



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.026.01.2019

Tomasz Budasz  
Prezydent Miasta Gniezna  
ul. Lecha 6  
62-200 Gniezno

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/033 – Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Gnieźnie (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Budasz, Prezydent Miasta Gniezna
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Diagnozowanie potrzeb osób ubiegających się o pomoc mieszkaniową od gminy oraz określanie zasad najmu lokali.</li><li>2. Gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gmin.</li><li>3. Inwestycje mieszkaniowe gmin.</li><li>4. Wykorzystywanie instrumentów finansowego wsparcia z budżetu państwa oraz ze środków BGK na tworzenie warunków do zaspakajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	lata 2016-2019 (I półrocze).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Piotr Iwański, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/142/2019 z 2 października 2019 r.  (akta kontroli str. 1-2)

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Miasto Gniezno opracowało wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (dalej: program), zawierający, poza wskazanymi poniżej wyjątkami, elementy wymienione w art. 21 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>3</sup>. Przyjęta wysokość dochodu gospodarstwa domowego, kwalifikująca do zawarcia umowy najmu, sprzyjała zaspokajaniu w pierwszej kolejności potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach.

Natomiast w ocenie NIK, przewidziana w programie i stosowana w praktyce forma realizacji obowiązku zapewnienia społecznej kontroli sposobu weryfikacji i rozpatrywania wniosków o najem lokali z mieszkaniowego zasobu Miasta, nie zapewniała realnej możliwości oddziaływania czynnika społecznego na podejmowane decyzje. Publikowanie wykazu osób, ubiegających się o najem lokalu nie jest bowiem równoznaczne z zapewnieniem społecznej kontroli nad rozpatrywaniem i załatwianiem wniosków. Poza kontrolą społeczną pozostawał również proces zawierania umów najmu w przypadkach szczególnych, uzasadnionych ważnymi względami społecznymi.

Miasto podejmowało skuteczne działania mające na celu zmniejszenie poziomu zadłużenia najemców lokali mieszkalnych w zasobie komunalnym, m.in. poprzez możliwość odpracowania zaległości. Przyczyniło się to do spadku poziomu zadłużenia najemców z 13,4% na koniec 2016 r. do 10,4% na dzień 30 czerwca 2019 r. W okresie objętym kontrolą prowadzono również prace remontowe w budynkach komunalnych, spośród których ponad 80% zostało oddanych do użytkowania przed 1945 r.

NIK pozytywnie ocenia zrealizowanie inwestycji polegającej na budowie bloków socjalno-komunalnych przy ul. Pawła Cymśa 5 i 5A w Gnieźnie, przeprowadzonej z wykorzystaniem wsparcia ze środków Funduszu Dopłat. W jej wyniku zasób komunalny Miasta Gniezna zwiększył się o 72 lokale mieszkalne, w tym 28 lokali z czyszem socjalnym.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OBSZAR

### 1. Diagnozowanie potrzeb osób ubiegających się o pomoc mieszkaniową od gminy oraz określenie zasad najmu lokali

#### Opis stanu faktycznego

1. Zasady najmu lokali mieszkalnych z mieszkaniowego zasobu Miasta zostały określone w załączniku nr 2 do Uchwały Nr X/76/2015 Rady Miasta Gniezna z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Gniezna na lata 2015-2020 oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Gniezna<sup>5</sup> (dalej: uchwała w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Gniezna). Zgodnie z ww. uchwałą, umowy najmu na czas nieoznaczony mogły być zawierane z osobami, które: nie mają

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 1182 ze zm. (dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów)

<sup>4</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>5</sup> Zmienionej uchwałami: Nr XVI/160/2015 Rady Miasta Gniezna z dnia 28 grudnia 2015 r. oraz Nr XXXVI/380/2017 Rady Miasta Gniezna z 29 marca 2017 r.

zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu lub posiadając tytuł prawny do innego lokalu nie mogą w nim zamieszkiwać z przyczyn niezależnych od siebie oraz osiągają niskie dochody. Za gospodarstwa domowe osiągające niskie dochody uznano te, w których udokumentowany średni miesięczny dochód przypadający na członka gospodarstwa domowego z okresu trzech miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku o wynajęcie lokalu nie przekraczał 125% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym lub 100% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym. Prezydent Miasta wyjaśnił, że opracowanie projektu ww. uchwały poprzedzone zostało m.in. analizą sytuacji materialnej osób wnioskujących o przyznanie lokalu mieszkalnego z zasobu Miasta. Dane do analizy pochodziły z informacji wskazywanych przez wnioskodawców we wnioskach o przyznanie pomocy mieszkaniowej. Kryterium dochodowe, ustalone w oparciu o zapisy ustawy o pomocy społecznej, w ocenie członków zespołu przygotowujących projekt, było jak najbardziej wyważone i adekwatne do sytuacji rodzin w Gnieźnie, które potrzebują pomocy ze strony samorządu. W porównaniu do zasad wynajmowania lokali mieszkalnych, obowiązujących w latach 2010-2015<sup>6</sup>, kryterium dochodowe w przypadku gospodarstw domowych wieloosobowych zostało podniesione z 75% do 100% najniższej emerytury.

(akta kontroli str.37-87, 288-295)

2. Liczba wniosków o najem lokalu socjalnego<sup>7</sup>, zakwalifikowanych do realizacji w latach 2016-2019 utrzymywała się na stałym poziomie i wynosiła (według stanu na 31 grudnia danego roku): w 2016 r. – 217, w 2017 r. – 248, w 2018 r. – 231. Według stanu na 30 czerwca 2019 r. do realizacji zakwalifikowano 240 wniosków.

Liczba zrealizowanych wniosków<sup>8</sup> według stanu na 31 grudnia wynosiła: w 2016 r. – 22, w 2017 r. – 17, w 2018 r. – 43. Według stanu na 30 czerwca 2019 r. – 3.

Najkrótszy i najdłuższy czas oczekiwania na najem socjalny czasowy (od dnia złożenia wniosku do dnia zawarcia umowy) wynosił odpowiednio:

- w 2016 r. – 119 dni i 3030 dni,
- w 2017 r. – 141 dni i 3644 dni,
- w 2018 r. - 280 dni i 2789 dni.

Wnioskodawcy, którzy najdłużej oczekiwali na najem lokalu, to osoby, które uzyskały niską liczbę punktów i zajmowały odległe miejsce na wykazie osób oczekujących. Dyrektor Wydziału Majątku Miasta wyjaśnił, że na liście osób oczekujących na najem socjalny są również osoby, które w przeszłości kilkakrotnie odmawiały przyjęcia oferty najmu lokalu z różnych przyczyn, takich jak lokalizacja budynku, kondygnacja, sposób ogrzewania. Ponadto wskazał, że większość tych osób miała zaspokojone potrzeby mieszkaniowe, jednakże oczekiwały lepszych warunków niż dotychczas posiadane.

