego do lokalu z powodu wygaśnięcia lub rozwiązania umowy najmu lokalu.

3.2.2.4. Zarządzanie mieszkaniowym zasobem gminy

W 31 gminach spośród 36 skontrolowanych, mieszkaniowym zasobem gminy zarządzały jednostki organizacyjne gminy i spółki prawa handlowego, utworzone przez gminy, w 3 gminach, mieszkaniowym zasobem gminy zarządzały tylko jednostki organizacyjne gminy, a w 2 gminach zarząd mieszkaniowym zasobem gminy powierzono wyłącznie spółkom prawa handlowego utworzonym przez gminy (w każdej gminie jednej spółce).

Zadania powierzone przez gminy zarządcom gminnych zasobów mieszkaniowych obejmowały m.in.: zawieranie w imieniu gminy umów najmu lokali mieszkalnych, socjalnych i użytkowych; pobieranie opłat i czynszu z tytułu umów najmu ww. lokali; prowadzenie egzekucji zaległości z tytułu umów najmu lokali mieszkalnych, socjalnych i użytkowych; realizację remontów i modernizacji budynków oraz lokali mieszkalnych, socjalnych i użytkowych; aktualizowanie dokumentów dotyczących lokali mieszkalnych i najemców tych lokali.

Ustalono, że spośród 36 skontrolowanych 21 gmin nie kontrolowało zarządców mieszkaniowego zasobu gminy. Na przykład:

- w Gminie Ełk nie wprowadzono w umowie z jednostką zarządzającą, tj. „Administratorem” Sp. z o. o., wpisu o prawie do kontroli sposobu realizacji zadań, stanowiących przedmiot umowy, czym nie zabezpieczono interesu gminy,

W 25 gminach nie korzystano z uprawnień do kontroli, a sprawowanie nadzoru polegało głównie na przyjmowaniu informacji od zarządców. Na przykład:

- w Gminie Strzegom zarządca, tj. Zakład Gospodarki Mieszkaniowej Sp. z o. o. w Strzegomiu złożył tylko jedno sprawozdanie z realizacji umowy o zarządzanie w 2004 r.

Ponadto stwierdzono, że w Gminie Olkusz nadzór ze strony gminy polegał na przekazywaniu zarządcom pisemnych lub ustnych uwag dotyczących zarządzania i administrowania lokalami mieszkalnymi, a w Gminie Gorzów Wielkopolski nadzór merytoryczny nad działalnością Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej nie został przypisany do obowiązków żadnego wydziału Urzędu.

Niesprawowanie przez gminy kontroli działalności zarządców gminnych zasobów mieszkaniowych powodowało nieprawidłową realizację postanowień umów zawartych z gminą w sprawie zarządu. Spośród 21 gmin, w których brak było kontroli zarządców, w 20 gminach stwierdzono, że umowy najmu lokali mieszkalnych zawierano niezgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy. Nie sprawdzano wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego zawarcie przez gminę umowy najmu lokalu mieszkalnego, osoby nieposiadające tytułu prawnego zajmowały lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy, posiadano nieaktualną i niepełną ewidencją lokali i budynków należących do mieszkaniowego zasobu gminy, sporządzano sprawozdania o wielkości i stanie mieszkaniowego zasobu gminy niezgodne ze stanem rzeczywistym. Na przykład:

- w Gminie Kraśnik z 10 najemcami zawarto umowy najmu lokali socjalnych na czas nieokreślony,
- w Gminie Zielona Góra spośród 20 zbadanych umów najmu lokali w 13 przypadkach nie zweryfikowano dochodów wnioskodawcy przed zawarciem umowy najmu,

- w Gminie Koszalin 81 lokali z 315 było zajmowanych bez tytułu prawnego, zarządca, tj. Zakład Budynków Mieszkalnych w Koszalinie nie posiadał pełnej ewidencji lokali mieszkalnych oraz aktualnej informacji o sposobie ich wykorzystania,
- w Gminie Koźuchów zarządca gminnego zasobu mieszkaniowego, tj. Spółka „USKOM” z Koźuchowa, nie uwzględnił w sprawozdaniach o stanie zasobu mieszkaniowego 1 budynku, który został przekazany w zarząd Spółdzielni Mieszkaniowej „Odrodzenie” w Koźuchowie.

