

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W ŁODZI

LLO-4101-06/2010

Nr ewid. 179/2010/P/10/151/LLO

Informacja
o wynikach kontroli
pozyskiwania lokali
i pomieszczeń mieszkalnych
dla osób najuboższych

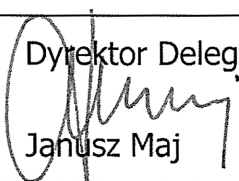
Łódź styczeń 2011 r.

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

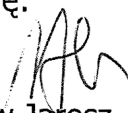
Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się
powszechnym autorytetem najwyższy organ
kontroli państwowej, którego raporty będą
oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji
dla organów władzy i społeczeństwa*

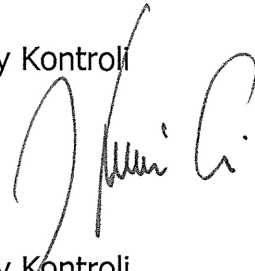
**Informacja o wynikach kontroli
pozyskiwania lokali i pomieszczeń
mieszkalnych dla osób najuboższych**

Dyrektor Delegatury


Janusz Maj

Akceptuję:


Stanisław Jarosz
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam: 
Jacek Jezierski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 14. 01. 2011.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie	4
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.....	14
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	14
3.1.1. Stan prawny	14
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne	17
3.2. Istotne ustalenia kontroli	19
3.2.1. Stan zaspokojenia przez kontrolowane gminy potrzeb mieszkaniowych w zakresie lokalności socjalnych i mieszkań chronionych	19
3.2.2. Realizacja w latach 2004-2006 programu pilotażowego.....	22
3.2.3. Realizacja programu finansowego wsparcia budownictwa socjalnego latach 2007-2010 (do czasu kontroli NIK)	23
3.2.4. Realizacja założeń wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy w zakresie lokalności socjalnych.....	26
3.2.5. Realizacja gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych w zakresie udzielania schronienia osobom bezdomnym.....	28
3.2.6. Wykorzystanie środków finansowego wsparcia przeznaczonego na tworzenie lokalności socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych	30
3.2.7. Przestrzeganie zasad wynajmowania lokalności socjalnych	33
3.2.8. Stan techniczny oraz ochrony przeciwpożarowej lokalności socjalnych i budynków przeznaczonych na schronienie osób bezdomnych.....	34
3.2.9. Realizacja przez Bank Gospodarstwa Krajowego zadań w zakresie udzielania finansowego wsparcia	36
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	39
4.1. Przygotowanie kontroli	39
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	39
5. Załączniki	42
1. Wykaz skontrolowanych jednostek wraz z wykazem osób zajmujących kierownicze stanowiska	42
2. Wykaz aktów prawnych dotyczących tematyki kontroli	43
3. Stan zaspokojenia przez kontrolowane gminy potrzeb na lokale socjalne.....	44
4. Notatka z panelu ekspertów, zorganizowanego przez NIK w dniu 29 listopada 2010 r. w celu omówienia wstępnych wyników kontroli.....	45
5. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	51

1. Wprowadzenie

1.1. Nr i tytuł kontroli

P/10/151 - Pozyskiwanie lokali i pomieszczeń mieszkalnych dla osób najuboższych.

1. 2. Ogólne tło badanej problematyki

Kontrolę przeprowadzono ze względu na podstawowe znaczenie dla znacznej części społeczeństwa skuteczności działań władz publicznych w zakresie rozwoju budownictwa socjalnego oraz przeciwdziałania bezdomności.

1.3. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny działalności gmin w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz osób bezdomnych. Ocena dotyczyła w szczególności:

- zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w zakresie lokali socjalnych i udzielania schronienia osobom tego pozbawionym,
- realizacji założeń wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy w zakresie lokali socjalnych,
- realizacji gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych w zakresie udzielania schronienia osobom bezdomnym,
- wykorzystania środków finansowego wsparcia przeznaczonych na tworzenie lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych,
- przestrzegania zasad wynajmowania lokali socjalnych,
- stanu technicznego oraz stanu ochrony przeciwpożarowej lokali socjalnych i budynków przeznaczonych na schronienie osób bezdomnych.

Ocenie poddano także wykonywanie przez Bank Gospodarstwa Krajowego w Warszawie (BGK) zadań związanych z udzielaniem finansowego wsparcia na realizację przedsięwzięć, polegających na tworzeniu lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych.

Kontrolę przeprowadzono w 25 jednostkach, w tym w BGK oraz 18 gminach (wraz z 6 ich jednostkami organizacyjnymi) położonych na terenie 6 województw. Kontrolę BGK przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, pod względem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości (art. 5 ust. 1). W pozostałych jednostkach (gminy i podległe im jednostki) badań dokonano w oparciu o art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 powołanej ustawy, tj. pod względem legalności, rzetelności i gospodarności.

Wykaz skontrolowanych jednostek zawiera załącznik nr 2 do informacji.

1.4. Okres i czas kontroli

Kontrolę, która objęto lata 2004-2010 (I kwartał)² - przeprowadzono od 20 kwietnia 2010 r. do 29 września 2010 r.

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

² W uzasadnionych przypadkach, badaniami objęto okresy późniejsze.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli oceniła:

- negatywnie działalność kontrolowanych gmin w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkańców na lokale socjalne i mieszkania chronione oraz dbałości o bezpieczny stan techniczny obiektów przeznaczonych dla osób najuboższych i bezdomnych. Na powyższą ocenę wpłynęły przede wszystkim: malejący stopień zaspokojenia potrzeb, niski poziom realizacji wieloletnich programów gospodarowania zasobem mieszkaniowym gmin w zakresie lokali socjalnych oraz skala i rodzaj stwierdzonych nieprawidłowości w utrzymaniu należytego stanu ochrony przeciwpożarowej kontrolowanych budynków,
- pozytywnie wywiązywanie się przez gminy z obowiązku udzielania schronienia osobom tego pozbawionym, pomimo nieuwzględnienia tego zadania w gminnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych,
- pozytywnie realizację przez Bank Gospodarstwa Krajowego w Warszawie zadań związanych z udzielaniem finansowego wsparcia na tworzenie zasobu lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych.

2.2. Synteza wyników kontroli

2.2.1. W żadnej z 18 kontrolowanych gmin nie zaspokojono potrzeb mieszkańców w zakresie lokali socjalnych. Wprawdzie w latach 2004-2009 zwiększyła się w tych gminach liczba lokali socjalnych (z 4.540 do 5.387, tj. o 18,7%), ale znacznie bardziej wzrosły potrzeby w tym zakresie (z 18.540 lokali do 28.923, tj. o 56%)³. Spowodowało to spadek stopnia zaspokojenia omawianych potrzeb z 24,5% do 18,6%, na co istotny wpływ miała niekorzystna sytuacja w dużych miastach (stolicach województw)⁴. Na koniec 2009 r. wielkość zasobu lokali socjalnych w tych miastach wynosiła 4.815 lokali (89,4% zasobu wszystkich kontrolowanych gmin), przy szacowanych potrzebach na lokale w wielkości 27.691 (stopień zaspokojenia był niższy niż dla wszystkich gmin i wyniósł 17,4%). Potrzeb mieszkańców w zakresie mieszkań chronionych nie zaspokojono w 5 gminach (przy istniejących 12 lokalach, zapotrzebowanie występowało na 37 mieszkania)⁵.

³ Potrzeby szacunkowe – oparte na wnioskach zarejestrowanych (nieaktualizowanych) oraz wydanych wyrokach sądowych

⁴ Na malejącą dostępność mieszkań socjalnych wskazuje także Instytut Rozwoju Miast w Krakowie w opracowaniu pn. „Informacje o mieszkalnictwie - wyniki monitoringu za 2009 r.”

⁵ W 7 gminach zapotrzebowanie na mieszkanie chronione nie występowało

Tak niski, a w dodatku zmniejszający się stopień zaspokojenia potrzeb, wskazuje, że prowadzona przez kontrolowane gminy polityka, wbrew art. 75 ust. 1 Konstytucji RP, nie sprzyjała wspieraniu rozwoju budownictwa socjalnego (str. 19-20).

2.2.2. W latach 2004 – 2009 w kontrolowanych gminach wzrosła liczba niezrealizowanych wyroków sądowych, orzekających o uprawnieniu osób eksmitowanych do otrzymania lokalu socjalnego (odpowiednio z 4.933 do 10.195). Skutkowało to wysokimi odszkodowaniami (ponad 7 mln zł), wypłaconymi przez połowę gmin. Tym samym gminy nie wywiązywały się z obowiązku, określonego w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁶, zwanej dalej „ustawą o ochronie praw lokatorów”, zapewnienia lokali socjalnych osobom eksmitowanym. W ocenie NIK, niedostarczenie lokali socjalnych osobom uprawnionym do nich z tytułu wyroku sądowego było działaniem nielegalnym, niegospodarnym i nierzetelnym (str. 21).

2.2.3. Udzielone na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 2004 r.⁷, finansowe wsparcie budownictwa socjalnego nie zaspokoilo zgłoszonego zapotrzebowania gmin w tym zakresie. W skali kraju dofinansowaniem objęto utworzenie 5.006 lokali socjalnych oraz 496 miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych, co stanowiło odpowiednio 61,9% i 73,5% potrzeb zgłoszonych w ramach tzw. programu pilotażowego⁸. Wysokość wsparcia wypłaconego z Funduszu Dopłat⁹, który dysponował na ten cel środkami w wysokości 84.500 tys. zł, wyniosła 83.120,9 tys. zł (54,8% kwoty wnioskowanej) - (str. 22).

2.2.4. Na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r.¹⁰ w latach 2007-2010 (do 30 kwietnia) do BGK wpłynęło 516 spełniających wymogi formalne wniosków o udzielenie finansowego wsparcia w wysokości 261.535 tys. zł, z których do realizacji przyjęto 392 wnioski (76%) na kwotę 161.604 tys. zł (61,8%). Niezakwalifikowanie tak znacznej liczby wniosków (124) spowodowane było w głównej mierze niskimi w stosunku do zgłoszonych potrzeb, wpływami budżetu państwa zasilającymi Fundusz Dopłat w latach 2009-2010 (str. 23).

2.2.5. W latach 2007-2009 na finansowe wsparcie budownictwa socjalnego przekazano z budżetu państwa 138 mln zł, a w 2010 r. zaplanowano na ten cel 20 mln zł. Pozwoliło to na zawarcie do czasu kontroli NIK (19 sierpnia 2010 r.) 362 umów na udzielenie finansowego

⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz.266 ze zm.

⁷ 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.)

⁸ Program realizowany w latach 2004 -2006 na podstawie powołanej wyżej ustawy

⁹ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 2004 r. źródłem finansowego wsparcia jest Fundusz Dopłat.

¹⁰ Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych , noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 251, poz. 1844 ze zm.)

wsparcia w wysokości 149.993 tys. zł, z czego zrealizowano 232 umowy na kwotę dofinansowania 68.585 tys. zł (45,7%). W ramach powyższych umów powstało ogółem 3.549 lokali, mieszkań i miejsc noclegowych.

Wielkości te były nieporównywalnie mniejsze od szacunków rządowych¹¹, zakładających poniesienie w powyższym okresie wydatków budżetowych w wysokości 1.135,1 mln zł, co miało zapewnić utworzenie 46 tys. lokali socjalnych i 12 tys. miejsc dla bezdomnych. W znacznym stopniu odbiegały one także od skorygowanej prognozy rządu¹², wskazującej na wydatkowanie z Funduszu Dopłat w latach 2009-2013 ogółem 1.076,1 mln zł na dofinansowanie 28 tys. lokali socjalnych i miejsc dla bezdomnych (str. 24).

2.2.6. Na niskie rezultaty realizacji budownictwa socjalnego w latach 2004-2010 (do czasu kontroli NIK – 19 sierpnia 2010 r.) wpłynęło, oprócz niewystarczających w stosunku do zgłoszonych potrzeb środków budżetu państwa, niewielkie zainteresowanie gmin możliwością skorzystania ze wsparcia z Funduszu Dopłat. Wprawdzie w II połowie 2009 r. nastąpiło wyraźne pobudzenie popytu inwestorów na udzielenie finansowego wsparcia, spowodowane nowelizacją ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r., ale ograniczone środki Funduszu uniemożliwiły jego zaspokojenie.

Według badań BGK¹³, których podstawowe wyniki są zbieżne z ustaleniami niniejszej kontroli NIK, niewielkie zainteresowanie inwestorów programem budownictwa socjalnego spowodowane jest przede wszystkim ograniczonymi możliwościami budżetów własnych, wysokimi kosztami przedsięwzięć (wynikającymi m.in. z wysokich wymagań dotyczących wyposażenia i standardów lokali socjalnych), niskim poziomem dofinansowania ze strony budżetu państwa, dużym prawdopodobieństwem odrzucenia wniosków przez BGK oraz brakiem terenów inwestycyjnych. Pomimo tych utrudnień, gminy zgłosiły stosunkowo wysokie zapotrzebowanie na finansowe wsparcie budownictwa socjalnego w najbliższym okresie (w latach 2010-2012 oczekiwana kwota wsparcia na stworzenie 14.014 lokali i miejsc noclegowych wynosi 536 mln zł) - (str. 26).

2.2.7. W 11 kontrolowanych gminach nie zrealizowano, przyjętych w wieloletnich programach gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, prognoz dotyczących zasobu

¹¹ Ocena skutków regulacji zamieszczona w rządowym projekcie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych – Druk sejmowy nr 1080 z 2 listopada 2006 r.

¹² Ocena skutków regulacji rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych – Druk sejmowy nr 1282 z 30 października 2008 r.

¹³ Badania ankietowe przeprowadzone przez BGK w IV kwartale 2009 r. wśród 2.413 gmin i 379 powiatów (odpowiedzi uzyskano od 45,1% respondentów).

lokali socjalnych, co NIK ocenia jako postępowanie nierzetelne. Programy 7 gmin były niekompletne, ponieważ nie zawierały części elementów wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. Negatywnie oceniono, pod względem legalności i rzetelności, także władze samorządowe Łodzi, które nie zdołały do czasu zakończenia kontroli NIK uchwalić programu wieloletniego oraz Hrubieszowa, w którym omawiany dokument przyjęto dopiero w styczniu 2008 r., tj. po upływie ponad 6 lat od wejścia w życie (10 lipca 2001 r.) takiego obowiązku, określonego w art. 21 ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy (str. 26-28).

2.2.8. Większość kontrolowanych gmin (15)¹⁴ wywiązywała się z nałożonych na nie (na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 3 i 12 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁵, zwanej dalej „ustawą o pomocy społecznej”), obowiązków udzielania schronienia osobom tego pozbawionym. W gminach tych zapewniono schronienie wszystkim zgłaszającym się osobom bezdomnym (w dużej mierze dzięki współpracy z organizacjami pozarządowymi), ale w okresach zimowych wymagało to tworzenia dodatkowych i doraźnych miejsc noclegowych (str. 29-30).

2.2.9. We wszystkich kontrolowanych gminach – zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy – uchwalono gminne strategie rozwiązywania problemów społecznych¹⁶. W 10 gminach dokumenty te były jednak niekompletne, ponieważ nie zawierały celów i zadań dotyczących zapewnienia schronienia bezdomnym lub określały je w sposób ogólnikowy, uniemożliwiający ocenę ich realizacji. W 1 gminie (Pszczyna) nie zdołano utworzyć schroniska, natomiast w pozostałych 5 gminach założone cele zrealizowano (str. 28-29)

2.2.10. W 6 kontrolowanych gminach (33%) nie skorzystano z finansowego wsparcia tworzenia lokali socjalnych i miejsc noclegowych ze względu na odrzucenie wniosków w wyniku przeprowadzonej przez BGK oceny punktowej (Dobromierz, Bolków i Ornontowice) lub niepodejmowania działań w tym zakresie (Łódź, Katowice i Wrocław¹⁷). Niewykorzystywanie możliwości poprawy stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób najuboższych uzasadniano niewielkim poziomem dofinansowania, niskimi stawkami czynszu za lokale socjalne, realizacją programu budowy lokali mieszkalnych niestanowiących lokali

¹⁴ Potrzeb nie zaspokojono w Lublinie, natomiast w gminach Ornontowice i Dąbrowa Białostocka zjawisko bezdomności nie występowało

¹⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.

