

05.10.2018

4244



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.014.03.2018

P/18/005

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wąty Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz

T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60

[lby@nik.gov.pl](mailto:lby@nik.gov.pl)

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/18/005 – Wykonywanie przez gminy zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej

Jednostka  
przeprowadzająca  
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Bydgoszczy

Kontrolerzy

1. Robert Elwertowski, specjalista kontroli służbowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/160/2018 z 25 września 2018 r.
2. Andrzej Szulc, główny specjalista kontroli służbowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/104/2018 z 9 lipca 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2, 413-414)

Jednostka  
kontrolowana

Urząd Miasta Inowrocławia, ul. Prezydenta Franklina Roosevelta 36,  
88-100 Inowrocław<sup>1</sup>

Kierownik jednostki  
kontrolowanej

Ryszard Brejza, Prezydent Miasta Inowrocławia<sup>2</sup>

(dowód: akta kontroli str. 3)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>3</sup>

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia obowiązywanie w okresie objętym kontrolą<sup>4</sup>, uchwalonych z inicjatywy Prezydenta Miasta, dwóch wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Inowrocławia na lata 2012-2016<sup>5</sup> i na lata 2017-2021<sup>6</sup> oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy<sup>7</sup>, wymaganych art. 21 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>8</sup>. Stwierdzono jednak, że w przygotowanym przez Urząd projekcie uchwały dotyczącej programu na lata 2017-2021 nieprawidłowo zaproponowano wartość prognozowanych wydatków inwestycyjnych<sup>9</sup>, nie ujmując w nich zakupu 17 lokali mieszkalnych, pomimo że został on przewidziany w § 5 projektu tego programu.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w latach 2015-2018 (do 30 czerwca) pogorszeniu uległ stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnoty

<sup>1</sup> Dalej: „Urząd”.

<sup>2</sup> Dalej: „Prezydent Miasta”.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

<sup>4</sup> Lata 2015-2018 (do 30 czerwca).

<sup>5</sup> Przyjęty uchwałą Nr XIX/248/2012 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 23 lutego 2012 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Inowrocławia na lata 2012-2016 (Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2012 r. poz. 535), dalej: „program na lata 2012-2016”.

<sup>6</sup> Przyjęty uchwałą Nr XXIX/317/2017 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 24 kwietnia 2017 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Inowrocławia na lata 2017-2021 (Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2017 r. poz. 2087), dalej: „program na lata 2017-2021”.

<sup>7</sup> Uchwała Nr XX/270/2012 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 22 marca 2012 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Inowrocławia (Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2012 r. poz. 766), dalej: „zasady wynajmowania lokali”.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1234, ze zm., dalej: „ustawa o mieszkaniowym zasobie gminy”.

<sup>9</sup> Nie zaplanowano wydatków inwestycyjnych na zakup 17 lokali, pomimo tego, że ten zakup został przewidziany w § 5 programu na lata 2017-2021.



samorządowej. Świadczyła o tym rosnąca liczba gospodarstw domowych oczekujących na lokal mieszkalny, malejąca liczba lokali w zasobie, a także rosnąca liczba pustostanów, które z powodu niskiego standardu nie były zasiedlane. Nie zrealizowano przy tym nawet połowy zamierzonego poziomu wybudowania oraz zakupu lokali mieszkalnych, określonego w programie na lata 2012-2016. Jednocześnie NIK dostrzeża działania podejmowane przez Prezydenta w celu poprawy tej sytuacji.

Badanie 40 wniosków<sup>10</sup> o przyznanie lokalu mieszkalnego wykazało, że były one kompletne i zostały terminowo rozpatrzone. Umowy najmu zawarto na właściwy okres, zgodnie z art. 20 ust. 2 i art. 23 ust. 1 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy. W jednej z 40 badanych spraw zawarto umowę z wnioskodawcą niespełniającym kryterium dochodowego określonego w § 4 zasad wynajmowania lokali. Ponadto wnioskodawca ten nie spełnił określonych § 6 tych zasad warunków uprawniających do zawarcia umowy najmu na czas nieoznaczony.

Rozpatrywanie i załatwianie wniosków o najem lokali poddano kontroli społecznej zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy i § 16 ust. 1 zasad wynajmowania lokali. Kontrolę sprawował powołany przez Prezydenta Miasta Zespół Doradczy do Spraw Mieszkaniowych

W latach 2015 – 2018 (do 30 czerwca) nie utworzono zasobu pomieszczeń tymczasowych, czym naruszono § 5 programu na lata 2012-2016 oraz § 5 programu na lata 2017-2021. Pomimo nieutworzenia tego zasobu zawarto 22 umowy<sup>11</sup> o najem pomieszczeń tymczasowych przeznaczając na ten cel lokale socjalne. Na podstawie sześciu wytypowanych do szczegółowego badania umów stwierdzono, że zawarto je z uprawnionymi osobami i na okres 6 miesięcy, co było zgodne z art. 25b i art. 25c ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy.

Ustalone zarządzeniem Prezydenta Miasta stawki bazowe czynszu za wynajem mieszkań komunalnych<sup>12</sup>, socjalnych i pomieszczeń tymczasowych odpowiadały wysokości stawek przewidzianej w § 8 programu na lata 2011-2016 i § 9 ust. 2 programu na lata 2017-2021. W objętych badaniem 18 umowach o najem lokali socjalnych i sześciu umowach o najem pomieszczeń tymczasowych zastosowano prawidłowe stawki.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Warunki organizacyjno-prawne związane z zarządzaniem lokalami mieszkalnymi w gminie**

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą obowiązywały, wymagane art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy, dwa wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Inowrocławia przyjęte uchwałami Rady Miejskiej Inowrocławia na lata 2012-2016 oraz na lata 2017-2021. Programy zawierały postanowienia wymagane art. 21 ust. 2 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy, za wyjątkiem wysokości wydatków inwestycyjnych na zakup mieszkań, co opisano poniżej w sekcji ustalone nieprawidłowości.

Uchwałą Rady Miejskiej Inowrocławia przyjęto zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta, wymagane art. 21 ust. 1

<sup>10</sup> Do kontroli wytypowano 40 zrealizowanych wniosków o przydzielenie lokalu mieszkalnego z zasobu mieszkaniowego Miasta Inowrocław. Wybrano sprawy kierując się najdłuższym i najkrótszym okresem oczekiwania na przydział mieszkania oraz proporcjonalnym udziałem mieszkań komunalnych i socjalnych wśród rozpatrzonych wniosków. Wytypowano 22 wnioski dotyczące najmu mieszkań komunalnych oraz 18 dotyczących najmu lokali socjalnych.

<sup>11</sup> W latach 2015-2018 (do 30 czerwca) zawarto odpowiednio 7 umów, 4 umowy, 9 umów i 2 umowy.

<sup>12</sup> W niniejszym wystąpieniu zwrot „mieszkanie komunalne” dotyczy lokali wynajmowanych na czas nieoznaczony.



pkt 2 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy. Zasady wynajmowania lokali zawierały postanowienia wymagane art. 21 ust. 3 ww. ustawy.