3.3. Ustalenia innych kontroli

Kształtowanie polityki przestrzennej w gminach jako podstawowego instrumentu rozwoju inwestycji było przedmiotem kontroli przeprowadzonej przez NIK w okresie od 21 sierpnia 2006 r. do 2 stycznia 2007 r.⁶¹, w wyniku której Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w gminach w zakresie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jako podstawowego instrumentu rozwoju inwestycji. Gminy nie wykazywały zaangażowania w planowaniu przestrzennym, o czym świadczył niewystarczający, w stosunku do potrzeb, wzrost powierzchni obszarów gmin, objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego stanowił istotne utrudnienia w rozpoczęciu realizacji zamierzeń inwestycyjnych, skutkujące również wyhamowaniem tempa rozwoju inwestycji.

Najwyższa Izba Kontroli w okresie od 1 kwietnia do 30 czerwca 2005 r. zbadała realizację przez gminy zadań związanych z utrzymaniem w należyтым stanie technicznym komunalnych zasobów mieszkaniowych oraz prawidłowości i gospodarności wykorzystania środków przeznaczonych na remonty i modernizacje budynków komunalnych⁶². W wyniku kontroli NIK negatywnie oceniła działalność gmin w kontrolowanym zakresie, stwierdzając m.in. nierzetelne wypełnienie obowiązku opracowania i uchwalenia „wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy”⁶³ oraz niekonsekwentną realizację tych programów. Ujawniono także nieprawidłowe zarządzanie komunalnym mieszkaniowym zasobem, czego przyczyną był niedostateczny nadzór organów gmin nad podmiotami zarządzającymi zasobem mieszkaniowym.

W wyniku kontroli zarządzania nieruchomościami gminnymi⁶⁴, przeprowadzonej w 60 jednostkach⁶⁵ w okresie marzec – lipiec 2007 r., NIK oceniła negatywnie realizację zadań w tym zakresie przez ok. 32% skontrolowanych podmiotów. Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości polegały m.in. na niesporządzeniu wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy⁶⁶, nieprowadzeniu lub nieprawidłowym prowadzeniu ewidencji gminnego zasobu nieruchomości, niesporządzeniu planu wykorzystania gminnego zasobu

⁶¹ „Informacja o wynikach kontroli kształtowania polityki przestrzennej w gminach jako podstawowego instrumentu rozwoju inwestycji” z marca 2007 r., nr ewid. 174/2006/P06104/KSR

⁶² „Informacja o wynikach kontroli utrzymania i remontów komunalnych budynków mieszkalnych w latach 2002-2004” z grudnia 2005 r., kontrola nr P/05/123.

⁶³ Art. 21 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego

⁶⁴ nr kontroli P/07/140.

⁶⁵ W 30 urzędach gmin oraz w 30 podmiotach zarządzających nieruchomościami tych gmin.

⁶⁶ Obowiązek nałożony art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

nieruchomości⁶⁷, braku kontroli stanu technicznego zarządzanych obiektów budowlanych oraz księzek stanu technicznego.

Zagadnienia związane z gospodarowaniem gminnym zasobem mieszkaniowym były także badane m.in. w ramach kontroli przeprowadzonych w zakresie dodatków mieszkaniowych⁶⁸, wykorzystania środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego w latach 2001-2004 (I półrocze)⁶⁹, remontów komunalnych budynków mieszkalnych w byłych województwach: bydgoskim, toruńskim i włocławskim⁷⁰, zbywania nieruchomości komunalnych przez gminy⁷¹, realizacji zadań w zakresie utrzymania i remontów zasobów mieszkaniowych gmin w latach 1996 - 1998⁷², gospodarki zasobami mieszkaniowymi gmin⁷³, funkcjonowania towarzystw budownictwa społecznego i gospodarowanie gminnym zasobem mieszkaniowym Miasta Poznania w latach 2002 – 2005⁷⁴.

