



LWR.430.001.2022
Nr ewid. 12/2022/I/21/001/LWR

Informacja o wynikach kontroli

**WYKONYWANIE ZADAŃ
Z ZAKRESU GOSPODARKI MIESZKANIOWEJ
PRZEZ GMINY W WOJEWÓDZTWIE DOLNOŚLĄSKIM**

DELEGATURA WE WROCŁAWIU

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Wykonywanie zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej przez gminy w województwie dolnośląskim

p.o. Dyrektor Delegatury NIK we Wrocławiu



Marcin Kaliński

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 05.04.2022

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	8
4. WNIOSKI.....	12
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	13
5.1. Realizacja przez gminy zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej.....	13
5.1.1. Warunki organizacyjno-prawne wykonywania zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej	13
5.1.2. Zmiany w zasobie mieszkaniowym gmin	14
5.1.3. Prowadzenie polityki czynszowej oraz dochodzenie należności czynszowych.....	17
5.1.4. Przeprowadzanie inwestycji, remontów oraz modernizacji w mieszkaniowym zasobie gminy	21
5.1.5. Utrzymywanie budynków komunalnych we właściwym stanie technicznym	22
5.1.6. Przyznawanie lokali komunalnych	29
5.1.7. Sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej	31
6. ZAŁĄCZNIKI	33
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	33
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	42
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	55
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	56

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Prawo budowlane	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – <i>Prawo budowlane</i> (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.);
ustawa o finansach publicznych	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o <i>finansach publicznych</i> (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.);
ustawa o gospodarce komunalnej	ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o <i>gospodarce komunalnej</i> (Dz. U. z 2021 r. poz. 679);
ustawa o gospodarce nieruchomościami (u.g.n.)	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o <i>gospodarce nieruchomościami</i> (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.);
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> (Dz. U. z 2022 r. poz. 623);
ustawa o rachunkowości	ustawa z dnia 29 września 1994 r. o <i>rachunkowości</i> (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.);
ustawa o samorządzie gminnym	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o <i>samorządzie gminnym</i> (Dz.U z 2022 r. poz. 559);
ustawa o zasadach kształtowania wynagrodzeń	ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o <i>zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami</i> (Dz. U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm.);
ustawa o zasobie mieszkaniowym	ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o <i>ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego</i> (Dz. U. z 2022 r. poz. 172);
rozporządzenie KOB	rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w <i>sprawie książki obiektu budowlanego</i> (Dz. U. Nr 120, poz. 1134);
mieszkaniowy zasób gminy	lokale służące do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, stanowiące własność gminy lub jednoosobowych spółek gminnych, którym gmina powierzyła realizację zadania własnego w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, z wyjątkiem społecznych inicjatyw mieszkaniowych, oraz lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów;
PINB	Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego;
Programy wieloletnie	Wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy – dokument uchwalany przez radę gminy na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o <i>zasobie mieszkaniowym</i> ;
Sp. z o.o.	spółka z ograniczoną odpowiedzialnością;
UM	urząd miasta;
UMiG	urząd miasta i gminy;
Zasady wynajmowania lokali	Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy – dokument uchwalany przez radę gminy na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o <i>mieszkaniowym zasobie gminy</i> .

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy zadania z zakresu gospodarki mieszkaniowej były realizowane przez gminy w sposób legalny, gospodarny oraz rzetelny?

Jednostki kontrolowane

Urzędy gmin (siedem)

Jednostki zarządzające gminnym zasobem mieszkaniowym (pięć)

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych (czyli do dnia 10 grudnia 2021 r.). Badania kontrolne obejmowały również działania i zdarzenia zaistniałe przed 1 stycznia 2018 r., w przypadkach gdy miały wpływ na działalność objętą kontrolą.

Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Ze względu na uwarunkowania historyczne dot. Dolnego Śląska w kontekście przejęcia ziem odzyskanych przez Polskę po 1945 r., w zasobach komunalnych gmin z terenu województwa znalazły się budynki, pochodzące z czasów przedwojennych (często wybudowane nawet przed 1900 r.), które przez wiele lat były zaniedbywane, lecz ciągle pozostają w eksploatacji. Pomimo podejmowania działań remontowych, zasoby takie cechują się znacznym stopniem dekapitalizacji. Problem ten jest szczególnie widoczny w mniejszych dolnośląskich miastach (liczących od ok. 10 do 25 tys. mieszkańców), które z uwagi na ww. uwarunkowania dysponują licznymi wiekowymi nieruchomościami. Możliwości finansowe tych miast nie pozwalają na pełne zaspokojenie potrzeb związanych z zapewnieniem należytego stanu posiadanych zasobów mieszkaniowych. Sytuacja ta stanowi barierę rozwojową, gdyż dysponowanie zasobem mieszkaniowym w zaawansowanym wieku oznacza właściwie nieustającą potrzebę ponoszenia nakładów w tym zakresie. W takim stanie rzeczy możliwości prowadzenia nowych inwestycji są mocno ograniczone. Dekapitalizacja zasobów mieszkaniowych utrudnia również przydzielanie lokali mieszkalnych osobom, które się o to ubiegają, gdyż posiadane nieruchomości nie odpowiadają obecnym standardom cywilizacyjnym. Z drugiej zaś strony oczekiwania społeczne wskazują na potrzebę rozwijania budownictwa komunalnego.

Infografika nr 1

Lokalizacja skontrolowanych gmin na terenie województwa dolnośląskiego



Źródło: opracowanie własne NIK.

WPROWADZENIE

Dotychczasowe kontrole NIK dotyczące tego obszaru wykazały, że gminy nie radzą sobie z prawidłową realizacją tego zadania. Wskazywane przez Izbę nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły m.in.: nieposiadania aktualnych podstawowych dokumentów regulujących sprawy związane z gospodarką komunalnym zasobem mieszkaniowym, niezaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnot samorządowych, technicznego utrzymania nieruchomości, wykonywania zaleceń wynikających z przeglądów technicznych, nieprowadzenia ksiąg obiektu budowlanego, czy też trudności w dochodzeniu należności czynszowych¹.

Zauważenia wymaga również kwestia gospodarowania mieszkaniowym zasobem w kontekście pandemii COVID-19. Dotyczy to w szczególności lokali mieszkalnych, gdzie do porządku prawnego wprowadzono rozwiązania związane z niemożnością przeprowadzania eksmisji lokatorów z mieszkań, co niewątpliwie mogło wpływać na skuteczność prowadzonych działań windykacyjnych przez gminy, a w konsekwencji przekładać się na w pełni prawidłowe gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gmin.

¹ Zobacz m.in.: Informacja o wynikach kontroli P/18/005 – „Wykonywanie przez gminy zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej”.

2. OCENA OGÓLNA

Skontrolowane gminy nie realizowały prawidłowo, rzetelnie i gospodarnie² przypisanych im zadań w zakresie gospodarowania posiadany zasobem mieszkaniowym. Środki przeznaczane przez gminy na wydatki związane z przeprowadzaniem inwestycji, remontów oraz modernizacji w gminnym zasobie mieszkaniowym stanowiły jedynie od 0,08% do 3,09% ich budżetów. Nie umożliwiała to w pełni wywiązywania się z zadania tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych oraz negatywnie wpływało na utrzymanie w należyłym stanie technicznym i estetycznym budynków w ponad 90% pochodzących sprzed 1945 r.

Tylko trzy z siedmiu skontrolowanych gmin realizowały należycie obowiązki wynikające z przepisów ustawy o zasobie mieszkaniowym. Pomimo że prawidłowe prowadzenie gospodarki zasobem mieszkaniowym przez gminy powinno odbywać się na podstawie Programów wieloletnich oraz Zasad wynajmowania lokali, to w dwóch gminach program ten nie był w pełni aktualny, a jedna z gmin nie przyjęła go w ogóle. Ponadto w czterech gminach częściowo nieaktualne były Zasady wynajmowania lokali.

Środki pozyskiwane przez gminy na podstawie ustalanych przez nie stawek czynszowych nie były wystarczające dla zapewnienia odtworzenia posiadanych zasobów mieszkaniowych. Wskazać przy tym należy również na trudności gmin w dochodzeniu należności czynszowych. W skontrolowanych gminach stwierdzono bowiem w latach 2018–2021³ wzrost zaległości z tego tytułu, łącznie o 4528,1 tys. zł, tj. o 22%. Wprawdzie we wszystkich skontrolowanych gminach podejmowane były działania windykacyjne dotyczące niezapłaconych czynszów, to w trzech gminach przebiegały one w sposób nierzetelny.

Sześć z siedmiu jednostek odpowiedzialnych za gospodarkę mieszkaniową nie wykonywało w pełni zaleceń dotyczących wykonania remontów i napraw sformułowanych w wyniku przeglądów technicznych budynków mieszkalnych. Stwierdzono także przypadki zaniechania przeprowadzania obowiązkowych okresowych kontroli stanu technicznego budynków w dwóch gminach, czym naruszano przepisy Prawa budowlanego. Nierzetelne wykonywanie zadań związanych z utrzymaniem zasobu mieszkaniowego doprowadziło także do sytuacji, w której stan techniczny kilkunastu skontrolowanych budynków stwarzał bezpośrednie niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia ludzkiego. Ponadto w sześciu gminach prowadzenie ksiąg obiektu budowlanego przebiegało niezgodnie z obowiązującymi przepisami w tym zakresie.

Proces przyznawania mieszkań w pięciu gminach przebiegał prawidłowo, a nieliczne nieprawidłowości stwierdzono w dwóch gminach. Pomimo zmniejszenia liczby osób oczekujących na przydział mieszkania komunalnego, skontrolowane gminy nie dysponowały wystarczającą liczbą lokali dla zaspokojenia wszystkich potrzeb mieszkaniowych. Z tego względu czas oczekiwania na przydział mieszkania był długi i wynosił średnio od 317 dni do ponad sześciu lat. Ponadto na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych wpływ miała sprzedaż lokali komunalnych przez gminy. Była ona prowadzona w pięciu gminach zgodnie z przepisami ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami oraz przyjętymi zasadami, a w dwóch gminach wystąpiły pojedyncze nieprawidłowości w tym zakresie. Niemniej NIK zauważa, że w sytuacji wyzbywania się zasobu komunalnego, przy braku znaczących inwestycji związanych z budową lub pozyskiwaniem nowych lokali komunalnych, zachodzi ryzyko wydłużenia czasu oczekiwania na przydział lokalu komunalnego.

Zadania z zakresu gospodarki mieszkaniowej przez kontrolowane gminy nie były realizowane w sposób prawidłowy, rzetelny i gospodarny

² Stwierdzone działania niegospodarne dotyczyły nieprawidłowości w ustalaniu czynszów oraz udzielaniu bonifikaty za sprzedaż mieszkań komunalnych.

³ Do 30 września 2021 r.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Nie w pełni prawidłowe dokumenty gminne związane z zarządzaniem zasobem komunalnym

Zasadniczym dokumentem gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym, którego opracowanie i uchwalenie należy do obowiązków gminy nałożonym przepisami *ustawy o zasobie mieszkaniowym* jest Program wieloletni. Dokument ten przyjęto w sześciu⁴ z siedmiu skontrolowanych gmin. Jednocześnie w dwóch gminach⁵, uchwalone Programy wieloletnie nie w pełni odpowiadały wymogom określonym w tej ustawie, nie obejmując prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego oraz planowanych pełnych kosztów jego eksploatacji. Cztery⁶ spośród siedmiu skontrolowanych gmin w kolejnym dokumencie dotyczącym gospodarowania zasobem mieszkaniowym, tj. Zasadach wynajmowania lokali, zawarły postanowienia niezgodne z regulacjami określonymi w *ustawie o zasobie mieszkaniowym* dotyczące, m.in.: warunków, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych; wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej stosowanie obniżek czynszu; warunków dokonywania zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach. [str. 13–14]

Skontrolowane gminy w swoim zasobie mieszkaniowym posiadały lokale w budynkach, które w 91,3% powstały jeszcze przed 1945 r.

Zmniejszenie stanu gminnego zasobu mieszkaniowego

Zasób mieszkaniowy skontrolowanych gmin uległ zmniejszeniu z 8190 lokali w 2018 r. do 7265 lokali w 2021 r. (łącznie o 11,3%). Dotyczyło to przede wszystkim mieszkań komunalnych w budynkach z większym udziałem gminy (o 22%), głównie na skutek sprzedaży tych mieszkań. Jednocześnie w pięciu z siedmiu gmin udostępniono jedynie 23 lokale mieszkalne, pozyskane w wyniku działań polegających na adaptacji dotychczasowych lokali użytkowych lub podziale lokali mieszkalnych na mniejsze. [str. 14–16]

Zróżnicowane stawki czynszowe w gminach

W pięciu skontrolowanych gminach ustalanie stawek czynszowych odbywało się zgodnie z zasadami określonymi w Programach wieloletnich i Zasadach wynajmowania lokali, natomiast w dwóch gminach⁷ wystąpiły nieprawidłowości w zakresie ustalania właściwych stawek czynszowych za mieszkania komunalne.

W sześciu⁸ z siedmiu skontrolowanych gmin podnoszono stawki czynszowe, a według stanu na dzień 30 września 2021 r. kształtowały się one pomiędzy 2,38 zł a 6,85 zł za 1m² powierzchni. Tak przyjęte wielkości stawek czynszowych stanowiły odpowiednio od 0,6% do 1,6% wartości odtworzeniowej lokali mieszkalnych. Zauważyć przy tym należy, że ustalone na tym poziomie wysokości stawek czynszowych nie gwarantowały gminom odtworzenia posiadanej substancji mieszkaniowej. [str. 17–19]

⁴ Gminy: Bolków; Jawor; Góra; Kudowa-Zdrój; miejska Złotoryja i miasto Boguszów-Gorce.

⁵ Gminy: Bolków i Jawor.

⁶ Gminy: Bolków; Jawor; Góra i miejska Kamienna Góra.

⁷ Gminy: Jawor i Kudowa-Zdrój.

⁸ Gminy: Bolków; Jawor; Góra; Kudowa-Zdrój; miejska Złotoryja i miejska Kamienna Góra.

We wszystkich kontrolowanych gminach dochodzono należności z tytułu niezapłaconych zaległości czynszowych. Jednakże w czterech⁹ na siedem skontrolowanych gmin działania te były nieprawidłowe. Działania te nie były także w pełni skuteczne, gdyż należności z tytułu niezapłaconych czynszów w latach 2018–2021¹⁰ wzrosły łącznie z 20 144,7 tys. zł do 24 672,8 tys. zł (o 22%). Kierownicy skontrolowanych jednostek wskazywali, że na skuteczność działań w zakresie dochodzenia należności czynszowych istotny wpływ wywarła m.in. pandemia COVID-19 i wprowadzone regulacje¹¹ wyłączające możliwość wykonywania tytułów wykonawczych nakazujących opróżnienie lokalu mieszkalnego. Powodowało to, że część osób posiadających zadłużenie przestało poczuwać się do obowiązku płatności zaległości czynszowych. [str. 19–21]

Nie w pełni skuteczne dochodzenie należności z tytułu niezapłaconych czynszów

Gminy na wydatki związane z przeprowadzaniem inwestycji, remontów oraz modernizacji w gminnym zasobie mieszkaniowym przeznaczały, w okresie objętym kontrolą, od 0,08% do 3,09% swojego budżetu. Sześć¹² z siedmiu kontrolowanych gmin, w latach 2018–2021¹³, na przeprowadzanie inwestycji, remontów oraz modernizacji w komunalnym zasobie mieszkaniowym przeznaczało środki w wysokości niższej niż zaplanowane w Programach wieloletnich.

Niewystarczające wydatki na inwestycje, remonty oraz modernizacje

NIK zauważa przy tym, że potrzeby remontowe określone w Programach wieloletnich najczęściej dotyczą niezbędnych i najpilniejszych robót, a rzeczywiste potrzeby pozwalające na doprowadzenie posiadanego zasobu mieszkaniowego do właściwego standardu i utrzymania zasobu mieszkaniowego w odpowiednim standardzie znacznie przekraczają możliwości finansowe gmin. [str. 21–22]

Gminy w sposób nieprawidłowy realizowały obowiązki wynikające z *Prawa budowlanego*, w tym przede wszystkim z obowiązku utrzymywania obiektów budowlanych w należytym stanie technicznym i estetycznym, a także przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego budynków oraz prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych. W wyniku kontroli ustalono, że:

Nie w pełni prawidłowe wywiązywanie się gmin z obowiązku utrzymywania obiektów budowlanych w należytym stanie technicznym i estetycznym

- w trzech gminach¹⁴ stan techniczny 13 budynków stwarzał zagrożenie dla życia i zdrowia osób w nich przebywających, o czym NIK poinformowała kierowników jednostek kontrolowanych;
- w sześciu gminach¹⁵ nieprawidłowo i nierzetelnie prowadzono księgi obiektu budowlanego;

⁹ Gminy: Bolków, miasto Boguszów-Gorce, miejska Kamienna Góra i miejska Złotoryja.

¹⁰ Do 30 września 2021 r.

¹¹ Art. 15z ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.).

¹² Gminy: miejska Kamienna Góra, Bolków, miasto Boguszów-Gorce, Jawor, miejska Złotoryja i Kudowa-Zdrój.

¹³ Do 30 września 2021 r.

¹⁴ Gminy: Bolków, Góra i miejska Złotoryja.

