



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.008.01.2021

Pan
Adam Pawlicki
Burmistrz Jarocina

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/026 - Funkcjonowanie programu Mieszkanie Plus.

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Jarocinie ¹ , Aleja Niepodległości 10, 63-200 Jarocin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Pawlicki – Burmistrz Jarocina.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja inwestycji mieszkaniowych w gminach, w ramach programu Mieszkanie Plus. 2. Dostępność mieszkań z programu Mieszkanie Plus dla lokalnej społeczności.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2021 (do 31 marca) ² .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	Tomasz Otworowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/39/2021 z 8 kwietnia 2021 r. Paweł Siuda, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/38/2021 z 7 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli str. 1, 2)

¹ Dalej zwany – Urzędem.

² Z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie; dalej także: kontrolowany okres.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gmina Jarocin⁵ skutecznie wykorzystwała instrumenty dostępne w ramach rządowego programu Mieszkanie Plus⁶. Analizowano potrzeby mieszkaniowe lokalnej społeczności, jednak przedstawienie ich wyniku w gminnych dokumentach strategicznych odnosiło się do mieszkańców oczekujących na zasoby inne niż te, które mogłyby powstać w ramach Programu. Mimo to zgłoszono akces do Programu i w efekcie przystąpiono do realizacji budowy mieszkań, przekazano grunty pod ich budowę wyposażone w niezbędną infrastrukturę techniczną, zapewniono spółce komunalnej JTBS⁷ możliwość wykupu udziałów w spółce celowej, będącej właścicielem mieszkań, a także sprawowano nadzór funkcjonalny nad JTBS realizującym budowę 366 mieszkań i organizującym ich zasiedlenie.

Ogół tych działań przyczynił się do stopniowego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności. Podejmowane przez Urząd działania w celu realizacji inwestycji przyczyniły się do wybudowania zakładanej puli mieszkań, do których tytuł prawny posiada ww. spółka komunalna. Przydział mieszkań wybudowanych w ramach Programu odbywał się według zasad opracowanych w spółce komunalnej, jednak Gmina brała udział w przygotowaniu ich założeń. Wobec faktu, że w toku równolegle prowadzonej w tym samym temacie kontroli w JTBS, nie stwierdzono nieprawidłowości, nadzór sprawowany przez Gminę nad tą jednostką NIK ocenia jako wystarczający.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja inwestycji mieszkaniowych w ramach programu Mieszkanie Plus.

Opis stanu faktycznego

1.1. W Urzędzie, zadania z zakresu gospodarki mieszkaniowej były realizowane, w latach 2016 – 2019, przez referat obsługi inwestorów, a od roku 2020 przez referat gospodarki nieruchomościami. Zadania te obejmowały prowadzenie ogółu spraw związanych z gospodarką mieszkaniową oraz nadzór nad JTBS, jako zarządcą nieruchomości wchodzących do zasobu mieszkaniowego gminy. Najmiejscowością socjalnym zajmował się referat spraw obywatelskich, natomiast zarządzanie mieszkaniowym zasobem nieruchomości gminy, w tym mieszkaniem socjalnym i komunalnym, Gmina zleciła JTBS.

Burmistrz określając zakres czynności związanych z przygotowaniem i realizacją inwestycji prowadzonej przez Urząd w ramach Programu wskazał, że referat obsługi inwestorów (a następnie od 2020 r. referat gospodarki nieruchomościami) przygotowywał dokumentację niezbędną do wniesienia aportu do JTBS w formie gruntów inwestycyjnych oraz określał ramowe zasady przydzielania mieszkań w ramach Programu.

(akta kontroli str. 13-89, 108-110, 317-382)

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej zwana Gminą.

⁶ Przyjętego przez Radę Ministrów 27 września 2016 r. uchwałą Nr 115/2016 w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego (RM-111-119-16). Dalej: Program lub program Mieszkanie Plus.

⁷ Jarocińskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. z siedzibą w Jarocinie, dalej zwana JTBS.

⁸ 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.