Z inicjatywą przyjęcia powyższych uchwał wystąpił Prezydent Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 4, 5, 7-11, 22-37, 40, 41)

Miasto Inowrocław powierzyło zarządzanie nieruchomościami wchodzącymi do mieszkaniowego zasobu gminy:

- a) Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. z siedzibą w Inowrocławiu<sup>13</sup> na okres od 30 czerwca 2014 r. do 28 lutego 2017 r.<sup>14</sup>;
- b) Inowrocławskiej Gospodarce Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o.<sup>15</sup> na okres od 1 marca 2017 r. do 28 lutego 2019 r.<sup>16</sup>

Powierzone zadania obejmowały m.in.:

- a) zapewnienie prawidłowej eksploatacji zarządzanych nieruchomości;
- b) obsługę mieszkańców;
- c) obsługę ekonomiczno - finansową, a w szczególności planowanie, księgowanie, analizowanie dochodów i wydatków oraz windykację należności;
- d) przedstawianie Miastu Inowrocław projektów umów: najmu lokali mieszkalnych, socjalnych, pomieszczeń tymczasowych (na podstawie wskazań Miasta);
- e) przyjmowanie czynszów i opłat, odszkodowań i opłat za bezumowne korzystanie z lokali;
- f) nadzór nad realizacją zawartych w drodze przetargu przez Miasto umów na wykonanie robót w zakresie eksploatacji, konserwacji, remontów bieżących, w tym remontów lokali opróżnionych;
- g) zgłaszanie potrzeb remontowych (w zakresie bieżących remontów oraz lokali opróżnionych), rozbiórek, konserwacji, usuwania awarii;
- h) prowadzenie ksiąg obiektu budowlanego.

W ramach nadzoru nad wykonywaniem zadań przez powyższe podmioty Wydział Gospodarki Lokalowej Urzędu dokonywał kwartalnej kontroli realizacji zadań wynikających z umowy powierzenia zarządzania w zakresie wykonania remontów bieżących i konserwacji. W wyniku dokonywanych kontroli ustalono, że zadania realizowano na podstawie zgłoszeń dokonywanych przez lokatorów. Dotyczyło to robót ogólnobudowlanych, robót instalacyjnych oraz robót elektrycznych.

Zastępca Prezydenta Miasta Inowrocławia Wojciech Piniewski wyjaśnił, że Pracownicy Wydziału Gospodarki Lokalowej uczestniczyli w odbiorach robót wykonanych w ramach udzielonych przez Miasto Inowrocław zamówień publicznych na remonty lokali nie zasiedlonych oraz pilne remonty bieżące. Zamówień tych udzielano na podstawie kosztorysów inwestorskich sporządzanych przez IGKiM. Wydział Gospodarki Lokalowej prowadził bieżący nadzór nad wydatkowaniem środków finansowych oraz bieżącą kontrolę dokumentów finansowych wystawianych przez kontrahentów, z którymi Miasto Inowrocław zawarło umowy na realizację usług i robót dotyczących nieruchomości wchodzących do mieszkaniowego zasobu Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 2, 11, 12, 42-69)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

<sup>13</sup> Dalej: „PGKiM”.

<sup>14</sup> Na podstawie pisma Nr WGL.7131.2.2014.I. w sprawie powierzenia zadań własnych gminy z dnia 30 czerwca 2014 r. oraz umowy nr ZZP.272.73.2016 z dnia 30 grudnia 2016 r.

<sup>15</sup> Dalej: „IGKiM”.

<sup>16</sup> Na podstawie umowy nr ZZP.272.22.2017 z dnia 1 marca 2017 r.



Projekt uchwały, którą przyjęto program na lata 2017-2021, został przygotowany nierzetelnie, gdyż na przewidziany w projekcie zakup 17 lokali nie wskazano planowanych środków w ramach wydatków inwestycyjnych.

Zastępca Prezydenta Miasta Inowrocławia Wojciech Piniewski wyjaśnił, że w programie na lata 2017-2021 nie zaplanowano wydatków na zakup mieszkań, ponieważ ustawa o mieszkaniowym zasobie gminy nie określa wprost, iż wydatki na ten cel mają zostać ujęte w programie.

(dowód: akta kontroli str. 4,5, 7-10, 22-37, 101-105)

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt. 7 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy program obejmuje m.in. wydatki inwestycyjne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ocena cząstkowa

## 2. Zasób i gospodarowanie mieszkaniami komunalnymi gminy

Opis stanu faktycznego

W mieszkaniowym zasobie gminy znajdowały się według stanu na:

- a) 1 stycznia 2015 r. - 3684 lokale mieszkalne, z tego 2803 mieszkania komunalne (76,1%) i 881 lokali socjalnych (23,9%),
- b) 31 grudnia 2015 r. - 3676 lokali mieszkalnych, z tego 2735 mieszkań komunalnych (74,4%) i 941 lokali socjalnych (25,6%),
- c) 31 grudnia 2016 r. - 3622 lokale mieszkalne, z tego 2692 mieszkania komunalne (74,3%) i 930 lokali socjalnych (25,7%),
- d) 31 grudnia 2017 r. - 3611 lokali mieszkalnych, z tego 2651 mieszkań komunalnych (73,4%) i 960 lokali socjalnych (26,6%),
- e) 30 czerwca 2018 r. - 3577 lokali mieszkalnych, z tego 2631 mieszkań komunalnych (73,6%) i 946 lokali socjalnych (26,4%).

Ogólna liczba lokali mieszkalnych wg stanu na 30 czerwca 2018 r. w stosunku do stanu na dzień 1 stycznia 2015 r. zmalała o 107 lokali, tj. 2,9%, z tego liczba mieszkań komunalnych zmalała o 172 lokale (6,1%), a liczba lokali socjalnych wzrosła o 65 lokali (7,4%).

W latach 2015-2018 (do 30 czerwca) zakupiono 15 lokali mieszkalnych<sup>17</sup> oraz wybudowano 3 budynki, w których mieściło się łącznie 48 lokali mieszkalnych. W tym okresie zbyto 101 lokali mieszkalnych.

(dowód: akta kontroli str. 76-86, 408-411)

Nie osiągnięto założonego w § 5 oraz § 18 ust. 2 programu na lata 2012-2016 poziomu zakupu 44 lokali mieszkalnych oraz wybudowania 3 budynków ze 130 lokalami mieszkalnymi. W okresie objętym tym programem zakupiono 17 lokali mieszkalnych<sup>18</sup> (38,6% planu) oraz wybudowano 4 budynki z 64 lokalami<sup>19</sup> (49,2% planu).

Zgodnie z § 5 programu na lata 2017-2021 zaplanowano zakup 17 lokali mieszkalnych oraz wybudowanie 76 nowych mieszkań. W latach 2017-2018 (do 30 czerwca) zakupiono 6 lokali i nie wybudowano nowych budynków.