(akta kontroli str. 280-284)

3. W załączniku nr 2 do uchwały w sprawie wieloletniego gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Gniezna określono m.in. zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu oraz tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali socjalnych. Pierwszeństwo w wynajęciu lokalu socjalnego przysługiwało osobom, które nabyły prawo do takiego lokalu na podstawie

<sup>6</sup> Uchwała nr XLVII/524/2010 Rady Miasta Gniezna z 31 marca 2010 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Gniezna

<sup>7</sup> Łączna liczba wniosków o najem złożonych przez osoby spełniające kryteria najmu lokalu z zasobu komunalnego Miasta Gniezna oraz osób, wobec których orzeczony został wyrok eksmisyjny z prawem do lokalu socjalnego

<sup>8</sup> Liczba zrealizowanych wniosków dotyczących osób, wobec których orzeczony został wyrok eksmisyjny z prawem do lokalu socjalnego oraz osób, które znalazły się na wykazie oczekujących na wynajem lokalu z mieszkaniowego zasobu Miasta Gniezna

wydanego orzeczenia sądowego oraz osobom, które były najemcami lokalu socjalnego i nadal znajdowały się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy. W przypadku lokali innych niż socjalne, pierwszeństwo wynajęcia lokalu mieszkalnego przysługiwało osobom, które utraciły mieszkanie wskutek zdarzeń losowych<sup>9</sup> i nie przysługiwało im prawo do lokalu zamiennego oraz osobom, które opuściły dom dziecka w związku z uzyskaniem pełnoletności.

Osoby ubiegające się o zawarcie umowy najmu lokalu socjalnego zobowiązane były złożyć wniosek, według wzoru określonego w Zarządzeniu Prezydenta Miasta Gniezna nr 0050.146.2015 z 27 października 2015 r.<sup>10</sup>, w terminie do 31 grudnia każdego roku. Wnioski złożone w tym terminie podlegały weryfikacji. Osoby, których wnioski spełniały wymogi formalne<sup>11</sup>, były ujmowane na wykazie osób oczekujących na wynajem lokalu socjalnego z zasobu mieszkaniowego Miasta Gniezna. Wykaz ten podawany był do publicznej wiadomości poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń Urzędu Miejskiego oraz publikację na stronie internetowej Urzędu do końca pierwszego kwartału danego roku. Wykaz obowiązywał do czasu opublikowania wykazu w roku następnym. W terminie 30 dni od opublikowania wykazu, osoby, których wnioski zostały rozpatrzone negatywnie mogły złożyć odwołanie do Prezydenta Miasta. Rozpatrzenie odwołania następowało w terminie 30 dni.

Oprócz ww. wykazu, w Urzędzie prowadzono wykaz osób, wobec których został orzeczony wyrok sądowy o eksmisję z zajmowanego lokalu, którym przysługiwało prawo najmu lokalu socjalnego. Wykaz ten nie podlegał publikacji.

Kryteria ustalania pierwszeństwa do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego zostały określone w załączniku nr 3 do uchwały w sprawie wieloletniego gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Gniezna. Dotyczyły one: sytuacji rodzinnej wnioskodawców, liczby dzieci lub wychowanków, średniej powierzchni użytkowej na jednego wnioskodawcę, wspólnego zamieszkiwania, sytuacji materialnej wnioskodawców, okresu dotychczasowego oczekiwania na mieszkanie, sytuacji zdrowotnej wnioskodawców oraz innych uwarunkowań rodzinnych, społecznych i warunków mieszkaniowych. Do każdego z kryteriów przyporządkowano odpowiednią liczbę punktów.

Wykaz osób oczekujących na wynajem lokalu socjalnego z zasobu mieszkaniowego Miasta Gniezna zawierał imię i nazwisko wnioskodawcy oraz liczbę uzyskanych punktów. Wnioskodawcy byli pogrupowani według wielkości gospodarstw domowych. W razie uzyskania przez wnioskodawców tej samej liczby punktów, o kolejności umieszczenia na wykazie decydowała data złożenia wniosku.

Wnioskodawcy, przed podpisaniem umowy najmu, zobowiązani byli do ponownego udokumentowania faktu spełniania kryteriów wyszczególnionych w złożonym wniosku.

(akta kontroli str. 37-87, 475-503)

4. Do rozpatrywania wniosków o wynajem lokalu socjalnego z zasobu mieszkaniowego Miasta Gniezna nie powołano komisji. Ich weryfikacją zajmowali się pracownicy Referatu ds., Mieszkaniowych Wydziału Majątku Miasta. Osoby, których wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie, zostawały umieszczone na wykazie osób oczekujących na wynajem. Kwestia poddania tych spraw kontroli społecznej została szerzej opisana w sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 37-87, 475-476)

<sup>9</sup> W szczególności: klęska żywiołowa, katastrofa, powódź, pożar itp.

<sup>10</sup> Zmienionego zarządzeniami nr: 0050.711.2018 z 12 czerwca 2018 r. oraz 0050.22.2019 z 11 stycznia 2019 r.

<sup>11</sup> W razie konieczności wzywano wnioskodawcę do jego uzupełnienia. Nieuzupełnienie wniosku we wskazanym terminie było przesłanką do pozostawienia go bez rozpatrzenia.

5. W wykazie osób, wobec których został orzeczony wyrok sądowy o eksmisję z zajmowanego lokalu, którym przysługuje prawo najmu lokalu socjalnego figurowało, według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r., 31 gospodarstw domowych. W 18 przypadkach właściciele lokali wystąpili do Miasta z roszczeniem odszkodowawczym. Wysokość odszkodowań, wraz z odsetkami, wypłaconych dla właścicieli lokali w związku z niewywiązaniem się przez Miasto z obowiązku dostarczenia lokalu socjalnego, nałożonego wyrokiem sądu, wynosiła (w poszczególnych latach, według stanu na 31 grudnia): w 2016 r. – 179 tys. zł, w 2017 r. – 188 tys. zł, w 2018 r. – 115 tys. zł. Według stanu na 30 czerwca kwota wypłacona w 2019 r. wynosiła 34 tys. zł. Wpłaty były realizowane na bieżąco i nie wystąpiły zobowiązania z tego tytułu.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że Miasto Gniezno prowadziło analizę skutków finansowych niewywiązania się z obowiązku dostarczenia lokalu socjalnego. Podkreślił, że wypłata odszkodowania każdorazowo musi być poprzedzona wizją dotychczas zajmowanego lokalu, przeprowadzaną przez pracowników Urzędu. Prezydent podał, że Miasto nie wypłaca większych kwot odszkodowań za 1 m<sup>2</sup> niż 10 zł oraz że kwota ta została oszacowana na podstawie średnich cen rynkowych na terenie Miasta Gniezna, jak również na podstawie opinii rzeczoznawców, powoływanych przez sąd. W omawianym okresie średnia stawka wypłacanego odszkodowania wyniosła 6,44 zł za 1 m<sup>2</sup>. Składający wyjaśnienia podał, że w momencie niezaakceptowania przedstawionej propozycji, wierzycielowi przysługuje uprawnienie wystąpienia na drogę postępowania sądowego z pozwem o ustalenie wysokości wypłacanego przez Gminę odszkodowania, a w latach 2016-2019 można zauważyć zdecydowany spadek ilości jak i wysokości wypłat odszkodowań.