W kontrolowanym okresie obowiązywały wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2015-2019⁹ i 2020-2024¹⁰. Zgodnie z przedstawionymi w tych programach danymi dotyczącymi wielkości zasobu mieszkaniowego Gminy, według stanu na 30 września 2014 r. i 30 września 2019 r., liczba lokali zmalała o osiem (z 34 do 26). W programie na lata 2014-2019 w części dotyczącej potrzeb mieszkaniowych przyjęto, że Gmina nie planuje zwiększenia zasobu mieszkaniowego, a jego wielkość będzie się zmniejszała z uwagi na sprzedaż lokali i przekazywanie budynków do JTBS. Wskazano, że zasób mieszkaniowy przekazany do JTBS składa się z lokali nowo wybudowanych przy udziale środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, lokali w budynkach zrealizowanych do 2000 r. oraz lokali o najniższym standardzie. Odnotowano również, że ewidencja potrzeb mieszkaniowych prowadzona jest w JTBS. W programie na lata 2020-2024 wskazano, że Gmina na bieżąco będzie monitorować potrzeby mieszkaniowe i w razie ich wystąpienia pozyskiwać nowe lokale poprzez zakup lub wynajem lokali od innych podmiotów, w tym od JTBS. W danych dotyczących potrzeb mieszkaniowych, według stanu na koniec grudnia 2018 r. oraz 14 października 2019 r. odnotowano wzrost liczby wniosków osób z orzeczoną niepełnosprawnością (o 15,4%)¹¹ i oczekujących na lokal mieszkalny w starym budownictwie (o 9,3%)¹² oraz spadek liczby wniosków na lokale mieszkalne o niższym standardzie (o 24,4%)¹³.

W Urzędzie nie było udokumentowanych analiz dotyczących innych potrzeb niż zapotrzebowanie na mieszkania chronione i socjalne. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że przygotowując się do realizacji Programu zarówno Urząd, jak i JTBS przeprowadzali wewnętrzne analizy lokalnego rynku nieruchomości. W dalszej części wyjaśnień zwrócił uwagę, że w tym okresie nie odnotowano aktywności inwestycyjnych spółdzielni mieszkaniowych oraz deweloperów, co spowodowało zjawisko „głodu mieszkań”, które widoczne było szczególnie poprzez wielokrotne zapytania mieszkańców oraz osób spoza Gminy o możliwość wynajęcia lokalu. Budowa w ramach Programu umożliwiała podjęcie próby zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Podał również, że kwestia braku mieszkań na terenie Gminy była także wiele razy zgłaszana władzom samorządowym – np. w czasie spotkań z mieszkańcami i cotygodniowych dyżurów Burmistrza. Wszystkie te wnioski i postulaty były przekazywane władzom JTBS, które tworzyły bazę wykorzystywaną do szczegółowych analiz dotyczących zapotrzebowania na budowę mieszkań komunalnych (w tym również socjalnych), które sporządzała Spółka. Ponadto, budowa mieszkań wpisana była również w program wyborczy Burmistrza w 2014 r. Zastępca Burmistrza podał, że władze Gminy – uwzględniając wnioski z ww. analiz - od wielu lat przygotowywały się do podjęcia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnej poprzez tworzenie nowego zasobu tego rodzaju mieszkań. W tym celu, przygotowywano grunty stanowiące własność Gminy, pod budowę mieszkań komunalnych¹⁴.

(akta kontroli str. 106-111, 383-399, 403-405)

⁹ Uchwała Rady Miejskiej w Jarocinie nr XCII/589/2014 z 29 października 2014 r. opublikowana w Dz. Urz. Woj. Wlkp. pod poz. 6167.

¹⁰ Uchwała Rady Miejskiej w Jarocinie nr XXIV/239/2019 z 23 grudnia 2019 r. opublikowana w Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2020 r. pod poz. 108.

¹¹ W programie na lata 2014-2019 według stanu na koniec grudnia 2013 r. i 14 października 2014 r. odnotowano również wzrost liczby wniosków z 38 do 57 – tj. o 50%.

¹² W programie na lata 2014-2019 według stanu na koniec grudnia 2013 r. i 14 października 2014 r. odnotowano również wzrost liczby wniosków z 70 do 86 – tj. o 22,9%.

¹³ W programie na lata 2014-2019 według stanu na koniec grudnia 2013 r. i 14 października 2014 r. odnotowano natomiast wzrost liczby wniosków o lokale w niższym standardzie z 175 do 200 – tj. o 14,3%.