¹⁶ Strategia rozwiązywania problemów społecznych Hrubieszowa została uchwalona dopiero w lutym 2009 r., tj. po upływie prawie 5 lat obowiązywania ustawy o pomocy społecznej, która weszła w życie z dniem 1 maja 2004 r.

¹⁷ Jedyny wniosek tego miasta został odrzucony, ponieważ przedsięwzięcie zostało już zrealizowane i w świetle przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. nie mogło uzyskać wsparcia z Funduszu Dopłat.

socjalnych oraz powstawaniem „patologii” w miejscach koncentracji mieszkań socjalnych. Powody te – zdaniem NIK – nie usprawiedliwiają jednak w pełni rezygnacji przez władze wymienionych miast z możliwości poprawy warunków dla zaspokojenia potrzeb ich mieszkańców w zakresie lokali socjalnych, tj. zadania należącego na podstawie art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, do zadań własnych gminy (str. 30-32).

2.2.11. Rady wszystkich kontrolowanych gmin dopełniły, określonego w art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, obowiązku uchwalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. W 2 gminach powyższe dokumenty nie określały jednak niektórych istotnych warunków i kryteriów wynajmowania lokali socjalnych wymienionych w art. 21 ust. 3 powołanej ustawy. W 4 gminach stwierdzono natomiast nieprzestrzeganie uchwalonych zasad, co było działaniem nielegalnym (str. 33-34).

2.2.12. W 17 gminach przestrzegano, określonego w art. 62 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁸, zwanego dalej „Prawem budowlanym” – obowiązku poddawania okresowym kontrolom stanu technicznego budynków socjalnych i przeznaczonych dla bezdomnych¹⁹. Pomimo, że wyniki kontroli w dwóch gminach wskazały na zagrażający bezpieczeństwu mieszkańców stan przewodów kominowych, nie zostały one naprawione. Kontrole obiektów socjalnych przeprowadzone przez nadzór budowlany i Państwową Straż Pożarną wykazały zły stan techniczny i ochrony przeciwpożarowej w 12 gminach (większość wydanych zaleceń pokontrolnych wykonano, a pozostałe znajdowały się w trakcie realizacji) – (str. 34-36)

2.2.13. Dokonana przez NIK analiza wybranych losowo 86 postępowań (10% zarejestrowanych przez BGK w okresie objętym kontrolą) z wnioskami o udzielenie finansowego wsparcia wykazała, że były one rozpatrywane zgodnie z obowiązującymi przepisami²⁰. Nie wniesiono także zastrzeżeń do przestrzegania przez BGK obowiązków w zakresie planowania i uzgadniania planów finansowych Funduszu Dopłat oraz informowania właściwych ministrów o ich realizacji - określonych w ustawie z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej²¹, zwanej dalej „ustawą o dopłatach”.

BGK przeprowadził w latach 2008-2010 (I półrocze) kontrole oraz audyt wewnętrzny procesu udzielania finansowego wsparcia ze środków Funduszu Dopłat, które nie wykazały istotnych

¹⁸ Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

¹⁹ Kontrole stanu technicznego budynków socjalnych w Dąbrowie Białostockiej rozpoczęto dopiero w kwietniu 2009 r.

²⁰ Patrz przypis 7 i 10

naruszeń prawa. Bank skutecznie egzekwował od inwestorów nadpłacone kwoty wsparcia oraz odstąpił od umów – zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. - w 2 przypadkach (stwierdzonych wcześniej przez NIK) wykorzystania kwoty finansowego wsparcia niezgodnie z przeznaczeniem (str. 36-38).

2.2.14. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w wymiarze finansowym wyniosły 7.083,5 tys. zł. Dotyczyło to odszkodowań wypłaconych przez gminy z tytułu niezapewnienia lokali socjalnych osobom, wobec których zapadły wyroki eksmisyjne (str. 21).

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Podstawowe wyniki kontroli zostały omówione na zorganizowanym przez NIK w dniu 29 listopada 2010 r. panelu ekspertów. W toku dyskusji wskazano w szczególności na brak długofalowego programu rozwoju budownictwa mieszkaniowego, obejmującego również problematykę budownictwa socjalnego. Zwrócono także uwagę m.in. na potrzebę zwiększenia pomocy państwa w finansowaniu kosztów tworzenia i utrzymania budynków socjalnych, nie pokrywanych wpływami ze szczególnie niskich czynszów za lokale socjalne, Uczestniczący w panelu przedstawiciel Ministerstwa Infrastruktury poinformował, że w dniu 30 listopada 2010 r. Rada Ministrów rozpatrzy projekt dokumentu programowego, w którym uwzględniono sposób rozwiązania niektórych problemów budownictwa socjalnego. Autoryzowane wypowiedzi uczestników panelu przedstawiono w załączniku nr 4 do niniejszej informacji.

Wyniki niniejszej kontroli wskazały na niedostateczne efekty działalności gmin w zakresie wywiązywania się z konstytucyjnego obowiązku wspierania rozwoju budownictwa socjalnego. W ocenie NIK, na powyższą sytuację istotny wpływ ma również brak rządowego programu rozwoju budownictwa mieszkaniowego, w tym budownictwa socjalnego, co w znacznej mierze utrudnia należyte wypełnianie przez władze publiczne – określonego w art. 75 ust. 1 Konstytucji RP – obowiązku prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. Na konieczność opracowania i wdrożenia takiego programu Izba wskazywała już w 2008 r.²². Stanowisko NIK w tej sprawie podzielił Sejm Rzeczypospolitej Polskiej²³, który uznał za konieczne opracowanie przez Rząd „programu określającego zasady wspierania budownictwa mieszkaniowego i jego rozwoju

²¹ Dz. U. Nr 230, poz. 1922 ze zm.

²² Informacja o wynikach kontroli realizacji przez gminy zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych – Warszawa, kwiecień 2008 r. (nr ewid. 10/2008/P07113/KSR)

²³ Rezolucja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 lutego 2010 r. w sprawie Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego na lata 2010-2020 (M.P. Nr 10, poz. 89)

w najbliższych latach”, w terminie do 30 czerwca 2010 r. Termin ten nie został jednak dotrzymany²⁴.

Dopiero w dniu 30 listopada 2010 r. Rada Ministrów przyjęła dokument pn. „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r.”²⁵ W powyższym opracowaniu wskazano m.in. na niewystarczające dotychczasowe efekty realizacji programu budownictwa socjalnego i wynikającą z tego faktu, potrzebę zwiększenia zaangażowania środków budżetu państwa na ten cel.

W ocenie NIK, zwiększonego zapotrzebowania na środki budżetowe przeznaczone na realizację programu budownictwa socjalnego można się spodziewać także w związku ze stworzeniem możliwości ubiegania się o finansowe wsparcie, przez gminy poszkodowane w wyniku powodzi z 2010 r.²⁶

Jednym z podstawowych celów przyjętych w powołanym wyżej dokumencie z 30 listopada 2010 r., na osiągnięciu którego powinna się koncentrować polityka mieszkaniowa w najbliższych 10 latach, ma być likwidacja deficytów ilościowych w segmencie lokali socjalnych i mieszkań przeznaczonych dla osób wymagających innej społecznej pomocy mieszkaniowej. Powyższe efekty przewiduje się uzyskać m.in. poprzez utrzymanie obecnego systemu wsparcia budownictwa socjalnego, ale przy znaczącym zwiększeniu dotacji budżetowej przeznaczonej na dofinansowania Funduszu Dopłat. Ma to pozwolić na stopniowe dochodzenie do corocznych rezultatów programu w postaci 7,5 tys. nowych lokali socjalnych (od 2015 r.) oraz 400 miejsc w noclegowniach.

Wskazując na kierunkową zbieżność powyższej diagnozy i wypływających z niej wniosków z ustaleniami kontroli NIK, Izba wnosi do Ministra Finansów i Ministra Infrastruktury o zapewnienie takiego poziomu wysokości dotacji budżetowych, kierowanych (poprzez Fundusz Dopłat) na wsparcie tworzenia lokali socjalnych i pomieszczeń dla osób najuboższych, aby możliwe było pełne osiągnięcie celów ustalonych przez Radę Ministrów w dniu 30 listopada 2010 r.

²⁴ Według odpowiedzi Ministra Infrastruktury z dnia 16 września 2010 r., działającego z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, na interpelację nr 17814 w sprawie prac nad programem rozwoju budownictwa mieszkaniowego na lata 2010-2020, Ministerstwo Infrastruktury poczyni wszelkie starania, aby prace nad opracowaniem programu „zakończyły się w realnie krótkim terminie.”

²⁵ www.premier.gov.pl

²⁶ Na podstawie art. 28 ustawy z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r. (Dz. U. Nr 123, poz. 835 ze zm.), wnioski gmin o finansowe wsparcie na tworzenie lokali komunalnych przeznaczonych do wynajęcia osobom, które utraciły lokal lub budynek mieszkalny na skutek powodzi z 2010 r. przyjmowane będą – na preferencyjnych warunkach – w latach 2010 -2011.

Mając na uwadze stan techniczny i stan ochrony przeciwpożarowej lokali socjalnych i pomieszczeń dla bezdomnych, niezbędne jest zapewnienie przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej oraz Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (wraz z wojewódzkimi i powiatowymi inspektorami nadzoru budowlanego) systematycznej kontroli prawidłowości utrzymywania tych obiektów przez zarządców.

NIK wystąpiła także z wnioskami do prezydentów (burmistrzów) miast i wójtów gmin, wskazując w szczególności na potrzebę przeanalizowania możliwości zwiększenia poziomu zaspokojenia potrzeb w zakresie lokali socjalnych poprzez m.in. wykorzystywanie finansowego wsparcia, uwzględniając przy tym ponoszone wysokie koszty odszkodowań za brak wystarczającego zasobu tych lokali.

Pozostałe wnioski skierowane do organów kontrolowanych gmin przedstawiono w punkcie 4.2. niniejszej informacji.



Budynek z lokalami socjalnymi w Białymstoku (ul. Dojnowska)

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Stan prawny

Władze publiczne - na mocy art. 75 ust. 1 Konstytucji RP - zobowiązane są do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, a w szczególności do przeciwdziałania bezdomności i wspierania rozwoju budownictwa socjalnego. W ramach tego obowiązku ustawodawca wprowadził m.in. następujące rozwiązania normatywne:

1. Zgodnie z art. 4 ust.1 ustawy o ochronie praw lokatorów, 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 (art. 4 ust. 2). Przez lokal socjalny należy rozumieć 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 wypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m², przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie (art. 2 ust. 1 pkt 5).

W wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, bądź o braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. Obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu (art. 14 ust. 1). Jeżeli gmina nie dostarczyła lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku, właścicielowi lokalu przysługuje roszczenie odszkodowawcze do gminy, na podstawie art. 417 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny²⁷ (art. 18 ust.5).

Rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (art. 21 ust. 1 pkt 1) oraz zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy (art. 21 ust. 1 pkt 2). Wieloletni program powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować w szczególności prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy poszczególnych lat, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne (art. 21 ust. 2 pkt 1). Zasady wynajmowania

²⁷ Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać m.in. kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego (art. 21 ust. 3 pkt 3).

2. Na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej²⁸ do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy m.in.: opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, sporządzanie bilansu potrzeb gminy w zakresie pomocy społecznej oraz udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku i niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym. Do zadań gminy należy także prowadzenie i zapewnienie miejsc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych wsparcia dziennego lub mieszkaniach chronionych²⁹.

3. Na podstawie ustawy z dnia 29 kwietnia 2004 r.³⁰ gminom mogło być udzielone finansowe wsparcie na pokrycie części kosztów przedsięwzięć wymienionych w art. 3 ust. 1 pkt powołanej ustawy, w wyniku których tworzy się lokale socjalne, noclegownie lub domy dla bezdomnych.

Wysokość finansowego wsparcia na realizację powyższych przedsięwzięć nie mogła przekroczyć 35% ich kosztów (art. 4 ust. 1). Źródłem finansowego wsparcia stał się obsługiwany przez Bank Gospodarstwa Krajowego w Warszawie - Fundusz Dopłat, o którym mowa w rozdziale 3 ustawy o dopłatach.

Omawiana ustawa obowiązywała do końca 2006 r.

4. Z dniem 13 stycznia 2007 r. weszła w życie ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r.³¹ W ustawie tej określono przedsięwzięcia, w wyniku których powstaną lokale socjalne (art. 3 ust.1), noclegownie lub domy dla bezdomnych (art. 4 ust. 1) oraz mieszkania chronione (art. 6 ust. 1), na które gminy (związki międzygminne, organizacje pożytku publicznego, powiaty) mogą otrzymać wsparcie finansowe. Zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. źródłem finansowego wsparcia, podobnie jak pod rządami ustawy z dnia 29 kwietnia 2004 r., jest Fundusz Dopłat, o którym mowa w art. 5 ustawy o dopłatach.

²⁸ Patrz przypis 15

²⁹ Mieszkanie chronione jest formą pomocy społecznej przygotowującą osoby tam przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zastępującą pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę. Mieszkanie chronione zapewnia warunki samodzielnego funkcjonowania w środowisku, w integracji ze społecznością lokalną – art. 53 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

³⁰ Patrz przypis 7

³¹ Patrz przypis 10

W art. 11 omawianej ustawy określono, że jeżeli w danym półroczu wynikające z wniosków zapotrzebowanie na finansowe wsparcie w ramach którejkolwiek z pul, o których mowa w art. 10 ust. 2, po dokonaniu przeniesienia, o którym mowa w art. 10 ust. 4, przekracza wysokość tej puli, Bank dokonuje wyboru przedsięwzięć dla tej puli w oparciu o kryteria oceny wniosku o udzielenie finansowego wsparcia określone w przepisach wykonawczych.

Kryteria oceny wniosku o udzielenie finansowego wsparcia na tworzenie lokali socjalnych, mieszkań chronionych i lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych zostały określone w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2009 r.³² Przy ocenie wniosków należało uwzględnić m.in. koszt realizacji przedsięwzięcia, stosunek oczekiwanego finansowego wsparcia do kosztów przedsięwzięcia oraz stopę bezrobocia.

5. W dniu 1 kwietnia 2009 r. weszła w życie ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych oraz ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego³³. Na podstawie powyższej ustawy powstała m.in. możliwość udzielania gminom finansowego wsparcia na tworzenie lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych (art. 6a ustawy z 8 grudnia 2006 r.) Zwiększono także (art. 13) maksymalny poziom finansowego wsparcia (z 20-40% kosztów w zależności od rodzaju przedsięwzięcia do odpowiednio 30-50% kosztów).

6. W rozdziale 3 ustawy o dopłatach zamieszczono uregulowania dotyczące Funduszu Dopłat, w tym w szczególności wymieniono źródła finansowania i przeznaczenie środków FD (art. 5 ust. 2 i 3).

³² Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2009 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie lokali socjalnych, mieszkań chronionych i lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych (Dz. U. Nr 120, poz. 1001 ze zm.), które weszło w życie 1 sierpnia 2009 r. Poprzednio obowiązywało rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 15 marca 2007 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie lokali socjalnych i mieszkań chronionych (Dz. U. Nr 52, poz. 346 ze zm.).

³³ Dz. U. Nr 39, poz. 309



Przebudowa pomieszczeń warsztatowych na lokale socjalne w Głownie

3.1.2. Uwarunkowania organizacyjne i ekonomiczne

Wypełniając dyspozycję art. 75 ust. 1 Konstytucji RP, w latach 2004-2006 realizowany był w oparciu o ustawę z dnia 29 kwietnia 2004 r. tzw. „program pilotażowy”, w ramach którego uzyskano około 5 tys. lokali socjalnych i 500 miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych. Tymczasem - według badań przeprowadzonych w ramach oceny programu pilotażowego przez Instytut Rozwoju Miast w Krakowie - ocenia się, że w skali kraju zapotrzebowanie na lokale socjalne kształtowało się na poziomie 125 tys. mieszkań³⁴. Późniejsze szacunki³⁵ wskazują, że potrzeby na mieszkania socjalne wynoszą około 75 tys. mieszkań.

Według badań przeprowadzonych pod kierunkiem Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w styczniu 2010 r. szacuje się, że liczba bezdomnych w Polsce wynosi około 30 tys. osób³⁶.

Szacując skutki budżetowe ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. założono, że w okresie 8 lat (2007 – 2014) powstanie 100 tys. lokali socjalnych lub mieszkań chronionych (80% zapotrzebowania) oraz 20 tys. nowych miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych³⁷. W poszczególnych latach miano utworzyć następujące ilości lokali i miejsc:

³⁴ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domków dla bezdomnych – druk sejmowy nr 1080 z 2 listopada 2006 r.