Zastępca Prezydenta Miasta Inowrocławia Wojciech Piniewski wyjaśnił, że nie zrealizowano założonych w programie na lata 2012-2016 poziomów

<sup>17</sup> W 2015 r. zakupiono 4 lokale, w 2016 r. - 5 lokali, w 2017 r. - 2 lokale i w 2018 r. - 4 lokale.

<sup>18</sup> W 2012 r. zakupiono 5 lokali, w 2014 r. - 3 lokale, w 2015 r. - 4 lokale i w 2016 r. - 5 lokali.

<sup>19</sup> Budowę jednego budynku z 16 lokalami zakończono w 2017 r.



wybudowania i zakupu lokali mieszkalnych ze względu na ograniczone środki finansowe. Odnośnie do realizacji założeń programu na lata 2017-2021 podał, że pełna realizacja zamierzeń uzależniona jest od możliwości budżetowych. Odnośnie do wybudowania nowych mieszkań wskazał, że Miasto jest na etapie prac projektowych, których realizację przewidziano na lata 2019-2021.

(dowód: akta kontroli str. 87-100, 102, 105, 106, 111, 442-486)

Nie osiągnięto założonego w § 7 programu na lata 2012-2016 poziomu sprzedaży 350 lokali mieszkalnych z mieszkaniowego zasobu gminy za łączną kwotę 13 804,0 tys. zł. Sprzedano łącznie 248 lokali (70,86% planu) za kwotę 9 797,8 tys. zł (70,98% planu). Nie zrealizowano również założonego w § 8 programu na lata 2017-2021 poziomu sprzedaży 50 lokali mieszkalnych w 2017 r. za kwotę 2 058,0 tys. zł. Sprzedano 9 lokali (18,0% planu) za łączną kwotę 285,7 tys. zł (13,9% planu). W 2018 r. (do 30 czerwca 2018 r.) sprzedano 31 lokali z planowanych 50 na ten rok, co stanowi 62,0% planu sprzedaży.

Zastępca Prezydenta Miasta Inowrocławia Wojciech Piniewski wyjaśnił, że sprzedaż lokali mieszkalnych realizuje się na wniosek zainteresowanych nabyciem ich najemców. Natomiast plany sprzedaży lokali były przygotowywane szacunkowo, w oparciu o wyniki z lat wcześniejszych. Ponadto, mniejsza ilość sprzedanych lokali była spowodowana czasowym wstrzymaniem ich sprzedaży, ze względu na podjęte czynności (na wniosek wspólnot mieszkaniowych) zmierzających do regulacji prawnej nieruchomości, np. w przypadkach podjęcia przez te wspólnoty zamiaru przekształcenia prawa użytkownika wieczystego w prawo własności. Ponadto, sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych w 2017 r. została wstrzymana w związku z art. 114 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości<sup>20</sup>, który wprowadził zmiany w ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali<sup>21</sup> przez dodanie ust. 1a do art. 2, zgodnie z którym „ustanowienie odrębnej własności samodzielnego lokalu mieszkalnego następuje zgodnie z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo treścią decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zgodnie z pozwoleniem na budowę albo skutecznie dokonany zgłoszeniem, i zgodnie z pozwoleniem na użytkowanie. Odrębną nieruchomości w budynku mieszkalnym jednorodzinny mogą stanowić co najwyżej dwa samodzielne lokale mieszkalne”. Nowych uregulowań nie dało się zastosować do starych budynków, gdyż – jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta – Miasto Inowrocław nie było w stanie spełnić wymagań zmienionej ustawy w zakresie uzyskania dokumentów potrzebnych do wyodrębnienia kolejnych lokali i ich sprzedaży w formie aktu notarialnego. W związku z powyższym, kancelarie notarialne odmawiały zawierania aktów notarialnych w obawie, że niespełnienie wymagań zmienionej ustawy skutkować będzie nieważnością umów przenoszących własność lokali. Sprzedaż lokali została wznowiona dopiero po uzyskaniu odpowiedzi z Sądu Rejonowego w Inowrocławiu V Wydział Ksiąg Wieczystych z 14 listopada 2017 r., wskazującej na zastosowanie przepisów dotychczasowych, w przypadkach w których zaświadczenie o samodzielności lokali zostało wydane na wniosek złożony przed 11 września 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 87-100, 102, 105, 106, 408-411)

W mieszkaniowym zasobie Miasta liczba pustostanów wynosiła według stanu na:  
a) 1 stycznia 2015 r. – 18 lokali mieszkalnych, w tym dwa lokale socjalne (wszystkie lokale były przeznaczone do remontu),

<sup>20</sup> Dz.U.2017.1529

<sup>21</sup> Dz.U.2018.716, ze zm.



- b) 31 grudnia 2015 r. – 36 lokali mieszkalnych, w tym jeden lokal socjalny (dziewięć lokali w trakcie remontu; 12 lokali przeznaczono do remontu; jeden lokal w budynku do rozbiórki; 14 lokali przeznaczono do zasiedlenia);
- c) 31 grudnia 2016 r. – 31 lokali mieszkalnych, w tym jeden lokal socjalny (jeden lokal w trakcie remontu; 21 lokali przeznaczono do remontu; dziewięć lokali przeznaczono do zasiedlenia);
- d) 31 grudnia 2017 r. – 55 lokali mieszkalnych, w tym osiem lokali socjalnych (28 lokali przeznaczono do remontu; jeden lokal w budynku do rozbiórki; 26 lokali przeznaczono do zasiedlenia);
- e) 30 czerwca 2018 r. – 73 lokale mieszkalne, w tym pięć lokali socjalnych (14 lokali w trakcie remontu, 24 lokale przeznaczono do remontu; jeden lokal w budynku do rozbiórki; 34 lokale przeznaczono do zasiedlenia).

Naczelnik Wydziału Gospodarki Lokalowej Urzędu wyjaśniła, że lokale do zasiedlenia proponowane były po kilka razy różnym wnioskodawcom, ponieważ nie każdy przyjmuje wskazany lokal. Ponadto do zasiedlenia proponowane są również lokale w ramach realizacji wyroków eksmisyjnych. Eksmisje trwają od sześciu miesięcy nawet do roku z uwagi na to, że lokatorzy nie przyjmują dobrowolnie wskazanych lokali. W związku z tym sprawy są kierowane do komornika, a lokale pozostają niezasiedlone. Wskazała, że na 30 czerwca 2018 r. 28 pustostanów (w tym 2 lokale socjalne) zostało wskazanych do zasiedlenia, ale nie zostały przyjęte przez uprawnione osoby głównie ze względu na brak centralnego ogrzewania, lokalizację oraz stare budownictwo. Wyjaśniła, że wśród pustostanów nie występują lokale stanowiące celowo pozostawioną rezerwę na potrzeby Miasta Inowrocławia. Odnośnie do trzech lokali znajdujących się w budynkach do rozbiórki wskazała, że budynki te są opróżnione, jeden z nich jest własnością prywatną i Miasto Inowrocław nie może dokonać jego rozbiórki. Rozbiórka budynku, w którym znajdują się dwa lokale należące do Miasta Inowrocław, zaplanowana jest na przyszły rok.