¹⁴ Finalnie – w 2041 r. stanowić będą one własność spółki komunalnej – JTBS.

Zagadnienia związane z mieszkalnictwem w kontrolowanym okresie nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej w Gminie. Natomiast w 2020 r. przeprowadzono audyt dotyczący gospodarki nieruchomościami oddanymi w zarząd jednostkom oświatowym Gminy, w toku którego zidentyfikowano uchybienia formalne dotyczące niewielkiego odsetka badanych umów najmu, które nie rzutowały na ocenę systemu kontroli zarządczej. W czwartym kwartale 2019 r. NIK przeprowadziła w Urzędzie kontrolę nr P/19/033 dotyczącą działań administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. W wystąpieniu po tej kontroli zawarto dwa wnioski: o przestawienie Radzie Miejskiej projektu uchwały określającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy, zawierającej regulacje dotyczące kontroli społecznej oraz odpowiadającej aktualnym potrzebom gospodarstw domowych o niskich dochodach o zapewnienie stosowania zasad pierwszeństwa w przydziale lokali socjalnych wyłącznie na podstawie obowiązujących przepisów gminnych i w sposób zgodny z ustawą o ochronie praw lokatorów, a także uwagę dotyczącą zasadności udzielania pisemnego pełnomocnictwa osobom zawierającym umowy najmu lub podnajmu w imieniu Gminy. W toku bieżącej kontroli NIK zweryfikowano i potwierdzono realizację obu wniosków oraz uwagi.

Burmistrz poinformował, że proces prowadzenia inwestycji w ramach Programu był kontrolowany przez niego osobiście w toku bieżącej i stałej kontroli za pośrednictwem Rady Nadzorczej JTBS, która w całości jest przez niego powoływana. Wyjaśnił, że JTBS jest spółką, w której całość kapitału zakładowego należy do Gminy, w związku z tym, szczegółowe i wnikliwe analizy procesu inwestycyjnego odbywały się także w trakcie obrad Zgromadzeń Wspólników, w których Gmina zawsze reprezentowana była przez niego. Przewodniczący Rady Nadzorczej przekazywał Burmistrzowi informacje o bieżącym postępie prowadzonych prac. Ponadto, Burmistrz wielokrotnie¹⁵ uczestniczył w obradach ww. organu, na których omawiano kwestie związane z tym przedsięwzięciem. Burmistrz podkreślił także, iż na podstawie stosownych umów, ustanowieni byli inspektorzy nadzoru, którzy kontrolowali terminowość, fachowość i zgodność z zasadami sztuki budowlanej prowadzonych budów.

(akta kontroli str. 93, 112, 113, 312)

W Gminie w 2017 r., w porównaniu do 2016 r. o 682 wzrosła (z 416 do 1098) liczba gospodarstw domowych oczekujących na mieszkanie z zasobów gminnych. Na niezmiennym poziomie pozostawała liczba gospodarstw oczekujących na mieszkania chronione (4), natomiast nieznacznie zmalało (o 6, z 46 do 40) zapotrzebowanie na mieszkania socjalne, a wzrosło (o 159, z 411 do 570) zapotrzebowanie na mieszkania komunalne i w TBS i mieszkania budowane w formule mieszkania plus (z 0 do 484). W tych latach, w wyniku inwestycji gminnych, przybyły odpowiednio 30 i 24 mieszkania – po odpowiednio osiem i 12 mieszkań o niższym standardzie oraz po 8 i 12 lokali socjalnych, a także w 2016 r. 14 mieszkań wybudowanych w systemie deweloperskim. Liczba gospodarstw domowych oczekujących na mieszkanie z zasobów gminnych w 2018 r. pozostawała na poziomie zbliżonym do roku poprzedniego (spadek z 1098 do 1093), przy czym zmieniła się ich struktura – zmalała liczba oczekujących na mieszkania komunalne i w TBS (o 147, z 570 do 423), natomiast wzrosła liczba oczekujących na mieszkania w ramach Programu (o 134, z 484 do 618), mieszkania socjalne (o 5, z 40 do 45) oraz mieszkania chronione (o 3, z 4 do 7). W roku 2018 odnotowano natomiast największy wzrost (o 259, z 24 do 283) liczby mieszkań