¹⁵ Gminy: Bolków, miasto Boguszów-Gorce, Góra, Jawor, miejska Kamienna Góra i Kudowa-Zdrój.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

- w dwóch gminach¹⁶, w okresie objętym kontrolą, w ogóle lub z opóźnieniem zlecano wymagane przepisami *Prawa budowlanego* okresowe kontrole i przeglądy stanu technicznego budynków;
- w sześciu gminach¹⁷ nieprawidłowo dokumentowano przeprowadzone kontrole stanu technicznego budynków;
- w jednej gminie¹⁸ nie zrealizowano w terminie decyzji wydanych przez PINB w związku z nieodpowiednim stanem technicznym trzech obiektów należących do gminnego zasoby mieszkaniowego;
- w sześciu gminach¹⁹ nie w pełni zrealizowano zalecenia z kontroli stanu technicznego budynków. [str. 22–29]

Problemy z pustostanami w zasobie komunalnym

Istotną kwestią w obszarze gospodarowania zasobem mieszkaniowym gmin pozostawała liczba pustostanów, które w trzech²⁰ z siedmiu kontrolowanych gminach stanowiły od 6,6% do 10,4% całości zasobu mieszkaniowego. Były to w części mieszkania oczekujące na remont, ale także w wielu przypadkach dotyczyło to lokali w kamienicach, które ze względu na stan techniczny zostały wyłączone z użytkowania i przeznaczone zostały do rozbiórki. W obu tych sytuacjach przywrócenie do użytkowania lokali mieszkaniowych bądź ich rozbiórka wymagały poniesienia przez gminy wysokich nakładów finansowych. Ponadto w przypadku jednej gminy²¹ zarówno urząd jak i spółka zarządzająca w jej imieniu gminnym zasobem mieszkaniowym nie miała aktualnych informacji na temat liczby posiadanych pustostanów. [str. 16–17]

Na ogół prawidłowa sprzedaż mieszkań komunalnych

Sprzedaż lokali mieszkalnych w pięciu skontrolowanych gminach realizowano prawidłowo, tj. w oparciu o przepisy ustawy *o gospodarce nieruchomościami* oraz stosowne uchwały rady miejskiej. Jednakże w dwóch skontrolowanych gminach²² stwierdzono nieprawidłowości w dokonanej sprzedaży mieszkań z zasobu komunalnego gminy. Dotyczyły one nieprawidłowego naliczenia wynikającej z przepisów ustawy *o gospodarce nieruchomościami* bonifikaty od ceny sprzedawanego dotychczasowemu najemcy lokalu mieszkalnego. [str. 17]

Niepełne zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych przez gminy

Skontrolowane gminy nie zaspokajały w pełni potrzeb mieszkaniowych swoich mieszkańców. Łącznie w objętych kontrolą jednostkach na mieszkanie komunalne lub lokal socjalny oczekiwało 604 ubiegających się, a okres przydziału mieszkania z zasobu komunalnego wynosił od 317 dni do ponad sześciu lat. Przyczyną tego stanu był brak dostępnego zasobu mieszkaniowego w gminach, wynikający z możliwości finansowych gmin pozwalających na jego zwiększenie. [str. 29–30]

¹⁶ Gminy: Jawor i miejska Kamienna Góra.

¹⁷ Gminy: Bolków, miasto Boguszów-Gorce, Góra, Jawor, miejska Kamienna Góra i Kudowa-Zdrój.

¹⁸ Gmina miejska Kamienna Góra.

¹⁹ Gminy: Bolków, miasto Boguszów-Gorce, Góra, miejska Kamienna Góra, Kudowa-Zdrój i miejska Złotoryja.

²⁰ Gminy: miasto Boguszów-Gorce; Bolków oraz miejska Złotoryja.

²¹ Miasto Boguszów-Gorce.

²² Gminy: Jawor oraz Kudowa-Zdrój.

Przyznawanie mieszkań z zasobu komunalnego przebiegało w pięciu gminach prawidłowo i zgodnie z kryteriami określonymi w obowiązujących w nich Zasadach wynajmowania lokali. Stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości w dwóch gminach²³ dotyczyły niewłaściwej weryfikacji warunków lokalowych, sytuacji dochodowej lub prawa do innego lokalu mieszkalnego wnioskodawców oraz nieokreślenia w umowie najmu wymaganych prac remontowych, w przypadku lokali komunalnych, w których konieczne było ich przeprowadzenie.

Stwierdzone nieprawidłowości polegające na nieprzestrzeganiu wewnętrznych uregulowań w powyższym zakresie wskazywać mogą na nieuprawnioną dowolność postępowania, która zaliczana jest przez NIK do katalogu działań zawierających możliwość powstawania mechanizmów korupcyjnych²⁴. [str. 30]

Realizacja zadań z zakresu gospodarki zasobami mieszkaniowymi w kontrolowanych gminach została zorganizowana w zróżnicowany sposób. W dwóch przypadkach obszarem tym zajmował się bezpośrednio sam urząd²⁵, w dwóch kolejnych przypadkach oprócz urzędu²⁶ część zadań wykonywały samorządowe zakłady budżetowe²⁷, a w pozostałych trzech przypadkach oprócz urzędu²⁸ część zadań realizowały samorządowe spółki komunalne²⁹. Różnice w organizacji prowadzenia gospodarki zasobami mieszkaniowymi nie miały wpływu na kontrolowaną działalność, w szczególności bez względu na przyjętą organizację nie ustrzeżono się nieprawidłowości o podobnym charakterze, np. w zakresie nieprawidłowego prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych czy też braku realizacji wymaganych napraw i remontów budynków. Nie stwierdzono przy tym przypadków nieprawidłowego kształtowania wynagrodzeń członków organów kontrolowanych spółek komunalnych. [str. 31–32]

W prowadzonej przez gminy działalności w zakresie gospodarowania zasobami mieszkaniowymi ujawniono w dwóch jednostkach³⁰ naruszenia przepisów ustawy *o rachunkowości*. Polegały one na nieprawidłowym dokonywaniu odpisów aktualizacyjnych należności z tytułu zaległości czynszowych oraz braku opisu w Polityce rachunkowości systemu informatycznego wykorzystywanego do prowadzenia ksiąg rachunkowych. [str. 32]

Co do zasady prawidłowe przyznawanie mieszkań komunalnych

Organizacja wykonywania zadań z zakresu gospodarowania zasobami mieszkaniowymi

Naruszenie przepisów o rachunkowości

²³ Gminy: Bolków i Jawor.

²⁴ Zob. *Zagrożenie korupcją w świetle wyników kontroli NIK opublikowanych w latach 2016–2020* (<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-zapobieganiu-korupcji-2020.html>).

²⁵ UMiG w Górze i UM w Kudowie-Zdroju.

²⁶ UM w Bolkowie i UM w Jaworze.

²⁷ Zakład Gospodarki Komunalnej w Bolkowie oraz Zarząd Lokalami Komunalnymi w Jaworze.

²⁸ UM w Boguszowie-Gorcach; UM w Kamiennej Górze oraz UM w Złotoryi.

²⁹ Zakład Gospodarki Mieszkaniowej sp. z o.o. w Boguszowie-Gorcach; Spółka Mieszkaniowa sp. z o.o. w Kamiennej Górze i Rejonowe Przedsiębiorstwo Komunalne sp. z o.o. w Złotoryi.

³⁰ UM w Boguszowie-Gorcach oraz Zakład Gospodarki Komunalnej w Bolkowie.

4. WNIOSKI

Samorządy gminne Mając na uwadze nieprawidłowości ujawnione w toku niniejszej kontroli NIK wskazuje na potrzebę:

- 1) aktualizowania Programów wieloletnich i Zasad wynajmowania lokali, z uwzględnieniem zmian przepisów prawa powszechnie obowiązującego w aspekcie zmieniającej się sytuacji społeczno-gospodarczej w gminach;
- 2) podejmowania działań zapewniających utrzymywanie gminnego zasobu mieszkaniowego na właściwym poziomie technicznym i estetycznym z uwzględnieniem efektywnej polityki czynszowej i windykacyjnej, a także możliwości pozyskiwania na ten cel środków pochodzących ze źródeł zewnętrznych;
- 3) wprowadzenia mechanizmów zapewniających prawidłowe prowadzenie ksiąg obiektów budowlanych, a także terminowe i w pełni rzetelne wykonywanie oraz dokumentowanie okresowych kontroli stanu technicznego i estetycznego budynków wchodzących w skład gminnego zasobu mieszkaniowego.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Realizacja przez gminy zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej

5.1.1. Warunki organizacyjno-prawne wykonywania zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej

Skontrolowane gminy w większości wywiązały się z obowiązku opracowania i uchwalenia kluczowego dokumentu dla realizacji polityki mieszkaniowej jakim jest Program wieloletni. Obowiązek opracowania i uchwalenia kolejnego dokumentu istotnego dla rzetelnej realizacji zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej, tj. Zasad wynajmowania lokali, został spełniony we wszystkich skontrolowanych gminach.

Niemniej jednak w jednej z siedmiu skontrolowanych gmin³¹, w okresie objętym kontrolą, nie opracowano i nie uchwalono Programu wieloletniego, a w dwóch kolejnych gminach³² obowiązujące Programy wieloletnie nie obejmowały wszystkich elementów wymaganych przepisami prawa, tj.: prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego oraz planowanych pełnych kosztów jego eksploatacji. Skutkiem tego gminy te prowadziły gospodarkę swoimi zasobami mieszkaniowymi bez kluczowego dokumentu lub na podstawie niepełnego dokumentu regulującego podstawowe kwestie w tym obszarze.

Ponadto w czterech gminach³³ stwierdzono, że stosowane Zasady wynajmowania lokali nie zawierały wszystkich obligatoryjnych elementów wymaganych przepisami prawa. Braki te dotyczyły, m.in.: warunków, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych; wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej stosowanie obniżek czynszu; warunków dokonywania zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach.

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

Przykłady

Burmistrz Miasta Kamienna Góra nie podjął działań w celu przygotowania i przedłożenia Radzie Miejskiej projektu wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym, przez co gmina nie realizowała obowiązku wynikającego z art. 21 ust. 1 i 2 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy.

W **Urzędzie Miejskim w Bolkowie** opracowano Wieloletnie programy, które nie regulowały wszystkich kwestii wskazanych w art. 21 ust. 2 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy, tj.:

- nie wskazywały prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach (do 21 kwietnia 2019 r. – również z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne), co stanowiło naruszenie art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy;
- wieloletni program na lata 2018–2023 nie wskazał planowanych kosztów bieżącej eksploatacji oraz kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także kosztów inwestycyjnych, co stanowiło naruszenie art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy.

³¹ Gmina miejska Kamienna Góra.

³² Gminy: Bolków i Jawor.

³³ Gminy: Bolków; Jawor; Góra imiejska Kamienna Góra.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Burmistrz Miasta Kamienna Góra nie podjął działań w celu przygotowania i przedłożenia Radzie Miejskiej projektu zmian w Zasadach wynajmowania lokali, które nie zawierały następujących, wymaganych ustawą, elementów: [1] wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej stosowanie obniżek czynszu (art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy); [2] warunków dokonywania zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach (art. 21 ust. 3 pkt 4 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy); [3] warunków, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności (art. 21 ust. 3 pkt 6a ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy); [4] zasady przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b (art. 21 ust. 3 pkt 6b ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy); [5] określonych w lokalnym programie rewitalizacji, działań prowadzących do zapobieżenia wykluczeniu mieszkańców obszaru rewitalizacji z możliwości korzystania z pozytywnych efektów procesu rewitalizacji, w szczególności w zakresie zasad ustalania wysokości czynszów (art. 21 ust. 3a ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy).

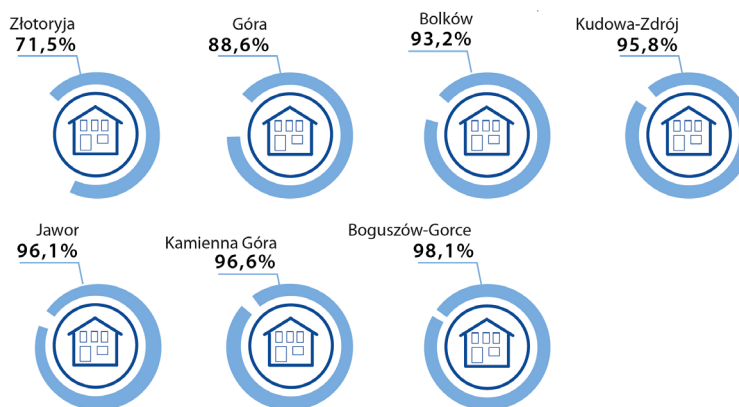
Zmiany zachodzące
w komunalnych zasobach
mieszkaniowych

5.1.2. Zmiany w zasobie mieszkaniowym gmin

Skontrolowane gminy w swoim zasobie mieszkaniowym posiadały lokale w budynkach, które w 91,3% powstały jeszcze przed 1945 r. Najmłodszym zasobem dysponowała gmina miejska Złotoryja, gdzie budynki sprzed 1945 r. stanowiły 71,5%, a najstarszym Boguszów-Gorce z udziałem 98,1%.

Infografika nr 2

Udział budynków mieszkalnych wybudowanych przed 1945 r. w gminnym zasobie mieszkaniowym



Źródło: opracowanie własne NIK.

W latach 2018–2021³⁴ gminy zmniejszyły posiadany zasób mieszkaniowy z 8190 lokali do 7265 lokali³⁵ (tj. o 11,3%), co do zasady było zgodne z założeniami wynikającymi z Programów wieloletnich. Zmniejszenia te dotyczyły przede wszystkim mieszkań w budynkach z większościami udziałem gminy (łącznie o ok. 21,9%, tj. o 738 mieszkań, zmniejszenie nastąpiło we wszystkich gminach), a także mieszkań w budynkach

³⁴ Do 30 września 2021 r.

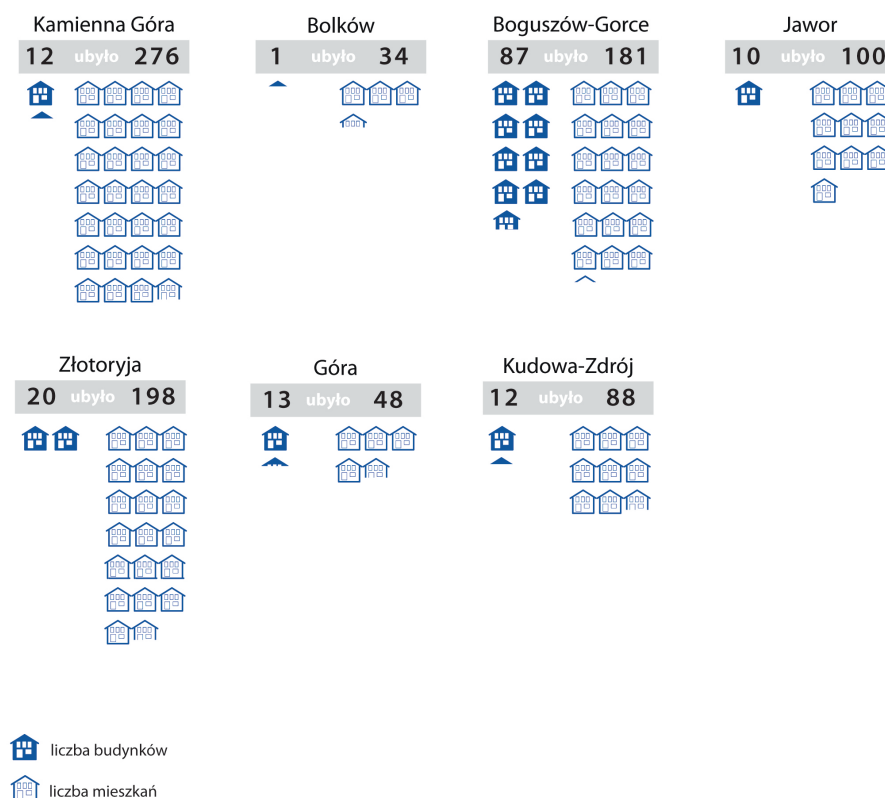
³⁵ Z czego: 932 sprzedano, 16 wyłączono z użytkowania oraz jednocześnie utworzono 23 lokale.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

będących w całkowitej własności gminy (łącznie o 7,0%, tj. o 111 lokali, zmniejszenie nastąpiło we wszystkich gminach) oraz mieszkań w budynkach z mniejszościowym udziałem gminy (łącznie o 2,3%, tj. 76 mieszkań, zmniejszenie nastąpiło w czterech gminach).

Infografika nr 3

Zmiana (spadek) liczby budynków komunalnych w kontrolowanych gminach w latach 2018–2021 (do 30 września)



Źródło: opracowanie własne NIK.

Zmniejszenie zasobu mieszkaniowego było skutkiem sprzedaży mieszkań komunalnych, a także wyłączeń z użytkowania lokali. Sprzedaż mieszkań została zaplanowana w Programach wieloletnich przez wszystkie gminy i w okresie objętym kontrolą wyniosła 932 lokale mieszkalnych. Natomiast wyłączenie z eksploatacji objęło 16 lokali w dwóch kontrolowanych gminach³⁶ i wynikało z ich stanu technicznego. Jednocześnie w pięciu gminach³⁷ zwiększono zasób mieszkaniowy o 23 lokale na wskutek adaptacji dotychczasowych lokali użytkowych lub podziału lokali mieszkalnych na mniejsze. Ponadto dwie gminy podejmowały wstępne działania w zakresie inwestycji w nowe lokale mieszkalne w ramach społecznej inicjatywy mieszkaniowej.

Przyczyny zmniejszenia zasobów mieszkaniowych

³⁶ Gminy: miasto Boguszów-Gorce (dziewięć lokali) i miejska Kamienna Góra (siedem lokali).

³⁷ Gminy: miasto Boguszów-Gorce (sześć lokali); Bolków (cztery lokale); Góra (dziewięć lokali); Jawor (dwa lokale) oraz Kudowa-Zdrój (dwa lokale).

Przykłady

Gmina Kudowa-Zdrój w dniu 20 października 2021 r. wraz z 17 gminami województwa dolnośląskiego oraz Krajowy Zasób Nieruchomości, zawarły społeczną inicjatywę mieszkaniową w formie spółki z o.o. z siedzibą w Kłodzku. Zgodnie z jej umową w ramach realizacji wykazanego celu spółka zrealizuje do 2029 r. m.in. przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane w gminie Kudowa-Zdrój, na nieruchomości, która zostanie uprzednio wniesiona aportem do spółki przez gminę; w wyniku realizacji tej inwestycji planuje się utworzenie 60 lokali mieszkalnych, przy czym co najmniej 80% powierzchni użytkowej mieszkań będą stanowiły mieszkania na wynajem, a przydział lokali mieszkalnych poprzedzi przeprowadzenie naboru przez gminę, która przekaże Spółce listę najemców z wnioskami o zawarcie umowy najmu.

Urząd Miejski w Jaworze w 2021 r. pozyskał z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa 2240,0 tys. zł na przejęcie udziałów w Społecznej Inicjatywie Mieszkaniowej – Towarzystwie Budownictwa Społecznego „TBS” sp. z o.o. z siedzibą w Kamiennej Górze. Wskazany wkład pieniężny do TBS, wspierał realizację budowy zespołu wielorodzinnej zabudowy mieszkaniowej przy ul. Mickiewicza 45 w Jaworze, w wyniku której planowano pozyskać 80 nowych mieszkań. Na podstawie zawartych umów, najemców nowo wybudowanych mieszkań ma wskazywać Gmina, a planowany termin zakończenia inwestycji zaplanowano na I kwartał 2025 r.