(akta kontroli str. 217, 280-284, 448-452, 467-473)

Szczegółowym badaniem objęto 9 wniosków o wynajem lokalu socjalnego z zasobu mieszkaniowego zasobu Miasta Gniezna, w tym 6 rozpatrzonych pozytywnie i umieszczonych na wykazie osób oczekujących oraz 3 wnioski rozpatrzone negatywnie. Stwierdzono, że były one rozpatrywane i oceniane zgodnie z kryteriami określonymi w uchwale w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Gniezna oraz, w przypadku pozytywnego rozpatrzenia, zostały umieszczone na wykazach osób oczekujących na wynajem.

(akta kontroli str. 477-559, 576-609)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny obejmować m.in. tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawieranych na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej.

W § 10 załącznika Nr 2 do Uchwały Nr X/76/2015 Rady Miasta Gniezna z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Gniezna na lata 2015-2020 oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Gniezna ustalono, że osoby, które złożyły wnioski w sprawie najmu lokalu socjalnego i spełniają określone kryteria będą umieszczone na wykazach osób oczekujących na zawarcie umowy najmu lokalu socjalnego, z podziałem na:

a) wykaz osób, które osiągają dochody określone w § 6 uchwały;

b) wykaz osób, wobec których został orzeczony wyrok sądowy o eksmisję z zajmowanego lokalu, którym przysługuje prawo najmu lokalu socjalnego.

Zgodnie z § 18 ust. 10 ww. uchwały, wykaz wymieniony w lit. a) podawany był do publicznej wiadomości w celu poddania kontroli społecznej poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń Urzędu Miejskiego oraz na stronie internetowej Urzędu.

Osoby ubiegające się o zawarcie umowy najmu lokalu socjalnego (najmu socjalnego) składały wnioski w biurze podawczym Urzędu Miejskiego w terminie do 31 grudnia danego roku. Wnioski były rejestrowane i rozpatrywane przez pracowników Referatu ds. Mieszkaniowych Wydziału Majątku Miasta. W toku kontroli ustalono, że nie powołano komisji ani zespołu do rozpatrywania tych spraw. Pracownicy Urzędu zajmowali się weryfikacją wniosków, przy czym nie było to literalnie wpisane do ich zakresu obowiązków.

(akta kontroli str. 37-87, 475-476)

Zdaniem NIK, wywieszenie wykazu do publicznej wiadomości nie spełnia określonego w ustawie wymogu poddania tych spraw kontroli społecznej. NIK podziela przy tym argumentację przywołaną m.in. w niżej wymienionych rozstrzygnięciach organów nadzorczych. Zgodnie z tezą zawartą w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 29 maja 2012 r. PN.4131.152.2012: „poddanie kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali musi mieć wymiar realny, gwarantujący możliwość faktycznego oddziaływania czynnika społecznego na podejmowane decyzje”. Podobne stanowisko zajął Wojewoda Małopolski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 5 marca 2014 r. WN-II.4131.1.7.2014. Wojewoda Lubelski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 16 grudnia 2010 r. NK.II.0911/380/10 wskazał, że: „wywieszenie do publicznej wiadomości list osób zakwalifikowanych do zawarcia umów najmu nie jest równoznaczne z zapewnieniem społecznej kontroli nad rozpatrywaniem i załatwianiem wniosków o najem”. Z kolei w rozstrzygnięciu nadzorczym z 5 marca 2010 r. nr NK.II.0911/85/10 ocenił, że „poddanie kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali oznacza powołanie organu mającego realizować i urzeczywistniać zasady sprawiedliwości społecznej. Organ taki może być wyłącznie organem kontrolnym (opiniującym), współdziałającym z organami uprawnionymi przy realizacji zadań ustawowych. Powołanie komisji opiniodawczo - doradczej, ustalenie jej składu osobowego oraz liczby jej członków winno być ustalone przez radę wprost w uchwale. Niedopuszczalne jest więc pozostawienie tej decyzji jako fakultatywnej wójtowi”.

Prezydent Miasta Gniezna wyjaśnił, że sposób kontroli społecznej procesu najmu lokali z zasobu mieszkaniowego Miasta Gniezna został określony w § 18 załącznika nr 2 do uchwały.

W ocenie NIK, wyjaśnienia te są niewystarczające, a przyjęty w uchwale Rady Miasta Gniezna tryb nie zapewnia realnej kontroli społecznej nad tym procesem, co jest niezgodne z dyspozycją art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. NIK wskazuje ponadto, że w przypadku zasiedlania nowo wybudowanych bloków socjalno-komunalnych przy ul. Cymśa 5 i 5A w Gnieźnie powołano zespół składający się z przedstawicieli Urzędu, Rady Miasta i Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej. W złożonych wyjaśnieniach dotyczących powołania tego zespołu Prezydent Miasta wskazał, że powołanie zespołu w tak szerokim gronie miało zapewnić transparentność oraz zagwarantować kontrolę społeczną procesu rozpatrywania wniosków osób zainteresowanych wynajmem lokali przy ul. Pawła Cymśa 5 i 5A. Zdaniem NIK, transparentność oraz zagwarantowanie kontroli społecznej powinny w równym stopniu dotyczyć rozpatrywania wniosków o zawarcie umów najmu lokali socjalnych w ramach całego zasobu mieszkaniowego Miasta, a nie tylko wybranych nieruchomości.

(akta kontroli str. 161-162, 290-293, 475-476)

2. W Uchwale Nr X/76/2015 Rady Miasta Gniezna z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta na lata 2015-2020 oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu nie wskazywano trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali na czas nieoznaczony oraz sposobu poddania kontroli społecznej tych spraw. Prezydent Miasta wyjaśnił, że Gmina wynajmuje wyłącznie lokale z czynszem socjalnym na czas oznaczony, które przydzielane są najuboższym osobom. Wskazał, że Miasto nie wynajmuje lokali na czas nieoznaczony, a w pierwszej kolejności zaspokajane są potrzeby osób o niskich dochodach, kwalifikujących się do najmu socjalnego. Zaznaczył, że zgodnie z § 9 ust. 2 oraz § 15 Załącznika nr 2 do przedmiotowej uchwały, Prezydent Miasta ma możliwość wskazania lokalu na czas nieoznaczony w ściśle określonych sytuacjach, m.in. w przypadku osób, które utraciły mieszkanie wskutek zdarzeń losowych (np. klęska żywiołowa, katastrofa, powódź pożar), osób, które opuściły dom dziecka w związku z uzyskaniem pełnoletności, osób chronionych przed przemocą, oraz w innych przypadkach szczególnych, uzasadnionych ważnymi względami społecznymi.