¹⁵ Np. w posiedzeniu z dnia: 6 września 2017 r., 27 kwietnia 2018 r., 18 marca 2019 r.

powstałych w efekcie inwestycji miejskich, co było wynikiem powstania 258 mieszkań w ramach Programu oraz 25 lokali wybudowanych w systemie deweloperskim. Przełożyło się to na znaczący spadek (o 832, z 1093 do 261) w 2019 r., w porównaniu do poprzedniego roku, liczby gospodarstw oczekujących na mieszkania z zasobów gminnych, zmalała bowiem liczba oczekujących na mieszkania w ramach Programu (o 529, z 618 do 89), mieszkania komunalne i w TBS (o 300, z 423 do 123) oraz mieszkania chronione (o 3, z 7 do 4). Liczba oczekujących na mieszkania socjalne nie zmieniła się. W tym samym roku powstało 9 mieszkań chronionych. W 2020 r. liczba osób oczekujących na gminne mieszkania ponownie wzrosła (o 298, z 361 do 659), co było wynikiem wzrostu zapotrzebowania na mieszkanie w ramach Programu (o 319, z 89 do 408), mieszkania komunalne i w TBS (o 89, z 123 do 212), przy jednoczesnym spadku liczby oczekujących na mieszkania socjalne (o 9, z 45 do 36) oraz na mieszkania chronione (z 4 do 3). W tym samym roku powstało kolejnych 108 mieszkań w ramach Programu. Przełożyło się to na spadek liczby oczekujących na mieszkania gminne w I kwartale 2021 r. (o 50, z 659 do 609), co było spowodowane zmniejszeniem liczby oczekujących na mieszkania w ramach Programu (o 75, z 408 do 333) i na mieszkania chronione (z 3 do 0). Jednocześnie wystąpił mniejszy wzrost liczby osób oczekujących na mieszkania komunalne i z TBS (o 28, z 212 do 240), nie zmieniło się natomiast zapotrzebowanie na mieszkania socjalne. W I kwartale 2021 r. Gmina nie oddała do użytku nowych mieszkań.

(akta kontroli str. 6, 7)

1.2. O przystąpieniu do realizacji Programu zdecydowały:

- rosnące zapotrzebowanie na czynszowe lokale mieszkalne, wykończone pod klucz, niesocjalne i dostępne bez form partycypacji, widoczne przez pryzmat liczby zapytań kierowanych do Urzędu i JTBS, przy jednoczesnym deficycie takich mieszkań,
- przygotowanie już w 2015 r., na potrzeby realizacji Programu, planów budowy, poprzedzone analizą kosztową, w wyniku której wybrano koncepcję budowy tanich budynków wielorodzinnych (szacowany koszt 1m² to ok. 2,5 tys. zł.) bez części wspólnych, umożliwiającą indywidualne rozliczenia najemców za media,
- posiadanie przez Gminę gruntów pod planowane inwestycje, z dostępem do dróg publicznych i niezbędnych mediów,
- chęć wzmocnienia potencjału placówek oświatowych, zagrożonych likwidacją przez wybór lokalizacji nowych osiedli w pobliżu tych placówek, z jednoczesnym określeniem kryterium przydziału większego mieszkania dla rodzin z dziećmi w wieku szkolnym,
- możliwość pozyskania środków na budowę 366 mieszkań z Programu i tym samym realizacji zadania własnego gminy (zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jej mieszkańców). Gmina nie miała możliwości finansowych zrealizowania inwestycji o szacowanym koszcie ok. 50 mln zł,
- tańszy od oferowanego w bankach komercyjnych model finansowania. Polegał on na wykupie udziałów ze spółki celowej, która sfinansowała inwestycję, a w której partycypuje Gmina, przekazując środki do JTBS jako podwyższenie kapitału, a następnie JTBS wykupuje udziały w spółce celowej. Jednocześnie zagwarantowane było w tym modelu finansowania zawarcie umowy między spółką celową – Projekt Muncypalny Jarocin 1 sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (dalej: PM Jarocin 1 sp. z o.o. lub SPC) i JTBS dzierżawy wybudowanych mieszkań. Dzięki temu, wyłącznie koszt dzierżawy jest składnikiem czynszu dla najemców, co pozwoliło na jego ustalenie na konkurencyjnym poziomie ok. 12 zł za m².

