



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.410.004.05.2018
P/18/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52
kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/005 – Wykonanie przez gminy zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Beata Burtka, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/75/2018 z dnia 20 czerwca 2018 r. 2. Beata Czarnecka, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/76/2018 z dnia 20 czerwca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Budynków Komunalnych, ul. Henryka Sienkiewicza 13A, 09-402 Płock
Kierownik jednostki kontrolowanej	Edyta Lewandowska, Dyrektor Zarządu Budynków Komunalnych w Płocku (dowód: akta kontroli str. 3)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zasób i gospodarowanie mieszkaniowym zasobem Gminy. 2. Finansowe aspekty gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym. 3. Stan techniczny mieszkaniowego zasobu Gminy.
Okres objęty kontrolą	Od 1 lipca 2016 r. do czasu zakończenia kontroli oraz zdarzeń wcześniejszych sprzed 2015 r., jeżeli miało to wpływ na kontrolowaną działalność

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹ pozytywnie działania Zarządu Budynków Komunalnych w Płocku (dalej ZBK) w zakresie zarządzania powierzonym mu gminnym zasobem mieszkaniowym.

Uzasadnienie oceny ogólnej

ZBK rzetelnie sprawował nadzór nad Miejskim Zakładem Gospodarki Mieszkaniowej TBS Sp. z o.o. (MZGM) w zakresie wywiązywania się z administrowania przekazanymi mu budynkami². Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości, dotyczące wpisów do ksiąg obiektu budowlanego, miały charakter formalny.

¹ 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.

² ZBK, z dniem 1 lipca 2016 r., zlecił administrowanie powierzonym mu zasobem Miejskiemu Zakładowi Gospodarki Mieszkaniowej TBS Sp. z o.o.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zasób o gospodarowanie mieszkaniowym zasobem Gminy

Opis stanu
faktycznego

Zarząd Budynków Komunalnych w Płocku został utworzony z dniem 1 kwietnia 2016 r. na podstawie uchwały nr 293/XVI/2016 Rady Miasta Płocka z dnia 23 lutego 2016 r. Zgodnie ze statutem ZBK nadanym ww. uchwałą Rady Miasta oraz regulaminem organizacyjnym³, przedmiotem działania ZBK jest m.in.: zarządzanie lokalami mieszkalnymi, użytkowymi, budynkami i nieruchomościami gruntowymi będącymi m.in. własnością lub współwłasnością Gminy – Miasto Płock oraz w posiadaniu samoistnym Gminy. Zadania ZBK obejmują zarządzanie ww. zasobem nieruchomości własnymi siłami lub poprzez przedsiębiorców, których przedmiotem działalności jest zarządzanie nieruchomościami, w tym m.in.:

- zapewnienie prawidłowej technicznej eksploatacji budynków i lokali,
- zawieranie umów najmu lokali mieszkalnych i użytkowych,
- pobieranie czynszu oraz innych opłat związanych z korzystaniem lokali i nieruchomości będących w zarządzie ZBK oraz prowadzenie rozliczeń z tym związanych.

Zarządzeniem nr 2182/2016 Prezydenta Miasta Płocka z dnia 30 czerwca 2016 r., Zarządowi Budynków Komunalnych w Płocku zostało powierzone, z dniem 1 lipca 2016 r., zarządzanie zasobem nieruchomości Gminy – Miasto Płock.

W dniu 1 lipca 2016 r. Dyrektor ZBK zawarła umowę nr 8/ZBK/Z/2016 z MZGM⁴ o powierzenie zarządzania i administrowania zasobem nieruchomości Gminy – Miasto Płock. Umowa obowiązywała do 31 grudnia 2016 r.

Od 1 stycznia 2017 r. obowiązuje umowa nr 30/ZBK/Z/2016 o powierzenie administrowania zasobem nieruchomości Gminy – Miasto Płock zawarta pomiędzy ZBK a MZGM. Zgodnie z zapisami ww. umowy ZBK powierzył MZGM m.in.:

- zawieranie i rozwiązywanie w imieniu Gminy – Miasto Płock, reprezentowanej przez ZBK, umów najmu lokali na warunkach określonych w obowiązujących przepisach, uchwałach i zarządzeniach organów Gminy oraz wykonywanie czynności wynikających z ww. umów,
- prowadzenie ewidencji lokali i użytkowników lokali,
- monitorowanie wpłat dokonanych przez najemców oraz przekazywanie do ZBK kwartalnych zestawień naliczeń i dokonanych wpłat przez najemców,
- prowadzenie rozliczeń w rozbiciu na użytkowników lokali, z uwzględnieniem ewidencji wpływów, w podziale na elementy składowe opłat,
- prowadzenie ksiąg obiektów budowlanych oraz dokumentacji technicznej wg wymogów określonych w przepisach prawa budowlanego,
- zlecanie okresowych kontroli obiektów zgodnie z wymogami prawa budowlanego,
- dokonywanie na zgłoszenie kontroli stanu technicznego lokali,
- zapewnienie przeglądów technicznych i konserwacji oraz bieżących napraw części wspólnych budynków i lokali w zakresie obciążającym wynajmującego,
- windykację należności.

(dowód: akta kontroli str. 4-270)

³ Zarządzenie nr 2641/2016 Prezydenta Miasta Płocka z dnia 9 listopada 2016 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego Zarządu Budynków Komunalnych oraz obowiązujące do dnia 8 listopada 2016 r. zarządzenie nr 1990/2016 Prezydenta Miasta Płocka z dnia 17 maja 2016 r.