³⁵ „Informacja o mieszkalnictwie – wyniki monitoringu za 2008 r.” – Instytut Rozwoju Miasta Kraków 2009 r.

³⁶ Materiał informacyjny Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pn. „Bezdomność w Polsce – diagnoza na dzień 31 stycznia 2010 r.”, Warszawa, lipiec 2010 r.

³⁷ Patrz przypis 11

Przedsięwzięcie	2007	2008-2010	2011-2014	Łącznie
Lokale socjalne /mieszkania chronione	5,5 tys.	13,5 tys. rocznie	13,5 tys. rocznie	100 tys.
Miejsca w noclegowniach/domach dla bezdomnych	3 tys.	3 tys. rocznie	2 tys. rocznie	20 tys.

Na realizację powyższych przedsięwzięć założono następujące wielkości kwot wsparcia udzielonego z Funduszu Dopłat (w mln zł):

Przedsięwzięcie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Łącznie	
Lokale socjalne i mieszkania chronione	115,7	285,9	294,5	303,3	310,7	320,0	329,6	339,5	2.299,2	90%
Noclegownie i domy dla bezdomnych	32,5	33,4	34,4	35,5	24,4	25,1	25,8	26,6	237,7	10%
Łącznie	148,2	319,3	328,9	338,8	335,1	345,1	355,4	366,1	2.536,9	100%

W ocenie Rządu, przedstawionej w uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych³⁸, stwierdzono że dotychczasowy okres funkcjonowania programu nie przyniósł prognozowanych efektów (w 2007 r. udzielono wsparcia zaledwie w kwocie 57 mln zł na utworzenie 2.564 lokali socjalnych i 170 miejsc, natomiast w I półroczu 2008 r. złożono wnioski na ogólną kwotę około 34,1 mln zł). Zauważając, że „popyt ze strony gmin na państwowe wsparcie (...) nie tylko zatem nie rośnie, ale nawet marginalnie maleje” zaproponowano wprowadzenie rozwiązań eliminujących podstawowe bariery efektywnej realizacji programu³⁹.

Po wejściu w życie ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych kwoty wydatków z Funduszu Dopłat w okresie 5 lat miały wynieść (w mln zł):

³⁸ Patrz przypis 12

³⁹ Zaproponowane rozwiązania zostały przyjęte w ustawie z dnia 12 lutego 2009 r., wymienionej w punkcie 3.1.1.niniejszej informacji.

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013	2009-2013
Kwota wydatków FD na realizację programu zakładana w okresie przyjęcia ustawy z 8 grudnia 2006 r.	294,5	303,3	310,7	320,0	329,6	1.558,1
Szacowana kwota wydatków z FD na realizację programu przy założeniu braku zmian ustawowych	82,9	85,4	87,9	90,6	93,3	440,1
Szacowana kwota wydatków z FD na realizację programu po wprowadzeniu proponowanych zmian ustawowych	202,7	208,8	215,0	221,5	228,1	1.076,2
Szacowane zwiększenie wydatków z FD jako efekt proponowanych zmian, - w tym kwota wydatków z FD wynikająca z podwyższenia wskaźników dofinansowania	119,8 59,8	123,4 61,6	127,1 63,5	130,9 65,4	134,9 67,4	636,1 317,7

Powyższe wydatki miały zapewnić realizację 5,6 tys. lokali i miejsc noclegowych rocznie, czyli 28 tys. lokali i miejsc w latach 2009 – 2013.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Stan zaspokojenia przez kontrolowane gminy potrzeb mieszkaniowych w zakresie lokali socjalnych i mieszkań chronionych

1. Na koniec 2009 r. w żadnej z kontrolowanych gmin nie zaspokojono potrzeb mieszkaniowych w zakresie lokali socjalnych. W latach 2004-2009 w powyższych gminach wielkość zasobu lokali socjalnych zwiększyła się z 4.540 do 5.387 (o 18,7%), podczas gdy szacowane potrzeby w tym zakresie⁴⁰ wzrosły z 18.540 lokali do 28.923 (o 56%). W kontrolowanych 6 dużych miastach (stolicach województw) wielkość zasobu wzrosła odpowiednio z 4.188 do 4.815 lokali (o 15%), natomiast zapotrzebowanie na lokale socjalne zwiększyło się z 17.727 do 27.691 (o 64%).

Na koniec lat 2004-2009 r. w kontrolowanych gminach nie zrealizowano odpowiednio 4.933 i 9.407 wyroków sądowych, zobowiązujących gminy do dostarczenia lokali socjalnych osobom eksmitowanym. Stan zaspokojenia potrzeb na lokale socjalne, mierzony stosunkiem wielkości zasobu do potrzeb (zarejestrowane wnioski i wyroki sądowe), spadł zatem z 24,5% do 18,6%. Wiązało się to przede wszystkim z sytuacją w sześciu miastach będących stolicami województw, w których na koniec 2009 r. powyższy wskaźnik kształtował się na poziomie od 5,3% w Szczecinie do 72,8% w Białymstoku. W trzech z tych miast omawiany wskaźnik

⁴⁰ Według wniosków wpływających, nieaktualizowanych.

uległ obniżeniu (Katowice, Łódź i Wrocław). Na koniec okresu 2004 - 2009 w 4 gminach, w tym w Katowicach i w Łodzi, nastąpił nawet spadek wielkości zasobu lokali socjalnych.

I tak np. w badanym okresie liczba lokali socjalnych wydzielonych z zasobu mieszkaniowego Łodzi zmniejszyła się z 1.783 do 1.513, podczas gdy potrzeby wzrosły z 2.134 do 3.622 lokali. Spowodowało to znaczne pogorszenie sytuacji mieszkaniowej mieszkańców miasta oczekujących na lokale socjalne (stopień zaspokojenia spadł z 83,6% w 2004 r. do 41,8% w 2009 r.). W ocenie NIK, powyższy stan wiązał się m.in. z brakiem wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym i nieskorzystania z możliwości dofinansowania budowy lokali socjalnych.

W 5 badanych gminach nie zapewniono potrzeb w zakresie mieszkań chronionych⁴¹. Na koniec 2009 r. gminy te posiadały 12 lokali, przy istniejącym zapotrzebowaniu na 37 mieszkań (stopień zaspokojenia potrzeb kształtował się na poziomie od 0% do 75%).

Według programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Lublina, miasto powinno zabezpieczyć 21 mieszkań chronionych, podczas gdy w marcu 2010 r. posiadało jedynie 7 takich mieszkań.

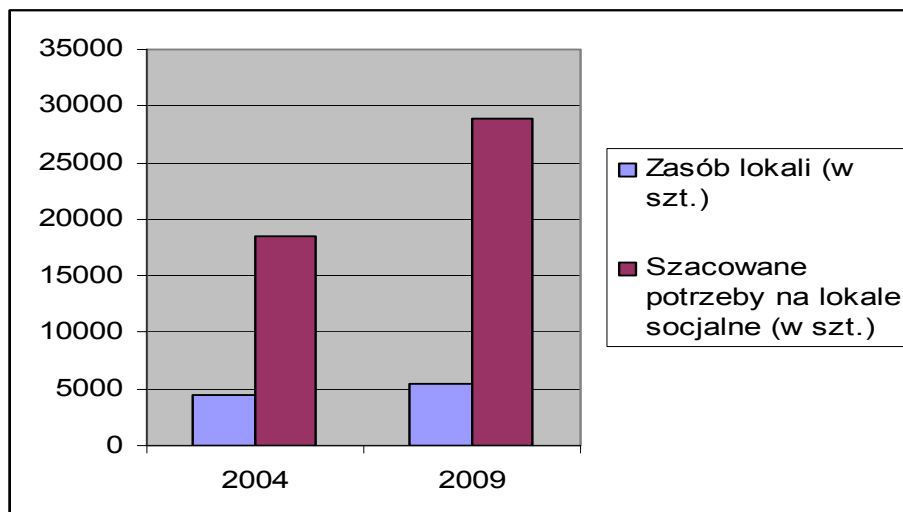
W pozostałych gminach na listach oczekujących na otrzymanie mieszkania chronionego znajdowało się od 1 do 6 osób.

W 5 gminach zapotrzebowanie na mieszkania chronione zaspokojono⁴², natomiast w 7 nie stwierdzono takich potrzeb.

Niewielki w stosunku do rosnącego zapotrzebowania postęp w pozyskiwaniu lokali socjalnych prezydenci i burmistrzowie miast oraz wójtowie gmin wyjaśniali m.in. pogarszającym się stanem technicznym zasobów mieszkaniowych gmin, stwarzającym konieczność wyburzania budynków lub wykwaterowania lokatorów, realizacją innych inwestycji komunalnych oraz ograniczonymi możliwościami budżetowymi.

⁴¹ Białystok, Pszczyna, Lublin, Czaplinek i Łobez

⁴² Katowice, Cieszyń, Szczecin, Wrocław i Jelcz-Laskowice



Wykres 1. Zasób lokali socjalnych i szacowane potrzeby w kontrolowanych gminach

2. Niewywiązywanie się z obowiązku zaspokojenia potrzeb na lokale socjalne powodowało ponoszenie przez gminy wysokich kosztów z tytułu odszkodowań za niedostarczenie tych lokali osobom uprawnionych do nich z mocy wyroku sądowego. W okresie objętym kontrolą NIK odszkodowania z tego tytułu wypłaciło 9 spośród 18 kontrolowanych gmin, zaspokajając roszczenia właścicieli pozakomunalnych zasobów mieszkaniowych (spółdzielni mieszkaniowych, osób fizycznym, itp.) w wysokości 7.083,5 tys. zł. W szybkim tempie rosły przy tym wysokości odszkodowań wypłacanych przez gminy.

W latach 2007-2010 (I kwartał) Miasto Katowice wypłaciło odszkodowania w łącznej kwocie 4.506,7 tys. zł, z tego w poszczególnych okresach odpowiednio: 57,7 tys. zł, 701,1 tys. zł, 1.674 tys. zł i 2.073,9 tys. zł. W budżecie Miasta na 2010 r. zaplanowano na ten cel 5.270 tys. zł.

Wysokość odszkodowań w kontrolowanych gminach wyniosła:

Gmina	Wysokość odszkodowania (w zł.)
Katowice	4.506.700,0
Łódź	1.488.000,0
Wrocław	428.345,05
Pszczyna	222.595,86
Szczecin	220.688,0
Chociwel	96.196,0
Lublin	70.959,34
Białystok	49.414,0 ¹
Dąbrowa Białostocka	589,49
Razem	7.083.487,69

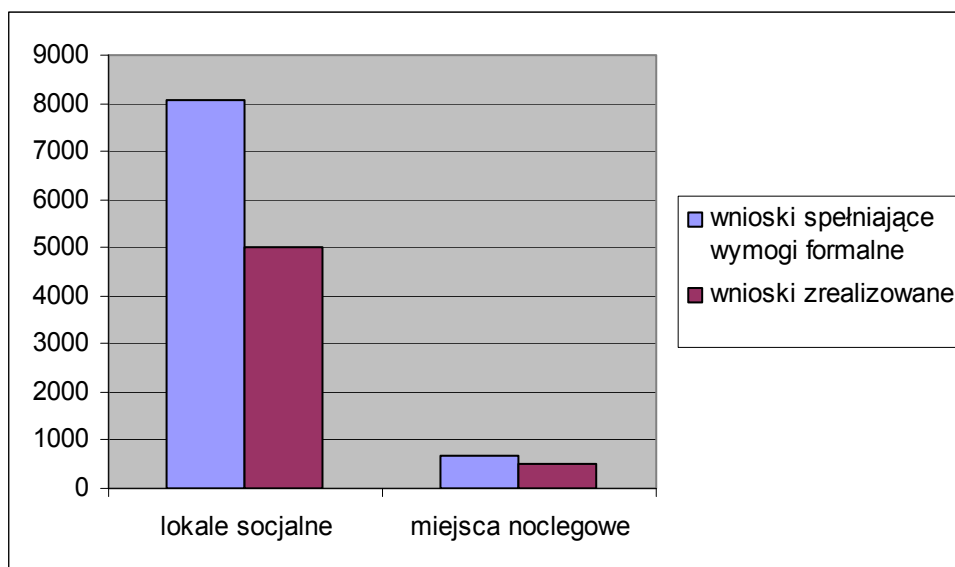
1 - kwota według prawomocnych wyroków sądowych

3.2.2. Realizacja w latach 2004-2006 programu pilotażowego

1. Na podstawie obowiązującej w latach 2004 - 2006 ustawy z dnia 29 kwietnia 2004 r. do ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej wpłynęło łącznie 421 wniosków gmin o udzielenie finansowego wsparcia na utworzenie lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Wymogi formalne (zgodność rodzaju przedsięwzięć z wymienionymi w art. 3 ust. 1 powołanej ustawy, kompletność dokumentów, itp.) spełniły 362 wnioski, dotyczące 8.081 lokali socjalnych oraz 680 miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych. Kwota wnioskowanego wsparcia wyniosła 151.700 tys. zł (według wniosków spełniających wymogi formalne).

W ramach programu pilotażowego BGK udzielił wsparcia na utworzenie 5.006 lokali socjalnych oraz 496 miejsc w noclegowniach (273) i w domach dla bezdomnych (223), co stanowiło odpowiednio 61,9% i 73,5% wnioskowanych pierwotnie potrzeb⁴³. Wysokość wypłaconego wsparcia wyniosła 83.120, 9 tys. zł (54,8%). Źródłem finansowania wsparcia był Fundusz Dopłat, który dysponował na ten cel kwotą 84.500 tys. zł (środki budżetu państwa - 51.000 tys. zł oraz środki własne⁴⁴ – 33.500 tys. zł). Wykorzystanie środków Funduszu wyniosło 98,4%.

Całkowity koszt zrealizowanych w ramach programu pilotażowego przedsięwzięć wyniósł 281.568,1 tys. zł, z czego 29,5% (83.120,9 tys. zł) sfinansowano z Funduszu Dopłat.



Wykres 2. Realizacja programu pilotażowego

⁴³ Ze względu na zakończenie inwestycji przed przekazaniem w 2006 r. dodatkowych środków na zasilenie Funduszu Dopłat, brak możliwości dotrzymania ustawowego terminu zakończenia przedsięwzięcia (do 31 grudnia 2006 r.) i niewystarczających środków własnych, 114 wniosków zostało wycofanych.

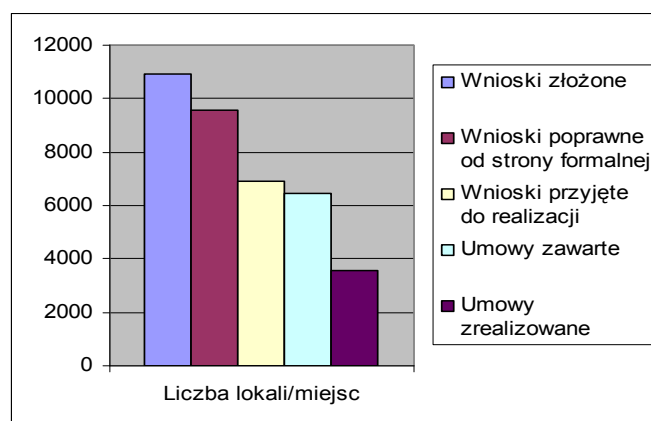
⁴⁴ Pozostające w dyspozycji Funduszu Dopłat środki finansowe z tytułu realizacji ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych i stałej stopie procentowej (Dz. U. Nr 230, poz. 1922 ze zm.).

3.2.3. Realizacja programu finansowego wsparcia budownictwa socjalnego w latach 2007-2010 (do czasu kontroli NIK – stan na dzień 19 sierpnia 2010 r.)