Problemy z pustostanami w zasobie komunalnym

We wszystkich skontrolowanych gminach stwierdzono pustostany, które w czterech z nich stanowiły nie więcej niż 3,4% całości gminnego zasobu mieszkaniowego³⁸, natomiast w trzech kolejnych ich udział wynosił od 6,6% do 10,4% posiadanego zasobu mieszkaniowego³⁹. W okresie objętym kontrolą liczba takich lokali zmalała w trzech gminach⁴⁰ o łącznie 13 lokali oraz jednocześnie wzrosła w trzech kolejnych gminach⁴¹ o 73 lokale. Były to w części mieszkania oczekujące na remont, ale także w wielu przypadkach dotyczyło to lokali w kamienicach, które ze względu na stan techniczny zostały wyłączone z użytkowania i przeznaczone zostały do rozbiórki. W obu tych sytuacjach przywrócenie do użytkowania lokali mieszkalnych bądź ich rozbiórka wymagały poniesienia przez gminy wysokich nakładów finansowych. Ponadto w przypadku jednej gminy zarówno urząd jak i spółka zarządzająca w jej imieniu gminnym zasobem mieszkaniowym nie miały aktualnych informacji na temat liczby posiadanych pustostanów.

Przykład

Zarząd Gospodarki Mieszkaniowej sp. z o.o. w Boguszowie-Gorcach nie posiadał danych o liczbie wolnych mieszkań w zarządzanym zasobie gminy w latach 2018–2021 oraz nie prowadził bieżącej ewidencji danych o takich lokalach dla potrzeb zarządzania gminnym zasobem mieszkaniowym. Miało to miejsce w sytuacji, gdy Spółka zobowiązana była do prowadzenia bieżącej

³⁸ Kamienna Góra – 1,3% pustostanów; Kudowa-Zdrój – 2,5% pustostanów oraz Jawor – 3,4% pustostanów i Góra – 3,4% pustostanów.

³⁹ Boguszów-Gorce – 6,6% pustostanów; Bolków – 6,8% pustostanów oraz Złotoryja – 10,4% pustostanów.

⁴⁰ Gminy: Miejska Kamienna Góra (zmniejszenie o trzy pustostany); Góra (zmniejszenie o jeden pustostan) oraz Kudowa-Zdrój (zmniejszenie o dziewięć pustostanów).

⁴¹ Gminy: Bolków (wzrost dziewięć pustostanów); Jawor (wzrost o 28 pustostanów); Miejska Złotoryja (wzrost o 36 pustostanów).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

weryfikacji stanu przyjętego zasobu komunalnego oraz do bieżącego kontrolowania i dozoru pustostanów. Szczegółowe zadania w tym zakresie zostały określone w załączniku nr 1 i 2 do umowy o zarządzaniu. Ustalenie faktycznej (bieżącej) liczby pustych lokali w zasobie mieszkaniowym gminy było możliwe dopiero na podstawie sporządzonej przez pracowników ZGM, w związku z kontrolą NIK, odrębnej analizy.

Sprzedaż 932 lokali mieszkalnych w większości skontrolowanych gmin realizowano prawidłowo, tj. w oparciu o przepisy ustawy *o gospodarce nieruchomościami* oraz stosowne uchwały rady miejskiej. Jednak w dwóch kontrolowanych gminach⁴² stwierdzono nieprawidłowości w procesie dokonywania sprzedaży mieszkań z zasobów komunalnych gmin. Dotyczyły one nieprawidłowego naliczenia bonifikaty od ceny sprzedawanego dotychczasowemu najemcy lokalu mieszkaniowego.

Nieprawidłowości stwierdzone w procesie sprzedaży mieszkań

Przykłady

W **Jaworze** przy sprzedaży bezprzetargowej jednego lokalu mieszkalnego udzielono 85% bonifikaty na rzecz dotychczasowego najemcy, obliczonej od ceny lokalu mieszkalnego wraz z udziałem w nieruchomości pomniejszonej o wartość nakładów poniesionych przez najemcę. W konsekwencji udzieloną bonifikatę zaniżono o 148,8 tys. zł. Stanowiło to naruszenie art. 68 ust. 1 *u.g.n.* nakazującego udzielenie bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 ww. ustawy.

W **Kudowie-Zdroju** w przypadku sprzedaży sześciu lokali w drodze bezprzetargowej dokonanej w latach 2018–2021, udzielono bonifikaty wyłącznie od ceny lokali, tj. z naruszeniem uchwały w sprawie sprzedaży lokali w związku nieuwzględnieniem przepisów art. 68 ust. 1 pkt 7 i art. 68 ust. 1a *u.g.n.*, wskazujących, że bonifikata obejmuje cenę lokalu, w tym cenę udziału w prawie własności gruntu. Nieustalenie należnej bonifikaty od ceny udziału w prawie własności gruntu skutkowało zawyżeniem ceny sprzedaży tych lokali łącznie o 7,0 tys. zł.

5.1.3. Prowadzenie polityki czynszowej oraz dochodzenie należności czynszowych

We wszystkich gminach obowiązujące stawki czynszowe były ustalone na poziomie, który nie pozwalał na uzyskanie dochodów pozwalających na utrzymanie zasobu mieszkaniowego na właściwym poziomie. Jednocześnie zaległości czynszowe ogółem w okresie objętym kontrolą wzrosły, a obowiązujące ograniczenia związane z epidemią COVID-19 utrudniały działania gmin w celu ich zmniejszenia.

Zróżnicowane stawki czynszowe w gminach

W latach 2018–2021⁴³ podstawowe stawki czynszu na 1m² powierzchni lokalu mieszkalnego w jednej gminie nie zmieniły się, a w sześciu pozostałych wzrosły od 6,0% do 49,6%.

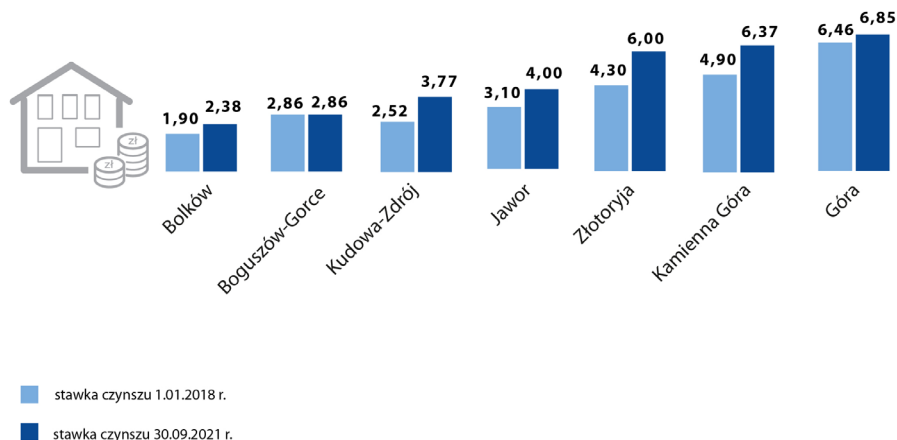
⁴² Gmina: Jawor oraz Kudowa-Zdrój.

⁴³ Do 30 września 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 4

Zmiana podstawowych stawek czynszowych za 1m² w okresie objętym kontrolą



Źródło: opracowanie NIK.

Według stanu na dzień 30 września 2021 r. w skontrolowanych gminach obowiązująca stawka czynszowa za 1m² stanowiła od 0,6% do 1,6%⁴⁴ wartości odtworzeniowej tych lokali mieszkalnych⁴⁵. Zauważyć przy tym należy, że ustalane na tym poziomie wysokości stawek czynszowych nie gwarantowały gminom odtworzenia posiadanej substancji mieszkaniowej.

Nieprawidłowości w zakresie ustalania stawek czynszowych

W większości kontrolowanych gmin ustalanie stawek czynszowych odbywało się zgodnie z zasadami określonymi w Programach wieloletnich i Zasadach wynajmowania lokali, z wyjątkiem dwóch gmin⁴⁶, gdzie wystąpiły nieprawidłowości w tym zakresie.

Przykłady

Zarząd Lokalami Komunalnymi w Jaworze w przypadku pięciu umów najmu lokali mieszkalnych (spośród 20 badanych) nie dokonał zmian umów inwestorskich w zakresie terminów wykonania robót. W przypadku sześciu umów najmu dla lokali, pomimo wskazania przez Urząd Miejski w Jaworze na konieczność remontu lokalu, nie uwzględniano w nich tej okoliczności oraz nie określono terminu wykonania prac remontowych. Ponadto w naliczeniach opłat czynszowych za dwa najmowane lokale nie zastosowano przysługującej dla danego lokalu obniżenia lub podwyższenia stawki bazowej czynszu o 5%, co skutkowało nieprawidłowym naliczeniem czynszu. Łącznie z ww. tytułów nieprawidłowo naliczony czynsz wyniósł 9,4 tys. zł.

W **gminie Bolków** w wyniku badania obejmującego 20 umów w zakresie prawidłowości naliczania należnej wysokości czynszu najmu lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- w siedmiu umowach najmu socjalnego (wszystkie badane) zawyżono należną stawkę czynszu, przyjmując stawkę na poziomie 0,71 zł, wyliczoną jako połowę z 60% stawki bazowej czynszu najmu wynoszącej 2,38 zł. Było to niezgodne z art. 23 ust. 4 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy, sto-

⁴⁴ Gminy: Bolków (0,6%); miasto Boguszków-Gorce (0,7%); Kudowa-Zdrój (0,9%); Jawor (1,0%); miejska Złotoryja (1,4%); miejska Kamienna Góra (1,5%) i Góra (1,6%).

⁴⁵ Wartość odtworzeniowa za 1 m² według stanu na 30 września 2021 r. wyniosła dla województwa dolnośląskiego z wyłączeniem miasta Wrocław – 4996,00 zł/m² (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 4431).

⁴⁶ Gminy Jawor oraz Bolków.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

sownie do którego stawka czynszu w przypadku najmu socjalnego lokalu nie mogła przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w mieszkaniowym zasobie gminy. Zgodnie z Wieloletnimi programami stawka ta powinna zostać wyliczona jako połowa z 40% stawki bazowej do 14 lipca 2021 r. oraz jako połowa z 50% stawki bazowej po tej dacie;

- czterem najemcom w ramach najmu socjalnego od 15 lipca 2021 r. nie zmieniono wysokości należnego czynszu, co było niezgodne z zarządzeniami w sprawie stawki bazowej w związku z § 5 ust. 8 Wieloletniego programu na lata 2021–2026, który wskazywał, że czynniki podwyższające i obniżające wartość użytkową lokali nie dotyczyły lokali objętych najmem socjalnym (osobom tym podwyższano stawkę czynszu zgodnie z wcześniej obowiązującymi regulacjami w tym zakresie);
- w ramach dwóch umów najmu nie podwyższono stawki bazowej czynszu o 30% w związku z wyposażeniem lokalu mieszkalnego, od którego zależała ta stawka, co było niezgodne z zarządzeniami w sprawie stawki bazowej w związku z Wieloletnimi programami (dokumenty te przewidywały, że powyższe stanowiło przesłanki podniesienia stawki czynszu najmu danego lokalu o 30% stawki bazowej czynszu najmu lokalu mieszkalnego).

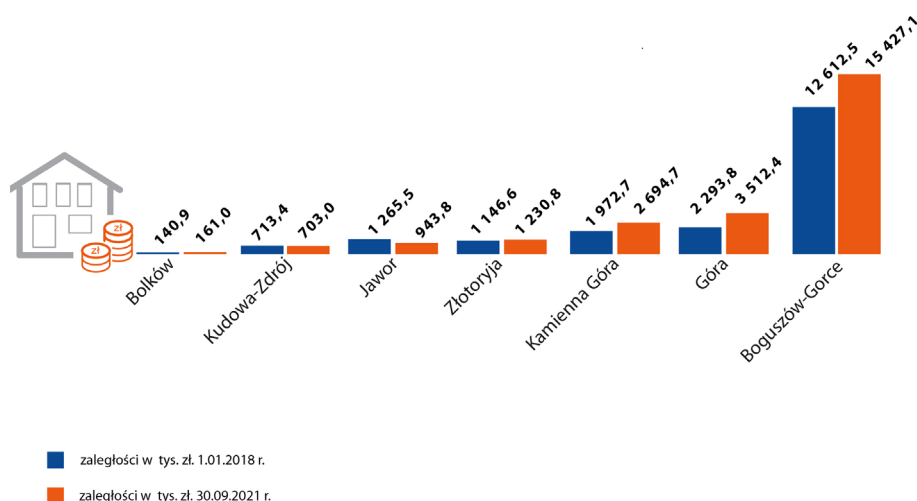
W wyniku wyżej wskazanych nieprawidłowości naliczono nieprawidłowy czynsz w łącznej wysokości 1,8 tys. zł, z czego 1,2 tys. z tytułu niedokonania naliczenia części należnego czynszu oraz 0,6 tys. zł z tytułu zawyżenia należnego czynszu.

Należności z tytułu niezapłaconych czynszów w latach 2018–2021⁴⁷ w pięciu skontrolowanych gminach wzrosły, natomiast w dwóch spadły. Największy przyrost tych zaległości wystąpił w gminie Góra (o 53,16%), a największy spadek w gminie Jawor (o 25,42%).

Dochodzenie należności z tytułu niezapłaconych czynszów

Infografika nr 5

Zmiana wielkości należności z tytułu niezapłaconych czynszów w latach 2018–2021 (do 30 września) w tys. zł



Źródło: opracowanie NIK.

⁴⁷ Do 30 września 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Kierownicy skontrolowanych jednostek wskazywali, że na skuteczność działań w zakresie dochodzenia należności czynszowych istotny wpływ wywarła m.in. pandemia COVID-19 i wprowadzone regulacje⁴⁸ wyłączające możliwość wykonywania tytułów wykonawczych nakazujących opróżnienie lokalu mieszkalnego. Powodowało to, że część osób posiadających zadłużenie przestało poczuwać się do obowiązku płatności zaległości czynszowych.

Nieprawidłowości
w dochodzeniu
należności z tytułu
niepłaconych czynszów

We wszystkich skontrolowanych gminach dochodzono należności z tytułu niezapłaconych zaległości czynszowych. Jednakże w czterech⁴⁹ gminach działania te były nieprawidłowe i nierzetelne.

Przykłady

W Spółce Mieszkaniowej w Kamiennej Górze sp. z o.o. na podstawie badania próby obejmującej dokumentację 20 dłużników zalegających z opłatą czynszu w latach 2018–2021 (do 30 września) stwierdzono, że nie stosowano Instrukcji Należności Gminy Miejskiej Kamienna Góra⁵⁰, tzn. m.in. w stosunku do:

- 19 dłużników nie wysłano monitu/upomnienia, o którym mowa w pkt I ppkt 2 rozdziału II tej instrukcji, a w przypadku, w którym wysłano do dłużnika monit/upomnienie – wysłano je po upływie 36 dni od daty ostatniego dnia dwumiesięcznego okresu zaległości; do pięciu dłużników nie wystosowano wezwania, o którym mowa w pkt I ppkt 5 rozdziału II ww. instrukcji;
- w 12 przypadkach wezwanie wystawiono po okresie dłuższym niż wymagane 10 dni od wystawienia monitu/upomnienia (w przypadkach, gdy wcześniej wysłano monit/upomnienie) lub wymagane 30 dni od daty ostatniego trzymiesięcznego okresu zaległości, tj. w ciągu od 241 dni do 801 dni;
- do ośmiu dłużników nie wystosowano wezwania, o którym mowa w pkt I ppkt 7 rozdziału II ww. instrukcji;
- w siedmiu przypadkach umieszczenia danych dłużnika w Krajowym Rejestrze Długów, mimo wymogu zawartego w pkt IV pkt 5 rozdziału II ww. instrukcji, nie sporządzono odpowiedniego wniosku, który należało przedłożyć do akceptacji Zarządowi Spółki.

Zarząd Gospodarki Komunalnej w Bolkowie we wszystkich poddanych badaniu 20 przypadkach dochodzenie należności czynszowych realizował nieprawidłowo i nierzetelnie, tj.:

- wobec 12 dłużników czynności windykacyjne dotyczące zaległości w łącznej wysokości 50,2 tys. zł, nie były podejmowane lub były podejmowane niesystematycznie. W tym zakresie nie wystawiano not odsetkowych z tytułu nieterminowych płatności, co było niezgodne z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz § 2 ust. 1, § 4 ust. 3 oraz § 5 ust. 4 zarządzenia nr 39/2012⁵¹;
- w 14 przypadkach w sytuacji gdy najemca opóźniał się z zapłatą czynszu za mniej niż trzy pełne okresy płatności, nie wysyłano do niego wezwania, do czego zobowiązywał § 10 ust. 7 zarządzenia nr 39/2012;

⁴⁸ Art. 15z ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.).

⁴⁹ Gminy: Bolków, Miasto Boguszów-Gorce, Miejska Kamienna Góra i Miejska Złotoryja.

⁵⁰ Wprowadzona zarządzeniem Prezesa Zarządu Spółki Mieszkaniowej sp. z o.o.

⁵¹ Stosowane przez ZGK w Bolkowie zarządzenie nr 39/2012 Kierownika GMZGKiM z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie procedury postępowania w celu dochodzenia roszczeń oraz odsetek z tytułu opóźnienia wykonania świadczenia (zarządzenie poprzednika prawnego).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w wezwaniach do zapłaty dotyczących 13 najemców nie wskazywano numeru rachunku bankowego i numeru telefonu do pracownika właściwego w sprawie, a w 11 przypadkach dodatkowo informacji o wysokości naliczonych odsetek do czego zobowiązywał § 10 ust. 6 zarządzenia nr 39/2012;
- w sześciu przypadkach prośbę do pełnomocnika procesowego o złożenie wniosku o nadanie klauzuli wykonalności tych nakazów składano ze zwłoką uniemożliwiającą złożenie mu takiego wniosku do sądu w terminie 7 dni od uprawomocnienia tego nakazu, do czego zobowiązywał § 11 ust. 4 zarządzenia nr 39/2012.

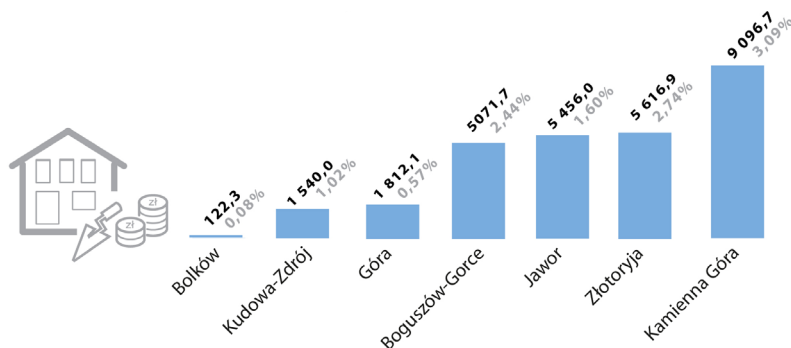
5.1.4. Przeprowadzanie inwestycji, remontów oraz modernizacji w mieszkaniowym zasobie gminy

Skontrolowane gminy na wydatki związane z przeprowadzaniem inwestycji, remontów oraz modernizacji w gminnym zasobie mieszkaniowym przeznaczają, w okresie objętym kontrolą, od 0,08% do 3,09%⁵² swojego budżetu⁵³. Kontrola wykazała, że sześć⁵⁴ gmin, w latach 2018–2021⁵⁵, na przeprowadzanie inwestycji, remontów oraz modernizacji w komunalnym zasobie mieszkaniowym przeznaczają środki w wysokości niższej niż zaplanowane w Programach wieloletnich.