Ustalenia kontroli NIK, przeprowadzone w zakresie gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym, wskazują na liczne i powtarzające się przypadki małego zaangażowania w zarządzaniu mieszkaniowymi zasobami gmin, opieszale wypełnianie zadania własnego gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, zaniechanie nadzoru nad działalnością zarządców komunalnych zasobów mieszkaniowych.

⁶⁷ Obowiązek nałożony art. 23 ust. 1 pkt 3 (w związku z art. 25 ust. 2) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

⁶⁸ „Informacja o wynikach kontroli dodatków mieszkaniowych” z września 2003 r., Nr 165/2003/P/03/111/KSR

⁶⁹ „Informacja o wynikach kontroli wykorzystania środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego w latach 2001-2004 (I półrocze) z marca 2005 r., Nr ewid. 2/2005/P04118/KSR

⁷⁰ „Informacja o wynikach kontroli remontów komunalnych budynków mieszkalnych w byłych województwach: bydgoskim, toruńskim i włocławskim” z listopada 1999 r., Nr ewid. 217/99/P/98/138/LBY.

⁷¹ „Informacja o wynikach kontroli zbywania nieruchomości komunalnych przez gminy” z grudnia 2003 r., Nr ewid. 174/2003/P-03-149/LLU.

⁷² „Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań w zakresie utrzymania i remontów zasobów mieszkaniowych gmin w latach 1996 – 1998” ze stycznia 1999 r., Nr ewid. 2/99/P 98 189/LWA.

⁷³ „Informacja o wynikach kontroli gospodarki zasobami mieszkaniowymi gmin” z maja 2003 r., Nr ewid. 96/2003/P/02/1765/LWA

⁷⁴ „Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania towarzystw budownictwa społecznego oraz gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym w Mieście Poznaniu z sierpnia 2006 r., Nr ewid. 142/2006/S/05/011/LPO.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Najwyższa Izba Kontroli po raz pierwszy, zbadała w sposób kompleksowy prawidłowość wywiązywania się gmin z realizacji zadania własnego w zakresie tworzenia warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej.

W trakcie przygotowania kontroli zostały wykorzystane ustalenia kontroli przeprowadzonych w zakresie gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym, dokumenty udostępnione przez b. Ministerstwo Budownictwa oraz publikacje wymienione w Załączniku nr 5.7. „Bibliografia”, publikacje GUS, publikacje prasowe.

Kontrolę przeprowadzono w 36 gminach oraz w jednym towarzystwie budownictwa społecznego. Założono skontrolowanie 1,5% ogólnej liczby 2478 gmin, posiadających ok. 185 tys. gminnych lokali mieszkalnych, co stanowiło 14,8% zasobów mieszkaniowych komunalnych ogółem. Do kontroli wytypowano 9 województw, wybierając po 3 województwa, na terenie których wielkość gminnych zasobów mieszkaniowych wynosiła do 45 tys. lokali mieszkalnych i od 45 tys. do 100 tys. lokali mieszkalnych oraz powyżej 100 tys. lokali mieszkalnych. Skontrolowano po 4 gminy z obszaru wybranych województw, uwzględniając po 2 gminy miejskie na prawach powiatu i po 2 inne gminy.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Wszyscy kierownicy jednostek skontrolowanych podpisali protokoły kontroli bez zastrzeżeń.

Po zakończeniu kontroli NIK skierowała do wszystkich kierowników skontrolowanych jednostek wystąpienia pokontrolne, w których sformułowała łącznie 152 wnioski pokontrolne.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Budownictwa Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

- Podjęcie działań zmierzających do wdrożenia rządowego systemu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego.
- Rozważenie opracowania zmiany warunków i trybu udzielania kredytów ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego na infrastrukturę techniczną, w celu zachęcenia gmin do korzystania z tych środków.

W wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do organów wykonawczych gminy, NIK sformułowała wnioski pokontrolne, m.in. dotyczące:

- Opracowania i przedstawienia radzie gminy wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na co najmniej pięć kolejnych lat, a także dostosowania wieloletniego programu do wymogów ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz pełnego realizowania celów określonych w tym programie.