(dowód: akta kontroli str. 116-124, 125, 127, 128)

Liczba gospodarstw domowych oczekujących na lokal mieszkalny wzrosła ze 140 wg stanu na 1 stycznia 2015 r. do 258 gospodarstw wg stanu na 1 stycznia 2018 r. tj. o 45,7%<sup>22</sup>.

Według stanu na 30 czerwca 2018 r. na rozpatrzenie oczekiwało 275 wniosków. Średni czas oczekiwania na przyznanie lokalu tym wnioskodawcom według stanu na 30 czerwca w poszczególnych latach z okresu 2015-2018 wynosił odpowiednio 1,9 roku, 1,2 roku, 1,4 roku i 1,6 roku.

(dowód: akta kontroli str. 140, 416-438)

W latach 2015-2018 (do 30 czerwca) osobom, które złożyły wnioski o uzyskanie lokalu z mieszkaniowego zasobu Miasta, wynajęto łącznie 74 mieszkania komunalne i 55 lokali socjalnych. Mieszkań komunalnych przyznano odpowiednio 19, 25, 26 i cztery, a lokali socjalnych odpowiednio 21, dziewięć, 18 i siedem.

W przypadku ww. 74 mieszkań komunalnych czas oczekiwania na przyznanie lokalu wynosił:

- a) od jednego do trzech lat dla 11 wnioskodawców (14,9%);
- b) od trzech do sześciu lat dla 35 wnioskodawców (47,3%);
- c) od sześciu do 10 lat dla 19 wnioskodawców (25,7%);
- d) powyżej 10 lat dla dziewięciu wnioskodawców (12,2%).

<sup>22</sup> Liczba wniosków o uzyskanie lokalu z mieszkaniowego zasobu Miasta oczekujących na rozpatrzenie wynosiła według stanu na: 1 stycznia 2015 r. - 140 wnioski; 1 stycznia 2016 r. - 160 wniosków; 1 stycznia 2017 r. - 204 wnioski; 1 stycznia 2018 r. - 258 wniosków.



Średni czas oczekiwania na przyznanie mieszkania komunalnego wnioskodawcom, którym przydzielono mieszkanie w latach 2015-2017, wyniósł odpowiednio 5,04 roku, 6,73 roku oraz 6,53 roku, a w I półroczu 2018 r. 5,10 roku.

W przypadku ww. 55 lokali socjalnych czas oczekiwania na przyznanie lokalu wynosił:

- a) od jednego do trzech lat dla 12 wnioskodawców (21,8%);
- b) od trzech do sześciu lat dla 25 wnioskodawców (45,5%);
- c) od sześciu do 10 lat dla 16 wnioskodawców (29,1%);
- d) powyżej 10 lat dla dwóch wnioskodawców (3,6%).

Średni czas oczekiwania na przyznanie lokalu socjalnego wnioskodawcom, którym przydzielono mieszkanie w latach 2015-2017, wyniósł odpowiednio 5,56 roku, 5,10 roku i 5,51 roku, a w I półroczu 2018 r. 3,43 roku.

(dowód: akta kontroli str. 132-139, 141-142)

Na podstawie szczegółowego badania 40 wniosków<sup>23</sup> o przyznanie lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu gminy stwierdzono, że wszystkie badane wnioski rozpatrzone we właściwym terminie, tj. wnioski złożone do 30 września były rozpatrywane w I kwartale następnego roku kalendarzowego zgodnie z § 15 ust. 2 i § 16 ust. 2 zasad wynajmowania lokali. W przypadku braku przyznania lokalu wnioskodawcę informowano o przyczynach nieprzyznania, tj. głównie z powodu małej liczby lokali i pierwszeństwa osób wymienionych w § 6<sup>24</sup> lub § 11<sup>25</sup> zasad wynajmowania lokali albo pierwszeństwa osób, które złożyły wnioski w latach wcześniejszych. Wydział Gospodarki Lokalowej corocznie wzywał wnioskodawców do aktualizacji informacji o sytuacji mieszkaniowej i materialnej.

(dowód: akta kontroli str. 39-40, 143-146)

Kryterium przyznania lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy był średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego. Ustalono go na podstawie rocznego dochodu gospodarstwa domowego z roku kalendarzowego poprzedzającego złożenie wniosku, podzielonego przez liczbę osób w gospodarstwie domowym i przez 12.

W wyniku badania 40 wniosków stwierdzono, że wnioski zawierały wymagane dane, w tym informacje o sytuacji mieszkaniowej i materialnej wnioskodawcy. Do wniosków, zgodnie z § 15 ust. 3 zasad wynajmowania lokali, wnioskodawcy załączali roczne rozliczenia PIT wszystkich członków gospodarstwa domowego za poprzedni rok kalendarzowy. Na podstawie rozliczeń sprawdzano, czy dochód pozwalał na zawarcie umowy najmu. W wyniku kontroli stwierdzono, że z jednym

<sup>23</sup> W wyniku rozpatrzenia 40 zbadanych wniosków zawarto 22 umowy najmu mieszkań komunalnych oraz 18 umów najmu lokali socjalnych.

<sup>24</sup> Uprawnienie do zawarcia umowy najmu mieszkania komunalnego przysługiwało wnioskodawcom w kolejności: 1) pozbawionym lokalu wskutek klęski żywiołowej, katastrofy budowlanej lub innego zdarzenia losowego, które opłacały czynsz regulowany do dnia 9 lipca 2001 r.; 2) zajmującym lokal w budynku przeznaczonym do opróżnienia w związku ze stwierdzeniem przez organ nadzoru budowlanego zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska; 3) zajmującym lokal w budynku wchodzącym w skład mieszkaniowego zasobu Miasta przeznaczonym do rozbiórki lub na cele związane z realizacją inwestycji Miasta; 4) opuszczającym placówkę opiekuńczo-wychowawczą w związku z uzyskaniem pełnoletniości; 5) posiadającym znaczny stopień niepełnosprawności orzeczonej na stałe przez właściwy zespół orzekający do spraw orzekania o niepełnosprawności; 6) kwalifikującym się do poprawy warunków zamieszkiwania.

<sup>25</sup> Uprawnienie do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego przysługiwało wnioskodawcom w kolejności: 1) zajmującym lokal w budynku przeznaczonym do opróżnienia w związku ze stwierdzeniem przez organ nadzoru budowlanego zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska; 2) posiadającym znaczny stopień niepełnosprawności orzeczonej na stałe przez właściwy zespół orzekający do spraw orzekania o niepełnosprawności; 3) kwalifikującym się do poprawy warunków zamieszkiwania; 4) bezdomnym, których ostatnim miejscem zamieszkania był Inowrocław.



wnioskodawcą zawarto umowę najmu mieszkania komunalnego pomimo tego, że nie spełniał on kryterium dochodowego, co opisano w sekcji ustalone nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 143-146)

We wszystkich 40 umowach okres najmu mieszkań komunalnych i lokali socjalnych określono zgodnie z zasadami wynajmowania lokali. Umowy najmu mieszkań komunalnych zawarto na czas nieoznaczony, przy czym w jednym przypadku wnioskodawca nie spełniał kryterium dochodowego, jak również żadnego z warunków wskazanych w zasadach wynajmowania lokali, uprawniających do zawarcia umowy na czas nieoznaczony.