Wysokość wydatków ponoszonych przez gminy

Infografika nr 6

Wydatki ponoszone przez kontrolowane gminy na przeprowadzenie inwestycji, remonty oraz modernizację w mieszkaniowym zasobie gminy w odniesieniu do średniorocznych wydatków ogółem (%) w latach 2018–2021 (do 30 września) w tys. zł



Źródło: opracowanie NIK.

Najczęściej realizowane inwestycje, remonty oraz modernizacje gminnego zasobu mieszkaniowego polegały na wymianie wysokoemisyjnych systemów ogrzewania na ekologiczne, remontach kapitalnych dachów, zabezpieczeniu ich połączeń, remontach elewacji wraz z dociepleniem i izolacją, odnowieniu stolarki drzwiowej, remontach klatek schodowych, usuwaniu zagrożeń związanych z nieszczelnością kominów, nieszczelnością instalacji gazowych, awarii instalacji energii elektrycznej oraz instalacji

⁵² Gminy: miejska Kamienna Góra – 3,09%; Bolków – 0,08%; miasto Boguszów-Gorce – 2,44%; Jawor – 1,60%; miejska Złotoryja – 2,74%; Góra – 0,57%; Kudowa-Zdrój – 1,02%.

⁵³ Wydatki budżetu ogółem za lata 2018–2020.

⁵⁴ Gminy: miejska Kamienna Góra, Bolków, miasto Boguszów-Gorce, Jawor, miejska Złotoryja i Kudowa-Zdrój.

⁵⁵ Do 30 września 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wodno-kanalizacyjnych. Wykonywane były również bieżące remonty, które wynikały z obowiązków wynajmującego w stosunku do najemcy. Głównym źródłem finansowania tych zadań były środki budżetowe gmin.

Ustalono także, że gminy: miejska Kamienna Góra, miasto Boguszów-Gorce oraz Kudowa-Zdrój w tym celu wykorzystywały także środki Unii Europejskiej, które przeznaczono na rewitalizację i termomodernizację budynków komunalnych⁵⁶ oraz wymianę wysokoemisyjnych źródeł ciepła⁵⁷.

NIK zauważa przy tym, że potrzeby remontowe określone w Programach wieloletnich najczęściej dotyczą niezbędnych i najpilniejszych robót, a rzeczywiste potrzeby pozwalające na doprowadzenie posiadanego zasobu mieszkaniowego do właściwego standardu i utrzymania zasobu mieszkaniowego w odpowiednim standardzie znacznie przekraczają możliwości gmin.

Przykład

W **Urzędzie Miejskim w Złotorzy** szacowano koszt doprowadzenia do właściwego standardu zasobu mieszkaniowego i utrzymania go na poziomie 70 500,0 tys. zł. Środki te stanowiły 103% średniorocznych wydatków ogółem ponoszonych przez tą gminę w latach 2018–2020.

5.1.5. Utrzymywanie budynków komunalnych we właściwym stanie technicznym

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

Wszystkie skontrolowane gminy nie w pełni rzetelnie realizowały obowiązki wynikające z *Prawa budowlanego* związane z utrzymywaniem w należytym stanie technicznym i estetycznym budynków oraz lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego. Przyczyną tego w dużej mierze były nieprawidłowe działania dotyczące przeprowadzania obowiązkowych kontroli stanu technicznego budynków oraz wykonywania napraw i remontów zaleconych w wyniku tych kontroli.

Przeprowadzone oględziny budynków wchodzących w skład mieszkaniowych zasobów badanych gmin (tj. budynków, których wyłącznym właścicielem są gminy), wykazały, że znajdują się one w zróżnicowanym stanie technicznym i estetycznym. W dwóch gminach⁵⁸ kontrolerzy NIK, działając na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK poinformowali kierowników kontrolowanych jednostek o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego.

Przykłady

W **Bolkowie** w toku prowadzonych oględzin dwóch obiektów budowlanych, stwierdzono:

⁵⁶ Dotyczyło to remontów elewacji wraz z dociepleniem i izolacją, remontów części dachów, odnowienia stolarki drzwiowej, remontu klatek schodowych w budynkach komunalnych w Kamiennej Górze (pozyskano 968,5 tys. zł) oraz rewitalizacji i termomodernizacji gminnych budynków komunalnych w Boguszowie-Gorcach (pozyskano 566,4 tys. zł).

⁵⁷ Zadanie pn.: „Wymiana wysokoemisyjnych źródeł ciepła w budynkach i lokalach mieszkalnych na terenie gminy Kudowa-Zdrój” w ramach projektu „Ziemia Kłodzka – czyste powietrze” (pozyskano 399,5 tys. zł).

⁵⁸ Gminy Bolków (dwa budynki) oraz gmina miejska Złotorija (jeden budynek).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w budynku mieszkalnym zlokalizowanym w Wierzchosławicach, w posadzce drugiego poziomu strychu znaczne ubytki, brak balustrady oddzielającej powierzchnię pierwszego oraz drugiego poziomu strychu od schodów strychowych prowadzących na ww. powierzchnie (a także brak barierki przy schodach prowadzących na drugi poziom strychu), niezabezpieczone elementy instalacji elektrycznej (otwarta puszka elektryczna) na jednym z elementów konstrukcji drewnianej dachu (belka stropowa), natomiast krokwie stanowiące konstrukcję dachu tego budynku nosiły ślady popożarowe;
- w budynku mieszkalnym zlokalizowanym w Bolkowie przy ul. Sienkiewicza w posadzce drugiego poziomu strychu ubytki oraz niezabezpieczone elementy instalacji elektrycznej (otwarte puszki elektryczne).

W związku z powyższym w dniu 9 i 17 listopada 2021 r. na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK poinformowano Dyrektora ZGK o stwierdzeniu wystąpienia bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego. W dniu 15 i 19 listopada oraz 6 grudnia 2021 r. Dyrektor ZGK i koordynator ds. gospodarki zasobami komunalnymi poinformowali o usunięciu ww. nieprawidłowości, a w przypadku nadpalonej konstrukcji dachu o ustaleniu przyczyn zniszczeń i planowanym wystąpieniu o opracowanie ekspertyzy dotyczącej bezpieczeństwa konstrukcji więźby dachowej.

Zdjęcie nr 1

Krokwie dachowe noszące ślady popożarowe



Źródło: materiały własne NIK.

W **Złotorzy** oględziny przeprowadzone w dniu 18 listopada 2021 r. wykazały, że budynek przy ul. Piastowej był w złym stanie technicznym z widocznymi zapadnięciami połaci dachu, licznymi odparzeniami tynku i ubytkami w elewacji, śladami zawilgoceń w przyziemiu. Na obu poziomach strychu drewniana podłoga była spróchniała – zagrożona zapadnięciem. Na klatce schodowej ściany z licznymi ubytkami i złuszczeniami, a stopnice drewniane w znacznym stopniu wyeksploatowane. W piwnicy schody i podłoga były bardzo wyeksploatowane (starte) i stwarzały ryzyko potknięcia (upadku), a tynk był zawilgocony i odparzony, bez powłok malarskich. Ze względu na powyższe, kontrolerzy NIK poinformowali Prezesa Zarządu Rejonowego Przedsiębiorstwa Komunalnego sp. z o.o. w Złotorzy w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego. Prezes Zarządu Spółki

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w dniu 1 grudnia 2021 r. poinformował o wykonaniu niezbędnego zabezpieczenia budynku poprzez wyłączenie z użytkowania górnego poziomu strychu z jednoczesnym umieszczeniem stosownej informacji na wejściu, dokonanie niezbędnego zabezpieczenia spróchniałych desek dolnego poziomu strychu płytami OSB, oznaczeniu tablicami informacyjnymi zejścia do piwnicy. Ponadto wyjaśnił, że zaplanowano przeprowadzenie prac naprawczych schodów biegnących do piwnicy.

Zdjęcie nr 2

Korytarz budynku przy ul. Piastowej w Złotorzy



Źródło: materiały własne NIK.

Ponadto kontrolerzy NIK zawiadomili Burmistrza Góry w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego.

Przykład

W **gminie Góra** stwierdzono, że część spośród nieusuniętych nieprawidłowości ujawnionych podczas przeglądów kominiarskich mogła stwarzać zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi, a dotyczyły one:

- braku nawiewu lub wentylacji w pomieszczeniach mieszkalnych (Góra: ul. Mała, ul. Starogórska, ul. Wrocławska, ul. Mała, ul. Targowa, ul. Narutowicza, ul. Głowackiego, ul. Tylna; Czernina ul. Narutowicza; Ryczeń);
- naprawy komina i wymiana plastikowych elementów na metalowe (Góra: ul. Wrocławska);
- naprawy korony kominów (Ryczeń);
- montażu w kominie wkładu z blachy żaroodpornej i za małego pomieszczenia na kotłownię (Góra, ul. Targowa);
- braku czujników tlenu (Góra: ul. Wrocławska, ul. Narutowicza, ul. Tylna, ul. Targowa, ul. Mała, ul. Mała, ul. Starogórska, ul. Głowackiego; Czernina ul. Narutowicza; Ryczeń);
- mieszkania od trzech lat niesprawdzanego ze względu na nieobecność lokatora (Góra: ul. Wrocławska).

Odpowiadając na przedmiotowe zawiadomienie burmistrz poinformowała, że prace związane z zaleceniami przeglądów kominiarskich w budynku przy ul. Tylnej zostały już wykonane, natomiast w budynku przy ul. Głowackiego są realizowane i zakończą się do 31 grudnia 2021 r. Jednocześnie zadeklarowała,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

że pozostałe zalecenia wynikające z przeglądów kominiarskich zostaną wykonane w zależności od skali trudności do końca 2021 r. lub na początku 2022 r., a środki finansowe wymagane do ich przeprowadzenia są zabezpieczone w budżecie.

Ponadto przeprowadzone w toku kontroli oględziny wykazały, że stan techniczny budynków im poddanych był zróżnicowany. Przykładowe zdjęcia wykonane w trakcie oględzin wybranych budynków przedstawiono poniżej.

Zdjęcie nr 3

Korytarz w budynku przy ul. Waryńskiego w Kamiennej Górze



Źródło: materiały własne NIK.

Zdjęcie nr 4

Budynek przy Alei Dębowej w Jaworze



Źródło: materiały własne NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcie nr 5
Podwórko posesji przy ul. Małej w Górze



Źródło: materiały własne NIK.

Wywiązywanie się kontrolowanych gmin z obowiązku prowadzenia ksiąg obiektu budowlanego

Prowadzenie ksiąg obiektu budowlanego, zgodnie z art. 64 ust. 1 *Prawa budowlanego* należy do obowiązków właściciela lub zarządcy. Ustalenia kontroli wykazały szereg nieprawidłowości w zakresie realizowania tego obowiązku w sześciu z siedmiu skontrolowanych gmin⁵⁹.

Przykłady

W **Górze** sposób prowadzenia 10 poddanych kontroli ksiąg obiektów budowlanych nie odpowiadał wytycznym i wzorowi tego dokumentu, tj. m.in.:

- we wszystkich przypadkach brak było daty założenia kolejnego tomu książki obiektu budowlanego, co naruszało § 4 ust. 2 *rozporządzenia KOB*;
- we wszystkich przypadkach zaniechano wyszczególnienia robót remontowych określonych w protokole kontroli oraz daty wykonania tych robót, co było niezgodne z § 6 ust. 2 *rozporządzenia KOB* oraz załączonym do niego wzorem książki obiektu budowlanego;
- we wszystkich przypadkach przeglądy okresowe pięcioletnie wynikające z art. 62 ust. 1 pkt 2 *Prawa budowlanego* ewidencjonowano razem z przeglądami okresowymi rocznymi wynikającymi z art. 62 ust. 1 pkt 1 *Prawa budowlanego*, co było niezgodne ze wzorem książki obiektu budowlanego załączonym do *rozporządzenia KOB*;
- w dziewięciu przypadkach brak było adnotacji o dokonanej zmianie zarządcy nieruchomości, co naruszało § 2 oraz § 5 pkt 1 lit. e *rozporządzenia KOB*.

W **Jaworze** w wyniku kontroli 15 ksiąg obiektów budowlanych stwierdzono, że sposób ich prowadzenia nie odpowiadał stosownym wytycznym i wzorowi tego dokumentu, tj.: we wszystkich przypadkach zaniechano wyszczególnienia robót remontowych określonych w protokole kontroli oraz daty wykonania tych robót, co było niezgodne z § 6 ust. 2 *rozporządzenia KOB* oraz załączonym do niego wzorem książki obiektu budowlanego.

Kontrole stanu technicznego budynków

W dwóch gminach⁶⁰ nie zlecano lub z opóźnieniem zlecano wykonywanie obowiązkowych okresowych kontroli stanu technicznego budynków, a w sześciu z siedmiu kontrolowanych gminach stwierdzono nierzetelne

⁵⁹ Gminy: Bolków, Miasto Boguszów-Gorce, Góra, Jawor, Miejska Kamienna Góra i Kudowa-Zdrój.

⁶⁰ Gmina: Miejska Kamienna Góra oraz Jawor.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

działania związane z dokumentowaniem ich wyników oraz wykonywaniem zaleceń sformułowanych w ich wyniku. Na podstawie przepisów *Prawa budowlanego* gminy, jako właściciele obiektów budowlanych, są zobowiązane do przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego budynków oraz do wykonywania zaleceń z tych kontroli, czyli odpowiednich napraw i remontów substancji mieszkaniowej.

Przykłady

Spółka Mieszkaniowa w Kamiennej Górze sp. z o.o. nie zapewniła przeprowadzenia w 2019 r. wymaganych przez art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a *Prawa budowlanego* kontroli stanu technicznego w zakresie elementów budynku i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu oraz instalacji służących ochronie środowiska. Ponadto we wszystkich 15 badanych przypadkach doszło do przekroczenia terminu wykonania pięcioletniego przeglądu okresowego budynku wymaganego przepisami art. 62 ust. 1 pkt 2 *Prawa budowlanego*. Opóźnienie w wykonaniu tego obowiązku wyniosło od ośmiu do dziewięciu miesięcy, powodując, że przedmiotowe przeglądy zamiast w 2019 r. zostały wykonane w roku następnym.

Zarząd Lokalami Komunalnymi w Jaworze w jednym z badanych przypadków wykonał z opóźnieniem wymagany przepisami pięcioletni przegląd w budynku w Jaworze przy ulicy Starojaworskiej. Wcześniejszego przeglądu dokonano w dniu 24 kwietnia 2014 r., a następny przegląd tego typu wykonano w dniu 3 sierpnia 2021 r.

Ponadto w sześciu gminach⁶¹ po dniu 19 września 2020 r., czyli wejściu w życie art. 62a *Prawa budowlanego*, jako dowód przeprowadzenia okresowych przeglądów budynków przyjmowano niepełne i nieprawidłowo sporządzone protokoły z tych kontroli. Braki te dotyczyły najczęściej terminu wykonania czynności mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, wyszczególnienia niewykonanych zaleceń wynikających z poprzednich kontroli okresowych oraz dołączania do protokołów kopii dokumentów potwierdzających uprawnienia lub kwalifikacje.

Przykład

Urząd Miasta i Gminy w Górze przyjmował jako dowód wykonania przeglądów okresowych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 *Prawa budowlanego*, nieprawidłowo sporządzone protokoły ich dokonania. Spośród 57 zbadanych protokołów sporządzonych po 19 września 2020 r., to jest po wejściu w życie art. 62a *Prawa budowlanego*, niezgodnie z tym przepisem było sporządzonych:

- a) 20 (wszystkie zawierające zalecenia do wykonania) – brakowało w nich wyszczególnienia terminów wykonania czynności mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, co naruszało art. 62a ust. 3 pkt 2 *Prawa budowlanego*;
- b) 47 (82% wszystkich) – nie załączono do nich kopii zaświadczeń, o których mowa w art. 12 ust. 7 *Prawa budowlanego*, oraz kopii decyzji o nadaniu uprawnień budowlanych w odpowiedniej specjalności lub innych uprawnień lub kwalifikacji, o których mowa w art. 62 ust. 5 *Prawa budowlanego*, co było niezgodne z art. 62a ust. 4 *Prawa budowlanego*.

⁶¹ Gminy: Bolków, miasto Boguszków-Gorce, Góra, Jawor, miejska Kamienna Góra i Kudowa-Zdrój.

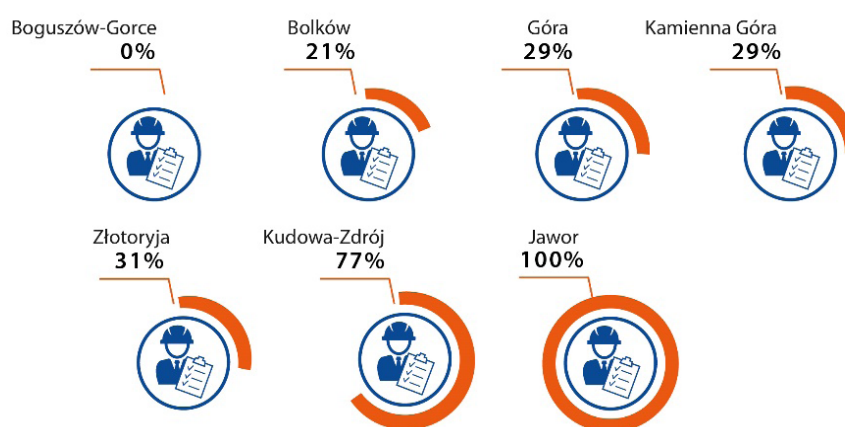
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Brak realizacji zaleceń wynikających z przeglądów okresowych budynków

W sześciu⁶² skontrolowanych gminach nie realizowano także wszystkich zaleceń wynikających z dokonywanych obowiązkowych przeglądów okresowych budynków. Do dnia zakończenia kontroli nadal na wykonanie oczekiwało od 21% do 100% wniosków, które zostały sformułowane podczas obowiązkowych przeglądów badanych budynków w latach 2018–2021⁶³.