1. W okresie od 2007 r. do 30 kwietnia 2010 r. (edycja wiosenna) do BGK wpłynęło 516 wniosków spełniających wymogi formalne (w dużej części po wezwaniu do uzupełnienia wniosków), na łączną kwotę wsparcia 261.535 tys. zł. W wyniku przeprowadzonej na podstawie art. 11 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. kwalifikacji wniosków (opartej na ocenie punktowej), do realizacji wybrano 392 wnioski (76% złożonych) o udzielenie dofinansowania w wysokości 161.604 tys. zł (61,8% kwoty wnioskowanej). Na tak znaczną liczbę wniosków niezakwalifikowanych wpłynęła w sposób zasadniczy sytuacja w 2009 r., kiedy to odmówiono wsparcia 58 wnioskodawcom (36,7%), ubiegającym się o środki wsparcia w wysokości 46.309 tys. zł (49%) oraz podczas edycji wiosennej w 2010 r. - uwzględniono wówczas zaledwie 26 (28,3%) na kwotę 10.051 tys. zł (15,4%). Niezrealizowanie tak znacznej części wniosków spowodowane było niższym dofinansowaniem z Funduszu Dopłat (w latach 2007-2008 wyniosło ono 93 mln zł tys. zł, podczas gdy w 2009 r. i w I połowie 2010 – 55 mln zł), przy jednoczesnym zwiększonym zainteresowaniu inwestorów (wnioskowana wysokość wsparcia wzrosła w wymienionych okresach ze 105.244 mln zł do 156.291 tys. zł).

W latach 2007-2008 przyjęto wszystkie wnioski spełniające wymogi formalne (odpowiednio 171 i 95 wniosków o udzielenie finansowego wsparcia w wysokości odpowiednio 57.020 tys. zł i 48.224 tys. zł).

Do czasu kontroli NIK (stan na 19 sierpnia 2010 r.) BGK zawarł z wnioskodawcami (w większości z gminami) 362 umowy na udzielenie finansowego wsparcia w wysokości 149.993 tys. zł, z czego zrealizowano 232 umowy na kwotę dofinansowania 68.585 tys. zł (45,7%). W rezultacie powstało ogółem 3.549 lokali, mieszkań i miejsc noclegowych (3.229 lokale socjalne, 1 mieszkanie chronione, 24 mieszkania komunalne, 234 miejsca w domach dla bezdomnych i 61 miejsca w noclegowniach).



Wykres 3. Realizacja programu w latach 2007-2010 (do 19 sierpnia)

2. Odnosząc wyniki do prognozy przedstawionej w ocenie skutków regulacji (osr) zamieszczonej w projekcie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych⁴⁵, należy wskazać na szczególnie niski stopień realizacji założeń przyjętych w tym dokumencie. Dla oszacowania skutków budżetowych powyższej ustawy założono, że w latach 2007 – 2010 powstanie 46 tys. lokali socjalnych i mieszkań chronionych (5,5 tys. w 2007 r. i po 13,5 tys. w pozostałych okresach) oraz 12 tys. miejsc w domach dla bezdomnych i noclegowniach (po 3 tys. rocznie). Faktycznie natomiast utworzono odpowiednio 8,1% planowanych lokali i 3% miejsc noclegowych⁴⁶.

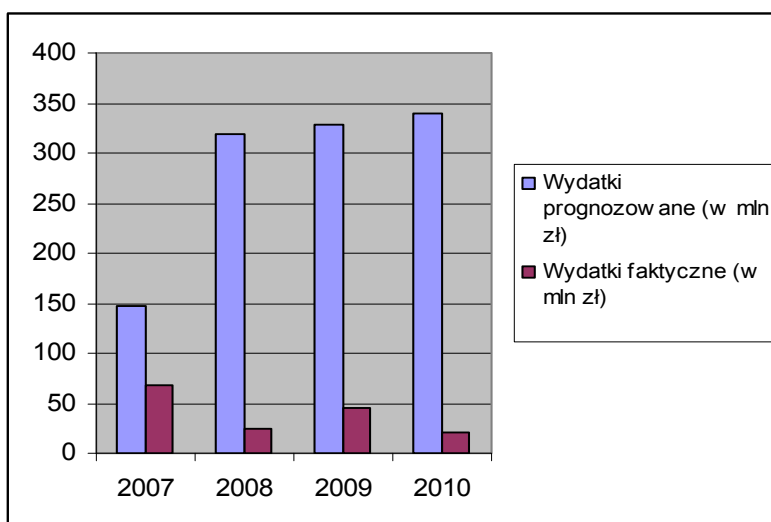
3. W latach 2007-2009 na dofinansowanie omawianych przedsięwzięć z budżetu państwa przekazano łącznie 138 mln zł (odpowiednio 68 mln, 25 mln i 45 mln zł), a w 2010 r. zaplanowano na ten cel 20 mln zł. Wysokość tego wsparcia znacznie odbiegała od wielkości założonych w:

- szacunku rządowym zamieszczonym w osr (w latach 2007-2010 prognozowano wydatki w wysokości 1.135,1 mln zł, tj. odpowiednio 148 mln zł, 319,4 mln zł, 328,9 mln zł i 338,8 mln zł),
- skorygowanej prognozie rządu⁴⁷, zakładającej że w latach 2009-2013 kwota wydatków z Funduszu Dopłat wyniesie 1.076,1 mln zł i będzie wzrastała z 202,7 mln zł w 2009 r. do 228,1 mln zł w 2013 r. Powyższe wydatki mają umożliwić utworzenie rocznie 5,6 tys. lokali i miejsc noclegowych.

⁴⁵ Patrz przypis 11

⁴⁶ Ze względu na porównywalność danych (wykonaniu za niecałe 8 miesięcy 2010 r.) do szacunku przyjęto mniejszą ilość planowanych lokali (40.000) oraz miejsc noclegowych (10.000).

⁴⁷ Patrz przypis 12



Wykres 4. Wpływ z budżetu państwa do Funduszu Dopłat (w 2010 r. – plan)

4. Na dotychczasowe niewielkie efekty realizacji programu wspierania z budżetu państwa tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych zasadniczy wpływ miały następujące czynniki:

- niewystarczające, w stosunku do zgłoszonych potrzeb, środki budżetowe kierowane w latach 2005-2006 oraz w latach 2009–2010 (I półrocze) na finansowe wspieranie powyższych przedsięwzięć,
- niskie zainteresowanie gmin możliwością skorzystania w latach 2007-2008 z dofinansowania tworzenia lokali socjalnych i miejsc noclegowych na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. Sytuacja ta uległa zmianie po nowelizacji powołanej ustawy w dniu 12 lutego 2009 r. (m.in. podniesiono wysokość wsparcia na poszczególne przedsięwzięcia oraz umożliwiono realizację mieszkań komunalnych), ale znacznie zwiększony popyt na wsparcie ze strony inwestorów ograniczały niewielkie środki budżetu państwa.

5. Według przeprowadzonej przez BGK ankiety⁴⁸, w latach 2010-2012 inwestorzy zamierzają ubiegać się o finansowe wsparcie na stworzenie 14.014 lokali (miejsc), w tym w kolejnych latach 6.891, 4.128 i 2.995, a oczekiwana kwota wsparcia wynosi 536 mln zł (251,7 mln, 161,1 mln i 123,2 mln zł).

Do najczęściej wymienianych przyczyn nieubiegania się o finansowe wsparcie ankietowani zaliczyli w szczególności: brak środków finansowych na sfinansowanie wkładu własnego, niski poziom dofinansowania ze strony budżetu państwa, wysokie koszty przedsięwzięcia, niepewność co do kwalifikacji wniosku w wyniku oceny punktowej, wysokie wymagania

⁴⁸ Ankietę przeprowadzono w IV kwartale 2009 r. wśród 2.413 gmin i 379 powiatów, odpowiedzi uzyskano od 45,1% respondentów

w zakresie wyposażenia i standardu lokali i energooszczędności budynków oraz brak terenów inwestycyjnych.



Katowice – dom noclegowy Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej

3.2.4. Realizacja założeń wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy w zakresie lokali socjalnych

1. Większość rad kontrolowanych gmin (16) dopełniła wymogu określonego w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów i uchwaliła wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Nieprzestrzeganie powyższego przepisu, obowiązującego od 10 lipca 2001 r., stwierdzono jedynie w Łodzi (brak programu) oraz w Hrubieszowie (program uchwalono dopiero 31 stycznia 2008 r.).

Natomiast w związku z nie opublikowaniem uchwały Rady Miasta Szczecina z dnia 25 maja 2006 r. w sprawie planu wieloletniego Miasta Szczecina na lata 2006-2011, utraciła ona moc na podstawie wyroku WSA z dnia 3 marca 2010 r.⁴⁹

Na brak programu wieloletniego w Łodzi NIK wskazywała już Prezydentowi Miasta w wystąpieniu pokontrolnym z 14 listopada 2007 r., zauważając że potrzebę jego przygotowania rekomendował także przeprowadzony w 2004 r. audyt wewnętrzny. Według ówczesnego zastępcy dyrektora Wydziału Budynków i Lokali Urzędu Miasta Łodzi „nie było potrzeby opracowania programu wieloletniego”, ze względu na istnienie innych dokumentów (np. wieloletniego programu inwestycyjnego). Izba nie podzieliła tego stanowiska i wniosła o zrealizowanie ustawowego wymogu opracowania i uchwalenia programu wieloletniego. Wniosek ten nie został jednak wykonany, co tłumaczono koniecznością sporządzenia innych dokumentów (strategii budownictwa i polityki mieszkaniowej oraz studium uwarunkowań

⁴⁹ W dniu 24 maja 2010 r. Rada Miasta Szczecina uchwaliła program wieloletni na lata 2010 -2015

i kierunków zagospodarowania przestrzennego). W toku niniejszej kontroli wiceprezydent Miasta wyjaśnił, że program wieloletni zostanie przygotowany niezwłocznie po uchwaleniu powyższych dokumentów.

Według wyjaśnienia Burmistrza Hrubieszowa, uchwalenie programu wieloletniego nastąpiło w związku z realizacją wniosku pokontrolnego NIK (po kontroli przeprowadzonej w 2007 r.).

2. W 11 gminach, w tym w 5 stolicach województw (Białystok, Katowice, Lublin, Wrocław i Szczecin), nie udało się zrealizować prognoz dotyczących wielkości zasobu mieszkaniowego w zakresie lokali socjalnych, co uzasadniano przede wszystkim ograniczonymi możliwościami finansowymi. Założenia programowe w stolicach województw wykonano następująco:

W programie Lublina na lata 2004-2008 założono pozyskanie 900 lokali socjalnych, podczas gdy udało się uzyskać 88 mieszkań (9,8%).

W programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Katowic przyjęto, że na koniec 2009 r. miasto będzie dysponowało 1.277 lokalami socjalnymi, faktycznie natomiast posiadano 788 lokali (61,7%).

Według planu wieloletniego gospodarowania mieszkaniowym zasobem Wrocławia liczby lokali socjalnych na koniec 2008 r. miała wynieść 1.815, podczas gdy dysponowano w tym okresie 1.026 lokalami (56,5%). Spowodowane to było m.in. większą od przewidywanej ilością wykwaterowań ze względu na zły stan techniczny budynków (zakładano 700, a zrealizowano 1.260), co zmniejszało możliwość pozyskania lokali socjalnych. W planie wieloletnim na lata 2009 – 2013 przyjęto zwiększenie zasobu mieszkaniowego o 200 lokali socjalnych (do 1216), co nadal nie zaspokoi istniejących potrzeb.

Niewystarczające możliwości budżetu Szczecina były istotną przyczyną niskiej realizacji założeń programu wieloletniego na lata 2006 – 2011. Na koniec 2009 r. miasto posiadało 622 lokale socjalne, tj. 51,8% wielkości prognozowanej.

W wysokim stopniu zrealizowano natomiast prognozę wielkości zasobu lokali socjalnych na koniec 2009 r. w Białymstoku (447 lokali, tj. 89,4%). Poprawę tego wyniku uniemożliwiły protesty mieszkańców w sprawie budowy 30 lokali socjalnych.

Założenia programów zrealizowały gminy: Łobez, Chociwel, Ornontowice i Cieszyn. Wysoki stopień zaawansowania realizacji programu, obejmującego lata 2008-2012, stwierdzono w Hrubieszowie. Ponadto, pomimo że w programie Dąbrowy Białostockiej nie przewidziano budowy mieszkań socjalnych, w latach 2007-2010 zrealizowano 3 takie lokale (w przygotowaniu znajdowały się 3 następne).

Programy wieloletnie 7 gmin⁵⁰ nie obejmowały niektórych zagadnień wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. Odnosiło się to m.in. do pomijania prognoz wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, a także do nieokreślenia zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżenia czynszów. Spowodowane to było – według wyjaśnień kierowników wydziałów urzędów gmin odpowiedzialnych za opracowanie programów – trudnościami w oszacowaniu liczby lokali socjalnych (powstających w głównej mierze w wyniku tzw. „ruchu ludności”) oraz wytypowaniu „z kilkuletnim wyprzedzeniem” obiektów przewidzianych do remontu. W ocenie NIK, powyższe powody nie usprawiedliwiały nieprzestrzegania obowiązujących w tym zakresie przepisów.



Budynek z lokalami socjalnymi w Łodzi (ul. Helska)

3.2.5. Realizacja gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych w zakresie udzielania schronienia osobom bezdomnym

1. We wszystkich kontrolowanych gminach uchwalono – zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej – gminne strategie rozwiązywania problemów społecznych.

Strategia rozwiązywania problemów społecznych Hrubieszowa została uchwalona dopiero w lutym 2009 r., tj. po upływie prawie 5 lat obowiązywania ustawy o pomocy społecznej. NIK nie podziela stanowiska Burmistrza Hrubieszowa, który ustosunkowując się do powyższego

⁵⁰ Szczecin (dotyczy programu na lata 2010-2015), Wrocław (program na lata 2004-2008), Hrubieszów, Biłgoraj, Ornontowice, Pszczyna (program uzupełniono w 2007 r., tj. po dwóch latach obowiązywania) i Dąbrowa Białostocka.

stanu stwierdził, że ustawa o pomocy społecznej „nie nakładała na Radę Miasta terminu, do którego należało opracować strategię...” Opracowanie, a następnie realizacja gminnej strategii należy bowiem na podstawie powołanego wyżej art. 17 ust. 1 pkt 1 obowiązującej od 1 maja 2004 r. ustawy o pomocy społecznej, do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym.

Strategie 7 gmin⁵¹, na terenie których występował problem bezdomności, nie zawierały celów i zadań dotyczących udzielenia schronienia tym osobom. W 3 gminach⁵² zadania służące realizacji celów strategicznych związanych z bezdomnością zostały sformułowane ogólnikowo, bez określenia wymiernych celów i wskaźników umożliwiających ocenę ich wykonania. Spowodowane to było m.in. brakiem środków finansowych na budowę i utrzymanie pomieszczeń dla bezdomnych oraz niewielkimi potrzebami w tym zakresie. Założone w strategiach 5 gmin⁵³ cele były osiągane przede wszystkim w wyniku współpracy z organizacjami pozarządowymi, ale także wskutek realizacji, nielicznych wprawdzie, zadań inwestycyjnych. W jednej gminie (Pszczyna) nie zdołano utworzyć schroniska dla bezdomnych, przewidzianego w strategii gminnej.

Miasto Białystok, zgodnie z ustaleniami strategii rozwiązywania problemów społecznych na lata 2005-2010, wybudowało kosztem ponad 1.161 tys. zł noclegownię dla 50 bezdomnych.

Jednym z zadań uchwalonych przez Radę Miasta w Pszczynie było utworzenie schroniska dla bezdomnych. Jednak ze względu na koszty przedsięwzięcia odstąpiono od tego zamiaru, do czasu – jak wyjaśnił Burmistrz Miasta – zaspokojenia potrzeb w zakresie mieszkań socjalnych.

W 2 badanych gminach (Ornontowice i Dąbrowa Białostocka) zjawisko bezdomności nie występowało.

2. W większości gmin (15) zapewniono schronienie osobom pozbawionym mieszkania, chcącym korzystać z domów i schronisk dla bezdomnych, noclegowni i ogrzewalni⁵⁴. Na koniec 2009 r. 9 gmin dysponowało w tych obiektach 2.391 miejscami, co wystarczało do udzielenia schronienia zgłaszającym się bezdomnym. W okresie zimowym występowały jednak zwiększone potrzeby, które zaspakajano poprzez uruchamianie doraźnych miejsc noclegowych.