NIK zauważa, że procedura ta znajduje się również poza kontrolą społeczną, o której mowa w art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów. W latach 2016-2019 (do 30 czerwca) na tej podstawie zawarto łącznie 15 umów, w tym 4 umowy najmu lokalu socjalnego na czas oznaczony oraz 11 umów najmu na czas nieoznaczony. NIK wskazuje również na § 18 ust. 1 Załącznika nr 2 do uchwały w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Gniezna, zgodnie z którym „gospodarowanie mieszkaniowym zasobem Miasta Gniezna jest jawne”.

(akta kontroli str. 37-87, 570)

Prezydent wyjaśnił, że ostateczną decyzję w tych przypadkach podejmuje wraz z pracownikami merytorycznymi właściwego wydziału Urzędu, w oparciu o dokumenty potwierdzające zaistniałą sytuację, wystawione przez podmioty czy instytucje właściwe w poszczególnych przypadkach, m.in.: MOPS, pracodawcę, Policję, kuratora sądowego, Państwową Straż Pożarną, Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Zdaniem udzielającego wyjaśnień, uzasadnienie składanych w tym trybie wniosków odnosi się przede wszystkim do niezwykle wrażliwych sfer i skomplikowanych sytuacji życiowych, co powoduje iż niezasadnym jest poddawanie tego zakresu wskazań lokali tzw. kontroli społecznej. Powyższe wiązałoby się z ujawnianiem danych wrażliwych osób – m.in. ofiar przemocy domowej, przestępstw seksualnych czy innych, szeroko rozumianych zdarzeń losowych.

Zdaniem NIK poddanie tych spraw kontroli społecznej nie jest jednoznaczne z ujawnianiem danych wrażliwych osób wnioskujących. Wnioski te, wraz z uzasadnieniem, nie są bowiem podawane do publicznej wiadomości.

(akta kontroli str. 574-575)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Miasto Gniezno posiadało wieloletni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym, o którym mowa w art. 21 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów. Przyjęta wysokość dochodu gospodarstwa domowego, kwalifikująca do zawarcia umowy najmu, sprzyjała zaspokajaniu w pierwszej kolejności potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach.

Zdaniem NIK, przewidziana w programie i stosowana w praktyce, forma kontroli społecznej sposobu weryfikacji i rozpatrywania wniosków o najem lokali z mieszkaniowego zasobu Miasta nie gwarantowała możliwości oddziaływania czynnika społecznego na podejmowane decyzje. Publikowanie wykazu osób,

ubiegających się o najem lokalu nie jest równoznaczne z zapewnieniem społecznej kontroli nad rozpatrywaniem i załatwianiem wniosków. Poza kontrolą społeczną pozostawał również proces zawierania umów najmu w przypadkach szczególnych, uzasadnionych ważnymi względami społecznymi.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

## 2. Gospodarowanie mieszkaniowym zasobem

1. Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Gniezna na lata 2015-2020 (dalej: Program), o którym mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów stanowił załącznik nr 1 do uchwały w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Gniezna. Program zawierał elementy wskazane w art. 21 ust. 2 ww. ustawy, w tym: prognozę dotyczącą wielkości i stanu technicznego zasobu mieszkaniowego, zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu, zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład zasobu mieszkaniowego oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania zasobem, źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach, wysokość planowanych wydatków z podziałem na koszty eksploatacji, koszty remontów, koszty modernizacji, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, w których Miasto było jednym ze współwłaścicieli oraz opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta. Wykaz budynków, w których lokale zostały przeznaczone do zbycia oraz zasady ich sprzedaży zostały określone w Uchwale Nr IX/64/2015 Rady Miasta Gniezna z 27 maja 2015 r.

(akta kontroli str. 37-87, 137-144, 163-166)

2. Liczba budynków w mieszkaniowym zasobie Miasta Gniezna, według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. wynosiła 84 (w tym 71 budynków oddanych do użytkowania przed 1945 r. oraz 13 budynków oddanych do użytkowania między sierpniem 1961 r. a 31 grudnia 2016 r.), w 2017 r. W latach 2016-2019 (do 30 czerwca) liczba budynków, stanowiących w 100% własność Miasta, stopniowo wzrastała i na dzień 30 czerwca 2019 r. wynosiła 90, z tego 73 budynki oddane do użytkowania przed 1945 r. (81%), 1 budynek oddany przed 14 sierpnia 1961 r. (1%), 15 budynków oddanych do 31 grudnia 2016 r. (17%) oraz 1 budynek oddany do 31 grudnia 2018 r. (1%).

Liczba oraz łączna powierzchnia lokali mieszkalnych, w budynkach stanowiących własność Miasta oraz w budynkach, w których Miasto było jednym ze współwłaścicieli, według stanu na 31 grudnia wynosiła: w 2016 r. – 1.727 lokali o powierzchni 74.935 m<sup>2</sup>, w 2017 r. – 1.695 lokali o powierzchni 72.980 m<sup>2</sup>, w 2018 r. – 1.659 lokali o powierzchni 71.234 m<sup>2</sup>, zaś na dzień 30 czerwca 2019 r. – 1.650 lokali o powierzchni 71.140 m<sup>2</sup>. Zmniejszenie się liczby lokali wynikało z ich sprzedaży na rzecz najemców oraz w drodze przetargu.

Liczba mieszkań socjalnych w ww. latach wynosiła odpowiednio: 224, 223, 222 i 242. W latach 2016-2019 (do 30 czerwca) Miasto dysponowało dwoma mieszkaniem chronionymi, o których mowa w art. 53 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>12</sup>.

(akta kontroli str. 280-284)

3. W wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Gniezna zawarto założenia remontowe na lata 2015-2020. Przyjęto, że plany remontowe będą tworzone na podstawie przeglądów budowlanych budynków. Szczególny nacisk położono na zapobieganie stratom ciepła poprzez wymianę stolarki okiennej i drzwiowej, ocieplanie ścian budynków, likwidację ogrzewania piecowego oraz remontowanie dachów. W założeniach remontowych wpisano m.in.