Infografika nr 7

Zrealizowane zalecenia wynikające z przeglądów okresowych budynków w latach 2018–2021 (do 30 września)



Źródło: opracowanie NIK.

Według wyjaśnień składanych przez kierowników jednostek kontrolowanych realizowano tylko zalecenia najpilniejsze i najbardziej niezbędne z punktu widzenia bezpieczeństwa i zdrowia mieszkańców. Wynikało to z braku środków finansowych kontrolowanych gmin na realizację wszystkich zaleceń.

Brak realizacji decyzji PINB

W Gminie Miejskiej Kamienna Góra stwierdzono, że nie zrealizowano w terminie decyzji wydanych przez PINB w związku z nieodpowiednim stanem technicznym trzech nieruchomości należących do gminnego zasobu mieszkaniowego.

Przykład

W **Kamiennej Górze** dla trzech badanych nieruchomości zostały wydane decyzje PINB, nakazujące we wskazanym terminie wykonanie szeregu prac remontowych z zaznaczeniem, że ich niepodjęcie może spowodować zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi znajdujących się w jego otoczeniu, tj.: [1] decyzja nr PINB 403/2/19/3-19 z 15 listopada 2019 r., poprzedzona sporządzeniem w dniu 27 czerwca 2019 r. ekspertyzy technicznej dotycząca budynku zlokalizowanego przy ul. Rybnej z terminem wykonania prac do 30 grudnia 2020 r., [2] decyzja nr PINB 403/13/19/1-20 z 10 marca 2020 r. dotycząca budynku zlokalizowanego przy ul. Stanisława Staszica z terminem wykonania prac do dnia 30 września 2020 r.; [3] decyzja nr PINB 403/7/20/3-20 z dnia 23 czerwca 2020 r. dotycząca budynku zlokalizowanego

⁶² Gminy: Bolków, Miasto Boguszów-Gorce, Góra, Miejska Kamienna Góra, Kudowa-Zdrój i Miejska Złotoryja.

⁶³ Do 30 września 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przy ul. Szpitalnej z terminem wykonania prac do dnia 31 grudnia 2020 r. W tym zakresie stwierdzono, że:

- żadna z robót nakazanych w decyzji PINB 403/2/19/3-19 nie została wykonana do dnia 7 grudnia 2021 r.;
- z siedmiu nakazanych w decyzji PINB 403/13/19/1-20 robót budowlanych zostały wykonane w listopadzie 2020 r. cztery;
- z 12 nakazanych w decyzji PINB 403/7/20/3-20 robót budowlanych zostało wykonanych w latach 2020-2021 sześć.

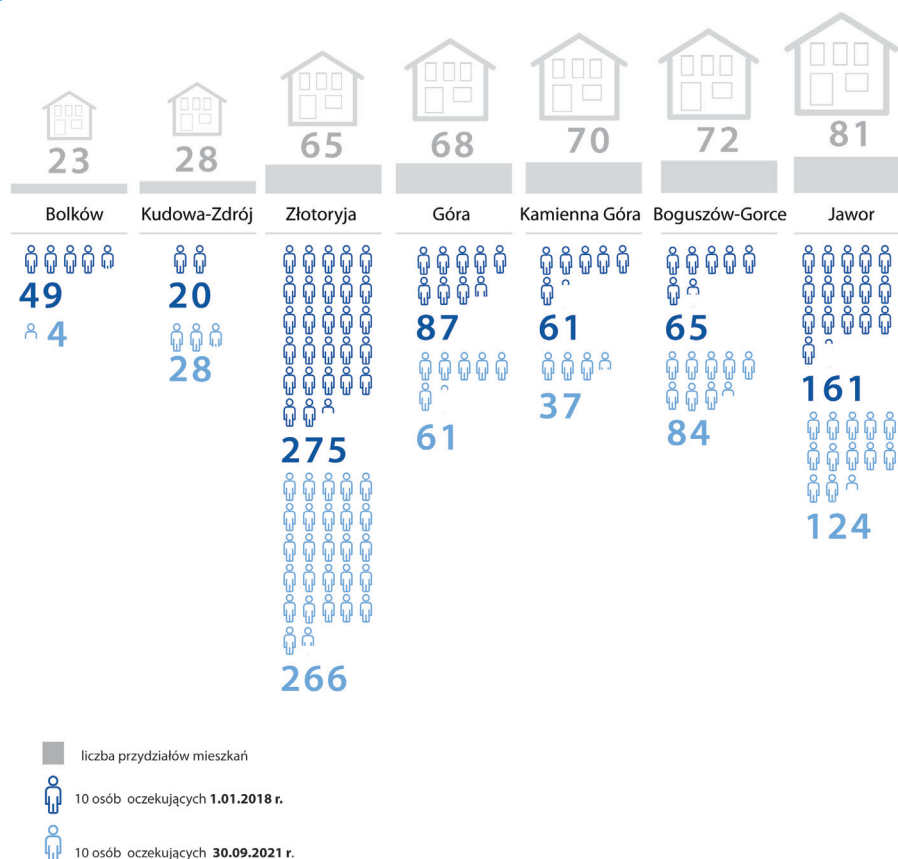
5.1.6. Przyznawanie lokali mieszkalnych

Pomimo zmniejszenia w pięciu gminach liczby osób oczekujących na przydział mieszkania komunalnego w latach 2018–2021⁶⁴, skontrolowane gminy nie dysponowały wystarczającą liczbą lokali dla zaspokojenia wszystkich potrzeb mieszkaniowych. Jednocześnie czas oczekiwania na przydział takiego mieszkania był długi i wynosił średnio od 317 dni do ponad sześciu lat.

Oczekiwanie na przydział mieszkania z zasobów komunalnych gmin

Infografika nr 8

Przyznane mieszkania komunalne oraz zmiany liczb osób oczekujących w kontrolowanych gminach w latach 2018–2021 (do 30 września)



Źródło: opracowanie NIK.

W siedmiu kontrolowanych gminach, według stanu na 30 września 2021 r., liczba oczekujących na mieszkania (komunalne, socjalne, tymczasowe) była

⁶⁴ Do 30 września 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

mniej od stanu na 1 stycznia 2018 r. o ok. 15,9%⁶⁵, i wynosiła łącznie 604 oczekujących. W tym samym okresie przyznawano łącznie 407 mieszkań, a spadek liczby osób oczekujących wystąpił w pięciu gminach⁶⁶, a tylko w dwóch nastąpił wzrost liczby oczekujących⁶⁷.

Okres oczekiwania na przydział mieszkania z zasobów komunalnych gmin był bardzo zróżnicowany i wynosił średnio od 317 dni⁶⁸ do ponad sześciu lat⁶⁹.

Przykłady:

W **gminie Bolków** w badanej próbie postępowań zakończonych zawarciem umowy najmu lokalu średni czas oczekiwania na przydział lokalu wyniósł 1163 dni, tj. ponad trzy lata, przy czym średni czas oczekiwania w przypadku umów zawartych w latach 2018 i 2019 wyniósł 1588 dni, zaś dla umów zawartych w 2020 r. i 2021 r. – 816 dni (średnia dla umów zawartych wyłącznie w 2021 r. spadła zaś do 334 dni). Najdłużej na zawarcie umowy najmu lokalu oczekiwano 3235 dni oraz 2775 dni.

W **gminie Góra** w badanej próbie przydziału mieszkań z zasoby mieszkaniowego średnie oczekiwanie na przydział lokalu trwało ok. 34 miesiące (tj. dwa lata i 10 miesięcy).

Nieprawidłowości w procesie przyznawania mieszkań z zasobów komunalnych

Proces przyznawania mieszkań z zasobu komunalnego przebiegał na ogół prawidłowo i zgodnie z kryteriami określonymi w obowiązujących w gminach Zasadach wynajmowania lokali. Jednakże w dwóch skontrolowanych gminach⁷⁰ nie dochowano tych zasad. Ustalenia kontroli wykazały, że niewłaściwie zweryfikowano warunki lokalowe, sytuację dochodową lub brak prawa do innego lokalu mieszkalnego wnioskodawców oraz nie wyznaczano najemcom w zawartych umowach wymaganych prac remontowych, których przeprowadzenie było konieczne.

Przykłady

W **Urzędzie Miejskim w Bolkowie** w 12 z 20 skontrolowanych postępowań niewłaściwie zweryfikowano warunki lokalowe, sytuację dochodową lub brak prawa do innego lokalu mieszkalnego wnioskodawców na dzień złożenia wniosku lub przed przydziałem mieszkania. Tym samym nie zapewniono w pełni rzetelnego udokumentowania spełnienia przez wnioskodawców przesłanek do zawarcia umowy najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy, określonych w § 4, 7 i 8 Zasad wynajmowania lokali z 2001 r. oraz w § 2, 3, 4 i 6 ust. 4 Zasad wynajmowania lokali z 2021 r.

Urząd Miejski w Jaworze wyznaczył pięciu najemców lokali komunalnych, w których konieczne było przeprowadzenie prac remontowych, nie określając przy tym zakresu prac remontowych oraz sposobu rozliczenia tych prac, do czego zobowiązywały postanowienia § 17 ust. 1 Zasad wynajmowania lokali.

⁶⁵ Według stanu na ten dzień liczba oczekujących wynosiła 718.

⁶⁶ Gminy: miejska Kamienna Góra (spadek z 61 do 37 oczekujących); Bolków (spadek z 49 do czterech oczekujących); Jawor (ze 161 do 124 oczekujących); miejska Złotoryja (spadek z 275 do 266 oczekujących) oraz Góra (z 87 do 61 osób).

⁶⁷ Gminy: miasto Boguszów-Gorce (wzrost z 65 do 84 oczekujących) oraz Kudowa-Zdrój (wzrost z 20 do 28 oczekujących).

⁶⁸ Gmina Kudowa-Zdrój.

⁶⁹ Gmina miejska Złotoryja.

⁷⁰ Gminy: Bolków i Jawor.

5.1.7. Sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej

Prowadzenie gospodarki zasobami mieszkaniowymi w skontrolowanych gminach zostało zorganizowane w zróżnicowany sposób. W dwóch przypadkach obszarem tym zajmował się bezpośrednio sam urząd⁷¹, w dwóch kolejnych przypadkach oprócz urzędu⁷² część zadań wykonywały samorządowe zakłady budżetowe⁷³, a w pozostałych trzech przypadkach oprócz urzędu⁷⁴ część zadań realizowały samorządowe spółki komunalne⁷⁵. W pięciu gminach, gdzie część zadań wykonywały inne podmioty niż urząd, nadzór nad nimi w trzech wypadkach sprawował bezpośrednio burmistrz⁷⁶, a w dwóch wypadkach z jego upoważnienia pracownik urzędu⁷⁷.

Różnice w organizacji prowadzenia gospodarki zasobami mieszkaniowymi nie miały wpływu na kontrolowaną działalność, w szczególności bez względu na przyjętą organizację nie ustrzeżono się nieprawidłowości o podobnym charakterze, np. w zakresie nieprawidłowego prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych czy też braku realizacji wymaganych napraw i remontów budynków.

Organy wykonawcze skontrolowanych gmin wskazywały na członków rad nadzorczych objętych badaniem spółek komunalnych osoby spełniające wymogi określone w art. 10a ust. 5 ustawy o gospodarce komunalnej, odnoszące się w szczególności do konieczności posiadania odpowiedniego wykształcenia, doświadczenia zawodowego, korzystania z pełni praw publicznych oraz posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych. Nie wprowadzono przy tym dodatkowych kryteriów wyboru kandydatów na członków rad nadzorczych ponad te, które wynikają z przepisów prawa.

Kontrolowane urzędy przeważnie rzetelnie weryfikowały kandydatów na członków rad nadzorczych pod kątem spełniania przez nich wymogów formalnych. Niemniej nieprawidłowości w tym zakresie nie uniknięto w UM w Boguszowie-Gorcach.

Brak wpływu zróżnicowania organizacji na prowadzenie gospodarki zasobami mieszkaniowymi

Weryfikacja kandydatów do rad nadzorczych

Przykład

Urząd Miejski w Boguszowie-Gorcach nie posiadał dokumentów potwierdzających spełnianie ustawowych wymogów formalnych wynikających z art. 10a i art. 10c ustawy o gospodarce komunalnej oraz art. 4 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez sześć osób sprawujących funkcję członka Rady Nadzorczej ZGM w latach 2018–2021 (do 19 sierpnia). W przypadku trzech z tych osób brak było również dokumentów potwierdzających spełnienie wymogów określonych w art. 19 ust. 1–3 i ust. 5 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

⁷¹ UMiG w Górze i UM w Kudowie-Zdroju.

⁷² UM w Bolkowie i UM w Jaworze.

⁷³ Zakład Gospodarki Komunalnej w Bolkowie oraz Zarząd Lokalami Komunalnymi w Jaworze.

⁷⁴ UM w Boguszowie-Gorcach; UM w Kamiennej Górze oraz UM w Złotoryi.

⁷⁵ Zakład Gospodarki Mieszkaniowej sp. z o.o. w Boguszowie-Gorcach; Spółka Mieszkaniowa sp. z o.o. w Kamiennej Górze i Rejonowe Przedsiębiorstwo Komunalne sp. z o.o. w Złotoryi.

⁷⁶ Burmistrz: Miasta Złotoryi; Bolkowa i Miasta Boguszowa-Gorc.

⁷⁷ UM w Kamiennej Górze i UM w Jaworze.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Kształtowanie wynagrodzeń członków organów spółek

Wynagrodzenia członków zarządów oraz członków rad nadzorczych zostały przyjęte w trzech kontrolowanych gminach⁷⁸ dla wszystkich spółek objętych kontrolą, z zachowaniem postanowień ustawy *o zasadach kształtowania wynagrodzeń*. W toku kontroli nie stwierdzono także nieprawidłowości w ich przestrzeganiu.

Naruszenia przepisów o rachunkowości

W prowadzonej przez gminy działalności w zakresie gospodarowania zasobami mieszkaniowymi ujawniono w dwóch jednostkach⁷⁹ naruszenia przepisów ustawy *o rachunkowości*. Polegały one na nieprawidłowym dokonywaniu odpisów aktualizacyjnych należności z tytułu zaległości czynszowych oraz braku opisu w Polityce rachunkowości systemu informatycznego wykorzystywanego do prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Przykłady

W **Urzędzie Miejskim w Boguszowie-Gorcach** dokonano odpisów aktualizacyjnych należności z tytułu czynszów za najem socjalny i najem na czas nieoznaczony lokali z zasobu mieszkaniowego gminy w wysokości odpowiednio: 11 388,7 tys. zł w 2018 r., 12 310,6 tys. zł w 2019 r. i 13 288,4 tys. zł w 2020 r. Według § 8 Polityki rachunkowości aktualizacja należności polegała na urealnieniu bilansowej wartości należności poprzez dokonanie odpisu aktualizującego na koniec roku. Przy czym dla należności cywilnoprawnych z tytułu lokali komunalnych tworzy się odpis w wysokości 80% kwoty należności ogółem, niezależnie od daty ich zapłaty. Natomiast odsetki od należności przypisanych i niezapłaconych odpisuje się w wysokości 100% ich wartości naliczanych co kwartał. Zdaniem NIK określona w Polityce rachunkowości zasada aktualizacji należności z tego tytułu nie została jednak ustalona w odniesieniu do wysokości wiarygodnie oszacowanej kwoty odpisu, o której mowa w art. 35b ust. 1 pkt 5 ustawy *o rachunkowości*, bowiem z przedstawionej przez Urząd analizy wynika, że stosunek zaległości z tytułu czynszu i kwoty należności z tego tytułu w latach 2011–2020 wynosił od 52% do 64,4%.

W **Zakładzie Gospodarki Komunalnej w Bolkowie** w Polityce rachunkowości nie wskazano opisu systemu informatycznego wykorzystywanego do prowadzenia ksiąg rachunkowych zawierającego: wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a ponadto określenie wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji, tj. elementów wymaganych art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy *o rachunkowości*.

⁷⁸ UM w Kamiennej Górze, UM w Złotoryi i UM w Boguszowie-Gorcach.

⁷⁹ UM w Boguszowie-Gorcach i ZGK w Bolkowie.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Dokonanie oceny legalności, gospodarności i rzetelności wybranych aspektów wykonywania przez gminy zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej.

Cel główny kontroli

Kontrolą objęto 12 jednostek zlokalizowanych w województwie dolnośląskim, w tym: siedem urzędów miast/miasta i gminy oraz pięć jednostek powołanych przez gminę do realizacji zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej (dwa samorządowe zakłady budżetowe i trzy spółki komunalne).

Zakres podmiotowy

Doboru jednostek dokonano w sposób celowy, koncentrując się na gminach miejskich i miejsko-gminnych o 10–25 tys. mieszkańców.

Wykonywanie przez gminy zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej w zakresie: [1] warunków organizacyjno-prawnych wykonywania tych zadań; [2] zwiększania zasobu mieszkaniowego gminy; [3] przyznawania i sprzedaży lokali komunalnych; [4] przeprowadzania inwestycji, remontów oraz modernizacji w mieszkaniowym zasobie gminy; [5] utrzymywania budynków komunalnych we właściwym stanie technicznym; [6] prowadzenia polityki czynszowej oraz dochodzenia należności czynszowych; [7] sprawowania nadzoru nad wykonaniem tych zadań.

Zakres przedmiotowy

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 tej ustawy, tj. pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

Kryteria kontroli

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych. Badania kontrolne obejmowały również działania i zdarzenia zaistniałe przed 1 stycznia 2018 r., w przypadkach gdy miały wpływ na działalność objętą kontrolą. Czynności kontrolne rozpoczęto w dniu 19 października 2021 r., a ostatnie wystąpienie pokontrolne podpisano w dniu 31 grudnia 2021 r.

Okres objęty kontrolą

W związku z kontrolą przeprowadzaną w Rejonowym Przedsiębiorstwie Komunalnym Sp. z o.o. w Złotoryi, działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, pozyskano od PINB w Złotoryi informacje w zakresie prowadzonych postępowań administracyjnych w sprawie budynków z mieszkaniowego zasobu gminy miejskiej Złotoryja.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

Kontrola pt. *Wykonywanie zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej przez gminy w województwie dolnośląskim (I/21/001)* została podjęta jako kontrola doraźna przeprowadzona przez Delegaturę Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu. Dotychczasowe kontrole NIK dotyczące tej tematyki wykazały, że gminy nie radzą sobie z prawidłową realizacją tego zadania. Wskazywane przez Izbę nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły m.in.: nieposiadania aktualnych podstawowych dokumentów regulujących sprawy związane z gospodarką komunalnym zasobem mieszkaniowym, niezaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnot samorządowych, technicznego utrzymywania nieruchomości, wykonywania zaleceń wynikających z przeglądów technicznych, nieprowadzenia ksiąg obiektu budowlanego, czy też trudności w dochodzeniu należności czynszowych. Należy jednak podkreślić, że w ostatnich latach NIK nie obejmowała kontrolą w zakresie gospodarki mieszkaniowej gmin z terenu Dolnego Śląska. Wyżej wymienione wyniki kontroli dotyczyły innych województw.