⁵¹ Cieszyn (niezwymiarowane zadania w bilansie potrzeb), Łobez, Chociwel, Czaplinek, Wrocław, Bolków, Jelcz-Laskowice

⁵² Łódź, Lublin i Katowice

⁵³ Szczecin, Białystok, Dobromierz, Hrubieszów i Biłgoraj

⁵⁴ Znaczna część bezdomnych nie korzystała z tych obiektów, ze względu na istniejący w nich zakaz picia alkoholu

W latach 2004-2009 z placówek dla bezdomnych w Łodzi korzystało rocznie od 1802 do 1263 osób bezdomnych, tj. średnio 3,5 krotnie więcej od liczby posiadanych miejsc. Było to spowodowane m.in. wysoką migracją bezdomnych napływających z terenu całej Polski. W sezonie jesienno-zimowym placówki przyjmowały wszystkich zainteresowanych, nawet w sytuacji gdy wszystkie stałe miejsca noclegowe były zajęte.

W 6 pozostałych gminach, z powodu braku własnych schronisk, nielicznych bezdomnych kierowano do obiektów położonych na terenie sąsiednich gmin, finansując koszty ich pobytu. *Niezaspokojone zostały natomiast potrzeby na miejsca w noclegowniach i schroniskach w Lublinie. W 2009 r. ilość miejsc dla bezdomnych wynosiła 208, podczas gdy potrzeby szacowano na ponad 600 miejsc.*

Kontrolowane gminy zapewniały schronienie bezdomnym przede wszystkim poprzez organizacje pozarządowe (Caritas, Polski Komitet Pomocy Społecznej, Bractwo Miłosierdzia im. św. Brata Alberta i inne), z którymi zawierano stosowne umowy.

Np. miasto Szczecin współpracowało z 5 organizacjami pozarządowymi, które zapewniały schronienie wszystkim zgłaszającym się bezdomnym i jednocześnie prowadziły profilaktykę uzależnień w 9 noclegowniach.

3.2.6. Wykorzystanie środków finansowego wsparcia przeznaczanego na tworzenie lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych

1. Z możliwości skorzystania z państwowego wsparcia przedsięwzięć mających na celu pozyskanie lokali i pomieszczeń mieszkalnych dla osób najuboższych skorzystało dwie trzecie (12) kontrolowanych gmin. W rezultacie powstało w nich 310 lokali socjalnych oraz 63 miejsca noclegowe, które zostały dofinansowane kwotą ponad 7.531,2 tys. zł. Ponadto, w czasie kontroli NIK realizowano dalsze 134 lokale socjalne, na które zawarto umowy o udzielenie wsparcia w wysokości ponad 1.513,7 tys. zł.

W pozostałych 6 gminach nie skorzystano z finansowego wsparcia, ponieważ:

- wnioski 3 gmin (Ornontowice, Dobromierz i Bolków), pomimo iż spełniały obowiązujące wymogi⁵⁵, nie zostały zakwalifikowane w wyniku przeprowadzonej przez BGK oceny punktowej;

⁵⁵ Patrz przypis 32

- wniosek Miasta Wrocławia z 2006 r. został przez BGK rozpatrzony negatywnie ze względu na objęcie nim przedsięwzięcia już zakończonego. W latach późniejszych Miasto nie występowało o udzielenie finansowego wsparcia;
- władze Łodzi i Katowic nie składały do BGK wniosków o dofinansowanie zadań związanych z tworzeniem lokali socjalnych.

2. Do głównych przyczyn niekorzystania z możliwości dofinansowania pozyskiwania lokali socjalnych, stworzonych na podstawie ustawy z dnia 29 kwietnia 2004 r. i ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r., władze powyższych miast wojewódzkich zaliczyły:

- niski poziom dofinansowania, co w połączeniu z ustawowym obowiązkiem pobierania opłat czynszowych w wysokości połowy najniższej stawki czynszu „nie zapewnia racjonalnego gospodarowania zasobem oraz wydatkowania środków publicznych...” (Katowice, Łódź);
- realizację programu budowy lokali niestanowiących lokali socjalnych, które do 31 czerwca 2009 r. nie mogły uzyskiwać wsparcia finansowego na podstawie powyższych ustaw (Łódź)⁵⁶;
- odejście od „zasady kumulowania” użytkowników lokali socjalnych w jednym miejscu, gdyż prowadzi to do „powstawania patologii i wiąże się z dodatkowymi kosztami związanymi z usuwaniem skutków dewastacji dokonywanych przez lokatorów” (Wrocław).

Zdaniem NIK, wymienione powody nie usprawiedliwiają w pełni niewykorzystywania możliwości poprawy stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w zakresie lokali socjalnych, tj. zadania które na podstawie art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, należy do zadań własnych gminy. Wskazać przy tym należy, że w stosunku do poprzednio obowiązujących unormowań ustawy z dnia 29 kwietnia 2004 r. wprowadzono istotne zmiany, w wyniku których podniesiono znacznie udział wsparcia z budżetu państwa w kosztach przedsięwzięć, na określonych warunkach umożliwiono pozyskiwanie mieszkań komunalnych nieposiadających statusu lokali socjalnych oraz przyjęto rozwiązania ograniczające tworzenie się enklaw lokali socjalnych (m.in. zakup lokali mieszkalnych przeznaczonych na socjalne, w maksymalnej liczbie połowy wszystkich lokali znajdujących się w budynku). Charakterystyczne jest także, że w omawianych miastach stan zaspokojenia potrzeb na lokale socjalne w kontrolowanym okresie uległ obniżeniu, a w dwóch z nich

⁵⁶ Patrz przypis 33

(Katowice i Łódź) zmniejszył się znacznie zasób tych lokali. Jednocześnie, wysokość odszkodowań wypłaconych przez Wrocław, Katowice i Łódź stanowiła 90,7% (6.423,1 tys. zł) kwoty odszkodowań stwierdzonych w kontrolowanych gminach.

3. Wnioski 5 gmin (Dobromierz, Bolków, Ornontowice, Lublin i Pszczyna) nie zostały zakwalifikowane do realizacji ze względu na niską ocenę punktową, ale 2 z nich uzyskały już wcześniej (lub później) finansowe wsparcie na inne przedsięwzięcia.

W latach 2005-2006 w Pszczynie wybudowano 24 lokale socjalne, na które uzyskano wsparcie finansowe w wysokości 425 tys. zł, a w 2009 r. podpisano z BGK umowę na dofinansowanie następnych 20 lokali socjalnych. Kolejny wniosek z września 2009 r. na realizację budynku komunalnego nie został zakwalifikowany, a budowa obiektu jest finansowana ze środków budżetu miasta.

W kwietniu 2006 r. odrzucony został wniosek Lublina (340 miejsce na liście rankingowej) o dofinansowanie budowy 29 lokali socjalnych w budynku przy ul. Gryglowej 4B (obiekt zrealizowano z własnych środków) W listopadzie 2008 r. wybudowany został kolejny budynek socjalny (30 lokali), przy wsparciu z Funduszu Dopłat w wysokości 991 tys. zł (18,3%). Ponadto z budżetu miasta pokryto koszty adaptacji budynku przy ul. 1 Maja 51 (29 lokali socjalnych) oraz realizowanego w czasie kontroli NIK budynku przy ul Mareckiego (67 lokali socjalnych).



Wrocław – schronisko dla mężczyzn prowadzone przez Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta

3.2.7. Przestrzeganie zasad wynajmowania lokali socjalnych

1. Rady wszystkich kontrolowanych gmin – zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów – uchwaliły zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. W powyższych dokumentach, poza dwoma przypadkami, określono wszystkie warunki i kryteria wynajmowania lokali, wymienione w art. 21 ust. 3 powołanej ustawy. W szczególności ustalono wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego oddanie w najem lokalu socjalnego, tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków oraz poddania tych spraw kontroli społecznej.

W zasadach obowiązujących w Łobzie przyjęto jednakowy próg dochodowy, uzasadniający oddanie w najem lokali komunalnych, w tym socjalnych, co stanowiło naruszenie art. 21 ust. 3 pkt 1 i art. 23 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów. W wyjaśnieniu Burmistrz Miasta zapowiedział, że na najbliższej sesji Rady Miejskiej wniesie o dokonanie odpowiedniej zmiany zasad wynajmowania lokali komunalnych.

Kryterium dochodowego nie ustalono w gminie Chociwel. Nie wydzielono też z zasobu mieszkaniowego gminy lokali socjalnych, co jak wyjaśnił Burmistrz Miasta, spowodowane było brakiem takich lokali. Jednocześnie, w związku z wybudowaniem w 2010 r. budynku z lokalami socjalnymi, przygotowano odpowiedni projekt uchwały rady miejskiej

2. W 4 gminach⁵⁷ stwierdzono nieprzestrzeganie uchwalonych zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu, polegających m.in. na braku udokumentowania wysokości dochodów oraz dotychczasowym warunków mieszkaniowych wnioskodawców, kwalifikowania na listy oczekujących osób, których dochody przekraczały wysokość ustaloną w zasadach oraz nie zasięgania opinii społecznych komisji mieszkaniowych.

W latach 2008-2009 Burmistrz Hrubieszowa zawarł dwie umowy najmu lokalu socjalnego z osobami, które nie znajdowały się na liście oczekujących, a ich wnioski nie zostały zaopiniowane przez społeczną komisję mieszkaniową. Jak wyjaśnił Burmistrz, spowodowane to było trudnymi warunkami rodzinnymi, mieszkaniowymi i zdrowotnymi wnioskodawców, co zdaniem NIK, nie usprawiedliwia jednak nieprzestrzegania obowiązujących zasad wynajmowania lokali mieszkalnych.

Wójt Gminy Ornontowice zawarł z dwiema rodzinami (wcześniej eksmitowanymi) umowy najmu lokali socjalnych na czas nieoznaczony, tj. niezgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy

⁵⁷ Ornontowice, Hrubieszów, Dobromierz i Bolków

o ochronie praw lokatorów. Nie zweryfikowano przy tym dochodów tych rodzin oraz nie zwrócono się o opinię komisji mieszkaniowej. Do komisji mieszkaniowych nie skierowano także 14 wniosków o najem lokalu socjalnego złożonych w latach 2006-2010 (I kwartał). Wójt wyjaśnił, że spowodowane to było brakiem wolnych lokali, o czym informował zainteresowanych. Przyjęty sposób postępowania w powyższych przypadkach był jednak niezgodny z ustalonymi przez radę gminy zasadami wynajmowania lokali.

Analiza 14 wniosków o przydział lokalu socjalnego, złożonych w Urzędzie Miasta i Gminy w Bolkowie wykazała m.in. brak potwierdzenia wysokości dochodu wnioskodawcy (11 wniosków) oraz opinii społecznej komisji mieszkaniowej (2). NIK nie uwzględniła wyjaśnień Burmistrza Bolkowa, który powołał się na telefoniczne informacje o wysokości dochodów uzyskiwane w powiatowym urzędzie pracy oraz wiedzę pracownika przyjmującego wnioski, załatwiającego jednocześnie sprawy dodatków mieszkaniowych. Powyższe postępowanie nie służyło bowiem rzetelności i przejrzystości działań związanych z rozpatrywaniem wniosków osób najuboższych.

3.2.8. Stan techniczny oraz ochrony przeciwpożarowej lokali socjalnych i budynków przeznaczonych na schronienie osób bezdomnych

1. We wszystkich gminach, z wyjątkiem Dąbrowy Białostockiej, przestrzegano – określonego w art. 62 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵⁸ - obowiązku poddawania okresowym (corocznym i co najmniej raz na 5 lat) kontrolom stanu technicznego oraz przydatności do użytkowania budynków socjalnych i obiektów z pomieszczeniami przeznaczonymi dla osób bezdomnych.

Kontrole stanu technicznego budynków socjalnych w Dąbrowie Białostockiej rozpoczęto dopiero w kwietniu 2009 r. Do tego czasu dla powyższych budynków nie prowadzono także księzek obiektów budowlanych, służących rejestracji wyników badań i kontroli stanu technicznego, co stanowiło naruszenie art. 64 ust. 1 Prawa budowlanego. Zastępca burmistrza miasta wyjaśnił, że nieprzestrzeganie stosownych przepisów - co NIK oceniła pod względem legalności negatywnie - spowodowane było „przeoczeniem”.

Wyniki kontroli okresowych w 16 gminach wskazywały na dobry lub dostateczny stan obiektów, które nadawały się do dalszego użytkowania i nie stwarzały zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi. Nieprawidłowości wystąpiły natomiast w gminach Łobez i Czaplinek.

⁵⁸Patrz przypis 18

Przeprowadzona w lipcu 2009 r. okresowa kontrola stanu technicznego trzech budynków z lokalami socjalnymi należącymi do gminy Łobez wykazała m.in. zły stan przewodów kominowych, zagrażający bezpieczeństwu ludzi. Tymczasem, niezbędny remont przeprowadzono przed sezonem grzewczym tylko w jednym z budynków. W drugim obiekcie przewody naprawiono dopiero w II kwartale 2010 r., a w trzecim nie przystąpiono do tych prac do czasu kontroli NIK (sierpień 2010 r.). Burmistrz Łobza stwierdził w wyjaśnieniu, że wymienione budynki są własnością wspólnot mieszkaniowych, a ich zarządca zadeklarował przeprowadzenie remontu w trzecim budynku do 30 września 2010 r.

Analiza protokołów z przeglądów okresowych czterech budynków z lokalami socjalnymi w Czaplinku wykazała, że w dwóch z nich stwierdzono zły stan techniczny przewodów kominowych i dachu, a belki stropowe w trzecim obiekcie wymagały remontu. Pomimo iż przeglądy dokonano w II i III kwartale 2009 r., do czasu kontroli NIK (maj 2010 r.) nie podjęto niezbędnych napraw, co Burmistrz Miasta wyjaśnił znacznymi wydatkami na inne cele (m.in. odbudowę spalonych lokali mieszkalnych) oraz zapowiedział zwiększenie środków budżetowych, przeznaczonych na remonty budynków komunalnych w 2010 r.

2. Kontrole prowadzone przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego oraz Komendy Powiatowe PSP (w tym także kontrole zlecone przez NIK na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK) wykazały nieprawidłowości zagrażające bezpieczeństwu mieszkańców lokali socjalnych w 12 gminach⁵⁹. Stwierdzono m.in.: brak przeglądów lub niesprawne przewody kominowe (w 7 gminach), składowanie materiałów palnych w piwnicach i na drogach ewakuacyjnych (4), brak dokumentów potwierdzających sprawność instalacji elektrycznych i piorunochronnych (4), potrzebę dokonania remontów dachów, wymiany stolarki okiennej, drzwiowej, rynien i rur spustowych (2). Większość wydanych zaleceń pokontrolnych wykonano, a pozostałe (wymagające poniesienia nakładów inwestycyjnych) znajdowały się w trakcie realizacji.

Przeprowadzona przez nadzór budowlany i straż pożarną – na wniosek NIK – kontrola budynku socjalnego przy ul. Sienkiewicza w Bolkowie wykazała m.in. mogący stworzyć zagrożenie bezpieczeństwa ludzi stan pieca kaflowego, składowanie materiałów łatwopalnych na korytarzach, nieoznakowanie obudowy zaworu głównego i przewodów instalacji gazowej oraz brak oceny stanu technicznego konstrukcji więźby dachowej i podłogi strychu. W wyniku kontroli wydano odpowiednie zalecenia.

⁵⁹ Istotnych nieprawidłowości w tym zakresie nie stwierdzono we Wrocławiu, Białymstoku, Cieszynie, Jelczu-Laskowicach, Chociwlu i Biłgoraju

Ze względu na istotne zagrożenia stanu technicznego i przeciwpożarowego budynków socjalnych w Dąbrowie Białostockiej, NIK negatywnie oceniła - pod względem legalności i rzetelności - działalność organu wykonawczego tej gminy w powyższym zakresie.

Przeprowadzona przez powiatowego inspektora nadzoru budowlanego (działającego na zlecenie NIK), kontrola stanu technicznego budynków socjalnych w Dąbrowie Białostockiej wykazała m.in. niesprawny trzon kuchenny oraz stopione przewody elektryczne. W wyniku wydania decyzji o wyłączeniu lokalu z użytkowania, z rygorem natychmiastowej wykonalności, zamontowano nowy piec grzewczy, dokonano przeglądu instalacji kominowej i wentylacyjnej oraz usunięto pozostałe nieprawidłowości. W innym budynku stwierdzono brak protokołów z przeglądu m.in. przewodów kominowych i badania instalacji elektrycznej. Stwierdzone zaniedbania, za które na odpowiedzialnego pracownika nałożono mandat karny, zostały usunięte jeszcze w czasie kontroli NIK.