<sup>12</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 1507

remonty częściowe oraz kapitalne, termomodernizację budynków, remonty elewacji, podłączenia gazu sieciowego oraz rozbiórki budynków. Ponadto w ww. Programie wskazano 10 budynków, które w latach 2015-2020 zostaną wyłączone z eksploatacji ze względu na zły stan techniczny. Według stanu na listopad 2019 r. w siedmiu spośród nich zakończono wykwaterowywanie mieszkańców, a w trzech proces wykwaterowywania trwał<sup>13</sup>. Dodatkowo w trzech budynkach<sup>14</sup>, nie wskazanych w Programie, przeprowadzono wykwaterowanie, z tego w dwóch proces ten został zakończony w listopadzie 2019 r.

(akta kontroli str. 37-87, 571)

Zgodnie z umową z URBIS Sp. z o.o. wykonującą na podstawie zawartych umów czynności zarządzania i administrowania zasobem komunalnym Miasta Gniezna, zarządca zobowiązany był do sporządzania i przekazywania rocznych planów remontowych. W 2016 r. przekazano do Urzędu plany dotyczące remontu pieców i stolarki otworowej, w 2017 r. – wymiany wodomierzy, stolarki otworowej i pieców, w 2018 r. - wymiany wodomierzy, stolarki otworowej, pieców, pokryć dachowych i instalacji elektrycznej, w 2019 r. - stolarki otworowej, pieców, pokryć dachowych, instalacji elektrycznej i remontów klatek schodowych.

Kontrola realizacji trzech losowo wybranych planów z lat 2016-2018 wykazała, że w przypadku dwóch z nich<sup>15</sup> wszystkie wskazane działania zostały zrealizowane. W 2018 r. zarządca, URBIS Sp. z o.o., wskazał na konieczność wykonania remontów pokryć dachowych ośmiu budynków. Miasto dokonało remontu pokryć czterech spośród wskazanych budynków ze względu na zaplanowane wykwaterowanie lokatorów z pozostałych czterech budynków.

Zarządca, w ramach obowiązującej umowy, zobowiązany był do wykonywania czynności konserwacji polegających na prowadzeniu niezbędnych prac zabezpieczających istniejące instalacje i urządzenia techniczne oraz do przeprowadzania corocznych i pięcioletnich przeglądów budowlanych budynków.

Budynki, w których planowano przeprowadzić remonty kapitalne, obejmujące wymianę tynków zewnętrznych i elewacji nieruchomości wskazano w załączniku do Programu. Spośród dziewięciu budynków wskazanych w Programie do końca listopada 2019 r. przeprowadzono modernizację siedmiu. W dwóch przypadkach trwał proces kompletowania niezbędnej dokumentacji. Ponadto przeprowadzono modernizację sześciu budynków nie wskazanych w Programie.

(akta kontroli str. 612-953)

4. Wydatki remontowe były corocznie określone na podstawie potrzeb przekazanych przez zarządcę zasobu komunalnego. W wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Gniezna nie określono planowanych wydatków na poszczególne lata. Wskazano tam łączne, planowane nakłady na remonty częściowe, kapitalne oraz na rozbiórki budynków. Nakłady te, według założeń, wynosiły: 3.125 tys. zł na remonty częściowe lokali i części wspólnych budynków, 9.670 tys. zł na remonty kapitalne (w tym remonty dachów, termomodernizację, remonty elewacji, podłączenie gazu sieciowego) oraz 70 tys. zł na rozbiórki budynków.

(akta kontroli str. 37-87)

5. W § 2 ust. 3 załącznika Nr 1 do Uchwały Nr X/76/2015 Rady Miasta Gniezna z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Gniezna ustalono, że stawka bazowa czynszu za

<sup>13</sup> w tym: w dwóch budynkach proces wykwaterowywania powinien zakończyć się do końca 2019 r., a w jednym – do końca I kwartału 2020 r.

<sup>14</sup> W tym: w jednym budynku ze względu na wyniki ekspertyzy technicznej dotyczącej jego stanu oraz w dwóch budynkach, w których nakłady konieczne na ich remont przekroczyłyby wartość obiektu

<sup>15</sup> W 2016 r. - remonty pieców, w 2017 r. – wymiana stolarki otworowej

lokale w latach 2015-2020 wynosić będzie 2% wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych, ogłoszonego przez Wojewodę Wielkopolskiego Zarządzeniem Nr 0050.114.2015 z 27 sierpnia 2015 r. Prezydent Miasta Gniezna ustalił stawkę bazową w wysokości 6,37 zł/1m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego. Stawka ta określona została na podstawie obwieszczenia Wojewody Wielkopolskiego z 19 marca 2015 r. w sprawie ustalenia wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych dla województwa wielkopolskiego, z wyłączeniem miasta Poznania, wynoszącego 3.821 zł. Stawka czynszu za lokal socjalny, ustalona na podstawie stawki bazowej, wynosiła 1,91 zł. W wyniku przyjęcia uchwały nr XVI/160/2015 Rady Miasta Gniezna z 28 grudnia 2015 r. w sprawie zmiany uchwały Nr X/76/2015 Rady Miasta Gniezna z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta, stawka czynszu za lokal socjalny wynosiła 1,75 zł za 1 m<sup>2</sup>. Stawki te obowiązywały do 8 października 2019 r. i zostały zmienione zarządzeniem Nr 0050.202.2019 Prezydenta Miasta Gniezna z 7 października 2019 r., w którym ustalono stawkę bazową czynszu w wysokości 6,81 zł za 1 m<sup>2</sup>. Obliczona na tej podstawie stawka czynszu socjalnego wynosiła 1,87 zł za 1 m<sup>2</sup>.

Zadłużenie najemców lokali komunalnych z tytułu zaległości w zapłacie czynszu, według stanu na dzień 31 grudnia, wynosiło: w 2016 r. – 657 tys. zł, w 2017 r. – 609 tys. zł, w 2018 r. – 528 tys. zł, zaś według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r. – 473 tys. zł. Stanowiło to odpowiednio 13,4%, 12,99%, 11,23% oraz 10,4% przypisu z tytułu czynszu.

(akta kontroli str. 37-87, 155-156, 453-465, 610-611)

W celu umożliwienia dłużnikom spłaty należności z tytułu korzystania z lokali mieszkalnych, na podstawie Zarządzenia Prezydenta Miasta Gniezna nr 0050.203.2016 z 3 marca 2016 r.<sup>16</sup> wprowadzono możliwość świadczenia zastępczego na rzecz Miasta lub miejskich jednostek organizacyjnych. Przedmiotem świadczenia mogły być wyłącznie prace porządkowe, remontowo-konserwatorskie oraz pomocnicze prace administracyjne i usługowe, które nie były realizowane w ramach zawartych przez Miasto lub miejskie jednostki umów z innymi podmiotami. Wartość świadczenia ustalono jako iloczyn rzeczywistego czasu świadczenia oraz stawki w wysokości 10 zł brutto za godzinę (od 20 marca 2019 r. – 15 zł brutto za godzinę). Prezydent Miasta wyjaśnił, że odpracowywanie zaległości odbywało się głównie w Zakładzie Zieleni Miejskiej, Gnieźnieńskim Ośrodku Sportu i Rekreacji, Miejskim Przedsiębiorstwie Komunikacyjnym oraz w świetlicach socjoterapeutycznych. W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2019 r. z możliwości odpracowania zaległości skorzystały łącznie 164 osoby, a odpracowana kwota wyniosła 207,4 tys. zł.