Pozostałe informacje

ZAŁĄCZNIKI

Działania na podstawie art. 12 ustawy o NIK

W kontroli nie brały udziału inne organy kontroli, rewizji czy inspekcji – na podstawie art. 12 ustawy o NIK.

Działania na podstawie art. 51 ustawy o NIK

W związku ze stwierdzeniem bezpośredniego zagrożenia zdrowia i życia dotyczącego 13 budynków w trzech kontrolowanych gminach NIK powiadomiła: Burmistrza Góry, Dyrektora Zakładu Gospodarki Komunalnej w Bolkowie oraz Prezesa Zarządu Rejonowego Przedsiębiorstwa Komunalnego sp. z o.o. w Złotoryi. Osoby te poinformowały NIK o podjętych działaniach na rzecz likwidacji stwierdzonych zagrożeń. Nie stwierdzono w tym zakresie naruszeń obowiązków wynikających z *Prawa budowlanego* skutkujących złożeniem stosownego zawiadomienia. Dodatkowo w związku z ustaleniami kontroli w dniu 4 marca 2022 r. zlecono PINB w Kamiennej Górze przeprowadzenie w trybie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK kontroli doraźnej wykonania przez Spółkę Mieszkaniową w Kamiennej Górze sp. z o.o. obowiązków wynikających ze wskazanych w piśmie decyzji PINB.

Wystąpienia pokontrolne

W ramach postępowania kontrolnego na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy o NIK, skierowano wystąpienia pokontrolne do kierowników wszystkich 12 skontrolowanych jednostek. W ocenach kontrolowanej działalności przyjęto trzystopniową skalę ocen: pozytywna, negatywna albo w formie opisowej. We wszystkich skontrolowanych jednostkach sformułowano oceny w formie opisowej.

Wnioski

W 12 wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 47 wniosków, adresowanych do:

- organów wykonawczych gmin m.in. o:
 - podjęcie działań zmierzających do przedłożenia Radzie Miasta lub poinformowanie NIK o efektach prowadzonych prac zmierzających do przedłożenia Radzie Miasta projektu Wieloletniego programu,
 - podjęcie działań zmierzających do przedłożenia Radzie Miasta projektu dostosowującego Zasady wynajmowania lokali do wymogów ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy,
 - podjęcie działań na rzecz zapewnienia utrzymania należytego stanu technicznego i estetycznego budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy w celu niedopuszczenia do nadmiernego pogorszenia ich właściwości użytkowych i sprawności technicznej,
 - prowadzenie bez zbędnej zwłoki czynności windykacyjnych zmierzających do egzekwowania należności związanych z najmem lokali komunalnych,
 - dokonywanie przydziału lokali oraz zawieranie umów najmu lokali mieszkalnych osób zgodnie z przyjętymi regulacjami w tym zakresie,
 - określenie w Polityce rachunkowości zasad aktualizacji należności z tytułu czynszu za najem mieszkań z zasobu gminy w odniesieniu do wiarygodnie szacowanych kwot odpisów,
 - zapewnienie wymaganego dokumentowania w zakresie wyboru członków Rady Nadzorczej spółki komunalnej,
 - dokonanie rozliczenia z nabywcami lokali mieszkalnych sprzedanych w drodze bezprzetargowej z tytułu zaniżonej bonifikaty

- udzielonej przez gminę, w sytuacji gdy poinformowani o tym fakcie nabywcy wystąpią z takim roszczeniem,
- zapewnienie dokonywania wpisów w książkach obiektów budowlanych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie regulacjami,
 - dokumentowanie wykonania przeglądów okresowych budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy w protokołach spełniających wymogi określone w art. 62a *Prawa budowlanego*,
 - podjęcie działań na rzecz bieżącej realizacji zaleceń wynikających z okresowych kontroli stanu technicznego budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy,
 - zaprzestanie, w przypadku sprzedaży lokali mieszkalnych, naliczania bonifikaty od wartości lokalu pomniejszonej o nakłady,
 - określanie w umowach z najemcami lokali, w których konieczne jest przeprowadzenie prac remontowych, ich zakresu oraz sposobu rozliczenia,
 - poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli o ostatecznym wyniku działań podjętych w związku z informacją wystosowaną w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o *NIK*;
- kierowników samorządowych zakładów budżetowych oraz prezesów zarządu spółek komunalnych m.in. o:
 - zapewnienie dokonywania wpisów w książkach obiektów budowlanych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie regulacjami,
 - przeprowadzanie rocznych i pięcioletnich przeglądów technicznych obiektów budowlanych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy w wymaganych okresach,
 - terminowe wykonywanie decyzji PINB wydanych w stosunku do nieruchomości wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy,
 - podjęcie działań na rzecz bieżącej realizacji zaleceń wynikających z okresowych kontroli stanu technicznego budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy,
 - dokumentowanie wykonania przeglądów okresowych budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy w protokołach spełniających wymogi określone w art. 62a *Prawa budowlanego*,
 - zapewnienie dochodzenia należności związanych z gospodarowaniem mieszkaniowym zasobem gminy w sposób zgodny z wewnętrznymi regulacjami w tym zakresie,
 - zapewnienie niezwłocznego i prawidłowego dochodzenia należnych opłat z tytułu najmu lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy,
 - uzupełnienie polityki rachunkowości o opis systemu informatycznego wykorzystywanego do prowadzenia ksiąg rachunkowych,
 - prawidłowe naliczenie opłat czynszowych wynikających z obowiązujących regulacji,
 - bieżące ewidencjonowanie wolnych lokali mieszkaniowych wchodzących w skład gminnego zasobu mieszkaniowego,
 - zawieranie w umowach najmu lokali komunalnych i w umowach inwestorskich (remontowych) terminu wykonania remontów i inwestycji.

ZAŁĄCZNIKI

Stan realizacji wniosków

Z informacji skontrolowanych jednostek o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano większość z nich. Według stanu na 25 lutego 2022 r. na 47 wniosków pokontrolnych zrealizowano 43, a w trakcie realizacji były pozostałe cztery.

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych

Do żadnego z 12 wystąpień pokontrolnych nie zgłoszono zastrzeżeń.

Finansowe rezultaty kontroli

W wyniku kontroli odnotowano łącznie 10 131,7 tys. zł finansowych lub sprawozdawczych skutków nieprawidłowości, z tego: [1] uszczuplenia środków lub aktywów – 1338,6 tys. zł; [2] kwoty nienależnie uzyskane – 18,3 tys. zł; [3] kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami – 1,1 tys. zł; [4] sprawozdawcze skutki kontroli – 8773,7 tys. zł.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Wszystkie kontrole przeprowadziła Delegatura NIK we Wrocławiu.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Urząd Miasta w Kamiennej Górze	Janusz Chodasewicz
2.	Spółka Mieszkaniowa sp. z o.o. w Kamiennej Górze	Zdzisław Wołyniec
3.	Urząd Miejski w Bolkowie	Grzegorz Kucab
4.	Zakład Gospodarki Komunalnej w Bolkowie	Krzysztof Andrzejewski
5.	Urząd Miasta w Kudowie-Zdroju	Aneta Potoczna
6.	Urząd Miejski w Boguszowie-Gorcach	Katarzyna Dąbrowska
7.	Zakład Gospodarki Mieszkaniowej sp. z o.o. w Boguszowie-Gorcach	Elżbieta Bieniek-Budz
8.	Urząd Miejski w Jaworze	Emilian Bera
9.	Zarząd Lokalami Komunalnymi w Jaworze	Ewa Grajek
10.	Urząd Miejski w Złotoryi	Robert Pawłowski
11.	Rejonowe Przedsiębiorstwo Komunalne sp. z o.o. w Złotoryi	Paweł Macuga
12.	Urząd Miasta i Gminy w Górze	Irena Krzyszkiewicz

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa kontrolowanej jednostki	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
1.	Urząd Miasta w Kamiennej Górze	w formie opisowej	<p>– sprzedaż lokali mieszkalnych realizowana była prawidłowo, w oparciu o przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz stosowne uchwały Rady Miejskiej;</p> <p>– w sposób zgodny z prawem powołano członków Rady Nadzorczej Spółki Mieszkaniowej w Kamiennej Górze sp. z o.o., która prowadziła działalność w zakresie zarządzania zasobem komunalnym, a także właściwie ustalono tym osobom oraz członkom Zarządu wynagrodzenia.</p> <p>– w sposób zgodny z przepisami ustalano stawki czynszowe za wynajem mieszkań komunalnych, socjalnych i pomieszczeń tymczasowych.</p>	<p>– nie przygotowano i nie przedłożono Radzie Miejskiej Wieloletnich planów, których obowiązkiem przyjęcia wynikał z art. 21 ust. 1 i 2 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy;</p> <p>– Zasady wynajmowania lokali nie zawierały szeregu obligatoryjnych elementów wynikających z art. 21 ust. 3 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy.</p>
2.	Spółka Mieszkaniowa sp. z o.o. w Kamiennej Górze	w formie opisowej	<p>– nie wykonano w terminie decyzji PINB wydanych w związku z nieodpowiednim stanem technicznym trzech nieruchomości;</p> <p>– nie zapewniono przeprowadzania pięcioletnich przeglądów technicznych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego w wymaganych okresach;</p> <p>– niezgodnie z przepisami rozporządzenia KOB prowadzono książki obiektów budowlanych;</p> <p>– nie zapewniono bieżącego wykonywania zaleceń wynikających z okresowych kontroli stanu technicznego budynków;</p> <p>– przyjmowano protokoły przeglądów okresowych niespełniające wymogów określonych w art. 62a Prawa budowlanego;</p> <p>– nie stosowano w prowadzonej windykacji należności wszystkich zasad wynikających z wewnętrznej instrukcji windykacji należności.</p>	<p>– nie zapewniono przeprowadzenia w 2019 r. rocznych przeglądów technicznych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego;</p> <p>– nie wykonano w terminie decyzji PINB wydanych w związku z nieodpowiednim stanem technicznym trzech nieruchomości;</p> <p>– nie zapewniono przeprowadzania pięcioletnich przeglądów technicznych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego w wymaganych okresach;</p> <p>– niezgodnie z przepisami rozporządzenia KOB prowadzono książki obiektów budowlanych;</p> <p>– nie zapewniono bieżącego wykonywania zaleceń wynikających z okresowych kontroli stanu technicznego budynków;</p> <p>– przyjmowano protokoły przeglądów okresowych niespełniające wymogów określonych w art. 62a Prawa budowlanego;</p> <p>– nie stosowano w prowadzonej windykacji należności wszystkich zasad wynikających z wewnętrznej instrukcji windykacji należności.</p>
3.	Urząd Miejski w Bolkowie	w formie opisowej	<p>– realizowano zadania z zakresu gospodarki mieszkaniowej w oparciu o Wieloletnie programy;</p> <p>– sprzedaż lokali mieszkalnych realizowana była prawidłowo, w oparciu o przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz stosowne uchwały Rady Miejskiej.</p>	<p>– Wieloletnie programy nie uwzględniały w pełni wszystkich kwestii wskazanych w art. 21 ust. 2 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy;</p> <p>– Zasady wynajmowania lokali do kwietnia 2021 r. nie określały wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej stosowanie obniżek czynszu;</p>

Lp.	Nazwa kontrolowanej jednostki	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
3.	Urząd Miejski w Bolkowie	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - umowy z najemcami mieszkań komunalnych i socjalnych zawierano na okresy wynikające ze stosownych uchwał Rady Miejskiej w Bolkowie; - finansowano działania dotyczące prowadzenia gospodarki remontowej mieszkań i budynków należących do Gminy. 	<ul style="list-style-type: none"> - nie zapewniono w pełni rzetelnego dokumentowania uprawnień wszystkich wnioskodawców do zawarcia umowy najmu; - przyznawano przydział lokalu osobom niezgodnie z kolejnością na wykazie osób zakwalifikowanych do zawarcia umów najmu lokali, co było niezgodne z Zasadami wynajmowania lokali; - wydawano zezwolenia na zawarcie umów najmu bez uprzedniego uzyskania opinii komisji mieszkaniowej, co stanowiło naruszenie Zasad wynajmowania lokali.
4.	Zakład Gospodarki Komunalnej w Bolkowie	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - umowy z najemcami mieszkań komunalnych i socjalnych zawierano na okresy wynikające ze stosownych uchwał Rady Miejskiej w Bolkowie; - finansowano działania dotyczące prowadzenia gospodarki remontowej mieszkań i budynków należących do Gminy. 	<ul style="list-style-type: none"> - niezgodnie z przepisami rozporządzenia KOB prowadzono książki obiektów budowlanych; - nie zapewniono bieżącego wykonywania zaleceń wynikających z okresowych kontroli stanu technicznego budynków; - przyjmowano protokoły przeglądów okresowych niespełniające wymogów określonych w art. 62a Prawa budowlanego; - naliczono czynsz najmu lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy w sposób niezgodny z przyjętymi zasadami na łączną kwotę 1,8 tys. zł; - nie podejmowano lub nieterminowo podejmowano działania windykacyjne wobec najemców; - nie dostosowano polityki rachunkowości do wymagań art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o rachunkowości.
5.	Urząd Miasta w Kudowie-Zdroju	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - realizowano zadania z zakresu gospodarki mieszkaniowej w oparciu o Wieleletnie programy; - rzetelnie weryfikowano spełnianie przez wnioskodawców kryteriów kwalifikujących do zawarcia umowy najmu, a podejmowane w tym zakresie czynności były zgodne z Zasadami wynajmowania lokali; - stawki czynszu ustalano w wysokościach określonych we właściwych zarządzeniach Burmistrza, z uwzględnieniem czynników zmieniających stawki bazowe czynszu wyznaczonych w Wieleletnim programie; - podejmowano czynności windykacyjne zgodnie z obowiązującym w tym zakresie regulaminem; - sprzedaż lokali mieszkalnych co do zasady realizowano z zachowaniem założeń przyjętych w stosownych uchwałach oraz przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami. 	<ul style="list-style-type: none"> - niezgodnie z przepisami rozporządzenia KOB prowadzono książki obiektów budowlanych; - nie zapewniono bieżącego wykonywania zaleceń wynikających z okresowych kontroli stanu technicznego budynków; - przyjmowano protokoły przeglądów okresowych niespełniające wymogów określonych w art. 62a Prawa budowlanego; - w szesściu przypadkach sprzedaży lokali ich nabywcom udzielono bonifikaty w wysokości zaniżonej łącznie o 7,0 tys. zł.

Lp.	Nazwa kontrolowanej jednostki	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
6.	Urząd Miejski w Boguszowie-Gorcach	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - realizowano zadania z zakresu gospodarki mieszkaniowej w oparciu o Wieloletnie programy; - rzetelnie weryfikowano spełnianie przez wnioskodawców kryteriów kwalifikujących do zawarcia umowy najmu, a podejmowane w tym zakresie czynności były zgodne z Zasadami wynajmowania lokali; - sprzedaż lokali mieszkalnych realizowana była prawidłowo, w oparciu o przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz stosowne uchwały Rady Miejskiej. 	<ul style="list-style-type: none"> - nie zapewniono środków na sfinansowanie realizacji wniosków sformułowanych w wyniku przeprowadzonych w latach 2018–2020 okresowych kontroli stanu technicznego budynków komunalnych; - dopuszczono do sytuacji prowadzenia przez Zakład Gospodarki Mieszkaniowej sp. z o.o. działań bez planu remontów na 2018 r., 2020 r. i 2021 r.; - przyjęto w polityce rachunkowości zasadę aktualizacji należności z tytułu czynszu za najem mieszkań z zasobu Gminy, która nie odnosiła się w pełni do wiarygodnie oszacowanej wysokości odpisu.
7.	Zakład Gospodarki Mieszkaniowej sp. z o.o. w Boguszowie-Gorcach	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - prawidłowo ustalano wysokości czynszu za najem mieszkań gminnych; - terminowo poddawano budynki komunalne kontrolom okresowym na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego; - przestrzegano przepisów o kształtowaniu wysokości wynagrodzeń w odniesieniu do członków Zarządu ZGM. 	<ul style="list-style-type: none"> - nie prowadzono ewidencji wolnych lokali dla potrzeb zarządzania gminnym zasobem mieszkaniowym w latach 2018-2021; - brak w pięciu z 10 poddanych kontroli ksiązek obiektu budowlanego wymaganych dokumentów, o których mowa w art. 64 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane; - przyjmowano protokoły z kontroli okresowych budynków komunalnych, mimo że nie spełniały one wymogów określonych w art. 62a Prawa budowlanego; - nie sporządzono projektu planu remontów na 2019 r.; - nierzetelnie prowadzono windykację należności z tytułu najmu lokali z zasobu mieszkaniowego Gminy.
8.	Urząd Miejski w Jaworze	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - realizowano zadania z zakresu gospodarki mieszkaniowej w oparciu o Wieloletnie programy; - rzetelnie weryfikowano spełnianie przez wnioskodawców kryteriów kwalifikujących do zawarcia umowy najmu, a podejmowane w tym zakresie czynności, z reguły odpowiadały wymogom określonym w Zasadach wynajmowania lokali; - sprzedaż lokali mieszkalnych realizowana była na ogół prawidłowo, tj. w oparciu o przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz stosowne uchwały Rady Miejskiej. 	<ul style="list-style-type: none"> - nie uwzględniono w opracowanym w Urzędzie Wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym na lata 2021–2026 prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy w poszczególnych latach wymaganej przez art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy; - nie uwzględniono w przygotowanej w Urzędzie uchwały w sprawie zasad wynajmowania obowiązujących od 21 kwietnia 2019 r. wymogów określonych w art. 21 ust. 3 pkt 6a i 6b ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy; - zaniżono o 148,8 tys. zł wysokości bonifikaty od ceny jednego lokalu komunalnego sprzedanego w drodze bezprzetargowej dotychczasowemu najemcy; - wydatkowaniu w sposób nieuzasadniony 1,1 tys. zł na sporządzenie trzech świadectw charakterystyki energetycznej lokali komunalnych, dla których przedmiotowe świadectwa nie były wymagane.