Wybrany model finansowania był również bardziej dostępny od oferowanego w ramach innego programu rządowego finansowania zwrotnego (rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego) wymagającego wcześniej od Gminy – w przypadku budowy osiedli Siedlemin, Siedleńska I i Leszczyce zaangażowania minimum 5,6 mln zł, którymi wówczas Gmina nie dysponowała.

(akta kontroli str. 11, 12)

Zastępca Burmistrza wskazał, że Gmina poza budową czterech osiedli w formule Programu, wyrażała chęć kontynuacji współpracy i realizacji kolejnych inwestycji mieszkaniowych w jego ramach, ale z uwagi na przedłużające się negocjacje i częste rotacje kadrowe w instytucjach rządowych, przez które traciły ważność ustalenia negocjacyjne i kalkulacje, a także wysoką, nieakceptowalną stawkę czynszową (która przełożyłaby się na wysoki i nieatrakcyjny nawet rynkowo, czynsz dla przyszłych mieszkańców), rozpoczęło realizację kolejnych inwestycji mieszkaniowych w ramach innych (korzystniejszych niż Mieszkanie Plus) programów. Prezes zarządu realizującej te inwestycje JTBS, poinformował, że taką inwestycją jest budowa dwóch budynków wielorodzinnych w Potarzycy. Rozmowy z BGK Nieruchomości w sprawie jej finansowania trwały od stycznia 2018 r. do kwietnia 2019 r. W ich toku JTBS zgłaszał uwagi do poszczególnych składników stawki dzierżawy, która była wyższa, niż ta z umowy inwestycyjnej, stanowiących podstawę budowy czterech osiedli w ramach Programu, która pomimo wstępnych deklaracji ze strony pracowników BGK, nie została zmniejszona. Ponadto, po przekształceniu na początku 2019 r. BGK Nieruchomości w PFR Nieruchomości, po wprowadzeniu nowych standardów budynków jakim miały odpowiadać obiekty realizowane w ramach Programu, dokumentacja projektowa osiedla w Potarzycy, mimo jej wcześniejszej akceptacji, została zaopiniowana negatywnie. Suma opisanych okoliczności spowodowała, że zarząd JTBS, w świetle pilności opisanej inwestycji, spowodowanej zagrożeniem likwidacją miejscowej placówki oświatowej znajdującej się w bezpośrednim sąsiedztwie planowanego osiedla, podjął decyzję o konieczności znalezienia innego źródła finansowania. W związku z tym JTBS wraz z Gminą do jej realizacji korzysta z rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego Społecznego Budownictwa Czynszowego BGK w połączeniu z programem bezzwrotnego finansowego wsparcia budownictwa – grantem ze środków Funduszu Dopłat, obsługiwanego przez BGK.

(akta kontroli str. 90-92)

Budowa mieszkań w formule Programu na terenie gminy Jarocin była realizowana na gruntach należących już wcześniej do Gminy lub do jej spółki komunalnej – JTBS, dlatego nie było konieczności podejmowania działań w celu wydania uchwały rady miejskiej o ustaleniu lokalizacji, o której mowa w art. 7 ust. 1-4 ww. ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących¹⁶. Realizację budowy mieszkań w formule programu Mieszkanie Plus prowadziła SPC utworzona 13 października 2016 r. przez dwóch współników: Jarocińskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. (25% udziałów) oraz Fundusz Muncypalny Fundusz Inwestycyjny Zamkniętych Aktywów Niepublicznych, zarządzany przez Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych Banku Gospodarstwa Krajowego S.A. (75% udziałów). W celu budowy ww. mieszkań 10 listopada 2016 r. zawarto umowę inwestycyjną pomiędzy Gminą, JTBS i Funduszem Muncypalnym Funduszem Inwestycyjnym Zamkniętych Aktywów Niepublicznych. Umowa ta obejmowała finansowanie i budowę trzech obiektów składających się z trzykondygnacyjnych budynków wielorodzinnych mieszczących 258 mieszkań (obiekt nr 1 i 2 - po dwa budynki,