Prezydent wyjaśnił, że Miasto na bieżąco analizuje wysokość czynszu obowiązującego na rynku na podstawie m.in. ogłoszeń najmu oraz danych przekazywanych przez prywatnych właścicieli. Wskazał, że stawka czynszu w zasobie komunalnym od 2016 r. pozostawała na niezmiennym poziomie, a mimo to poziom zadłużenia najemców stopniowo malał, na co wpływ miała nie tyle wysokość stawki czynszu, co zmiana polityki windykacyjnej Miasta – zintensyfikowanie działań skierowanych na bezpośredni kontakt z dłużnikiem oraz wprowadzenie regulacji należności poprzez wykonywanie świadczeń zastępczych.

(akta kontroli str. 158-160, 290-293, 448-452)

6. Roczny przypis z tytułu czynszu za najem lokali mieszkalnych z komunalnego zasobu Miasta Gniezna wynosił: w 2016 r. – 4.903,9 tys. zł, w 2017 r. – 4.690 tys. zł,

<sup>16</sup> Zmienionego zarządzeniem nr 0050.27.2019 z 20 marca 2019 r.

w 2018 r. – 4.702,4 tys. zł, w 2019 r. – 4.549,1 tys. zł i nie pokrywał kosztów utrzymania mieszkaniowego zasobu komunalnego. Koszty te wynosiły:

- w 2016 r.: bieżąca eksploatacja<sup>17</sup> – 6.592 tys. zł, remonty<sup>18</sup> – 964 tys. zł, modernizacja lokali i budynków<sup>19</sup> – 500 tys. zł, wydatki inwestycyjne<sup>20</sup> – 766 tys. zł, inne wydatki<sup>21</sup> – 29 tys. zł;

- w 2017 r.: bieżąca eksploatacja – 6.749 tys. zł, remonty – 971 tys. zł, modernizacja lokali i budynków – 1.009 tys. zł, wydatki inwestycyjne – 3.902 tys. zł;

- w 2018 r.: bieżąca eksploatacja – 6.842 tys. zł, remonty – 743 tys. zł, wydatki inwestycyjne – 8.661 tys. zł, inne wydatki – 33 tys. zł;

- według stanu na 30 czerwca 2019 r.: bieżąca eksploatacja – 3.501 tys. zł, remonty – 334 tys. zł, inne wydatki – 176 tys. zł.

(akta kontroli str. 280-284, 611)

7. W latach 2016-2019 Miasto Gniezno prowadziło sprzedaż budynków oraz lokali z zasobu komunalnego. W latach 2017 i 2018 sprzedano łącznie 4 budynki w drodze przetargu. Ponadto w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2019 r. sprzedano łącznie 171 lokali mieszkalnych, w tym 149 na rzecz dotychczasowych najemców oraz 22 w drodze przetargu.

Zasady sprzedaży lokali mieszkalnych w budynkach wspólnot mieszkaniowych wraz z wykazem budynków, w których prowadzona była sprzedaż zostały określone w Uchwale Nr IX/64/2015 Rady Miasta Gniezna z 27 maja 2015 r. W przypadku zbywania budynków Rada Miasta Gniezno każdorazowo wyrażała zgodę w formie uchwały.

(akta kontroli str. 95-130, 137-144, 280-284)

8. Czynności zarządzania i administrowania zasobem komunalnym Miasta Gniezna wykonywała URBIS Sp. z o.o., na podstawie zawartych umów<sup>22</sup>. W ramach obowiązujących, umów zarządca był zobowiązany m.in. do podejmowania decyzji i dokonywania czynności mających na celu zapewnienie właściwej gospodarki ekonomiczno-finansowej nieruchomości, obsługi użytkowników zasobu, zapewnienia bezpieczeństwa, właściwej eksploatacji nieruchomości jak również do dokonywania czynności zmierzających do utrzymania nieruchomości w stanie niepogorszonym, zgodnie z ich przeznaczeniem. W zakres zarządzania zasobem komunalnym wchodziło również wykonywanie czynności obsługi technicznej tj. Zespołu Techniczno-Interwencyjnego oraz czynności konserwacji. Umowy z użytkownikami zasobu komunalnego zawierane były przez zamawiającego tj. Miasto Gniezno. Wykonawca nie mógł czerpać korzyści z zarządzania zasobem oprócz pobierania wynagrodzenia określonego w treści umowy o zarządzanie.

Rachunkowość prowadzona była w systemie informatycznym udostępnionym przez Miasto. Zarządca zobowiązany był m.in. do wystawiania faktur z tytułu najmu, naliczania i rozliczania opłat za korzystanie z zasobu, rozliczania zużycia mediów, przekazywania zawiadomień o rozliczeniu użytkownikom zasobu oraz monitorowania terminowości wpłat za należności z tytułu opłat czynszowych. W zakresie eksploatacji zasobu do zadań wykonawcy należało m.in. uczestniczenie

<sup>17</sup> Koszty zarządzania, ubezpieczenie zasobu komunalnego, przeglądy techniczne, usuwanie skutków nagłych awarii, deratyzacja, asenizacja, zaliczki na fundusz eksploatacyjny i remontowy we wspólnotach mieszkaniowych, gdzie miasto ma swoje udziały

<sup>18</sup> Remonty lokali zwolnionych do dyspozycji wynajmującego, remonty pieców, instalacji elektrycznych, stolarki otworowej, dachów, klatek schodowych

<sup>19</sup> Realizacja projektu likwidacji źródeł niskiej emisji na terenie Miasta Gniezna – Program „KAWKA”

<sup>20</sup> Budowa nowych bloków socjalno-komunalnych przy ul. Cymśa 5 i 5A, renowacja elewacji wraz z wymianą stolarki okiennej

<sup>21</sup> Rozbiórki budynków wynikające z przyjętego programu wieloletniego bądź decyzji PINB

<sup>22</sup> Umowa nr WSS.M.272.1.2015 z 1 października 2015 r. obowiązująca od 1 października 2015 r. do 31 grudnia 2017 r.

Umowa nr WSS.M.272.1.2018 z 1 stycznia 2018 r. obowiązująca od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r.