Lp.	Nazwa kontrolowanej jednostki	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
9.	Zarząd Lokalami Komunalnymi w Jaworze	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - sprawy związane z wynajmowaniem lokali mieszkalnych wchodzących w skład gminnego zasobu mieszkaniowego były prowadzone rzetelnie; - w ramach przyznanego budżetu i dotacji co do zasady prawidłowo wywiązywano się z zadań związanych z eksploatacją i konserwacją lokali mieszkalnych oraz użytkowych, czego wynikiem było utrzymywanie nieruchomości na ogół w stanie nieogorszym i zgodnym z przeznaczeniem; - w kontrolowanym okresie sukcesywnie malała przy tym suma zaległości najemców z tytułu opłat za korzystanie z gminnych lokali mieszkalnych. 	<ul style="list-style-type: none"> - niezgodnie z przepisami rozporządzenia KOB prowadzono ksiązkę obiektów budowlanych; - nie zapewniono bieżącego wykonywania zaleceń wynikających z okresowych kontroli stanu technicznego budynków; - przyjmowano protokoły przeglądów okresowych niespełniające wymogów określonych w art. 62a Prawa budowlanego; - nieprawidłowo naliczono opłaty czynszowe wynajmowanych lokali komunalnych.
10.	Urząd Miejski w Złotoryi	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - realizowano zadania z zakresu gospodarki mieszkaniowej w oparciu o Wioletne programy; - rzetelnie weryfikowano spełnianie przez wnioskodawców kryteriów kwalifikujących do zawarcia umowy najmu, a podejmowane w tym zakresie czynności, odpowiadały wymogom określonym w Zasadach wynajmowania lokali; tj. w oparciu o przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz stosowne uchwały Rady Miejskiej; - stawki czynszu ustalano w wysokościach odpowiadających zasadom ich ustalania wynikającym z Wioletnych programów i zarządzeń Burmistrza obowiązujących w latach objętych kontrolą; - zorganizowano nadzór właścicielski dostosowany do skali działalności spółki gminnej wykonującej działania w obszarze komunalnego zasobu mieszkaniowego. 	<ul style="list-style-type: none"> - nie zapewniono finansowania realizacji części zaleceń wynikających z okresowych kontroli stanu technicznego budynków wchodzących w skład gminnego zasobu mieszkaniowego; - nierzetelnie prowadzono czynności windykacyjne, mające na celu wyegzekwowanie należności czynszowych i opłat związanych z najmem lokali komunalnych.
11.	Rejonowe Przedsiębiorstwo Komunalne sp. z o.o. w Złotoryi	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - zapewniono właściwe warunki organizacyjne do wykonywania zadań Gminy w zakresie gospodarki mieszkaniowej; - prowadzono dla każdego budynku mieszkalnego ksiązkę obiektu budowlanego; - dokonywano obowiązkowych kontroli stanu technicznego budynków; 	<ul style="list-style-type: none"> - brak realizacji lub niepełna realizacja zaleceń sformułowanych po przeprowadzonych kontrolach stanu technicznego budynków z mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Złotoryja.

Lp.	Nazwa kontrolowanej jednostki	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
11.	Rejonowe Przedsiębiorstwo Komunalne sp. z o.o. w Złotoryi	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - przeprowadzono postępowanie o zamówienia publiczne o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. <i>Prawo zamówień publicznych</i> zgodnie z zarządzeniem Nr 10/2017 Prezesa Zarządu RPK; - prawidłowo naliczono czynsze za mieszkania komunalne; opracowywano projekty uchwał Zgromadzenia Wspólników w sprawie wynagrodzeń członków Zarządu Spółki zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń oraz wypłacano naliczone wynagrodzenia członkom Zarządu Spółki we właściwej wysokości. 	
12.	Urząd Miasta i Gminy w Górze	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - realizowano zadania z zakresu gospodarki mieszkaniowej w oparciu o Wieloletnie programy; - rzetelnie weryfikowano spełnianie przez wnioskodawców kryteriów kwalifikujących do zawarcia umowy najmu, a podejmowane w tym zakresie czynności były zgodne z Zasadami wynajmowania lokali; - stawki czynszu ustalano w wysokościach określonych we właściwych zarządzeniach Burmistrza, z uwzględnieniem czynników zmieniających stawki bazowe czynszu wyznaczonych w Wieloletnim programie; - sprzedaż lokali mieszkalnych co do zasady realizowano z zachowaniem założeń przyjętych w stosownych uchwałach oraz przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami. 	<ul style="list-style-type: none"> - nie uwzględniono od 21 kwietnia 2019 r. do 24 listopada 2021 r. w Zasadach wynajmowania lokali obligatoryjnego elementu wynikającego z art. 21 ust. 3 pkt 6a ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy, tj. określenia warunków, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych; - niezgodnie z przepisami rozporządzenia KOB prowadzono ksiąŜki obiektów budowlanych; - nie zapewniono bieżącego wykonywania zaleceń wynikających z okresowych kontroli stanu technicznego budynków; - przyjmowano protokoły przeglądów okresowych niespełniające wymogów określonych w art. 62a <i>Prawa budowlanego</i>.

*) pozytywna/negatywna /w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Uwarunkowania organizacyjno-ekonomiczne mieszkaniowego zasobu gmin

Na koniec 2020 r. w całej Polsce liczba lokali mieszkalnych w mieszkaniowym zasobie gmin, na które obowiązywały umowy najmu (z wyłączeniem lokali zamiennych i tymczasowych pomieszczeń), wyniosła 648 374, a ich powierzchnia 28 727,0 tys. m². Przeciętna powierzchnia wynajmowanego lokalu wyniosła 44,3 m². W 2020 r. najwięcej lokali mieszkalnych (z wyłączeniem lokali zamiennych i tymczasowych pomieszczeń), na które obowiązywały umowy najmu zlokalizowanych było w województwach: śląskim (127 741 – o powierzchni 5878,4 tys. m²), mazowieckim (95 585 – o powierzchni 3915,2 tys. m²) oraz dolnośląskim (77 192 – o powierzchni 3544,0 tys. m²).

W 2020 r. na najem lokali z mieszkaniowego zasobu gmin (z wyłączeniem lokali zamiennych i tymczasowych pomieszczeń) oczekiwało 136 156 gospodarstw domowych. Zapotrzebowanie na najem lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gmin spadło o 9,6% w porównaniu do 2019 r. Większość oczekujących, tj. 117 080 gospodarstw domowych, odnotowano w miastach, a na obszarach wiejskich 19 076 gospodarstw. Na obszarach miejskich, najwięcej bo aż 28 172 gospodarstw oczekiwało na najem w województwie śląskim, a także w dolnośląskim – 13 584.

Jednocześnie kontynuowany był proces sprzedaży lokali, który obejmował mieszkania znajdujące się w budynkach wielomieszkalniowych oraz mieszkania w budynkach, które zostały sprzedane w całości pojedynczym osobom fizycznym. W latach 2019–2020 spośród sprzedanych mieszkań najwięcej – 46,8% pochodziło z zasobów spółdzielni mieszkaniowych, 22,6% z zasobów innych podmiotów i 26,1% z zasobów gminnych, podczas gdy mieszkania sprzedane z zasobów Skarbu Państwa stanowiły 0,8%. Wśród sprzedanych osobom fizycznym mieszkań najwyższy udział przypadła w województwach: mazowieckim (14,0%) i dolnośląskim (12,0%), zaś najniższy w województwach: opolskim (2,5%), podkarpackim (2,4%) i świętokrzyskim (2,0%).

Średnie stawki czynszu obowiązujące w 2020 r. wynosiły od 3,26 zł za 1 m² powierzchni użytkowej mieszkania (w budynkach objętych wspólnotami mieszkaniowymi) do 11,17 zł (w budynkach towarzystw budownictwa społecznego). W 2020 r. odnotowano wzrost średniej stawki czynszu za mieszkanie (o 13,6%) w przeliczeniu na 1 m² powierzchni użytkowej w stosunku do 2018 r. Stawka ta wzrosła w budynkach z lokalami mieszkalnymi stanowiącymi własność gmin o 0,67 zł (o 14,9%)⁸⁰.

Uwarunkowania prawne gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym gmin

W myśl art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁸¹ zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Natomiast art. 7 ust. 1 ustawy z dnia

⁸⁰ Dane przedstawione na podstawie opracowania pt. *Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura komunalna w 2020 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2021. Dostępny: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/gospodarka-mieszkaniowa-i-infrastruktura-komunalna-w-2020-roku,13,15.html> [dostęp: 25 stycznia 2022 r.].

⁸¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*⁸² stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1, 7 i 15 ustawy *o samorządzie gminnym* zadania własne obejmują m.in. sprawy gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej oraz gminnego budownictwa mieszkaniowego, a także utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych.

Zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*⁸³. Zgodnie z art. 24 ust. 1 tej ustawy do gminnego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy. Na podstawie art. 25 ust. 1 *u.g.n.* gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. W myśl art. 25 ust. 2 *u.g.n.* gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1 tej ustawy, a ponadto na sporządzaniu planów wykorzystania zasobu, przygotowywaniu opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych, dokonywaniu podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, a także wyposażaniu ich, w miarę możliwości, w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej.

W myśl art. 9 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym* w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy *o samorządzie gminnym* formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa odrębna ustawa. Ustawą tą jest ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. *o gospodarce komunalnej*⁸⁴, która w art. 1 ust. 2 stanowi, że gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Definicja zadań o charakterze użyteczności publicznej wynika łącznie z przepisów art. 1 ust. 1 i ust. 2 ustawy *o gospodarce komunalnej*. Zadania te charakteryzują trzy przesłanki, które powinny być spełnione łącznie. Jest to ich cel, stanowiący zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności oraz sposób wykonywania, na który składają się świadczenie usług powszechnie dostępnych oraz działanie bieżące i nieprzerwane. Przy czym jednostka samorządu terytorialnego może identyfikować potrzeby ludności we własnym zakresie, jedynie w ramach upoważnień przyznanych przez ustawodawcę⁸⁵.

W myśl art. 2 ustawy *o gospodarce komunalnej* gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego

⁸² Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, ze zm.

⁸³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.

⁸⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 679.

⁸⁵ C. Banasiński, K. M. Jaroszyński, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2017, art. 1.

lub spółek prawa handlowego. Należy przy tym zaznaczyć, że zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o *samorządzie gminnym* gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie. Natomiast w myśl art. 9 ust. 4 ustawy o *samorządzie gminnym* zadaniami użyteczności publicznej, w rozumieniu ustawy, są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie związane z gospodarowaniem mieszkaniowym zasobem gminy jest ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o *ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*⁸⁶. Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 tej ustawy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w tej ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Zgodnie z art. 4 ust. 3 cyt. ustawy gmina wykonuje zadania określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o *zasobie mieszkaniowym* gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy w celu realizacji zadań, o których mowa w art. 4 omawianej ustawy, tj. tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej.

Gminne regulacje w zakresie zasobu mieszkaniowego gmin

W myśl art. 21 ust. 1 ustawy o *zasobie mieszkaniowym* rada gminy uchwała: 1) wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz 2) zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel.

Stosownie do art. 21 ust. 2 ww. ustawy wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować w szczególności: 1) prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach; 2) analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata; 3) planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach; 4) zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu; 5) sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach; 6) źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach; 7) wysokość kosztów w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, kosz-

⁸⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 172.

ty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także koszty inwestycyjne; 8) opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności: a) niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali, b) planowaną sprzedaż lokali.

Natomiast według art. 21 ust. 3 ustawy *o zasobie mieszkaniowym* zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład tego zasobu powinny określać w szczególności: 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca stosowanie obniżek czynszu; 2) warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy; 3) kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu; 4) warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach; 5) tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej; 6) zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy; 6a) warunki, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności; 6b) zasady przeznaczania lokali na realizację zadań jednostek samorządu terytorialnego realizowanych na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej*⁸⁷ oraz ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. *o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*⁸⁸.

Należy przy tym wspomnieć, że uchwała rady gminy podjęta na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy *o zasobie mieszkaniowym* nie stanowi podstawy roszczenia o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego dla osoby spełniającej kryteria przewidziane w tej uchwale⁸⁹.

W ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane*⁹⁰ uregulowano m.in. sprawy związane z utrzymaniem obiektów budowlanych. Zgodnie z art. 5 ust. 2 tej ustawy obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należyтым stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej. Szczegółową regulację prawną dotyczącą utrzymania obiektów budowlanych zawiera rozdział 6 przywołanej ustawy. W myśl art. 61 *Prawa budowlanego* właściciel lub zarządca obiektu budowlanego

Utrzymanie budynków i lokali komunalnych w należyтым stanie technicznym

⁸⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, ze zm.

⁸⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 447.

⁸⁹ Uchwała Sądu Najwyższego z 25 czerwca 2008 r., sygn. akt III CZP 37/08, OSNC z 2009 r. nr 7-8, poz. 96.

⁹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.

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

Należy dodać, że przywołane przepisy *Prawa budowlanego* nakładają na właściciela obiektu lub jego zarządcę szczególny obowiązek dbania o obiekt budowlany. Pociąga to za sobą konieczność przeprowadzania okresowych kontroli obiektu, a także – w razie potrzeby – stosownych napraw, konserwacji czy remontów. Przepisy *Prawa budowlanego* uprawniają przy tym organy nadzoru budowlanego do badania, czy dany obiekt budowlany utrzymywany jest w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami⁹¹.

Okresowe kontrole gminnych obiektów budowlanych

Na podstawie art. 62 ust. 1 *Prawa budowlanego* obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli: 1) okresowej, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego: a) elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu, b) instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska, c) instalacji gazowych oraz przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych); 2) okresowej, co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia; kontrolą tą powinno być objęte również badanie instalacji elektrycznej i piorunochronnej w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uziemień instalacji i aparatów.

Ponadto zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 4 i 4a obiekty budowlane poddaje się kontroli bezpiecznego użytkowania obiektu każdorazowo w przypadku wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 61 pkt 2 tej ustawy oraz w przypadku zgłoszenia przez osoby zamieszkujące lokal mieszkalny znajdujący się w obiekcie budowlanym o dokonaniu nieuzasadnionych względami technicznymi lub użytkowymi ingerencji lub naruszeń, powodujących, że nie są spełnione warunki określone w art. 5 ust. 2 *Prawa budowlanego*. Ta ostatnia okoliczność odnosi się głównie do sytuacji, gdy skutek braku utrzymywania lokalu w należytym stanie technicznym lub wykonania w nim robót budowlanych mogących stworzyć zagrożenie zdrowia lub bezpieczeństwa (np. rozbiórka przegród w lokalu lub przeróbka instalacji

⁹¹ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 29 maja 2018 r., sygn. akt VIII SA/Wa 75/18, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

wewnętrznych, pozbawienie dopływu wody lub prądu) może wystąpić nadmierne pogorszenie właściwości użytkowych i sprawności technicznej obiektu budowlanego⁹².

Stosownie do art. 62 ust. 1a *Prawa budowlanego* w trakcie ww. kontroli należy dokonać sprawdzenia wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli. Stosownie do art. 62 ust. 4–6a tej ustawy kontrole przeprowadzają osoby posiadające odpowiednie uprawnienia wskazane w przywołanym przepisie.

W myśl art. 62a ust. 1 i 2 *Prawa budowlanego* z ww. kontroli osoba przeprowadzająca kontrolę sporządza protokół, który zawiera co najmniej: 1) datę przeprowadzenia kontroli; 2) imię i nazwisko, a także numer uprawnień budowlanych wraz ze specjalnością, w której zostały wydane, osoby przeprowadzającej kontrolę oraz jej podpis; 3) imię i nazwisko albo nazwę właściciela lub zarządcy użytkowanego obiektu budowlanego; 4) określenie kontrolowanego obiektu budowlanego umożliwiające jego identyfikację; 5) zakres kontroli; 6) ustalenia dokonane w zakresie kontroli, w tym wskazanie nieprawidłowości, jeżeli zostały stwierdzone; 7) zalecenia, jeżeli zostały stwierdzone nieprawidłowości; 8) metody i środki użytkowania elementów obiektów budowlanych narażonych na szkodliwe działanie wpływów atmosferycznych i niszczące działanie innych czynników, w przypadku kontroli tych elementów; 9) zakres niewykonanych zaleceń określonych w protokołach z poprzednich kontroli. Z art. 62a ust. 3 *Prawa budowlanego* wynika, że w zaleceniach wskazuje się: 1) czynności mające na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości; 2) termin wykonania czynności, o których mowa w pkt 1. Na podstawie art. 62a ust. 4 tej ustawy do protokołu dołącza się kopie zaświadczeń o wpisie na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego oraz kopie decyzji o nadaniu uprawnień budowlanych w odpowiedniej specjalności lub innych uprawnień lub kwalifikacji do sporządzenia protokołu. Należy przy tym zauważyć, że cytowany art. 62a *Prawa budowlanego* został dodany na mocy art. 1 pkt 50 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – *Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw*⁹³ i wszedł w życie 19 września 2020 r.

Szczegółowe regulacje dotyczące przeprowadzania kontroli okresowych budynków zawiera rozdział 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych⁹⁴.

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

⁹² Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 62.

⁹³ Dz. U. poz. 471, ze zm.

⁹⁴ Dz. U. Nr 74, poz. 836, ze zm.

wiska, a w szczególności katastrofę budowlaną, pożar, wybuch, porażenie prądem elektrycznym albo zatrucie gazem. Zgodnie z ust. 2 cytowanego przepisu obowiązek ten powinien być potwierdzony w protokole z kontroli obiektu budowlanego. Osoba dokonująca kontroli jest obowiązana bezzwłocznie przesłać kopię tego protokołu do organu nadzoru budowlanego. Organ nadzoru budowlanego, po otrzymaniu kopii protokołu, przeprowadza bezzwłocznie kontrolę obiektu budowlanego w celu potwierdzenia usunięcia stwierdzonych uszkodzeń oraz uzupełnienia ww. braków.