- Tworzenia warunków do rozwoju budownictwa mieszkaniowego poprzez m. in. zwiększenie terenów objętych planami zagospodarowania przestrzennego oraz inwestycji związanych z uzbrojeniem terenów pod budownictwo mieszkaniowe.
- Zintensyfikowania procesu regulacji stanu własnościowego lokali zaliczanych do zasobu mieszkaniowego gminy znajdujących się na nieruchomościach będących własnością Skarbu Państwa i osób prywatnych.
- Podjęcia działań dla poprawy skuteczności windykacji zaległości najemców we wnoszeniu opłat.
- Podjęcia działań na rzecz zwiększenia liczby mieszkań socjalnych dla osób z wyrokami eksmisyjnymi, przyznającymi prawo do lokalu socjalnego.
- Zapewnienia skuteczniejszego nadzoru nad wykonywaniem obowiązków przez zarządcę komunalnej substancji mieszkaniowej.
- Prowadzenia gospodarki remontowej zapobiegającej degradacji zasobu mieszkaniowego Gminy.
- Przeprowadzenia szczegółowej kontroli zawartych umów o wynajem lokali socjalnych, a także zmiany umów najmu lokali socjalnych zawartych z naruszeniem przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz obowiązujących w gminie zasad wynajmowania lokali, w zakresie terminu ich obowiązywania i wysokości stawek czynszu.
- Rzetelnego sprawdzania i dokumentowania sytuacji materialnej i mieszkaniowej przyszłych najemców lokali mieszkalnych i socjalnych.
- Ustalenia stawek czynszu za lokale socjalne w wysokości nie przekraczającej połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym zgodnie z przepisem art. 23 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.
- Dokonania zwrotu najemcom lokali socjalnych kwoty 7.648,55 zł pobranej w nienależnej wysokości, przekraczającej połowę stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym.
- Podjęcia działań mających na celu rzetelne sporządzanie sprawozdań z zakresu gospodarki mieszkaniowej.

Minister Budownictwa w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne poinformował, że w celu realizacji wniosków:

- Ministerstwo Budownictwa prowadzi prace nad systemowym ujęciem kwestii wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego przez władze publiczne; m.in. weryfikowany jest projekt „Rządowego programu działań na rzecz rozwoju mieszkalnictwa” w celu przedłożenia go Radzie Ministrów.
- opracowywany jest projekt zmian warunków udzielania kredytów ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego na infrastrukturę techniczną, polegających na wydłużeniu okresu spłaty kredytu z 7 lat do 15 lat, rezygnacji z oprocentowania kredytu, a także przewidywane jest umorzenie kredytu w wysokości 20%.

Prezydenci i Burmistrzowie skontrolowanych Gmin poinformowali NIK o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków, w tym m.in. o: podjęciu lub kontynuowaniu prac w celu przygotowania do uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy, dokonaniu analizy braku wpłat z tytułu opłat czynszowych, działaniach na rzecz skuteczniejszej windykacji należności z tytułu najmu, podjęciu zobowiązania dokonywania systematycznej kontroli zarządców zasobami mieszkaniowymi, zasiedleniu „pustostanów”, zobligowaniu zarządców do dokonania przeglądu stanu komunalnych zasobów mieszkaniowych, prowadzeniu

działań w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości przy zawieraniu umów najmu lokali mieszkalnych oraz dołożeniu starań przy sporządzaniu sprawozdawczości GUS.

Do ocen uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, zgłosił zastrzeżenia Prezydent Miasta Łodzi. Komisja Odwoławcza Delegatury NIK w Łodzi po rozpatrzeniu zastrzeżeń podjęła uchwałę w dniu 3 grudnia 2007 r. o:

- uwzględnieniu zastrzeżenia zgłoszonego w części dot. oceny, że „Urząd Miasta Łodzi nie podjął działań na rzecz zwrotu do budżetu Miasta równowartości bonifikat udzielonych przy bezprzetargowej sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych na rzecz najemców tych lokali – w sytuacji, gdy nabywcy zbywali przedmiotowe lokale na rzecz osób innych niż osoby bliskie” i wprowadzeniu w treści wystąpienia pokontrolnego zmiany polegającej na zastąpieniu części zdania o brzmieniu: „Urząd nie podjął natomiast działań na rzecz zwrotu” sformułowaniem: „Urząd nie występował natomiast o zwrot”,
- oddaleniu zastrzeżeń w pozostałym zakresie.