Umowa nr WM.M.272.1.2019 z 2 stycznia 2019 r. obowiązująca od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r.

w wizjach prowadzonych przez zamawiającego, podejmowanie działań mających na celu zabezpieczenie przed samowolnym zajęciem i dewastacją, opiniowanie i ustalanie warunków technicznych dla wniosków składanych przez najemców o wykonanie prac remontowych, typowanie prac remontowych w lokalach zwolnionych do dyspozycji wynajmującego, typowanie pozostałych prac remontowych wraz z określeniem ich szacunkowych kosztów, sporządzanie kosztorysów inwestorskich w zakresie określonym w umowie, nadzór nad realizacją umów obejmujących roboty budowlane, informowanie o wystąpieniu stanów zagrożeń budowlanych, dokonywanie odczytów wodomierzy i liczników ciepła, wykonywanie czynności konserwacji, wykonywanie corocznych i pięcioletnich przeglądów budowlanych budynków, prowadzenie książki obiektu budowlanego dla każdej nieruchomości oraz sporządzanie planów remontowych.

Miasto Gniezno, zgodnie z zawartą umową, udzielało zarządcy pełnomocnictw do zlecenia w imieniu i na rzecz Miasta wykonania robót budowlanych i usług. Pełnomocnictwa te dotyczyły m.in. usuwania skutków awarii w komunalnym zasobie Miasta, przeprowadzania deratyzacji, przeglądów instalacji gazowych oraz usuwania bieżących nieprawidłowości, przeglądów przewodów kominowych i dymowych oraz ich czyszczenia. W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2019 r. udzielono łącznie 126 pełnomocnictw na kwotę 1.592 tys. zł.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że kontrolowanie realizacji zapisów umowy z URBIS Sp. z o.o. odbywało się na bieżąco i obejmowało stały, bieżący kontakt z administratorami, wizje pracowników Urzędu na nieruchomościach, udział w zebraniach wspólnot oraz korespondencję z wykonawcą. W latach 2016-2019 w spółce przeprowadzono kompleksową kontrolę polegającą na sprawdzeniu prawidłowości pobierania opłat czasowych dziennych z tytułu zajmowania przez osoby handlujące stoisk bądź powierzchni na targowiskach miejskich. W tym okresie trzykrotnie obciążono wykonawcę karami umownymi za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy w łącznej wysokości 150 zł.

Koszty poniesione z tytułu wykonania umów z podmiotem realizującym czynności zarządzania i administrowania zasobem komunalnym wynosiły: w 2016 r. – 2.633,5 tys. zł, w 2017 r. – 2.599,6 tys. zł, w 2018 r. – 2.475 tys. zł, w 2019 r. (do 30 czerwca) – 1.279,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 290-446, 562-569, 711-953)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działalność Urzędu w obszarze gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

OBSZAR

### 3. Inwestycje mieszkaniowe gmin

Opis stanu  
faktycznego

1. W latach 2016-2019 Miasto Gniezno realizowało jedną inwestycję z zakresu budownictwa komunalnego, której przedmiotem była budowa dwóch bloków mieszkalnych przy ul. Cymśa 5 i 5A w Gnieźnie, w których powstały łącznie 72 mieszkania, w tym 28 socjalnych. W budynku przy ul. Cymśa 5 powstało 20 mieszkań socjalnych, 24 mieszkania komunalne oraz 2 mieszkania chronione, a w budynku przy ul. Cymśa 5A – 18 mieszkań komunalnych i 8 mieszkań socjalnych.

We wniosku z 3 marca 2017 r. o udzielenie finansowego wsparcia w tworzeniu lokali socjalnych i mieszkań chronionych ze środków Funduszu Dopłat, dotyczącego budowy ww. bloków socjalno-komunalnych wskazano planowany termin

zakończenia realizacji przedsięwzięcia na październik 2018 r. Termin wykonania zamówienia, określony w umowie z wykonawcą, zawartej 31 lipca 2017 r., upływał 30 września 2018 r. w dniu 26 października 2017 r. Miasto podpisało aneks do umowy z wykonawcą, w którym m.in. zmieniono termin wykonania zamówienia na 31 maja 2019 r. ze względu na późniejsze, niż wynikało to z projektu umowy, wejście Wykonawcy na plac budowy. W związku z tym, wprowadzono korektę harmonogramu robót budowlanych.

Zakończenie robót budowlanych nastąpiło, zgodnie z umową i aneksem, w dniu 31 maja 2019 r. W dniu 25 czerwca 2019 r. PINB w Gnieźnie dokonał odbioru budynków wraz z infrastrukturą techniczną. Zezwolenie na użytkowanie zostało wydane 1 lipca 2019 r. (data wpływu do Urzędu - 8 lipca 2019 r.).

(akta kontroli str. 954-1070)

2. Działka przeznaczona pod realizację ww. inwestycji była wolna od zabudowy kubaturowej. Uprzednio znajdowały się na niej budynki barakowe, które były stopniowo wykwaterowywane i rozbierane. Sieć wodociągowa i elektroenergetyczna wymagały przebudowy, a sieć gazową należało doprowadzić do działki. Koszty wykonania niezbędnego uzbrojenia w infrastrukturę techniczną wyniosły 900 tys. zł. Prezydent Miasta wyjaśnił, że w celu przygotowania i zagospodarowania działki przeprowadzone zostały m.in. prace rozbiórkowe i ziemne, wykonano ciągi piesze, jezdne, chodniki, ogrodzenia, wiaty śmietnikowe, wiaty rekreacyjne, plac zabaw, oświetlenie zewnętrzne, kanalizację teletechniczną oraz usunięto kolizję linii zasilającej. Łączny koszt zagospodarowania terenu wyniósł 3.100 tys. zł.

(akta kontroli str. 574-575)

3. Prezydent Miasta Gniezna Zarządzeniem nr 0050.688.2018 z 7 maja 2018 r. powołał Zespół do spraw zasiedlenia budynków przy ul. Pawła Cymśa 5 i 5A w Gnieźnie. W skład zespołu weszli: zastępca Prezydenta, dyrektor Wydziału Spraw Społecznych dwoje radnych Rady Miasta, przedstawiciele Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej i troje pracowników Urzędu Miejskiego. Do zakresu obowiązków zespołu należała weryfikacja i ocena złożonych wniosków o wynajem lokalu w budynku przy ul. Cymśa 5 i 5A. Ocenie podlegały w szczególności: aktualne potrzeby gospodarstwa domowego, lokalizacja i stan techniczny dotychczas zajmowanego lokalu, możliwość adaptacji i podziału lokalu w przypadku opuszczenia poprzedniego lokalu o znacznej powierzchni oraz informacje z MOPS, PCPR, od kuratora sądowego i z innych instytucji.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że założeniem budowy bloków przy ul. Cymśa 5 i 5A było zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych mieszkańców o niskich dochodach. Inwestycja miała na celu generowanie mieszkań z czynszem socjalnym dla osób wnioskujących. Zasiedlenie nowo wybudowanego budynku przez obecnych najemców lokali wchodzących w skład zasobu komunalnego miało na celu pozyskanie lokali dla osób wnioskujących o pomoc. Powołanie zespołu miało zapewnić transparentność oraz zagwarantować kontrolę społeczną procesu rozpatrywania wniosków osób zainteresowanych wynajmem lokali przy ul. Cymśa 5 i 5A.