Umowy najmu lokali socjalnych zawarto na czas oznaczony, zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy. Wszystkie umowy zawarto na trzy lata. Wśród badanych 18 umów najmu lokali socjalnych termin, na jaki je zawarto, nie upłynął do 30 czerwca 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 143-146)

W latach 2015-2018 (do 30 czerwca), pomimo nieutworzenia zasobu pomieszczeń tymczasowych, zawarto 22 umowy<sup>26</sup> o najem pomieszczeń tymczasowych. Umowy zawierano wyłącznie z osobami eksmitowanymi z lokali znajdujących się w mieszkaniowym zasobie gminy, co opisano w sekcji ustalone nieprawidłowości.

Na podstawie sześciu wytypowanych do szczegółowego badania umów stwierdzono, że umowy zawarto:

- z osobami, wobec których wszczęto egzekucję na podstawie tytułu wykonawczego, w którym orzeczono obowiązek opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, bez prawa do lokalu socjalnego lub zamiennego zgodnie z art. 25c ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy,
- na 6 miesięcy zgodnie z art. 25b ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy.

(dowód: akta kontroli str. 4, 8, 40, 147)

Rozpatrywanie i załatwianie wniosków o najem lokali poddano kontroli społecznej zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy. Zgodnie z § 16 ust. 1 zasad wynajmowania lokali Prezydent Miasta powołał Zespół Doradczy do Spraw Mieszkaniowych. Zespół doradczy brał udział w ustalaniu listy osób pozytywnie zaopiniowanych do zawarcia umowy najmu lokali z mieszkaniowego zasobu gminy i opiniował odwołania od ustalonej listy.

(dowód: akta kontroli str. 40, 103, 106)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło pięć skarg od obywateli dotyczących przydzielania mieszkań/lokali z mieszkaniowego zasobu gminy. Trzy skargi wycofano przed ich rozpatrzeniem. Przedmiotem pozostałych skarg było:

- bezprawne pozyskanie mieszkania z mieszkaniowego zasobu miasta przez córkę dotychczasowego najemcy – skargę uznano za bezzasadną, ponieważ nowa najemczyni – zgodnie z § 5 ust. 2 zasad wynajmowania lokali – zamieszkiwała z poprzednim najemcą przez okres co najmniej 5 lat do chwili opuszczenia przez niego lokalu i nie miała tytułu prawnego do innego lokalu;
- działanie Wydziału Gospodarki Lokalowej Urzędu w sprawie gospodarowania mieszkaniami komunalnymi oraz na zachowanie podnajemców lokalu i brak reakcji

<sup>26</sup> W latach 2015-2018 (do 30 czerwca) zawarto odpowiednio 7 umów, 4 umowy, 9 umów i 2 umowy.



ze strony administratora. Skargę w części dotyczącej zachowania podnajemcy lokalu i administratora przekazano do IGKiM. Skargę w części uznano za bezzasadną, uznając że Urząd nie miał wiedzy o tym, że najemca lokalu wyjechał za granicę i podnajmował mieszkanie z mieszkaniowego zasobu gminy oraz poinformowano skarżącego o podjęciu działań mających na celu rozwiązanie konfliktu międzysąsiedzkiego.

(dowód: akta kontroli str. 38, 39)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. W jednej z 40 badanych spraw 12 kwietnia 2017 r. przydzielono mieszkanie komunalne wnioskodawcy, którego wysokość dochodu przewyższała poziom uzasadniający oddanie w najem lokalu z zasobu mieszkaniowego Miasta, określony w § 4 zasad wynajmowania lokali oraz niespełniającemu warunków uprawniających do zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony, określonych w § 6 tych zasad.

Wnioskodawca został ujęty w 2013 r. na liście osób zakwalifikowanych do zawarcia umowy najmu z uwagi na stan zdrowia. Nie zawarto z nim wówczas umowy o najem mieszkania i zgodnie z § 17 ust. 1 zasad wynajmowania lokali był zobowiązany składać corocznie w terminie do 31 października każdego roku kalendarzowego uaktualniony wniosek z rozliczeniami PIT za poprzedni rok kalendarzowy, w celu weryfikacji sytuacji mieszkaniowej i materialnej.

Zgodnie z § 16 ust. 9 zasad wynajmowania lokali osoby zakwalifikowane na listę, z którymi nie zawarto w danym roku kalendarzowym umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony, zachowywały to prawo, jeżeli nadal spełniały kryteria określone w § 4 tych zasad.

Lokal przyznano na podstawie zaktualizowanego wniosku z 27 października 2016 r., zgodnie z którym dochód na jedną osobę w gospodarstwie domowym obliczony zgodnie z § 4 ust. 2 pkt 1, ust. 4 i ust. 5 zasad wynajmowania lokali wyniósł 1 813,00 zł. Tymczasem dochód ten nie powinien przekraczać 1 100,56 zł<sup>27</sup>. Dochód był przekroczony już zgodnie z danymi zawartymi w aktualizacji wniosku z 25 października 2015 r. i wynosił 1 598,33 zł. Ponadto, zgodnie z aktualizacją wniosku (data wpływu 26 października 2016 r.), nie występowały już podstawy do przyznania mieszkania ze względu na stan zdrowia.

(dowód: akta kontroli str. 143-146, 148-169)

Zastępca Prezydenta Miasta Inowrocławia Wojciech Piniewski wyjaśnił, że wniosek o przydział lokalu z zasobu mieszkaniowego Miasta Inowrocław wnioskodawca złożył w 1998 r. i był on co roku przez niego aktualizowany. W 2007 r. do wniosku złożył orzeczenie o niepełnosprawności dziecka. Po 15 latach oczekiwania został ujęty w 2013 r. na listę osób oczekujących na przydział mieszkania ze względu na stan zdrowia. Orzeczenie o niepełnosprawności było ważne do 25 kwietnia 2015 r. Ponieważ wnioskodawca nie przedłożył kolejnego orzeczenia, jego dochody nie mogły już być obliczane zgodnie z § 4 ust. 3 pkt 2 zasad wynajmowania lokali<sup>28</sup>. Powyższa sytuacja spowodowała przekroczenie przez wnioskodawcę kryterium dochodowego. Jednak mając na względzie trudną sytuację mieszkaniową

<sup>27</sup> Wysokość maksymalnego dochodu obliczono zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1 zasad wynajmowania lokali dla 125% kwoty najniższej emerytury w wysokości 880,45 zł określonej w art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ( Dz. U. z 2016 r. poz. 887) i obowiązującej czasie składania aktualizacji wniosków przez wnioskodawcę.

<sup>28</sup> Zgodnie z tym przepisem w przypadku, gdy mieszkanie komunalne przyznano ze względu na stan zdrowia, średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w gospodarstwie wieloosobowym nie mógł przekraczać 150% najniższej emerytury.