Delegatura NIK we Wrocławiu w wyniku przeprowadzonej kontroli w Urzędzie Miasta Jelenia Góra zawiadomiła Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu o faktach noszących znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegających na zaakceptowaniu - przez osobę umocowaną do kierowania sprawami bieżącymi miasta - do wypłaty kwoty odszkodowania w wysokości 4.335,60 zł, zasądzonej wyrokiem Sądu Rejonowego w Jeleniej Górze z dnia 19 czerwca 2006 r. na rzecz osoby fizycznej, mimo iż wydatek ten nie został ujęty w planie finansowym Gminy Jelenia Góra.

Spośród sformułowanych 152 wniosków pokontrolnych, według stanu na dzień 31 marca 2008 r. zrealizowano 63 wnioski, w trakcie realizacji było 65 wniosków, a 24 wnioski pozostały do zrealizowania.

W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono nieprawidłowości w wymiarze finansowym w wysokości 4.912,0 tys. zł, w tym kwota uszczupień finansowych wynosiła 3,5 tys. zł, kwoty uzyskane z naruszeniem prawa wyniosły 343,9 tys. zł, kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa wyniosły 157,3 tys. zł, inne nieprawidłowości w wymiarze finansowym wyniosły 2.629,5 tys. zł, a kwoty odpowiadające nierzetelnym danym w ewidencji finansowo-księgowej lub sprawozdawczości wyniosły 1.777,8 tys. zł. Korzyści finansowe, uzyskane w związku z przeprowadzonymi badaniami kontrolnymi wyniosły 43,0 tys. zł, w tym pożytki finansowe w postaci należnych środków publicznych lub innych składników aktywów wyniosły 42,5 tys. zł, a oszczędności lub uzyskane pożytki finansowe dla obywatela bądź podmiotów spoza sektora finansów publicznych wyniosły 0,5 tys. zł.

5. Załączniki

5.1. Słowniczek ważniejszych pojęć

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.

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 m², a w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego nie może być mniejsza niż 10 m², przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie.

Lokal zamienny - należy przez to rozumieć lokal znajdujący się w tej samej miejscowości, w której jest położony lokal dotychczasowy, wyposażony w co najmniej takie urządzenia techniczne, w jakie był wyposażony lokal używany dotychczas, o powierzchni pokoi takiej jak w lokalu dotychczas używanym; warunek ten uznaje się za spełniony, jeżeli na członka gospodarstwa domowego przypada 10 m² powierzchni łącznej pokoi, a w wypadku gospodarstwa jednoosobowego - 20 m² tej powierzchni.

Gospodarstwo domowe - gospodarstwo prowadzone przez osobę ubiegającą się o dodatek mieszkaniowy, samodzielnie zajmującą lokal albo gospodarstwo prowadzone przez tę 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.

Wskaźnik przeliczeniowy kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych - przeciętny koszt budowy 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych: a) dla województwa, z wyłączeniem miast będących siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, b) dla miast będących siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, ustalany na okres 6 miesięcy przez wojewodę na podstawie aktualnych danych urzędu statystycznego, opracowanych według powiatów, oraz własnych analiz i ogłaszany, w drodze obwieszczenia, w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Czynsz - nazwa świadczenia należnego z tytułu najmu lub dzierżawy. Przez umowę najmu wynajmujący zobowiązuje się oddać najemcy rzecz do używania przez czas oznaczony lub nieoznaczony, a najemca zobowiązuje się płacić wynajmującemu umówiony czynsz. Czynsz może być oznaczony w pieniądzech lub w świadczeniach innego rodzaju.