¹⁶ Dz. U z 2020 r. poz. 219 ze zm.

obiekt nr 3 – trzy budynki, o powierzchni mieszkalnej odpowiednio 2041 m², 5832 m² i 4666 m²). Do ww. umowy inwestycyjnej zawarto aneks z 23 maja 2017 r., dotyczący budowy czwartego obiektu, mieszczącego 108 mieszkań, składającego się z dwóch kolejnych budynków trzykondygnacyjnych o powierzchni 5248,8 m².
(akta kontroli str. 115-131, 148-214)

Zawiązanie spółki celowej i zawarcie umowy inwestycyjnej były poprzedzone zawarciem w dniu 27 kwietnia 2016 r. porozumienia gminy Jarocin, JTBS i ww. Funduszu Muncypalnego, w sprawie wspólnego przedsięwzięcia, które określało ramy i zasady współpracy pomiędzy stronami w ramach planowanej inwestycji. Wspólnym przedsięwzięciem, zgodnie z treścią porozumienia, było powołanie SPC, przystąpienie Funduszu Muncypalnego do tej spółki, objęcie w niej przez Fundusz udziałów w proporcji odpowiadającej wielkości wnoszonego kapitału i ich pokrycie wkładem pieniężnym. Zadaniem SPC była budowa co najmniej trzech osiedli domów wielorodzinnych wraz z infrastrukturą towarzyszącą, w szczególności drogami wewnętrznymi, parkingami, ciągami pieszymi, placami zabaw i zieleni na trzech nieruchomościach¹⁷, a także przekazanie w formie dzierżawy ww. nieruchomości JTBS w celu wykonywania usług użyteczności publicznej, określonych w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹⁸. Strony porozumienia przewidywały, że JTBS może być zainteresowane wykonaniem kolejnych trzech projektów budowy mieszkań na kolejnych dwóch nieruchomościach oraz II etapu budowy na nieruchomości nr 2. Aneks nr 1 do porozumienia zawarty, w dniu zawiązania SPC, tj. 13 października 2016 r., precyzował kwestie umowy, warunków powstania SPC, wyłonienia wykonawcy robót budowlanych, obsługi administracyjnej SPC oraz odpowiedzialności JTBS i Gminy¹⁹. Przetarg na dostawy, usługi i roboty budowlane w ramach inwestycji ogłaszała, zgodnie z porozumieniem, SPC, która prowadziła je, za pośrednictwem JTBS działającego w imieniu i na rzecz SPC.

(akta kontroli str. 215-236)

Według umowy, SPC miała siedzibę w Warszawie, a przedmiotem jej działalności była m.in.: realizacja projektów budowlanych oraz robót budowlanych związanych ze wznoszeniem budynków mieszkalnych i niemieszkalnych. Jej kapitał w chwili utworzenia wynosił 5 tys. zł i dzielił się na 100 równych i niepodzielnych udziałów, z których 25 objęło JTBS, a 75 Fundusz Muncypalny. Według umowy spółki, możliwe było podwyższenie kapitału zakładowego do maksymalnie 90 mln. zł, bez jej zmiany.

(akta kontroli str. 115-147)

Umowa inwestycyjna przewidywała m.in. zasady pierwszego dokapitalizowania SPC, które miało nastąpić nie później niż 180 dni od daty zawiązania spółki i miało polegać na wniesieniu przez Fundusz wkładu pieniężnego, oraz równolegle przez JTBS wkładu niepieniężnego – w postaci aportu nieruchomości nr 1, nr 2 i nr 3. Umowa obejmowała też założenia inwestycji, według których wartość deklarowana finansowania Funduszu wynosiła 50 milionów zł, z przewidywaną możliwością jej

¹⁷ Nieruchomość nr 1 – dwie działki gruntu - 2413/2 – własność JTBS oraz 2413/1 – własność Gminy. Obie znajdowały się w Jarocinie ul. Leszczyce. Nieruchomość nr 2 – 4 działki gruntu (835/4, 835/5, 835/6, 835/7) – własność Gminy, znajdujące się w Jarocinie ul. Siedleńska. Nieruchomość nr 3 – działka gruntu – 264/7 – własność JTBS znajdująca się w Siedleminie.