(zawilgocenie i zimne mieszkanie, brak łazienki, ciepłej wody), a także kierując się zasadami współżycia społecznego w 2017 r. (po 19 latach oczekiwania) wskazano wnioskodawcy lokal z zasobów Miasta. Ponadto podniósł, że wynajęte wnioskodawcy mieszkanie wymagało dużych nakładów finansowych, w tym wymiany urządzeń sanitarnych, tynkowania i malowania ścian, wymiany podłóg (płytki, panele). Wnioskodawca wykonał te prace we własnym zakresie i na własny koszt, nie występując z roszczeniem do Miasta Inowrocław o zwrot poniesionych kosztów.

Naczelnik Wydziału Gospodarki Lokalowej Urzędu zajmującego się przedmiotową sprawą złożyła wyjaśnienia o treści podobnej do wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 125, 126, 128, 170-173)

NIK wskazuje, że długi czas oczekiwania oraz wykonanie remontu we własnym zakresie nie stanowią kryterium przydziału lokalu z mieszkaniowego zasobu Miasta. Izba zwraca uwagę, że wnioskodawca nie spełniał również kryterium dochodowego dla osób, które ubiegają się o przydział lokalu ze względu na stan zdrowia, gdyż miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w gospodarstwie wnioskodawcy przekraczał określony w § 4 ust. 3 pkt 2 zasad wynajmowania lokali limit 150% najniższej emerytury.

2. W latach 2015-2018 (do 30 czerwca) nie utworzono zasobu pomieszczeń tymczasowych, co było niezgodne z art. 25a ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy.

Zgodnie z § 5 programu na lata 2012-2016 Miasto miało wydzielić z zasobu 20 lokali z przeznaczeniem na pomieszczenia tymczasowe, a zgodnie z § 5 programu na lata 2017-2021 dwa lokale.

Zastępca Prezydenta Miasta Inowrocławia Wojciech Piniewski wyjaśnił, że Miasto realizowało obowiązek tworzenia zasobu pomieszczeń tymczasowych i w przypadku konieczności wskazania pomieszczenia tymczasowego wydzielany był lokal socjalny wchodzący w skład zasobu mieszkaniowego, odpowiadający wymogom pomieszczenia tymczasowego. W latach 2015-2018 wydzielono łącznie 22 mieszkania z przeznaczeniem na pomieszczenia tymczasowe<sup>29</sup>. Miasto wydzielalo pomieszczenia tymczasowe tylko dla osób, które otrzymały wyrok eksmisyjny bez prawa do lokalu socjalnego z mieszkań znajdujących się w zasobie Miasta. Inne wyroki eksmisyjne bez prawa do lokalu socjalnego kierowano do komornika wskazując noclegownie, schroniska lub inne placówki zapewniające miejsca noclegowe. Wydzielenie pomieszczeń tymczasowych w ten sposób pozwalało – zdaniem Zastępcy Prezydenta – na efektywne gospodarowanie zasobem mieszkaniowym Miasta Inowrocławia.

(dowód: akta kontroli str. 4, 8, 76-85)

W ocenie Izby doraźne przeznaczanie na pomieszczenia tymczasowe lokali socjalnych i to wyłącznie dla osób eksmitowanych z zajmowanych lokali z mieszkaniowego zasobu gminy nie spełniało wymogu określonego w art. 25a ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy. Takie postępowanie uniemożliwiało pozostałym mieszkańcom Miasta, spełniającym przesłanki określone w art. 25c ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy, wynajem pomieszczeń tymczasowych.

3. W latach 2015-2018 (do 30 czerwca) w Wydziale Gospodarki Lokalowej Urzędu nie prowadzono rejestru złożonych wniosków o najem lokalu, z podziałem na rejestr

<sup>29</sup> W 2015 r. - 7 pomieszczeń tymczasowych, w 2016 r. - 4 pomieszczenia tymczasowe, w 2017 r. - 9 pomieszczeń tymczasowych, w 2018 r. - 2 pomieszczenia tymczasowe.



osób ubiegających się o zawarcie umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony oraz rejestr osób ubiegających się o zawarcie umowy najmu lokalu socjalnego, do czego zobowiązywał § 15 ust. 4 pkt 1 i 2 zasad wynajmowania lokali.

Naczelnik Wydziału Gospodarki Lokalowej Alicja Sobczak wyjaśniła m.in., że kryteria dochodowe oraz sytuacja mieszkaniowa jest weryfikowana kilkakrotnie: podczas złożenia wniosku, podczas corocznej aktualizacji wniosku, przed przyjęciem na listy osób oczekujących oraz ostatecznie przed przydziałem lokalu. W związku z kilkakrotnym sprawdzaniem wnioskodawcy pod kątem dochodu oraz sytuacji mieszkaniowej przyznawane są lokale mieszkalne oraz lokale socjalne. Nie ma natomiast uzasadnienia tworzenie dwóch rejestrów w momencie składania wniosków, skoro dane finansowe w okresie kilku lat ulegają istotnym zmianom.

(dowód: akta kontroli str. 70, 72, 73, 131)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Według stanu na 1 stycznia 2018 r. liczba osób oczekujących na lokal mieszkalny z mieszkaniowego zasobu Miasta w porównaniu do 1 stycznia 2015 r. wzrosła ze 140 do 258, tj. o 45,7%, a według stanu na 30 czerwca 2018 r. 73 wnioskodawców, których ujęto na listach osób pozytywnie zaopiniowanych do zawarcia umowy najmu w latach 2015-2018, oczekiwało na przydział mieszkania. Niski standard części lokali mieszkalnych powodował odmowy ich zasiedlenia; według stanu na 30 czerwca 2018 r. aż 28 pustostanów nie było zasiedlonych z powodu odmów, podczas gdy na 1 stycznia 2015 r. nie występowały pustostany wynikające z odmów ich przyjęcia. Jednocześnie nie zrealizowano zamierzonego poziomu wybudowania oraz zakupu lokali mieszkalnych określonego w programie na lata 2012-2016. Zakup lokali zrealizowano na poziomie 38,6% oraz wybudowano nowe lokale na poziomie 49,2% planu. Natomiast w projekcie uchwały, którą przyjęto program na lata 2017-2021, założono niższy niż poprzednim okresie poziom wybudowania i zakupu nowych mieszkań, pomimo niezaspokojenia potrzeb mieszkaniowych i braku pełnej realizacji programu na lata 2012-2016 w zakresie budowy i zakupu nowych mieszkań. W latach objętych kontrolą Miasto było zmuszone wypłacić odszkodowania właścicielom nieruchomości za brak wskazania lokali socjalnych osobom zobowiązanym opróżnić lokale mieszkalne na mocy wyroków sądowych orzekających eksmisję, w łącznej kwocie 1 668,3 tys. zł.

W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, a w szczególności zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach<sup>30</sup>, należy do zadań własnych gminy. W badanym okresie stopień zaspokojenia ww. potrzeb obniżył się.