Książka gminnego obiektu budowlanego

Zgodnie z art. 64 ust. 1 *Prawa budowlanego* właściciel lub zarządca jest obowiązany prowadzić dla każdego budynku książkę obiektu budowlanego, stanowiącą dokument przeznaczony do zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w okresie użytkowania obiektu budowlanego. W myśl art. 64 ust. 2 tej ustawy obowiązek prowadzenia książki obiektu budowlanego nie obejmuje właścicieli i zarządców: 1) budynków mieszkalnych jednorodzinnych; 2) obiektów budowlanych: a) budownictwa zagrodowego i letniskowego, b) wymienionych w art. 29 ust. 1 i 2 ustawy, z wyłączeniem sieci gazowych; 3) dróg lub obiektów mostowych, jeżeli prowadzą książkę drogi lub książkę obiektu mostowego na podstawie przepisów o drogach publicznych. Zgodnie z art. 64 ust. 3 *Prawa budowlanego* protokoły z kontroli obiektu budowlanego, w tym protokoły z kontroli systemu ogrzewania i systemu klimatyzacji, o których mowa w art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. *o charakterystyce energetycznej budynków*⁹⁵, oceny i ekspertyzy dotyczące jego stanu technicznego, świadectwo charakterystyki energetycznej oraz dokumenty, o których mowa w art. 60 ustawy⁹⁶, są dołączone do książki obiektu budowlanego.

Wzór książki obiektu budowlanego i sposób jej prowadzenia określony został w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. *w sprawie książki obiektu budowlanego*⁹⁷. Zgodnie z przepisami tego rozporządzenia, książka obiektu powinna być założona w dniu przekazania obiektu budowlanego do użytkowania i systematycznie prowadzona przez okres jego użytkowania (§ 2). Zgodnie z § 5 rozporządzenia wpisy do książki obejmują m.in. protokoły kontroli oraz badań określonych w art. 62 ust. 1 i 2 *Prawa budowlanego* oraz przeprowadzonych remontów i przebudowy obiektu.

Sprzedaż mieszkań komunalnych

Warunki i zasady sprzedaży mieszkań komunalnych reguluje *u.g.n.* Dodatkowo, kwestie szczegółowe dotyczące sprzedaży lokali mieszkalnych określają poszczególne gminy w stosownych uchwałach rad gmin lub miast.

Decyzja o sprzedaży mieszkania komunalnego należy do wyłącznej właściwości gminy. W przypadku decyzji o zbyciu lokalu, jego najemca, w przypadku umowy najmu na czas nieoznaczony, ma pierwszeństwo w nabyciu lokalu (art. 34 ust. 1 pkt 3 *u.g.n.*). Zgodnie z art. 34 ust. 4 *u.g.n.* osobom

⁹⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 497.

⁹⁶ Dokumentacja budowy i dokumentacja powykonawcza, a także inne dokumenty i decyzje dotyczące obiektu, a w razie potrzeby instrukcje obsługi i eksploatacji: obiektu, instalacji i urządzeń związanych z tym obiektem.

⁹⁷ Dz. U. Nr 120, poz. 1134.

uprawnionym doręcza się zawiadomienie w formie pisemnej o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tej nieruchomości, pod warunkiem złożenia wniosków o nabycie w terminie określonym w zawiadomieniu. Osoby te korzystają z pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości, jeżeli złożą oświadczenie, że wyrażają zgodę na cenę ustaloną w sposób określony w ustawie (art. 34 ust. 5 *u.g.n.*). W przypadku przeznaczenia lokali do sprzedaży, stosownie do art. 35 ust. 1 *u.g.n.*, właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a także zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu.

Zgodnie z art. 37 ust. 1 *u.g.n.* nieruchomości są sprzedawane w drodze przetargu, przy czym zgodnie z ust. 2 pkt 1 tego przepisu nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, jeżeli jest zbywana na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu, stosownie do art. 34 ustawy.

W myśl art. 67 ust. 1 *u.g.n.* cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości. W myśl art. 67 ust. 1a *u.g.n.* cena lokalu, oznaczonego jako przedmiot odrębnej własności, obejmuje lokal wraz z pomieszczeniami przynależnymi, w rozumieniu ustawy o własności lokali oraz udział w nieruchomości wspólnej. Wszystkie te elementy stanowią bowiem część nieruchomości lokalowej i żadna z nich nie może być osobno przedmiotem obrotu rynkowego. Zatem skoro wszystkie wymienione elementy (lokal wraz z pomieszczeniami przynależnymi i udział w nieruchomości wspólnej) stanowią jedną nieruchomość lokalową, która może zostać zbyta tylko jako całość, to cena może dotyczyć wyłącznie wszystkich tych elementów razem⁹⁸.

Zgodnie z art. 67 ust. 2 *u.g.n.* przy sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu stosuje się następujące zasady ustalania cen: 1) cenę wywoławczą w pierwszym przetargu ustala się w wysokości nie niższej niż wartość nieruchomości; 2) cenę wywoławczą w drugim przetargu można ustalić w wysokości niższej niż wartość nieruchomości, jednak nie niższej niż 50% tej wartości; 3) cenę nieruchomości, którą jest obowiązany zapłacić jej nabywca, ustala się w wysokości ceny uzyskanej w wyniku przetargu; 4) jeżeli drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, cenę nieruchomości ustala się w rokowaniach z nabywcą w wysokości nie niższej niż 40% jej wartości. Natomiast przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej, o której mowa w art. 37 ust. 2 i 3 ustawy, cenę nieruchomości ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość. Jeżeli zaś nieruchomość jest sprzedawana w drodze bezprzetargowej w celu realizacji roszczeń przysługujących na mocy niniejszej ustawy lub odrębnych przepisów, cenę nieruchomości ustala się w wysokości równej jej wartości (art. 67 ust. 3 i 3a *u.g.n.*).

W przypadku sprzedaży lokalu mieszkalnego właściwy organ może udzielić bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 ustawy, na podstawie uchwały rady gminy lub miasta (art. 68 ust. 1 pkt 7 *u.g.n.*)⁹⁹. W myśl

⁹⁸ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2021, art. 67.

⁹⁹ W uchwale rady określa się w szczególności warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych.

art. 68 ust. 1a *u.g.n.* w takim przypadku bonifikata obejmuje cenę lokalu, w tym cenę udziału w prawie własności gruntu lub, w przypadku gdy udział obejmuje prawo użytkowania wieczystego, pierwszą opłatę z tego tytułu. Bonifikata udzielana od ceny lokalu obejmuje wszystkie jej składniki w jednakowej wysokości. Zgodnie z art. 70 ust. 1 *u.g.n.* cena nieruchomości sprzedawanej w drodze przetargu podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność.

W myśl art. 150 ust. 2 *u.g.n.* dla nieruchomości, które są lub mogą być przedmiotem obrotu określa się wartość rynkową. W myśl art. 150 ust. 5 *u.g.n.* określenia wartości rynkowej nieruchomości dokonują rzeczoznawcy majątkowi, którzy na podstawie art. 156 ust. 1 *u.g.n.* sporządzają na piśmie opinię o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego. W myśl art. 156 ust. 3 *u.g.n.* operat szacunkowy może być wykorzystywany do celu, dla którego został sporządzony, przez okres 12 miesięcy od daty jego sporządzenia, chyba że wystąpiły zmiany uwarunkowań prawnych lub istotne zmiany czynników, o których mowa w art. 154 tej ustawy. Natomiast oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego dokonuje organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od dnia zawarcia umowy o dokonanie tej oceny (art. 157 ust. 1 *u.g.n.*).

Tworzenie spółek komunalnych

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy *o gospodarce komunalnej* jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek. Przy czym w myśl art. 10 ust. 1 ustawy *o gospodarce komunalnej* poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące warunki: 1) istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym; 2) występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia. Ponadto zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy *o gospodarce komunalnej* poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich również wówczas, jeżeli zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową. Dodatkowo w myśl ust. 3 cytowanego przepisu ograniczenia dotyczące tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania przez gminę do nich, o których mowa w ust. 1 i 2, nie mają zastosowania do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym prowadzących działalność w zakresie budownictwa mieszkaniowego na wynajem, w tym również związany z uprawnieniem do nabycia przez najemcę własności lokalu w przyszłości, oraz klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej.

Należy również wspomnieć, że zgodnie z art. 9 ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym gmina oraz inna gminna osoba prawna mogą zarządzać nieruchomościami mieszkalnymi nienależącymi do gminnego zasobu nieruchomości w formach określonych w ustawie o gospodarce komunalnej. Przywołany przepis wszedł w życie 15 sierpnia 2019 r. na podstawie art. 5 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw¹⁰⁰.

Zgodnie z art. 151 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych¹⁰¹ spółka z ograniczoną odpowiedzialnością może być utworzona przez jedną albo więcej osób w każdym celu prawnie dopuszczalnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. W myśl art. 163 k.s.h. do powstania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością wymaga się: 1) zawarcia umowy spółki; 2) wniesienia przez wspólników wkładów na pokrycie całego kapitału zakładowego, a w razie objęcia udziału za cenę wyższą od wartości nominalnej, także wniesienia nadwyżki; 3) powołania zarządu; 4) ustanowienia rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej, jeżeli wymaga tego ustawa lub umowa spółki; 5) wpisu do rejestru.

Zgodnie z art. 10a ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego obligatoryjnie działa rada nadzorcza. W myśl art. 10a ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej kadencja członka rady nadzorczej w spółkach z większościovym udziałem jednostek samorządu terytorialnego trwa 3 lata. Stosownie do art. 215 k.s.h. rada nadzorcza składa się co najmniej z trzech członków powoływanych i odwoływanych uchwałą wspólników, przy czym umowa spółki może przewidywać inny sposób powoływania lub odwoływania członków rady nadzorczej.

Należy zauważyć, że podmiot reprezentujący jednostkę samorządu terytorialnego lub komunalną osobą prawną, w zakresie wykonywania praw z udziałów i akcji przysługujących tym podmiotom, jako kandydata na członka organu nadzorczego wskazuje osobę, która spełnia wymogi, o których mowa w art. 19 ust. 1–3 i 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym¹⁰², z wyłączeniem wymogu posiadania pozytywnej opinii Rady do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych. Wskazana osoba winna również spełniać wymóg niewykonywania zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jej obowiązkami jako członka organu nadzorczego albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronnictwo lub interesowność lub rodzić konflikt interesów wobec działalności spółki. Do członków organu nadzorczego wskazanych przez podmiot reprezentujący jednostkę samorządu terytorialnego lub komunalną osobą prawną stosuje się odpowiednio przepis art. 19 ust. 6 wskazanej ustawy¹⁰³.

Działalność gminnych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością

Specyfika działalności rad nadzorczych w spółkach komunalnych

¹⁰⁰ Dz. U. poz. 1309.

¹⁰¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1526, ze zm. Dalej: k.s.h.

¹⁰² Dz. U. z 2021 r. poz. 1933. Dalej: u.z.z.m.p.

¹⁰³ Stanowiący, że w przypadku, gdy członek organu nadzorczego spółki nie spełnia wymogów określonych w ust. 1–3 i 5, osoba prawna niezwłocznie podejmuje działania mające na celu jego odwołanie.

W myśl art. 219 *k.s.h.* rada nadzorcza sprawuje stały nadzór nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności. Rada nadzorcza nie ma jednak prawa wydawania zarządowi wiążących poleceń dotyczących prowadzenia spraw spółki. Do szczególnych obowiązków rady nadzorczej należy ocena sprawozdań, o których mowa w art. 231 § 2 pkt 1 *k.s.h.*, w zakresie ich zgodności z księgami i dokumentami, jak i ze stanem faktycznym, oraz wniosków zarządu dotyczących podziału zysku albo pokrycia straty, a także składanie zgromadzeniu wspólników corocznego pisemnego sprawozdania z wyników tej oceny. W celu wykonania swoich obowiązków rada nadzorcza może badać wszystkie dokumenty spółki, żądać od zarządu i pracowników sprawozdań i wyjaśnień oraz dokonywać rewizji stanu majątku spółki. Każdy członek rady nadzorczej może samodzielnie wykonywać prawo nadzoru, chyba że umowa spółki stanowi inaczej. Przy wykonywaniu swoich obowiązków członek rady nadzorczej powinien dołożyć staranności wynikającej z zawodowego charakteru swojej działalności (art. 293 § 2 *k.s.h.*).

W spółkach z jednoosobowym udziałem gminy wszystkie uprawnienia przysługujące zgromadzeniu wspólników w zakresie członków rad nadzorczych wypełnia jednoosobowo wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Członków rad nadzorczych reprezentujących gminę powołuje się uchwałą zgromadzenia wspólników.

Należy przy tym jednak wskazać, że zgodnie z art. 10c ust. 1 ustawy *o gospodarce komunalnej* jedna osoba może być członkiem rady nadzorczej tylko w jednej spośród spółek, w których: 1) udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby udziałów albo akcji; 2) udział jednostek samorządu terytorialnego przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby udziałów albo akcji; 3) udział państwowej osoby prawnej przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby udziałów albo akcji; 4) udział komunalnej osoby prawnej przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby udziałów albo akcji; 5) łączny udział podmiotów lub spółek, o których mowa w pkt 1–4, przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby udziałów albo akcji. Jednak w myśl art. 10c ust. 3 ustawy *o gospodarce komunalnej* wspomniane ograniczenia nie dotyczą osób określonych w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*¹⁰⁴ na zasadach wskazanych w tym przepisie.

Kształtowanie
wynagrodzeń członków
zarządów i rad
nadzorczych spółek
komunalnych

Ograniczenia w zakresie wysokości wynagrodzenia, dotyczące m.in. członków zarządów i rad nadzorczych spółek z udziałem samorządu gminnego i wojewódzkiego, zostały określone w ustawie z dnia 9 czerwca 2016 r. *o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami*¹⁰⁵. W myśl art. 2 ust. 1 ustawy *o zasadach kształtowania wynagrodzeń* podmiot uprawniony do wykonywania praw udziałowych jest obowiązany podejmować działania mające na celu ukształtowanie i stosowanie w spółce zasad wynagradzania członków organu zarządzającego i członków organu nadzorczego określonych ustawą. Z ust. 2 tego

¹⁰⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 2399, ze zm.

¹⁰⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm.

przepisu wynika, że wykonanie ww. obowiązku polega w szczególności na doprowadzeniu do głosowania przez walne zgromadzenie spółki projektów uchwał w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego i członków organu nadzorczego spółki zgodnie z ustawą oraz oddaniu głosów za ich uchwaleniem.

Stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy *o zasadach kształtowania wynagrodzeń* projekt uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego oraz projekt uchwały w sprawie kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego, przewidują, że wynagrodzenie całkowite członka organu zarządzającego składa się z części stałej, stanowiącej wynagrodzenie miesięczne podstawowe, określonej kwotowo, oraz części zmiennej, stanowiącej wynagrodzenie uzupełniające za rok obrotowy spółki. Część stałą wynagrodzenia członka organu zarządzającego ustala się z uwzględnieniem skali działalności spółki, w szczególności wartości jej aktywów, osiągniętych przychodów i wielkości zatrudnienia, w sposób określony w art. 4 ust. 2 ustawy *o zasadach kształtowania wynagrodzeń*. Zgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy *o zasadach kształtowania wynagrodzeń* część zmienna wynagrodzenia członka organu zarządzającego, stanowiąca wynagrodzenie uzupełniające za rok obrotowy spółki, uzależniona jest od poziomu realizacji celów zarządczych.

Należy zauważyć, że ustawodawca w art. 4 ust. 1 ustawy *o zasadach kształtowania wynagrodzeń* przewidział podjęcie dwóch uchwał: a) w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego oraz b) w sprawie kształtowania wynagrodzeń tychże członków. Niewątpliwie uchwała „w sprawie zasad kształtowania” ma ogólny, ramowy charakter, zaś uchwała „w sprawie kształtowania” stanowi skonkretyzowanie tej pierwszej uchwały. Organem upoważnionym do podejmowania obu uchwał (ramowej i uszczegółwiającej) jest w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością zgromadzenie wspólników¹⁰⁶.

W art. 5 ust. 1 ustawy *o zasadach kształtowania wynagrodzeń* wskazano, że projekty uchwał w sprawie wynagrodzeń przewidują, że: 1) z członkiem organu zarządzającego spółka zawiera umowę o świadczenie usług zarządzania na czas pełnienia funkcji, z obowiązkiem świadczenia osobistego takiego członka, bez względu na to, czy działa on w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej; 2) istnieje możliwość wypowiedzenia przez spółkę umowy, o której mowa w pkt 1, przy czym umowa ta może określać różne terminy wypowiedzenia, zależne od okresu jej wykonywania, jednak nie dłuższe niż 3 miesiące, jak też może przewidywać, że termin wypowiedzenia upływa z końcem miesiąca kalendarzowego; 3) członek organu zarządzającego nie będzie pobierał wynagrodzenia z tytułu pełnienia funkcji członka organu w podmiotach zależnych od spółki w ramach grupy kapitałowej; 4) umowa, o której mowa w pkt 1, zawiera obowiązek informowania przez członka organu zarządzającego o zamiarze pełnienia funkcji w organach innej spółki handlowej, nabyciu

¹⁰⁶ A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami. Komentarz*, LEX/el. 2017, art. 4.

w niej akcji oraz może przewidywać zakaz pełnienia funkcji w organach jakiejkolwiek innej spółki handlowej lub wprowadzać inne ograniczenia dotyczące działalności członka organu zarządzającego.

W myśl art. 5 ust. 2 ustawy *o zasadach kształtowania wynagrodzeń* projekty uchwał w sprawie wynagrodzeń mogą także określać w szczególności: 1) uprawnienia członków organu zarządzającego do korzystania z określonych urządzeń technicznych oraz zasobów stanowiących mienie spółki; 2) wysokość odprawy dla członków organu zarządzającego; 3) wysokość i warunki przyznania członkom organu zarządzającego odszkodowania z tytułu zakazu konkurencji; 4) w jakiej części wypłata wynagrodzenia uzupełniającego jest uzależniona od terminu, nie dłuższego niż 36 miesięcy, i warunków, w szczególności powodujących utratę prawa do otrzymania wynagrodzenia uzupełniającego w całości albo w części, jeżeli w oznaczonym w umowie terminie zajdą okoliczności mające wpływ na realizację określonych w umowie celów zarządczych.

Stosownie do art. 10 ust. 1 ustawy *o zasadach kształtowania wynagrodzeń* projekt uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu nadzorczego określa wysokość wynagrodzenia miesięcznego członków organu nadzorczego w wysokości nieprzekraczającej iloczynu podstawy wymiaru oraz mnożnika uzależnionego od wielkości spółki (w wysokościach określonych w tym przepisie).

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559).
3. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
6. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679).
7. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2019 r. poz. 2399, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1526, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 172).
11. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków (Dz. U. z 2021 r. poz. 497).
13. Ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm.).
14. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1933).
15. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych (Dz. U. Nr 74, poz. 836, ze zm.).
16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1134).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
10. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
11. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
12. Wojewoda Dolnośląski
13. Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego
14. Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast województwa dolnośląskiego