Właściciele zasobów mieszkaniowych, wg form własności, przyjętych w statystyce GUS: gminy (komunalne), spółdzielnie mieszkaniowe, zakłady pracy, Skarb Państwa, towarzystwa budownictwa społecznego (TBS), wspólnoty mieszkaniowe, inne (pozostałe) podmioty.

„Gospodarstwo domowe” - określenie stosowane w statystyce GUS

zespół osób spokrewnionych ze sobą lub niespokrewnionych, mieszkających razem i wspólnie utrzymujących się (gospodarstwo domowe wieloosobowe) lub osoba utrzymująca się samodzielnie, bez względu na to, czy mieszka sama, czy też z innymi osobami (gospodarstwo domowe jednoosobowe). Członkowie rodziny mieszkający wspólnie, ale utrzymujący się oddzielnie, tworzą odrębne gospodarstwa domowe.

5.2. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

Kontrole przeprowadzone przez:

Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego NIK

- Ministerstwo Budownictwa

Delegaturę NIK w Katowicach

- Urząd Miasta w Piekarach Śląskich
- Urząd Miejski w Świętochłowicach
- Urząd Miasta Mikołów
- Urząd Miejski w Zawierciu

Delegaturę NIK w Krakowie

- Urząd Miasta Tarnowa
- Urząd Miasta Gorlice
- Urząd Miasta Oświęcim
- Urząd Miasta i Gminy Olkusz

Delegaturę NIK w Lublinie

- Urząd Miasta Kraśnik
- Urząd Miasta Zamość
- Urząd Miasta Biała Podlaska
- Urząd Miasta Radzyń Podlaski

Delegaturę NIK w Łodzi

- Urząd Miasta Łodzi
- Urząd Miasta Piotrków Trybunalski
- Urząd Miasta Kutno
- Urząd Miasta w Rawie Mazowieckiej
- Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o. o. w Piotrkowie Trybunalskim

Delegaturę NIK w Olsztynie

- Urząd Miejski w Ostródzie
- Urząd Miasta w Iławie
- Urząd Miasta Olsztyn
- Urząd Miasta w Ełku

Delegaturę NIK w Rzeszowie

- Urząd Miasta Stalowa Wola
- Urząd Miasta Mielca
- Urząd Miasta Krosna
- Urząd Miasta Tarnobrzega

Delegatura NIK w Szczecinie

- Urząd Miejski w Wałczu
- Urząd Miejski w Stargardzie Szczecińskim

- Urząd Miejski w Koszalinie
- Urząd Miejski w Kołobrzegu

Delegaturę NIK we Wrocławiu

- Urząd Miasta Legnicy
- Urząd Miasta Jeleniej Góry
- Urząd Miejski w Świdnicy
- Urząd Miejski w Strzegomiu

Delegaturę NIK w Zielonej Górze

- Urząd Miejski w Żaganiu
- Urząd Miejski w Kozuchowie
- Urząd Miasta w Zielonej Górze
- Urząd Miasta w Gorzowie Wielkopolskim

5.3. Wykaz jednostek, w których zasięgnięto informacji

Na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK zasięgnięto informacji w następujących urzędach gmin.

1. Województwo pomorskie

- Urząd Miejski Chojnice
- Urząd Miejski w Lęborku
- Urząd Miasta Malborka
- Urząd Miejski Starogard Gdański

2. Województwo wielkopolskie

- Urząd Miejski w Chodzieży
- Urząd Miejski w Gnieźnie
- Urząd Miasta i Gminy Września
- Urząd Miejski w Ostrowie Wielkopolskim

3. Województwo podlaskie

- Urząd Miejski w Łapach
- Urząd Miasta Hajnówka
- Urząd Miasta Bielsk Podlaski
- Urząd Miejski w Sokółce

4. Województwo opolskie

- Urząd Miasta Brzeg
- Urząd Miasta Kędzierzyn-Koźle
- Urząd Miejski w Prudniku
- Urząd Miejski w Strzelcach Opolskich

5. Województwo kujawsko-pomorskie

- Urząd Miejski w Świeciu
- Urząd Miejski w Brodnicy
- Urząd Miasta Chełmna
- Urząd Miejski w Grudziądzu