(dowód: akta kontroli str. 22-37, 87-100, 102, 105, 106, 116-124, 125, 127, 128, 140, 231, 232, 249, 250, 272, 273, 296, 297, 404-407, 417-438, 447, 448)

Zastępca Prezydenta Miasta Inowrocławia Wojciech Piniewski, wyjaśnił m.in., że w trakcie realizacji założeń programu na lata 2012-2016 z uwagi na wzrost cen mieszkań na rynku wtórnym oraz możliwości budżetowe Miasta Inowrocławia, ograniczono ilość zakupu lokali mieszkalnych. W celu zrealizowania założonego poziomu wybudowania oraz zakupu nowych lokali Prezydent Miasta wystąpił do Banku Gospodarstwa Krajowego o częściową refundację. Zawarto łącznie dziewięć umów i z tytułu zakupu 17 lokali oraz budowy czterech budynków uzyskano refundację odpowiednio 630,3 tys. zł oraz 1 604,8 tys. zł, co stanowiło 26,6% i 31,3% wydatków na te cele. Wskazał, że zadanie związane z budownictwem mieszkaniowym jest jednym z zadań Miasta Inowrocław i jest realizowane zgodnie z jego możliwościami budżetowymi przy uwzględnieniu potrzeb

<sup>30</sup> Art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy.



mieszkaniowych. Realizacja tego obowiązku nie oznacza jednak przydzielania nowych mieszkań wszystkim wnioskodawcom. Podejmując decyzję dotyczącą stopnia realizacji wszystkich kilkunastu zadań wynikających z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>31</sup>, za priorytetowe uznane zostały wiążące się z pozyskaniem znacznego wsparcia finansowego ze środków zewnętrznych, a w szczególności Unii Europejskiej. Budownictwo mieszkaniowe z tej puli na wsparcie nie mogło liczyć, a jedynym źródłem dofinansowania mogły być dotacje z BGK do budowy lub zakupu mieszkań. Wyjaśnił, że decyzja o niższym poziomie zakupu lub budowy mieszkań w latach 2017-2021 spowodowana była tym, że 12 grudnia 2016 r. Prezydent Miasta podpisał w Warszawie wspólnie z Zarządem BGK Nieruchomości S.A. list intencyjny dotyczący przystąpienia Miasta do realizacji programu Mieszkanie Plus. Jednocześnie Miasto zaproponowało działki, które mogłyby zostać w przyszłości przeznaczone do programu Mieszkanie Plus. Podejmując taką decyzję, ponad cztery miesiące przed uchwaleniem programu na lata 2017-2021, uwzględniono fakt, że w perspektywie czasowej objętej wieloletnim programem zostaną oddane do użytku lokatorom mieszkania w budynkach zrealizowanych w ramach Mieszkanie Plus. Założenie to nie mogło z oczywistych powodów zostać uwzględnione w wieloletnim programie, ponieważ jego realizacja nie wynika wyłącznie z intencji Miasta, ale jest uwarunkowana czynnikami od niego niezależnymi.

(akta kontroli str. 439-486)

Izba wskazuje, że podjęte działania zmierzające do realizacji obowiązków Miasta Inowrocławia okazały się nie w pełni skuteczne i nie doprowadziły do pełnej realizacji zamierzeń wynikających z przyjętego programu na lata 2012-2016. Nie oznacza to, że przedmiotowe lokale mieszkalne udałoby się przydzielić wszystkim wnioskodawcom, należy jednak podkreślić, że brak pełnej realizacji przyjętych założeń niewątpliwie negatywnie wpływa na stopień realizacji zadania własnego Miasta Inowrocław wynikającego z art. 4 ust. 1 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ocena cząstkowa

### **3. Finansowe aspekty gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy**

Opis stanu faktycznego

W latach 2015-2018 (do 30 czerwca) na utrzymanie mieszkaniowego zasobu Miasta wydatkowano odpowiednio 19 972,8 tys. zł, 18 496,6 tys. zł, 18 178,0 tys. zł i 8 699,5 tys. zł, z tego:

- na istniejący mieszkaniowy zasób gminy wydatkowano odpowiednio 17 557,2 tys. zł (87,9%), 17 173,0 tys. zł (92,8%), 17 372,4 tys. zł (95,6%) i 8 242,2 tys. zł (94,4%),
- na zwiększenie mieszkaniowego zasobu gminy, tj. zakup lub wybudowanie nowych mieszkań wydatkowano 2 415,6 tys. zł (12,1%), 1 323,6 tys. zł (7,2%), 805,6 tys. zł (4,4%) i 457,3 tys. zł (5,3%).

W objętym kontrolą okresie wydatki na utrzymanie mieszkaniowego zasobu gminy stanowiły odpowiednio 0,08%, 0,07%, 0,06% i 0,06% wydatków ogółem.

(dowód: akta kontroli str. 178-400)

<sup>31</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 994. ze zm.



W okresie objętym kontrolą łączne wydatki na koszty bieżącego utrzymania mieszkaniowego zasobu gminy w stosunku do wydatków przewidzianych w programie na lata 2011-2016 i programie na lata 2017-2021 wyniosły:

- a) w 2015 r. 91,9% wartości przewidzianej w programie (planowano 19 100,0 tys. zł, a wydatkowano 17 557,2 tys. zł);
- b) w 2016 r. 89,0% wartości przewidzianej w programie (przewidziano 19 300,0 tys. zł, a wydatkowano 17 173,0 tys. zł);
- c) w 2017 r. 105,7% wartości przewidzianej w programie (przewidziano 11 260,0 tys. zł, a wydatkowano 11 900,0 tys. zł);
- d) w 2018 r. (do 30 czerwca) 44,0% wartości przewidzianej w programie na ten rok (przewidziano 11 902,0 tys. zł, a wydatkowano 5 231,3 tys. zł).

W okresie objętym kontrolą, wydatki inwestycyjne zaplanowano w programie na lata 2012-2016 w wysokości 4 000,00 tys. zł na wybudowanie nowych mieszkań. Na ten cel wydatkowano 2 823,2 tys. zł tj. 70,6%.

Zastępca Prezydenta Miasta Wojciech Piniewski odnośnie do wydatków niższych w 2015 r. i 2016 r. niż przewidziane w programie na lata 2012-2016 wyjaśnił, że wydatki planowane były w 2012 roku i trudno było przewidzieć, jakie będą rzeczywiste potrzeby na lata 2015 i 2016. Podkreślił, że zgodnie z § 18 ust. 1 programu na lata 2012-2016 były to koszty prognozowane. Natomiast budżet na poszczególne lata był ustalany według potrzeb wynikających z wydatków w bieżącym roku i był zmieniany uchwałami Rady Miasta i zarządzeniami Prezydenta Miasta oraz uzależniony od dochodów uzyskiwanych z wpływów z czynszów. Podniósł, że pomimo, iż były to wydatki prognozowane, to plan został wykonany w dużym stopniu, tj. w 2015 roku na poziomie 91,9%, a w 2016 roku na poziomie 89,0%. Wydatki inwestycyjne poniesiono w niższej od zakładanej wysokości ze względu na ograniczone środki budżetowe.