Na zagrożenie pożarowe budynków wskazała także Komenda Powiatowa PSP w Sokółce, która (na zlecenie NIK) sprawdziła stan zabezpieczenia pożarowego tych obiektów. Burmistrz Dąbrowy Białostockiej został zobowiązany do przebudowy palnej klatki schodowej i drzwi wejściowych oraz rozebrania budynków gospodarczych, stanowiących zagrożenie pożarowe (część obiektów zdemontowano w czasie kontroli NIK).

3.2.9. Realizacja przez Bank Gospodarstwa Krajowego zadań w zakresie udzielania finansowego wsparcia

1. Analiza wybranych losowo 26 spraw (10% wnioskodawców zakwalifikowanych na podstawie oceny punktowej) dotyczących udzielenia finansowego wsparcia na podstawie ustawy z dnia 29 kwietnia 2004 r. wykazała, że objęte nimi przedsięwzięcia zostały zrealizowane zgodnie z jej uregulowaniami i warunkami umownymi, co zostało odpowiednio udokumentowane (zestawienia faktur, protokoły odbioru, decyzje o pozwoleniu na użytkowanie, itd.) oraz potwierdzone podczas przeprowadzonych inspekcji budów. Stwierdzono jednak uchybienia formalne w dokumentacji 6 spraw (zwrócenie wniosku zainteresowanemu i brak jego kopii – 3 sprawy, brak zawiadomienia wnioskodawcy o udzieleniu wsparcia – 1 sprawa i brak arkuszy zgodności – 2 sprawy).

Badania kontrolne 60 wylosowanych spraw (10% zarejestrowanych w latach 2007-2010 (I półrocze) wykazały, że zostały one rozpatrzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. i wydanymi na jej podstawie rozporządzeniami.

2. BGK przestrzegał, określonych w art. 5 ust. 4-6 ustawy o dopłatach, procedur opracowywania i uzgadniania planów finansowych Funduszu Dopłat. Plany te, stosownie do

art. 5 ust. 5 powołanej ustawy, opracowywano w uzgodnieniu z ministrami właściwymi do spraw finansów publicznych oraz budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkalnictwa, a ich projekty przekazywano tym organom do uzgodnienia w wymaganych terminach. BGK dopełnił też obowiązku publikowania w BIP wysokości kwot wsparcia przeznaczonych na kolejne lata z rozbiorem na okresy półroczne oraz ich zmiany (art. 10 ust. 7 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r.). Stosowano także, zgodnie z art. 10 ust. 1-5 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r., zasady podziału i przeznaczania planowanych środków wsparcia na poszczególne przedsięwzięcia.

W związku z tym, że w latach 2009 - 2010 zgłoszone przez wnioskodawców zapotrzebowanie przekraczało limit środków przeznaczonych na ten cel, BGK – zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. – dokonywał wyboru przedsięwzięć na podstawie oceny punktowej.

W 2009 r. na rachunek Funduszu Dopłat wpłynęły środki z budżetu państwa w wysokości 105 mln zł, w tym 50 mln zł zostało przekazane na podstawie decyzji Ministra Finansów z dnia 3 lipca 2009 r. o wprowadzeniu zmian w planie wydatków budżetowych. Na program finansowego wsparcia budownictwa socjalnego przeznaczono 45 mln zł. Po przeprowadzeniu oceny punktowej zakwalifikowano łącznie 97 wniosków (w edycji wiosennej 37 wniosków na kwotę 10 mln zł i w edycji jesiennej 60 wniosków na kwotę 35 mln zł), tj. 54,5% wniosków spełniających wymogi formalne (178 wniosków na kwotę finansowego wsparcia 90,9 mln zł).

3. W okresie objętym kontrolą NIK, Zarząd BGK terminowo przedstawiał do zatwierdzenia Radzie Nadzorczej roczne sprawozdania finansowe obejmujące m.in. działalność Funduszu Dopłat wraz z opiniami i raportami biegłych rewidentów⁶⁰. Powyższe sprawozdania były każdorazowo zatwierdzane przez Radę Nadzorczą. Dopełniony został także – określony w art. 5 ust. 4 pkt 3 ustawy o dopłatach – obowiązek przekazywania właściwym ministrom kwartalnych informacji o realizacji planu finansowego Funduszu Dopłat w terminie do końca miesiąca następującego po danym kwartale (stwierdzono jedynie 5-dniowe opóźnienia w sierpniu 2009 r. i lutym 2010 r.).

4. Proces udzielania finansowego wsparcia budownictwa socjalnego ze środków Funduszu Dopłat był przedmiotem audytu przeprowadzonego przez Departament Audytu Wewnętrznego BGK w 2008 r. Audyt ten wskazał na prawidłową realizację zadań w zakresie

⁶⁰ Według § 32 ust. 1 Statutu BGK, nadanego obowiązującym do 13 maja 2010 r. rozporządzeniem Ministra Skarbu Państwa z dnia 27 sierpnia 2003 r. (Dz. U. Nr 156, poz. 1526 ze zm.), roczne sprawozdania finansowe obejmujące m.in. działalność Funduszu Dopłat, Zarząd przedstawia do rozpatrzenia i zatwierdzenia Radzie Nadzorczej w terminie do dnia 31 maja roku następnego po okresie sprawozdawczym.

przyjmowania i oceny wniosków o finansowe wsparcie budownictwa socjalnego, uruchamiania środków finansowych oraz sprawowania kontroli funkcjonalnej bieżącej i następnej. Zwrócono natomiast uwagę na niezachowanie instrukcyjnego terminu powiadamiania inwestorów o obowiązku przedłożenia dokumentu potwierdzającego rozpoczęcie przedsięwzięcia (w 4 na 7 badanych sprawach), co nie wpłynęło na opóźnienie inwestycji.

Ponadto w latach 2008-2010 Centrala BGK przeprowadziła kontrole realizacji programu finansowego wsparcia w 8 oddziałach. Wszystkie wydane zalecenia pokontrolne, dotyczące w większości spraw formalnych (np. sporządzanie notatek służbowych, konsultowania z Centralą przypadków niestandardowych, potwierdzania za zgodność dokumentów przez oddział, a nie inwestora) zostały wykonane.

W latach 2007-2008 BGK został powiadomiony przez NIK⁶¹ o 2 przypadkach wykorzystania finansowego wsparcia niezgodnie z celem jego udzielenia (w jednym przypadku wybudowany lokal socjalny został sprzedany, a w drugim powiększył zasób lokali komunalnych, nie stanowiących lokali socjalnych). Zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r., Bank odstąpił od umów zawartych z inwestorami i wystąpił z żądaniem zwrotu kwoty wsparcia wraz z odsetkami (w jednym przypadku zwrócono 181 tys. zł, w drugim zaś prowadzone jest postępowanie windykacyjne na kwotę 163,1 tys. zł). Ponadto w toku rozliczeń umów BGK stwierdził w jednym przypadku błędne zakwalifikowanie rodzaju wykonanych robót budowlanych (odbudowa i nadbudowa, a nie jak wynikało z umowy remont i przebudowa) i w rezultacie podjętych działań uzyskał zwrot stosownej części kwoty udzielonego wsparcia.

W wyniku końcowych rozliczeń przedsięwzięć w 24 przypadkach stwierdzono nadpłatę należnej kwoty wsparcia w wysokości 275,1 tys. zł, która została zwrócona w pełnej wysokości i w terminie wyznaczonym przez BGK.

⁶¹ W rezultacie kontroli: P/07/113 „Realizacja przez gminy zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych” oraz R/09/004 „Tworzenie przez gminy województwa łódzkiego zasobów lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych” (kontrolę przeprowadzono w Głownie, Lubochni, Wolborzu, Łowiczu, Piotrkowie Trybunalskim i Aleksandrowie Łódzkim).

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 2007 r. kontrolę realizacji przez gminy zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych⁶². Wyniki tej kontroli wskazywały m.in. na brak strategii rozwoju mieszkalnictwa, powodujący, że gminy w ograniczonym zakresie realizowały budownictwo mieszkaniowe, co skutkowało wysokim poziomem niezaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnot samorządowych.

Niniejszą kontrolę planową poprzedziła kontrola doraźna (rozpoznawcza)⁶³, której wyniki wskazywały m.in. na rosnące i niezaspokojone zapotrzebowanie na lokale socjalne oraz zły stan budynków przeznaczonych dla osób bezdomnych. W ramach powyższej kontroli stwierdzono też przypadek przekazania lokali socjalnych, do zasobu lokali komunalnych, niestanowiących lokali socjalnych, co było z sprzeczne z celem udzielonego finansowego wsparcia (Urząd Miejski w Głownie). Powiadomiony w tej sprawie BGK wszczął postępowanie windykacyjne.

Przy wyborze jednostek do niniejszej kontroli brano pod uwagę położenie poszczególnych województw (reprezentujących obszary: tzw. ściany wschodniej, południowy, centralny i północno-zachodni) oraz leżące na ich terenie gminy, które na podstawie komunikatów BGK zostały zakwalifikowane do uzyskania finansowego wsparcia na tworzenie lokali socjalnych i pomieszczeń dla bezdomnych.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W toku kontroli współpracowano z Komendami Powiatowymi PSP i Powiatowymi Inspekcjami Nadzoru Budowlanego (Białystok, Wrocław), których przedstawiciele dokonali oględzin obiektów socjalnych i wydali stosowne zalecenia. Podczas kontroli Urzędu Gminy w Dobromierzu stan techniczny jednego z budynków zagrażał bezpieczeństwu mieszkańców (na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK poinformowano o tym fakcie Wójta Gminy, który spowodował doraźne usunięcie nieprawidłowości).

⁶² Patrz przypis 22

⁶³ Kontrola R/09/004 „Tworzenie przez gminy województwa łódzkiego zasobów lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych”

Do kierowników wszystkich kontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne, zawierające łącznie 50 wniosków. Do czasu sporządzenia niniejszej informacji zrealizowano 26 wniosków, a 24 pozostawały w trakcie realizacji.

Postanowieniem z dnia 29 lipca 2010 r. Prezes Najwyższej Izby Kontroli zatwierdził uchwałę Komisji Odwoławczej NIK – Delegatury w Lublinie, która oddaliła w całości zastrzeżenia Prezydenta Miasta Lublina do wystąpienia pokontrolnego z dnia 30 czerwca 2010 r.

Najwyższa Izba Kontroli zorganizowała w dniu 29 listopada 2010 r. panel ekspertów, z udziałem przedstawicieli: Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Infrastruktury, Rzecznika Praw Obywatelskich, Banku Gospodarstwa Krajowego, Instytutu Rozwoju Miast w Krakowie, Kongresu Budownictwa Polskiego i prezydentów Poznania, Torunia i Płocka. Przebieg dyskusji w trakcie panelu przedstawiono w załączniku nr 4 do Informacji, natomiast wnioski w rozdziale 2.3 Informacji

W wystąpienia do prezydentów i burmistrzów miast oraz wójtów gmin Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała m.in. o:

- zintensyfikowanie działań w celu poprawy stopnia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób najuboższych, m.in. poprzez wykorzystywanie możliwości stworzonych na podstawie ustawy z 8 grudnia 2006 r.,
- opracowanie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, z uwzględnieniem rozwiązań skutkujących zwiększeniem zasobu lokali socjalnych,
- doprowadzenie do zgodności z obowiązującym prawem i aktualizację wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gmin oraz strategii rozwiązywania problemów społecznych,
- określanie wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego oddanie w najem lokalu socjalnego,
- rzetelne weryfikowanie wniosków o najem lokali socjalnych oraz poddawania spraw związanych z wynajmowaniem lokali socjalnych kontroli społecznej,
- utrzymywanie w należytym stanie technicznym i przeciwpożarowym lokali socjalnych i pomieszczeń dla bezdomnych i usunięcie stwierdzonych w tym zakresie nieprawidłowości.

Z otrzymanych dotychczas informacji o realizacji wniosków pokontrolnych wynika m.in., że:

- podjęte zostały działania na rzecz zwiększenia zasobu lokali socjalnych m.in. przez uzyskiwanie tego typu lokali w drodze tzw. „ruchu ludności”, wynajmowania przez gminy lokali od innych właścicieli oraz realizację nowych inwestycji mieszkaniowych z wykorzystaniem finansowego wsparcia (to ostatnie działanie uzależniono od „zabezpieczenia w budżecie państwa środków na ten cel”). Podkreślano przy tym, że „szczupłość” środków finansowych budżetów własnych oraz „niski poziom wsparcia środkami z budżetu państwa” nie pozwala na realizację programu budowy mieszkań socjalnych” w szerszym zakresie,
- przystąpiono do prac nad aktualizacją wieloletnich programów gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy oraz strategii rozwiązywania problemów społecznych,
- dostosowano zasady wynajmowania lokali mieszkalnych do obowiązujących uregulowań prawnych (wprowadzono odpowiednie zmiany w Łobzie i Chociwlu),
- realizowane są zalecenia organów straży pożarnej i nadzoru budowlanego (m.in. rozebrano budynki gospodarcze zagrażające bezpieczeństwu pożarowemu).

5. Załączniki

Załącznik 1. Wykaz skontrolowanych podmiotów wraz z osobami zajmującymi kierownicze stanowiska oraz jednostek organizacyjnych NIK przeprowadzających kontrolę

L.p.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Jednostka organizacyjna NIK, przeprowadzająca kontrolę
1.	Bank Gospodarstwa Krajowego w Warszawie	Tomasz Mirończuk	Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia
2.	Urząd Miejski w Białymstoku	Tadeusz Truskolaski	Delegatura w Białymstoku
3.	Zarząd Mienia Komunalnego w Białymstoku	Andrzej Ostrowski	
4.	Urząd Miejski w Dąbrowie Białostockiej	Tadeusz Ciszkowski	
5.	Urząd Miasta Katowice	Piotr Uszok	Delegatura w Katowicach
6.	Urząd Gminy Ornontowice	Kazimierz Adamczyk	
7.	Urząd Miejski w Pszczynie	Krystian Szostak	
8.	Urząd Miasta Cieszyna	Bogdan Ficek	
9.	Urząd Miasta Lublina	Adam Wasilewski	Delegatura w Lublinie
10.	Urząd Miasta Hrubieszowa	Zbigniew Dolecki	
11.	Urząd Miasta Biłgoraj	Zbigniew Roslan	
12.	Urząd Miasta Łodzi	Tomasz Sadzyński	Delegatura w Łodzi
13.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łodzi	Andrzej Kaczorowski	
14.	Urząd Miasta Szczecina	Piotr Krzystek	Delegatura w Szczecinie
15.	Urząd Miejski w Łobzie	Ryszard Sola	
16.	Urząd Miejski w Chociwlu	Ewa Ludwińska	
17.	Urząd Miasta i Gminy w Czaplinku	Barbara Michalczyk	
18.	Zarząd Budynków i Lokali Komunalnych w Szczecinie	Monika Ignatowska-Kaliciak	
19.	Urząd Miasta Wrocławia	Rafał Dudkiewicz	Delegatura we Wrocławiu
20.	Urząd Gminy w Dobromierzu	Czesław Drąg	
21.	Urząd Miasta i Gminy w Bolkowie	Jarosław Wroński	
22.	Urząd Miasta i Gminy w Jelczu-Laskowicach	Kazimierz Putyra	
23.	Zarząd Zasobu Komunalnego we Wrocławiu	Piotr Paś	
24.	„Wrocławskie Mieszkania” sp. z o.o. we Wrocławiu	Monika Tendaj-Bielawska	
25.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej we Wrocławiu	Jacek Sutryk	

Załącznik 2. Wykaz aktów prawnych dotyczących tematyki kontroli

1. 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.) – obowiązywała do 31 grudnia 2006 r.
2. Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 251, poz. 1844 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych oraz ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. Nr 39, poz. 309).
7. Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 65, poz. 545).
8. Ustawa z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej (Dz. U. Nr 230, poz. 1922 ze zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 15 marca 2007 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie lokali socjalnych i mieszkań chronionych (Dz. U. Nr 52, poz. 346 ze zm.) – obowiązywało do 31 lipca 2009 r.
10. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 kwietnia 2007 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 70, poz. 471 ze zm.) – obowiązywało do 1 listopada 2009 r.
11. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2009 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie lokali socjalnych, mieszkań chronionych i lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych (Dz. U. Nr 120, poz. 1001)
12. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 października 2009 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 183, poz. 1432)

Załącznik 3. Stan zaspokojenia przez kontrolowane gminy potrzeb na lokale socjalne (stan na koniec roku)

Gmina	Wielkość zasobu lokali socjalnych (liczba lokali)		Zapotrzebowanie na lokale socjalne (liczba lokali)		Stan zaspokojenia (%)	
	2004	2009	2004	2009	2/4	3/5
1	2	3	4	5	6	7
Miasta duże – stolice województw						
Białystok	175	447	481	614	36,4	72,8
Katowice	1.000	788	2.040	3.130	49,0%	25,2
Lublin	221	334	3.223	3.081	6,9	10,8
Łódź	1.783	1.513	2.134	3.622	83,6	41,8
Szczecin	351	622	6.929	11.693	5,1	5,3
Wrocław	658	1111	2.920	5.551	22,5	20,0
Razem	4.188	4.815	17.727	27.691	23,6	17,4
Gminy pozostałe						
Dąbrowa Białostocka	12	10	17	16	70,6	62,5
Pszczyna	23	59	66	167	34,8	35,3
Cieszyn	157	272	411	586	38,2	46,4
Ornontowice	0	1	0	6	-	16,7
Hrubieszów	35	72	128	142	27,3	50,7
Biłgoraj	21	40	29	58	72,4	69,0
Czaplinek	2	4	16	33	12,5	12,1
Łobez	47	44	74	106	63,5	41,5
Chociwel	0	0	4	4	0	0
Bolków	8	10	14	18	57,1	55,6
Jelcz-Laskowice	45	58	52	93	86,5	62,4
Dobromierz	2	2	2	3	100	66,7
Razem	352	572	813	1.232	43,3	46,4
Ogółem	4.540	5.387	18.540	28.923	24,5	18,6

Uwaga! Zapotrzebowanie na lokale socjalne szacunkowe, oparte na wnioskach zarejestrowanych (nieaktualizowanych) oraz wyrokach sądowych.