¹⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 679 j.t.

¹⁹ Aneks zawierał wzory: umowy SPC, regulaminu postępowania o udzielenie zamówienia nieobjętych PZP na dostawy, usługi i roboty budowlane związane z budową mieszkań w ramach projektu Mieszkanie plus, wymagań ofertowych oraz umów na roboty budowlane, umowy sprzedaży udziałów SPC, oświadczenia o spełnianiu warunków zawiązania SPC, oświadczeń w sprawie powołania członków rady nadzorczej SPC, uchwał w sprawie powołania zarządu SPC, oferty zakupu udziałów SPC, umowy o świadczeniu przez osobę trzecią.

zwiększenia do 90 milionów zł, pod warunkiem uzyskania zgód organów statutowych Funduszu i zachowania jego limitów inwestycyjnych (w tym pozytywnej opinii komitetu doradczego TFI BGK S.A.). Zgodnie z ww. umową i założonym w niej harmonogramem wykupów udziałów SPC, JTBS, rok po zakończeniu realizacji inwestycji, przystąpiła do ich wykupu- zwrotu środków otrzymanych w ramach dokapitalizowania SPC. W przypadku osiedli Siedlemin, Leszczyce oraz Siedleńska I pierwszy wykup nastąpił w 2019 r.²⁰, a kolejny w 2020 r.²¹ natomiast pierwszy wykup udziałów osiedla Siedleńska II nastąpi w 2021 r.

(akta kontroli str. 147-214)

Gmina wniosła aportem do JTBS nieruchomość nr 3 – we wrześniu 2011 r. oraz nieruchomości nr 1 i nr 2 w okresie od kwietnia do listopada 2016 r. W styczniu 2017 r. JTBS wniosła aportem do SPC nieruchomości 1, 3 i część nieruchomości nr 2 (pod osiedle Siedleńska I) natomiast w październiku 2017 r. pozostałą część nieruchomości 2 (pod osiedle Siedleńska II). Wniesienie aportem składników majątkowych, zarówno do JTBS i do SPC było poprzedzone sporządzeniem przez uprawnionych rzeczoznawców operatorów szacunkowych określających wartości nieruchomości będących przedmiotem aportu, zgodnie z art. 154 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²². Operaty były aktualne w rozumieniu § 58 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego²³, w związku z art. 156 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tj. sporządzono je w okresie nie dłuższym niż rok przed zawarciem umowy przeniesienia własności, na okoliczność których zostały opracowane.

(akta kontroli str. 107)

Grunty, na których realizowano ww. cztery inwestycje, były usytuowane w terenie uzbrojonym w podstawową dla funkcji mieszkaniowej infrastrukturę techniczną. Grunty w bezpośredniej bliskości (w drodze) posiadały dostęp do wszystkich niezbędnych mediów, dzięki czemu można było wykonać przyłącza bez konieczności ponoszenia wysokich nakładów inwestycyjnych.

(akta kontroli str. 113, 114)

Gmina z tytułu budowy czterech osiedli w ramach Programu nie poniosła bieżących kosztów podczas realizacji inwestycji. Corocznie natomiast, od zamknięcia inwestycji, Gmina wnosi wkład finansowy do JTBS na wykupienie udziałów w SPC²⁴, co stanowi wynik przyjętych w umowie zasad realizacji i finansowania tego przedsięwzięcia. W konsekwencji tych rozwiązań Gmina nie ponosi jednorazowo wysokich kosztów budowy znacznej ilości mieszkań w krótkim okresie czasu, a sukcesywne wykupywanie udziałów SPC przyczynia się do tego, że Gmina ponosi wydatki, które są rozłożone w czasie.

(akta kontroli str. 113, 147, 313-316, 400-402)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

²⁰ Łącznie 1.562,92 tys. zł.

²¹ Łącznie 1.562,75 tys. zł.

²² Dz. U. z 2020 r. poz. 1990.

²³ Dz. U. z 2021 r. poz. 555.

²⁴ W 2019 r. i 2020 r. – odpowiednio 1.548 tys. zł i 1.588,5 tys. zł.