(dowód: akta kontroli str. 102, 105, 106, 178-189, 401-402)

Zgodnie z § 18 ust. 1 programu na lata 2012-2016 oraz § 13 programu na lata 2017-2021 podstawowym źródłem finansowania gospodarki mieszkaniowej miały być wpływy z czynszu najmu lokali mieszkalnych i użytkowych.

W latach 2015-2018 (do 30 czerwca) czynsze stanowiły odpowiednio 73,6%, 80,6%, 79,9% i 85,37% źródeł finansowania. Pozostałe źródła finansowania stanowiły głównie:

- a) w 2015 r. - dofinansowanie z Banku Gospodarstwa Krajowego – 2,6%; wpływy ze sprzedaży lokali mieszkaniowych – 6,4%; środki z budżetu Miasta – 15,98%;
- b) w 2016 r. - dofinansowanie z Banku Gospodarstwa Krajowego – 2,4%; wpływy ze sprzedaży lokali mieszkaniowych – 4,9%; środki z budżetu Miasta – 9,6%;
- c) w 2017 r. - dofinansowanie z Banku Gospodarstwa Krajowego – 2,3%; wpływy ze sprzedaży lokali mieszkaniowych – 2,4%; środki z budżetu Miasta – 11,15%;
- d) do 30 czerwca 2018 r. - wpływy ze sprzedaży lokali mieszkaniowych – 12,14%; środki z budżetu Miasta Inowrocławia – 2,43%.

(dowód: akta kontroli str. 5, 6, 12-15)

Wysokość czynszu za wynajem mieszkań komunalnych, socjalnych i pomieszczeń tymczasowych została ustalona przez Prezydenta Miasta w zarządzeniu z dnia 21 maja 2012 r.<sup>32</sup> Stawka bazowa czynszu miesięcznego za 1m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej wynosiła 5,61 zł za najem lokali mieszkalnych, 2,25 zł lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych. Stawki te odpowiadały wysokości stawek przewidzianej w § 8 programu na lata 2011-2016 i § 9 ust. 2 programu na lata 2017-2021.

<sup>32</sup> Zarządzenie nr 91/2012 Prezydenta Miasta Inowrocławia z dnia 21 maja 2012 r. w sprawie ustalenia stawek czynszu miesięcznego za 1m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Inowrocławia.



W wyniku badania 18 umów o najem lokali socjalnych i sześciu umów o najem pomieszczeń tymczasowych stwierdzono, że zastosowano prawidłową stawkę 2,25 zł za m<sup>2</sup>. Odnośnie do zbadanych 22 umów o najem mieszkań komunalnych stwierdzono, że ustalenie stawek czynszu dokonywane było przez podmioty, którym powierzano zarządzanie mieszkaniowym zasobem gminy. Podmioty te dysponowały informacjami o wystąpieniu, określonych w programach na lata 2011-2016 i 2017-2021, czynników pozwalających na obniżkę lub podwyżkę stawki czynszu<sup>33</sup> i były zobowiązane do przygotowania projektów umów.

(dowód: akta kontroli str. 42-69, 143-146, 403)

W latach 2015-2018 (do 30 czerwca) z tytułu niedostarczenia przez Miasto lokalu socjalnego przyznanego na podstawie wyroku sądu wypłacono 325 podmiotom odszkodowanie w łącznej wysokości 1 668,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 231, 232, 249, 250, 272, 273, 296, 297, 404-407)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące wysokości czynszów za najem lokali z mieszkaniowego zasobu gminy.

(dowód: akta kontroli str. 38, 39)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

#### **4. Wypełnianie obowiązków związanych z prowadzeniem mieszkań chronionych**

Opis stanu  
faktycznego

W okresie objętym kontrolą obowiązywały, wymagane art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>34</sup>, zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych przyjęte uchwałą Rady Miejskiej Inowrocławia<sup>35</sup>. Z inicjatywą przyjęcia tej uchwały wystąpił Prezydent Miasta.

Zgodnie z § 1 tej uchwały mieszkania prowadzone były przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Inowrocławiu<sup>36</sup>.

W latach 2015-2018 (do 30 czerwca) poniesiono łącznie 1 181,8 tys. zł<sup>37</sup> kosztów w związku z prowadzeniem mieszkań chronionych, w tym łączne wynagrodzenie osób opiekujących się osobami zamieszkującymi w tych mieszkaniach wyniosło 954,5 tys. zł<sup>38</sup>, tj. 80,8% tych kosztów.

W tym okresie wniesione opłaty za pobyt w mieszkaniach chronionych wyniosły łącznie 130,8 tys. zł<sup>39</sup> i pokrywały 11,1% kosztów prowadzenia tych mieszkań. Opłaty były wnoszone terminowo.

W latach 2015-2018 (do 30 czerwca) do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące prowadzenia mieszkań chronionych. Problematyka prowadzenia tych mieszkań

<sup>33</sup> Prawidłowość zastosowania podwyżek lub obniżek stawek czynszu sprawdzono w kontroli przeprowadzonej w IGKiM

<sup>34</sup> Dz.U. 2018 r. poz. 1508, ze zm.

<sup>35</sup> Uchwała Nr XXVII/390/2012 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 17 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych (Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2013 r. poz. 46).

<sup>36</sup> Dalej: „MOPS”.

<sup>37</sup> 310,9 tys. zł w 2015 r., 353 tys. zł w 2016 r., 346,5 tys. zł w 2017 r. i 171,4 tys. zł w 2018 r. (do 30 czerwca).

<sup>38</sup> 241,5 tys. zł w 2015 r., 287,5 tys. zł w 2016 r., 287,3 tys. zł w 2017 r. i 138,2 tys. zł w 2018 r. (do 30 czerwca).

<sup>39</sup> 36 tys. zł w 2015 r., 33,8 tys. zł w 2016 r., 36,6 tys. zł w 2017 r. i 24,4 tys. zł w 2018 r. (do 30 czerwca).

nie była przedmiotem kontroli przeprowadzanych przez Urząd. Urząd pełnił nadzór nad MOPS w tym zakresie w oparciu o sprawozdania z działalności MOPS.

(dowód: akta kontroli str. 6, 15, 16, 20, 21, 103, 114, 115)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>40</sup>, wnosi o:

1. Zawieranie umów o najem lokali z zasobu mieszkaniowego Miasta wyłącznie z osobami spełniającymi przyjęte kryteria.
2. Utworzenie zasobu mieszkań tymczasowych.
3. Prowadzenie rejestrów wniosków o najem lokali, zgodnie z zasadami wynajmowania lokali.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

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 Bydgoszczy.

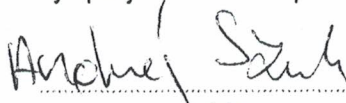
Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Bydgoszcz, 3 października 2018 r.

Kontroler  
Andrzej Szulc  
główny specjalista kontroli państwowej

  
.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor  
Barbara Antkiewicz

  
.....  
podpis

<sup>40</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.