Spośród 28 lokali z czynszem socjalnym w 16 przypadkach mieszkania zostały zasiedlone przez gospodarstwa domowe zajmujące dotychczas takie lokale z zasobu mieszkaniowego gminy, a 12 gospodarstw domowych – z wykazu osób oczekujących na przydział lokalu. W 42 mieszkaniach komunalnych umieszczono gospodarstwa domowe zajmujące dotychczas zasób komunalny Miasta.

(akta kontroli str. 161-162, 170-216, 290-293, 572)

4. Poza budową bloków przy ul. Cymśa 5 i 5A w latach 2016-2019 Miasto Gniezno nie realizowało innych inwestycji budownictwa komunalnego. Oddanie

do użytkowania przedmiotowych budynków nastąpiło w lipcu 2019 r. Zasób komunalny zwiększył się w wyniku tej inwestycji o 72 lokale, w tym 28 lokali z czynszem socjalnym.

(akta kontroli str. 954-1005)

5. Poza budową nowych budynków komunalnych Miasto Gniezno w latach 2016-2019 pozyskiwało nowe budynki i lokale. Na podstawie decyzji Wojewody Wielkopolskiego o komunalizacji nieruchomości pozyskano 3 budynki z 22 lokalami mieszkalnymi. Na skutek postanowienia o nabyciu spadku po zmarłym, Miasto pozyskało 3 lokale. Ponadto Miasto pozyskało 1 budynek z ośmioma lokalami w formie darowizny od Gnieźnieńskiej Spółdzielni Mieszkaniowej. Uchwałą Rady Miasta Gniezna nr XXXVII/ 372/2017 z 29 marca 2017 r. dokonano likwidacji spółki „Gnieźnieńskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego” Sp. z o.o., a jej majątek, w tym blok z 28 lokalami mieszkalnymi, miał zostać włączony do miejskiego zasobu mieszkaniowego.

(akta kontroli str. 448-452)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działalność urzędu w obszarze realizacji inwestycji mieszkaniowych.

OBSZAR

#### **4. Wykorzystywanie instrumentów finansowego wsparcia rozwoju budownictwa komunalnego z budżetu państwa**

Opis stanu  
faktycznego

1. Miasto Gniezno, w marcu 2017 r., złożyło wniosek o udzielenie wsparcia w tworzeniu lokali socjalnych i mieszkań chronionych ze środków Funduszu Dopłat, o którym mowa w ustawie z 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń<sup>23</sup>. Przewidywany koszt przedsięwzięcia wynosił 16.441,8 tys. zł, w tym środki własne w wysokości 13.251,8 tys. zł (80,6%) oraz wnioskowana kwota wsparcia – 3.190 tys. zł (19,4%). W związku ze stwierdzeniem uchybień formalnych, Bank Gospodarstwa Krajowego wezwał wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku. W uzupełnionym wniosku z maja 2017 r. planowany koszt inwestycji ustalono w kwocie 6.299,1 tys. zł, w tym środki własne w kwocie 4.094,4 tys. zł (65%) i wsparcie finansowe w kwocie 2.204,7 tys. zł (35%).

Pismem z dnia 5 lipca 2017 r. BGK poinformował, że wniosek spełniał wymagania do uzyskania dofinansowania, jednak nie został zakwalifikowany do udzielenia finansowego wsparcia z uwagi na fakt, iż wyczerpane zostały środki na ten cel. W piśmie z 2 sierpnia 2017 r. BGK poinformował, że w związku ze zwiększeniem puli środków, wniosek został zakwalifikowany do udzielenia wsparcia w częściowej kwocie tj. 1.684,2 tys. zł. W dniu 7 sierpnia 2017 r. Miasto podpisało umowę o udzielenie finansowego wsparcia ze środków Funduszu dopłat. W Aneksie nr 1 do przedmiotowej umowy, podpisanym 17 sierpnia 2017 r., kwota wsparcia została zwiększona do wnioskowanej kwoty 2.204,7 tys. zł. W dniu 27 sierpnia 2019 r. Urząd przekazał do BGK wnioski o wypłatę dofinansowania wraz z rozliczeniem faktycznie poniesionych kosztów przedsięwzięcia. Pismem z dnia 9 września 2019 r. (data wpływu do Urzędu – 16 września 2019 r.) BGK poinformował, że dokonał sprawdzenia przedłożonego rozliczenia i uznał, że jest ono zgodne z wymaganiami

<sup>23</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 2321 ze zm.

ustawy. W związku z powyższym BGK dokonał wypłaty rozliczeniowej transzy dofinansowania.

(akta kontroli str. 954-1005)

2. W latach 2016-2019, Miasto Gniezno nie otrzymywało dotacji celowych z budżetu państwa na cele określone w art. 4 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów. We wskazanych okresie Miasto aplikowało i korzystało ze środków zewnętrznych z programu poprawy jakości powietrza KAWKA w ramach zadania „Likwidacja źródeł niskiej emisji na terenie Miasta Gniezna”.

(akta kontroli str. 475-476)

3. W efekcie inwestycji polegającej na budowie dwóch bloków mieszkalnych przy ul. Cymsa 5 i 5A w Gnieźnie, w których powstały łącznie 72 mieszkania, w tym 28 socjalnych, w nowo wybudowanych budynkach zasiedlonych zostało 12 gospodarstw domowych z wykazu ubiegających się o zakwalifikowanie do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego.

(akta kontroli str. 572, 954-1010)

4. Prezydent Miasta Gniezna nie wskazał barier utrudniających wykorzystanie środków zewnętrznych na realizację inwestycji budownictwa mieszkaniowego w zakresie korzystania z „Programu poprawy jakości powietrza KAWKA” oraz rządowego programu wsparcia budownictwa ze środków funduszu dopłat, prowadzonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

(akta kontroli str. 290-293)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działalność Urzędu w obszarze wykorzystywania instrumentów finansowego wsparcia rozwoju budownictwa komunalnego z budżetu państwa.

## IV. Uwagi i wnioski

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wniosek W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o wprowadzenie regulacji zapewniających faktyczną realizację kontroli społecznej rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali na czas oznaczony oraz nieoznaczony.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, 16 grudnia 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontroler  
Piotr Iwański  
Specjalista kp.

Dyrektor  
z up. Tomasz Nowiński  
p.o. Wicedyrektora

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*