Załącznik 4. Notatka z panelu ekspertów zorganizowanego przez NIK w dniu 29 listopada 2010 r. w celu omówienia wstępnych wyników kontroli (autoryzowana).

Celem panelu było przedyskutowanie wstępnych wyników kontroli pn. *„Pozyskiwanie lokali i pomieszczeń mieszkalnych dla osób najuboższych”*. Panel prowadził Stanisław Jarosz – Wiceprezes NIK. Wstępne wyniki kontroli przedstawił Janusz Maj – Dyrektor Delegatury NIK w Łodzi. W trakcie dyskusji uczestnicy panelu sformułowali następujące opinie, uwagi i wnioski dotyczące wstępnych wyników kontroli:

1. **Roman Nowicki – Przewodniczący Kongresu Budownictwa** stwierdził m.in., że próbując rozwiązać problem budownictwa socjalnego należy przyjrzeć się szerzej sytuacji budownictwa mieszkaniowego w Polsce. W kraju statystycznie brakuje ok. 1,5 mln mieszkań, użytkowanych jest 350 mieszkań na 1000 mieszkańców, podczas gdy wskaźnik ten w Unii Europejskiej wynosi 500 mieszkań na 1000 mieszkańców. W Polsce na jedną osobę przypada 24 m² mieszkania, podczas gdy w UE wskaźnik ten wynosi 50 m² na osobę. W Polsce budowane są zaledwie 4 mieszkania rocznie na 1000 mieszkańców kraje europejskie wychodząc z podobnych jak w Polsce kryzysów mieszkaniowych budowały po 10 i więcej mieszkań rocznie na 1000 mieszkańców. W okresie ostatnich dwudziestu lat programy rządowe dotyczące budownictwa były wykonywane średnio zaledwie w granicach 20%. Dotyczy to również budownictwa socjalnego i noclegowni. Powstaje, więc pytanie, co zrobić żeby przerwać tą skandaliczną passę. Badania NIK tylko potwierdzają powszechnie znaną prawdę, że ciągle zwiększamy dystans do Europy. Przykładem skutecznych starań o rozwiązanie problemu budownictwa socjalnego może być Francja gdzie w 2006 r. przyjęto dwie ustawy: jedna o programie rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2012 roku i druga o zaskarżalnym prawie do mieszkania każdej rodziny od 2012 roku. Ma to zdyscyplinować władze samorządowe do działań na rzecz zapewnienia mieszkań społecznych i socjalnych. Ten przykład nie oznacza, że w Polsce należy wprowadzić podobne rozwiązania, ale ilustruje fakt, że rząd francuski nie czeka bezczynnie aż problemy same się rozwiążą. Wnioski o przyznanie mieszkania socjalnego będą weryfikowane w procedurze sądowej. W konkluzji P. Roman Nowicki nawiązał do wcześniejszych badań NIK i potwierdził, że dla poprawy obecnego stanu konieczne jest opracowanie, a następnie uchwalenie przez Sejm Narodowego Programu Budownictwa Mieszkaniowego, który długofalowo zdyscyplinuje działania kolejnych rządów i władz samorządowych w obszarze całego budownictwa mieszkaniowego, w tym w zakresie tworzenia socjalnych zasobów mieszkaniowych. Niezbędne jest także dostosowanie administracji centralnej do zadań, które stoją przed budownictwem. W ciągu

ostatnich 20 lat przeprowadzono osiem radykalnych reorganizacji w wyniku, czego zlikwidowano resort budownictwa, sejmową komisję budownictwa, krajowy fundusz mieszkaniowy itp. rozpraszając bezpowrotnie kadrę wybitnych fachowców.

2. Kamila Dołowska – Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich przypomniała, że NIK badała obszar związany z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych osób najuboższych w 2008 r. a z przedstawionych wstępnych wniosków pokontrolnych wynika, że w tym obszarze niewiele się zmieniło. Po kontroli NIK przeprowadzonej w 2008 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przygotował kompleksowe wystąpienie do Premiera RP, w którym oparł się na ustaleniach powyższej kontroli oraz na wynikach własnych badań, przeprowadzonych w większości na terenie województwa dolnośląskiego. W wystąpieniu RPO wskazał na brak długofalowego programu rozwoju budownictwa mieszkaniowego, w tym socjalnego. Jednocześnie podkreślono, że niskie zaspokojenie potrzeb na mieszkania socjalne wynika nie tylko z niewystarczającego wsparcia przez budżet, ale także z obowiązujących w omawianym zakresie uregulowań prawnych. W szczególności należałoby:

- ustanowić przepisy dyscyplinujące gminy do realizacji założeń zawartych w programach gospodarowania zasobem mieszkaniowym,
- w ustawie o ochronie praw lokatorów wprowadzić możliwość kontroli dochodów osób zajmujących lokale komunalne i podnoszenia stawek czynszu w stosunku do osób, których sytuacja materialna uległa poprawie, jak również możliwość wypowiedzania umów najmu w takich sytuacjach. Żadna z powyższych propozycji nie została przyjęta przez rząd. W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi Ministerstwo Infrastruktury wskazało, że nie ma potrzeby dokonywania zmian w ustawie o ochronie praw lokatorów. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich zwróciło również uwagę na zmianę art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, stanowiącego w obecnej wersji, że do zadań własnych gminy należy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Poprzednie brzmienie powyższego przepisu jednoznacznie wskazywało, że zadaniem własnym gminy jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych najuboższych. Według doświadczeń Rzecznika, zmiana redakcji art. 4 przełożyła się na to, że coraz więcej gmin uważa, iż nie ciąży na nich obowiązek zaspokajania potrzeb mieszkaniowych najuboższych.

3. Jarosław Pucek – Dyrektor Zarządu Komunalnych Zasobów Lokalowych w Poznaniu, wskazał, że budownictwo socjalne to nie tylko kwestia powstania pewnego rodzaju montażu finansowego, ale przede wszystkim to problem społeczny. Ta forma budownictwa w całości jest obowiązkiem gminy. Pomimo, że stworzone są obecnie pewne programy umożliwiające pozyskanie środków finansowych na wsparcie budownictwa

socjalnego, to nie przewidują one w żaden sposób środków na utrzymanie już istniejącego zasobu mieszkaniowego. Większość problemów, jakie wiążą się z budownictwem socjalnym dotyczą kwestii utrzymania tego zasobu. Czynsz za lokal socjalny w żadnej gminie nie pokrywa kosztów eksploatacji, a tym bardziej zwrotu z realizacji takiej inwestycji. Brak jest równoległe prowadzonych działań osłonowych lub wspierających dla lokatorów mieszkań socjalnych. W Poznaniu budynek socjalny wybudowany w nowej technologii jest już zdewastowany. Budownictwo socjalne należy traktować w kategoriach problemów społecznych, a przede wszystkim należy aktywizować ludzi do tego, aby zmieniali swoją sytuację bytową. Należy też zwrócić uwagę na metodologię liczenia stopnia zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób najuboższych. Do pierwszej kategorii osób mających prawo do lokalu socjalnego zalicza się osoby najuboższe. Do drugiej grupy należą osoby mające prawo do lokalu socjalnego na podstawie wyroków sądowych o eksmisję. W Poznaniu jest 1800 rodzin czekających na lokal socjalny z tego tytułu, co nie oznacza, że ta liczba jest ostateczna. Przepisy są tak skonstruowane, że sądy praktycznie nie badają sytuacji majątkowej osób eksmitowanych, a stwierdzają jedynie czy są spełnione przesłanki z ustawy o ochronie praw lokatorów, aby zasądzić prawo do lokalu socjalnego. Potrzebne jest jasne określenie odpowiedzialności za dostarczenie lokalu socjalnego oraz wskazanie granic, gdzie ta odpowiedzialność w gminie się kończy. Poznań przygotowuje się do wystąpienia z powództwem do sądu o nieistnienie prawa do lokalu socjalnego, gdyż w wielu przypadkach przesłanki, którymi kierował się sąd przyznając lokal socjalny mają charakter przemijający. Przykładem może być eksmitowana rodzina z osobą małoletnią, gdzie czas oczekiwania na lokal socjalny spowodował, iż przesłanka ta ustała.

4. Eliza Chojnicka – Ministerstwo Infrastruktury. Odnosząc się do wypowiedzi uczestników spotkania chciałabym poinformować, że problemy dotyczące zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, w tym związane z lokalami socjalnymi, znalazły swoje odzwierciedlenie w dokumencie pod nazwą „*Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku*”, który będzie przedmiotem obrad Rady Ministrów w dniu 30 listopada br. Rozwiązania przewidziane w tym dokumencie mają na celu m. in. zrationalizowanie zasad gospodarki zasobem mieszkaniowym gminy poprzez:

- rezygnację z ustawowego określania katalogu osób, którym sąd musi przyznać lokal socjalny i przyznawanie prawa do takiego lokalu na podstawie ich rzeczywistej sytuacji rodzinnej i materialnej,

- zmiany definicji mieszkaniowego zasobu gminy i publicznego zasobu mieszkaniowego, co uporządkuje zasady stosowania gminnej polityki mieszkaniowej i rozszerzy możliwości podnajmowania lokali,
- zmianę sposobu ustalenia stawek bazowych czynszu, które powinny co do zasady uwzględniać rzeczywiste koszty utrzymania lokalu, przy utrzymaniu systemu zniżek (o zasadach ich stosowania będą decydowały gminy),
- reformę systemu dodatków mieszkaniowych i skierowanie ich do osób realnie najbiedniejszych.

5. Marek Goczyński – p.o. Dyrektora Biura Mieszkalnictwa w Toruniu, który skrytykował ograniczenia jakie wynikają z ustawy z dnia 8 grudnia 2006r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 251, poz. 1844 ze zm.) do korzystania z Funduszu Dopłat i zaproponował wprowadzenie zmian w tej ustawie. Powyższe zmiany miały by dotyczyć:

1. Art. 6a, który stanowi, iż gmina może otrzymać wsparcie finansowe na budowę lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych pod warunkiem, że powiększy zasób lokali socjalnych lub mieszkań chronionych o lokale w liczbie i o łącznej powierzchni użytkowej co najmniej równej liczbie i powierzchni użytkowej lokali utworzonych, na budowę których otrzymano wsparcie finansowe. Powinien być tylko jeden wskaźnik pow. użytkowa wyodrębnionych lokali, co znacznej ułatwi rozliczenie dopłat do budowy lokali nie będących socjalnymi.
2. Zmiany art. 16 w ten sposób, by było możliwe rozpoczęcie budowy lokali objętych wsparciem finansowym przed podpisaniem umowy z bankiem o to dofinansowanie.
3. Wykreśleniu z art. 18 ust. 1a ostatnich 3 wyrazów „i opróżnieniu lokali” – obecny zapis zobowiązuje gminy do wydzielenia lokali socjalnych z zasobu mieszkaniowego w zamian za dofinansowanie lokali komunalnych, z tym, że wyodrębnione lokale socjalne muszą być opróżnione, co stanowi znaczne utrudnienie organizacyjne. Należy zaznaczyć, że w przypadku, gdy lokal komunalny o niskim standardzie objęty jest wyrokiem eksmisyjnym gminy nie eksmitują osób w nich mieszkających, tylko przekształcają te lokale komunalne na lokale socjalne.

Powyższe zmiany znacznie ułatwiłyby organizacyjnie budowę lokali przez gminy, które korzystają z finansowego wsparcia. Obecnie występujące ograniczenie nie mają prawnego i faktycznego uzasadnienia.

Należy podkreślić, że zmiany wymagają również przepisy innych ustaw regulujących sprawę

mieszkaniowe, ale jest to temat do odrębnego omówienia.

Problemem jest również otrzymanie przez gminę zgody na wybudowanie budynków socjalnych od właścicieli sąsiednich gruntów. Toruń wprowadził zasadę budowania budynków socjalnych razem z komunalnymi i TBS-ami. Dyskutant powołał się na przykład Wielkiej Brytanii, gdzie w budynku nie może być więcej niż 30% lokali socjalnych. W przypadku negatywnych zachowań lokatorów pomieszczeń socjalnych, o ich dalszym losie decyduje komisja złożona z policji, kuratora sądowego, psychologa i przedstawiciela podmiotu zarządzającego obiektem. Dyrektor Goczyński potwierdził występowanie problemu wysokich kosztów utrzymania lokali socjalnych, przy niewielkiej pomocy państwa w ich utrzymaniu (na przykład we Francji dodatki mieszkaniowe z budżetu państwa rocznie wynoszą ok. 60 mld zł, natomiast w Polsce około 1 mld zł). Ocenia się, że stan techniczny ok. 1 mln mieszkań w Polsce jest tak zły, iż nie nadają się one do remontu i należy je wyburzyć. W tym kontekście przypomnieć należy, że rocznie w Polsce buduje się ok. 100 tys. mieszkań. Wobec powyższego gminy nie są w stanie zapewnić we własnym zakresie lokali mieszkalnych dla osób o niskich dochodach i potrzebne jest w tej sprawie większe wsparcie budżetu państwa. Należy podkreślić, że dostarczenie lokali socjalnych i komunalnych nie jest tylko problemem finansowym, ale również społecznym, nie można w jednym miejscu zlokalizować większej ilości lokali socjalnych, bo powoduje to powstanie poważnych konfliktów.

Dyrektor Goczyński zaproponował, aby powstał narodowy program budowy lokali mieszkalnych z udziałem instytucji i podmiotów, które są w stanie wnieść konstruktywny wkład w rozwiązanie wskazanych problemów. Wydaje się, że pomocnym jest skorzystanie z doświadczeń innych państw w zakresie rozwiązywania problemów mieszkaniowych.

6. Jerzy Adamski - Dyrektor Instytutu Rozwoju Miast w Krakowie. Ważne jest, aby poddać analizie potrzeby poszczególnych grup społecznych, które wymagają wsparcia w postaci lokali socjalnych. Z ankiety przeprowadzonej w 2008 r. wśród 140 miast w Polsce wynika, że liczba oczekujących na lokale socjalne tylko w tych miastach wynosi ok. 41 tys. rodzin. Liczba sądowych postępowań eksmisyjnych w skali roku wynosi kilkadziesiąt tysięcy (ok. 24 tys., w 2009 r., z czego 60% dotyczyło zasobów gminnych), tymczasem liczba wykonanych eksmisji z lokali mieszkalnych nie przekracza kilku tysięcy przypadków w skali roku (5,3 tys. w roku 2009), co powiększa corocznie problem braku lokali socjalnych dla eksmitowanych osób. Problemem jest również kwestia mieszkań chronionych, których np. w Warszawie potrzeba ok. 200-220 wg oszacowania organizacji pozarządowych. Ważnym jest, aby zachęcić gminy do przeznaczania części środków finansowych uzyskanych

z programów wsparcia na organizację mieszkań chronionych. Dyrektor Adamski poruszył również kwestię podejmowania działań prewencyjnych przed wydaniem wyroku o eksmisję. Osoba taka powinna zostać objęta pomocą organizacji społecznych i samorządu przed wydaniem takiego wyroku, który jest ostatecznością.