OCENA CZĄSTKOWA

Prowadzona w Gminie diagnoza potrzeb mieszkaniowych mieszkańców o umiarkowanych dochodach, nie była udokumentowana. Mimo jej braku skutecznie przygotowano inwestycję obejmującą budowę mieszkań w ramach Programu. Przekazane przez Gminę grunty pod planowaną inwestycję były wyposażone w niezbędną infrastrukturę techniczną. Podejmowane przez Urząd działania w celu jej realizacji pozwoliły na osiągnięcie zakładanego efektu rzeczowego, tj. wybudowanie 366 lokali mieszkalnych, do których tytuł prawny posiada JTBS.

OBSZAR

2. Dostępność mieszkań z programu Mieszkanie Plus dla lokalnej społeczności.

Opis stanu faktycznego

2.1 Urząd określił ramowe zasady przydzielania mieszkań w ramach Programu, lecz nie przygotowywał bezpośrednio tych zasad. Nie uczestniczył także w procesie wyboru najemców. Zasady przydziału lokali powstałych w ramach Programu oraz przebieg pracy komisji kwalifikacyjnej przyszłych najemców tych mieszkań zostały określone w regulaminach pracy ww. komisji zatwierdzanych uchwałą Zgromadzenia Wspólników lub Rady Nadzorczej JTBS. Wnioski o przydział mieszkania miały być składane do JTBS, a właściwą do ich rozpatrywania była komisja kwalifikacyjna powoływana przez zarząd JTBS.

(akta kontroli str. 94-103, 108-110)

Urząd bezpośrednio, lub inny podmiot na jego zlecenie, nie weryfikował w latach 2018-2021 prawidłowości działania JTBS w zakresie przyznawania prawa do mieszkań wybudowanych w ramach Programu oraz poprawności opracowanych i stosowanych procedur wyłonienia najemców ww. mieszkań. Informacje o tym, kiedy i komu przydzielono prawo do lokalu wybudowanego w ramach Programu, Gmina pozyskiwała poprzez stały i bieżący nadzór nad działalnością JTBS przez jej ograna statutowe.

(akta kontroli str. 107, 114)

Do Urzędu w latach 2017-2021 (do 17 maja) wpłynęły dwie skargi (które wcześniej otrzymał również JTBS) dotyczące sposobu przeprowadzenia przydziału mieszkań wybudowanych w ramach inwestycji zrealizowanej w ramach Programu. W przypadku jednej ze skarg wnioskodawca nie otrzymał mieszkania z pierwszej puli lokali mieszkalnych z uwagi na niespełnienie kryterium dla metrażu 55 m². Jednak po złożeniu oświadczenia o zainteresowaniu lokalem o metrażu 35 m², Komisja pozytywnie zweryfikowała jego wniosek w wyniku czego zawarł on umowę najmu w lipcu 2020 r. W drugim przypadku wnioskodawca, nie spełniał kryterium dochodowego (nie posiadał stałych udokumentowanych dochodów).

(akta kontroli str. pyt. 114)

2.2 Gmina z uwagi na realizowany model finansowy inwestycji, w ramach której powstały ww. mieszkania, nie występowała o udział w programie dopłat do czynszu. Zgodnie z umową inwestycyjną, JTBS od października 2017 r. jest dzierżawcą ww. mieszkań należących do SPC, a ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania²⁵, wyłącza dzierżawców z możliwości wnioskowania o zawarcie umowy w sprawie stosowania dopłat do czynszu.

(akta kontroli str. 14)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

²⁵ Dz. U z 2020 r. poz. 551 ze zm.

OCENA CZĄSTKOWA

Przydział mieszkań wybudowanych w ramach Programu odbywał się według zasad opracowanych w spółce komunalnej, jednak Gmina brała udział w przygotowaniu założeń do ww. zasad. Nie stwierdzono, aby zakres sprawowanego przez Gminę nadzoru nad JTBS, wobec braku nieprawidłowości stwierdzonych w tej jednostce podczas realizacji tego procesu, był niewystarczający.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, NIK nie formułuje uwag, ani wniosków.

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.

Poznań, 1 czerwca 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy

Tomasz Otworowski

specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Paweł Siuda

główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Dyrektor

z up. Tomasz Nowiński

p.o. Wicedyrektor

.....
podpis