6. Województwo świętokrzyskie

- Urząd Miasta i Gminy Busko-Zdrój
- Urząd Miasta i Gminy Końskie
- Urząd Miasta w Ostrowcu Świętokrzyskim
- Urząd Miasta i Gminy w Staszowie

7. Województwo mazowieckie

- Urząd Miejski w Grodzisku Mazowieckim
- Urząd Miasta Otwocka
- Urząd Miasta i Gminy Piaseczno
- Urząd Miejski w Wołominie

5.4. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

W okresie objętym kontrolą, funkcję Ministra pełnili:

- Pan Andrzej Aumiller Minister Budownictwa od dnia 3 listopada 2006 r. do dnia 13 sierpnia 2007 r.
- Pan Antoni Jaszczak Minister Budownictwa od dnia 5 maja 2006 r. do dnia 3 listopada 2006 r.,
- Pan Jerzy Polaczek Minister Transportu i Budownictwa od dnia 31 października 2005 r. do dnia 5 maja 2006 r.
- Pan Krzysztof Opawski Minister Infrastruktury od dnia 2 maja 2004 r. do dnia 31 października 2005 r.
- Pan Marek Pol Minister Infrastruktury od dnia 19 października 2001 r. do dnia 2 maja 2004 r.

5.5. Szczegółowe tabele i zestawienia liczbowe

Budownictwo mieszkaniowe w państwach Unii Europejskiej

Dobłą sytuację mieszkaniową w „starych” państwach UE charakteryzuje wskaźnik liczby nowobudowanych mieszkań na 1000 mieszkańców, który oscyluje wokół 5. W ostatnich latach najczęściej budowało się w Irlandii, Grecji, Hiszpanii i Portugalii, średnio 8-10 mieszkań na 1000 mieszkańców. Sytuację mieszkaniową w Europie przedstawia poniższa tabela:

Liczba lokali mieszkalnych w państwach UE w 2004 r.

Państwo	Ludność [mln]	Lokale mieszkalne [mln]		Lokale mieszkalne na 1000 mieszkańców	
		ogółem	stale zamieszkane	ogółem	stale zamieszkane
Austria	8,1	3,7	3,3	457	409
Belgia	10,3	4,2	-	415	402
Dania	5,4	2,5	2,4	470	449

Finlandia	5,2	2,5	2,3	489	448
Francja	59,6	29,5	24,5	495	411
Grecja	11,0	5,5	3,7	505	336
Hiszpania	41,8	20,8	14,3	510	342
Holandia	16,1	6,7	6,6	417	411
Irlandia	3,9	1,3	-	341	308
Luksemburg	0,44	0,17	0,17	394	394
Niemcy	82,5	39,0	35,1	472	425
Polska	38,2	12,8	-	335	-
Portugalia	10,4	5,2	3,6	495	350
Szwecja	8,9	4,3	-	484	409
Włochy	57,8	26,5	21,3	460	369
Zjednoczone Królestwo	59,2	25,4	-	430	415
Ogółem	418,8	180,1			

Udział budownictwa społecznego w nowo budowanych mieszkaniach w Europie jest wyraźnie mniejszy.

We wszystkich krajach inwestycje mieszkaniowe finansowane są ze środków własnych, kredytów hipotecznych i ewentualnie środków publicznych. Pomimo zmniejszenia w latach 90-tych udziału państwa w inwestycjach mieszkaniowych, w polityce mieszkaniowej krajów „starej Unii” społeczne budownictwo czynszowe odgrywa nadal znaczącą rolę:

- w Austrii - 20% całości zasobów mieszkaniowych stanowi sektor społecznego budownictwa czynszowego, zarządzany po połowie przez gminy i spółki bezzyskowe,
- w Danii - około 20% zasobów mieszkaniowych to społeczne budownictwo czynszowe, charakteryzujące się udziałem lokatorów w zarządzaniu oraz powszechną dostępnością, która nie powodowała segregacji społecznej,
- we Francji społeczne budownictwo czynszowe to około 16% zasobów mieszkaniowych, zarządzanych przez organizację działającą na zasadach non-profit,
- w Irlandii społeczne budownictwo czynszowe, stanowi 9% ogółu zasobów mieszkaniowych i w 90% zarządzane jest przez gminy,
- w Niemczech – zasoby społecznego budownictwa czynszowe, stanowiące 7% ogółu lokali mieszkalnych, przeznaczone są do zamieszkiwania czasowego, tj. do momentu poprawy warunków życia najemcy,
- w Belgii 6% całości zasobów mieszkaniowych stanowi społeczne budownictwo czynszowe,
- we Włoszech - 5% ogółu zasobów mieszkaniowych to budownictwo społeczne, które w przeważającej ilości znajduje się w rękach „instytutów”, odpowiadających polskimi tbs-om, natomiast w rękach gmin i instytucji państwowych pozostają zaledwie mieszkania dla niepełnosprawnych, studentów, nad którymi, mimo wszystko, zarząd sprawują ww. „instytuty”,
- w Portugalii zaledwie 3% ogółu zasobu mieszkań przeznacza się dla najbiedniejszych,

- w Hiszpanii społeczne budownictwo czynszowe stanowi już zaledwie 1%, samorządy lokalne prowadzą politykę gruntową polegającą na udostępnianiu najczęściej bezpłatnie działek pod budownictwo o charakterze społecznym, a w gminach funkcjonują przedsiębiorstwa komunalne, które prowadzą tego rodzaju budownictwo,
- w Holandii 2,5 mln mieszkań społecznych zarządzanych jest przez 800 organizacji,
- w Wielkiej Brytanii - władze lokalne ograniczają się tylko do budowy mieszkań dla osób w podeszłym wieku i niepełnosprawnych.

W szwedzkiej polityce mieszkaniowej pomocą mieszkaniową objęto wszystkie sektory budownictwa mieszkaniowego niezależnie od statusu własności, co wpłynęło na znikome różnice w wysokości czynszu w sektorze prywatnym i społecznym. Grecja jest jedynym państwem UE, w którym nie istnieje społeczne budownictwo czynszowe.

5.6. Bibliografia

1. Jacek Życiński: Budownictwo mieszkaniowe w Europie Zachodniej Historia mieszkaniowej solidarności, Stałe Przedstawicielstwo Kongresu Budownictwa Fundacja Bezdomnych.
2. Hanka Zaniewska (red.) Maciej Cesarski, Lucyna Deniszczyk, Jan Kornilowicz, Maria Thiel, Julia Wygnańska, Maria Zrałek, Tomasz Żelawski: Bieda mieszkaniowa i wykluczenie. Analiza zjawiska i polityki, Opracowania PBZ, Warszawa 2007.
3. GUS: Gospodarka mieszkaniowa w 2004 r., Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2005.
4. GUS: Gospodarka mieszkaniowa w 2005 r., Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2006.
5. GUS: Gospodarka mieszkaniowa w 2006 r., COIS Zakład w Łodzi, Warszawa 2007.
6. „Warunki mieszkaniowe gospodarstw domowych i rodzin 2002”, Warszawa październik 2003 – www.stat.gov.pl.

5.7. Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny - Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.
2. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego - Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.
3. Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece - j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 ze zm.
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.
5. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej - Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm.
6. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane - j.t. Dz. U. z 2006 r. 156, poz. 1118 ze zm.
7. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych - j.t. Dz. U. z 2006 r., Nr 121, poz. 844 ze zm.
8. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami - j.t. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 5263 ze zm.

9. Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali - j.t. Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.
10. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego - j.t. Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.
11. Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego - Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.
12. Ustawa z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2006 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych - Dz. U. Nr 145, poz. 1533 ze zm. – wygasła z dniem 31 grudnia 2006 r.
13. Ustawa z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej - Dz. U. z 2002 r. Nr 230, poz. 1922 ze zm.

5.8. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

- Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
- Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
- Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
- Prezes Rady Ministrów
- Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
- Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
- Sejmowa Komisja Infrastruktury
- Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
- Senacka Komisja Gospodarki Narodowej
- Minister Infrastruktury
- Minister Sprawiedliwości
- Prezes Głównego Urzędu Statystycznego