7. Jarosław Pucek (ponownie) poparł potrzebę zmian i uszczegółowienia przepisów dotyczących możliwości finansowego wsparcia budowy lokali socjalnych. Jako przykład podał Miasto Poznań, które często rezygnowało z możliwości ubiegania się o wsparcie finansowe ze względu na konieczność zawarcia umowy przed rozpoczęciem inwestycji. J. Pucek przypomniał, że środki zabezpieczone na budownictwo socjalne powinny zostać wykorzystane w danym roku budżetowym. Dyskutant podkreślił także konieczność uelastycznienia możliwości eksmitowania osób niepłacących czynszu, z lokalu socjalnego do lokalu o niższym standardzie. Spowoduje to dyscyplinowanie tych osób, które często czują się bezkarnie.

8. Wojciech Misiąg – Doradca Prezesa NIK, który zwrócił uwagę na niedofinansowanie samorządów w sytuacji nakładania na nie coraz to nowych zadań oraz potrzebę ustalenia rozsądnego podziału obowiązków w omawianej kwestii, pomiędzy państwem i gminami. Doradca Misiąg podkreślił, że przy planowaniu budowy lokali socjalnych nie można liczyć na jakikolwiek zwrot z takiej inwestycji. W związku z tym istotne jest ustalenie i przestrzeganie maksymalnego standardu (technicznego, wyposażenia, itp.) lokali socjalnych, ograniczającego ich koszty budowy i utrzymania. W. Misiąg wskazał także na nadmiar ustawowych uprawnień przysługujących osobom najuboższym, co powoduje ich „roszczeniowe” postawy. Z drugiej strony niedoszacowane są potrzeby na lokale socjalne, ustalane na podstawie złożonych wniosków, ponieważ osoby znajdujące się w najtrudniejszych sytuacjach są często niesamodzielne i niezaradne. Wymaga to zwiększenia zaangażowania i dociekliwości służb socjalnych.

9. Aleksandra Konieczna – zastępca dyrektora Zarządu Komunalnych Zasobów Lokalowych w Poznaniu, która powołała się na przykład osiedla Darzybór (36 mieszkań wybudowanych m.in. przy wsparciu finansowym). Pomimo pracy służb socjalnych i organizacji pozarządowej, mieszkańcy osiedla nie podejmują prób dalszej poprawy swojej sytuacji życiowej. Występowały nawet przypadki rezygnacji z pracy zarobkowej, w celu wykazania niskich dochodów, warunkujących przedłużania umów o najem lokalu socjalnego. A. Konieczna wskazała na potrzebę stworzenia instrumentów prawnych, ułatwiających służbom socjalnym mobilizowanie mieszkańców lokali socjalnych do aktywnej pracy zawodowej i poprawy dotychczasowych warunków życia.

Załącznik 5. Wykaz organów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Prezes Rady Ministrów
3. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
5. Minister Infrastruktury
6. Minister Finansów
7. Minister Pracy i Polityki Społecznej
8. Sejmowa Komisja Infrastruktury
9. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
10. Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
11. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
12. Senacka Komisja Budżetu i Finansów Publicznych
13. Senacka Komisja Rodziny i Polityki Społecznej
14. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej
15. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
16. Rzecznik Praw Obywatelskich
17. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego



Warszawa, dnia 21 stycznia 2011 roku

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

GN6/0800/1/KEW/9/11/561

Pan Stanisław Jarosz
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Stanisławie Wice Prezesie,

Odpowiadając na wystąpienie z dnia 14 stycznia br. znak: LLO-4101-06/2010 Nr ewid. 179/2010/P/10/151/LLO, przy którym przekazano „*Informację o wynikach kontroli pozyskiwania lokali i pomieszczeń mieszkalnych dla osób najuboższych*” z zaleceniem zapewnienia przez Ministra Finansów, a także Ministra Infrastruktury takiego poziomu wysokości dotacji budżetowych, kierowanych (poprzez Fundusz Dopłat) na wsparcie tworzenia lokali socjalnych i pomieszczeń dla najuboższych, aby możliwe było pełne osiągnięcie celów ustalonych w dniu 30 listopada 2010 r. przez Radę Ministrów w dokumencie pn. „*Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r.*”, uprzejmie informuję, co następuje.

Zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 251, poz. 1844, z późn. zm.) źródłem finansowego wsparcia tworzenia lokali socjalnych i pomieszczeń dla najuboższych jest Fundusz Dopłat, o którym mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej (Dz. U. Nr 230, poz. 1922, z późn. zm.).

Środki Funduszu Dopłat zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy tworzą m.in. środki z budżetu państwa - w wysokości określonej w ustawie budżetowej. Materiały do projektu ustawy budżetowej zgodnie z art. 138 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.) opracowują i przedstawiają Ministrowi Finansów dysponenti części budżetowych. Dysponentem części budżetowej 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa jest minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, tj. Minister Infrastruktury.

Jednocześnie pragnę zauważyć, że ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 257, poz. 1726) wprowadzono wydatkową regułę dyscyplinującą mówiącą o maksymalnym wzroście prognozowanych wydatków. Przepisy w zakresie stosowania przyjętej wydatkowej reguły dyscyplinującej dla budżetu państwa oraz prognozowania wydatków ujętych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa będą miały zastosowanie od dnia skierowania do Polski zaleceń, o których mowa w art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, do dnia ich uchylecia, czyli w okresie nałożenia na Polskę procedury nadmiernego deficytu.

Mając na uwadze tryb opracowywania i uchwalania budżetu państwa, Minister Finansów nie ma możliwości zrealizowania postulatu zapewnienia oczekiwanego poziomu dotacji dla Funduszu Dopłat, czy też na inne programy, gdyż ostateczna decyzja należy do Sejmu RP.

2 posłuch
Z upoważnienia Ministra Finansów
PODSEKRETARZ STANU
Dominik Radziwiłł



MINISTER INFRASTRUKTURY

Warszawa, dnia 21 stycznia 2011 r.

Cezary Grabarczyk

BS-WBSs-0911-1/11/147

**Pan
Jacek Jezierski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli**

Szanowny Panie Prezede,

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, z późn. zm.) przesyłam stanowisko do *Informacji o wynikach kontroli pozyskiwania lokali i pomieszczeń mieszkalnych dla osób najuboższych*, przekazanej pismem z dnia 18 stycznia 2011 r. znak: MK6-cg-0911-1/11.

Odnosząc się do wskazanych w *Informacji* działań, które w opinii Najwyższej Izby Kontroli powinny zostać podjęte przez Ministerstwo Infrastruktury (2.3. Uwagi końcowe i wnioski), chciałbym zwrócić uwagę, że rozpatrując problematykę niedostatecznej liczby lokali socjalnych, czy szerzej mieszkań przeznaczonych dla osób o dochodach niewystarczających na samodzielne zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, należy spojrzeć na ten problem w szerszej perspektywie zmian dokonujących się w polskim sektorze mieszkaniowym w okresie transformacji ustrojowej. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na wyraźne tendencje decentralizacyjne, wyrażające się przesunięciem środków i odpowiedzialności za prowadzenie polityki mieszkaniowej ze szczebla centralnego na szczebel samorządów gminnych. Podobne procesy nie są jedynie polską specyfiką, gdyż miały one miejsce w większości krajów obecnej Unii Europejskiej (początek decentralizacji w państwach zachodnioeuropejskich można datować na lata 70-te XX wieku). Jest to uzasadniony kierunek zmian, gdyż problemy mieszkaniowe mają swoją lokalną specyfikę, są wynikiem lokalnych uwarunkowań społecznych i gospodarczych oraz powinny być rozwiązywane metodami optymalnymi w danych warunkach lokalnych.

W tym kontekście gminy w Polsce już w 1990 roku otrzymały blisko 2-milionowy zasób mieszkań, za pomocą którego mogły realizować swoją lokalną politykę mieszkaniową. Znalazło to również wyraz w ustawodawstwie, które przekazało gminom główną odpowiedzialność za zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty lokalnej. Jednak podstawowym celem wielu samorządów było wyzbycie się zasobów w drodze sprzedaży

mieszkań dotychczasowym lokatorom, często za ułamek ich wartości rynkowej. Dodatkowo, gospodarując własnymi zasobami gminy nie implementowały racjonalnych metod polityki czynszowej pozwalających na utrzymanie zasobów mieszkaniowych bez konieczności dopłacania do ich eksploatacji bądź bezpośrednio z budżetu bądź z innych źródeł (np. wynajmu i sprzedaży lokali użytkowych).

Prowadząc politykę mieszkaniową, gminy stanęły przed poważnym problemem zapewnienia odpowiednich mieszkań osobom, którym ustawowo przysługuje prawo do lokalu socjalnego, ze względu na niskie dochody, ciężką sytuację życiową lub eksmisję z innych zasobów. Problem ten spowodowany jest zarówno brakiem odpowiednich zasobów mieszkaniowych, będący skutkiem wcześniejszych procesów prywatyzacyjnych, jak i brakiem środków na budowę nowych lub przystosowanie istniejących zasobów, co częściowo jest spowodowane także niedostatecznymi wpływami czynszowymi.

W tym kontekście, w obliczu poważnego problemu społecznego braku lokali dla osób najbardziej potrzebujących, który miał swoje negatywne konsekwencje również na funkcjonowanie komercyjnego rynku na wynajem (problemy z eksmisją niesolidnych najemców), państwo podjęło wysiłek pomocy gminom w tworzeniu odpowiednich zasobów mieszkań socjalnych. W latach 2004-2006 realizowano tzw. program pilotażowy, zgodnie z ustawą 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, z późn. zm.). Na podstawie doświadczeń wynikających z programu pilotażowego powstały systemowe rozwiązania, funkcjonujące do chwili obecnej na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 251, poz. 1844, z późn. zm.), z istotnymi modyfikacjami wprowadzonymi nowelizacją ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych oraz ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. Nr 39, poz. 309).

Poza wskazanym powyżej zakresem systemowego oddziaływania ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych..., uchwalona z inicjatywy rządu ustawa z 24 czerwca o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r. (Dz. U. Nr 123, poz. 835, z późn. zm.), będąca wyrazem jednego z priorytetowych działań rządu o charakterze interwencyjno-finansowym, zawiera nowe rozwiązania odnoszące się do rządowego programu pomocy gminom. W szczególności przepisy te przewidują okresowe (tj. w latach 2010-2011) zwiększenie intensywności wsparcia budżetowego gmin w powiązaniu z poszerzonym zakresem przedsięwzięć objętych pomocą państwa o wsparcie budownictwa mieszkań komunalnych dla osób poszkodowanych w wyniku powodzi.

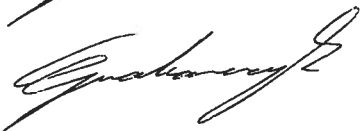
Konsekwencją inicjatywy rządowej, uznającej program wsparcia budownictwa dla najuboższych za jeden z dostępnych instrumentów pomocy finansowej dla osób poszkodowanych w wyniku powodzi w 2010 r., była decyzja o korekcie planu finansowego Funduszu Dopłat na 2010 r., zwiększającej, podobnie jak w roku poprzednim, limit kwalifikacji II edycji składania wniosków o kwotę 20 mln zł. Ogółem na sfinansowanie obu ubiegłorocznych edycji programu wsparcia budownictwa socjalnego przeznaczona została

kwota 40 mln zł (odpowiednio w 2009 r. – 45 mln zł), a zatem dwukrotnie więcej niż pierwotnie przewidywał to plan finansowy Funduszu Dopląt.

Wsparcie budownictwa dla najuboższych pozostanie priorytetem rządu również w najbliższych latach. W dniu 30 listopada 2010 r. Rada Ministrów przyjęła dokument pt. „*Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku*”, określającego podstawowe zasady polityki mieszkaniowej państwa w średniookresowej perspektywie. W części diagnostycznej ww. dokumentu wyraźnie podkreślono konieczność zmiany akcentów w polityce mieszkaniowej, poprzez zwiększenie wsparcia budownictwa dla najuboższych (w tym budownictwa socjalnego) kosztem budownictwa dla osób zamożniejszych (budownictwo własnościowe). W części narządziowej dokumentu przewidziano kontynuację obecnego programu wsparcia gmin w realizacji budownictwa socjalnego.

Praktycznym efektem powyższych deklaracji jest projekt budżetu państwa na 2011 roku, zgodnie z którym przewidziano na wsparcie przedsięwzięć mieszkaniowych przeznaczonych dla osób najuboższych kwotę 80 mln zł, z możliwością jej zwiększenia w przypadku pojawienia się oszczędności w innych programach mieszkaniowych realizowanych ze środków budżetowych.

Należy jednak podkreślić, że państwo powinno pełnić jedynie rolę regulacyjną i wspomagającą. Podstawowa odpowiedzialność za tworzenie zasobu lokali socjalnych, a także realizację programów społecznych i terapeutycznych kierowanych do mieszkańców tego zasobu spoczywa na samorządach gminnych, które powinny właściwie umieścić w ramach lokalnych priorytetów również problemy mieszkaniowe. Polityka mieszkaniowa realizowana na szczeblu lokalnym jest bowiem bardziej skuteczna, precyzyjna i efektywna, pozwala na uwzględnienie potrzeb i uwarunkowań, które zawsze mają specyficzny lokalny charakter. Oprócz oczekiwania jedynie na pomoc zewnętrzną, pochodzącą z budżetu państwa, gminy powinny poszukiwać metod na zwiększenie dochodów własnych, na przykład poprzez racjonalizację poziomu stawek czynszów w zasobach mieszkaniowych, przy jednoczesnym zapewnieniu uboższym najemcom przewidzianych w prawie odpowiednich mechanizmów osłonowych poprzez np.: dodatki mieszkaniowe, obniżki czynszów.

Z wyrazami szacunku


kwota 40 mln zł (odpowiednio w 2009 r. – 45 mln zł), a zatem dwukrotnie więcej niż pierwotnie przewidywał to plan finansowy Funduszu Dopląt.

Wsparcie budownictwa dla najuboższych pozostanie priorytetem rządu również w najbliższych latach. W dniu 30 listopada 2010 r. Rada Ministrów przyjęła dokument pt. *„Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku”*, określającego podstawowe zasady polityki mieszkaniowej państwa w średniookresowej perspektywie. W części diagnostycznej ww. dokumentu wyraźnie podkreślono konieczność zmiany akcentów w polityce mieszkaniowej, poprzez zwiększenie wsparcia budownictwa dla najuboższych (w tym budownictwa socjalnego) kosztem budownictwa dla osób zamożniejszych (budownictwo własnościowe). W części narządziowej dokumentu przewidziano kontynuację obecnego programu wsparcia gmin w realizacji budownictwa socjalnego.

Praktycznym efektem powyższych deklaracji jest projekt budżetu państwa na 2011 roku, zgodnie z którym przewidziano na wsparcie przedsięwzięć mieszkaniowych przeznaczonych dla osób najuboższych kwotę 80 mln zł, z możliwością jej zwiększenia w przypadku pojawienia się oszczędności w innych programach mieszkaniowych realizowanych ze środków budżetowych.

Należy jednak podkreślić, że państwo powinno pełnić jedynie rolę regulacyjną i wspomagającą. Podstawowa odpowiedzialność za tworzenie zasobu lokali socjalnych, a także realizację programów społecznych i terapeutycznych kierowanych do mieszkańców tego zasobu spoczywa na samorządach gminnych, które powinny właściwie umieścić w ramach lokalnych priorytetów również problemy mieszkaniowe. Polityka mieszkaniowa realizowana na szczeblu lokalnym jest bowiem bardziej skuteczna, precyzyjna i efektywna, pozwala na uwzględnienie potrzeb i uwarunkowań, które zawsze mają specyficzny lokalny charakter. Oprócz oczekiwania jedynie na pomoc zewnętrzną, pochodzącą z budżetu państwa, gminy powinny poszukiwać metod na zwiększenie dochodów własnych, na przykład poprzez racjonalizację poziomu stawek czynszów w zasobach mieszkaniowych, przy jednoczesnym zapewnieniu uboższym najemcom przewidzianych w prawie odpowiednich mechanizmów osłonowych poprzez np.: dodatki mieszkaniowe, obniżki czynszów.

Z wyrazami szacunku