⁴ Poprzednio MZGM wykonywało obowiązki związane z administrowaniem zasobem mieszkaniowym na podstawie umowy o administrowanie nr 1/WM/III/Z/24/2001 z dnia 2 stycznia 2001 r. (ze zmianami) zawartej Miastem Płock.

ZBK sprawuje w sposób ciągły nadzór i kontrolę na wykonywaniem przez MZGM obowiązków wynikających z umowy m.in. poprzez:

- ujednolicenie i zaktualizowanie treści umów zawieranych z najemcami gminnych lokali mieszkalnych,
- uporządkowanie kwestii finansowo-księgowych,
- unormowanie i wyegzekwowanie od MZGM bieżącego uzgadniania i księgowania wyciągów bankowych i faktur,
- wypracowanie i wdrożenie schematu księgowania przez MZGM dokumentów związanych z prowadzonymi przez komorników postępowaniami egzekucyjnymi,
- zlecenie przeprowadzenia inwentaryzacji nieruchomości przekazanych ZBK w zarządzanie,
- wyegzekwowanie od MZGM podpisania kompleksowych umów dotyczących świadczenia usług związanych z administrowaniem gminnym zasobem nieruchomości, co ograniczyło koszty i liczbę dokumentów,
- podjęcie działań egzekucyjnych w zakresie realizacji wyroków eksmisyjnych, z których nie wynika prawo do lokalu socjalnego lub zamiennego, dzięki programowi przeniesienia dłużników nie posiadających prawa do lokalu socjalnego, do lokali tymczasowych, wynajmowanych przez podmioty zewnętrzne na podstawie zawartych przez ZBK umów.

Jak wyjaśniła Dyrektor ZBK, w okresie od 24 kwietnia do 31 listopada 2017 r.⁵ przeprowadzono 33 eksmisje z lokali mieszkalnych, w tym odzyskanych zostało 25 lokali komunalnych, a z wytypowanych do eksmisji komorniczej lokatorów, w 13 przypadkach zawieszono czynności komornicze z uwagi na całkowitą spłatę zadłużenia. W budynku generującym najwyższe koszty przy jednoczesnym wysokim poziomie zadłużenia lokatorów, tj. przy ul. Otołińskiej 23⁶, wprowadzono system przedpłat poboru wody, czego efektem jest wypracowanie oszczędności z tytułu niższych kosztów zużycia i podgrzania wody. Dyrektor ZBK poinformowała m.in., że zleciła MZGM sporządzenie wykazu wszystkich najemców zajmujących lokale bez tytułu prawnego w celu uregulowania stanu prawnego gminnego zasobu lokali mieszkalnych oraz zasadności zajmowania lokali przez aktualnych użytkowników nie posiadających zadłużenia i wzywania tych najemców o uregulowanie stosunku najmu poprzez złożenie stosownego wniosku do Urzędu Miasta Płocka. ZBK podjęła działania mające na celu wyeliminowanie przypadków meldowania osób w lokalu w trakcie toczącego się postępowania sądowego o uzyskanie wyroku o eksmisję, bo komplikowało to realizację wydanego wyroku poprzez konieczność uzyskania wyroku eksmisji dla osób, które zameldowały się w lokalu w trakcie postępowania sądowego.

Dyrektor ZBK dodała, że celem nadzoru nad realizacją umowy o powierzenie administrowania gminnym zasobem nieruchomości, ZBK prowadzi samodzielnie opracowane arkusze służące sporządzaniu i analizie licznych informacji, sprawozdań, w tym m.in. comiesięczne sporządzanie i analiza zadłużenia gminnych lokali, nadzór rzeczowo-finansowy nad realizacją umów zawartych przez MZGM w ramach planu finansowego ZBK na dany rok budżetowy, nadzór nad wydatkowaniem, poza zawartymi umowami, środków zabezpieczonych w planie finansowym ZBK poprzez każdorazową konieczność uzyskania akceptacji wydatku

⁵ Zgodnie z art. 16 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego z dnia 21 czerwca 2001 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 1234, ze zm.), wyroków sądowych nakazujących opróżnienie lokalu nie wykonuje się w okresie od 1 listopada do 31 marca roku następnego włącznie, jeżeli osobie eksmitowanej nie wskazano lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie.

⁶ W budynku mieszczą się 94 lokale socjalne ze wspólnymi łazienkami (po jednej łazience na 4-5 mieszkań) oraz trzy lokale komunalne.

przez Dyrektora ZBK. Prowadząc nadzór nad realizacją umowy, ZBK zobligował MZGM do składania raportów i sprawozdań, m.in. cotygodniowego raportu obejmującego wykaz zwolnionych lokali mieszkalnych, wykazu zawartych umów najmu, wykazu budynków wyłączonych z użytkowania, miesięcznego raportu z realizacji napraw i konserwacji oraz z realizacji umów. ZBK w ramach bieżącego nadzoru m.in. w obszarze finansowo-księgowym i sprawozdawczości, sporządził dla MZGM politykę rachunkowości i instrukcję obiegu dokumentów księgowych. Na bieżąco prowadzona jest współpraca pracowników MZGM z Dyrektorem ZBK poprzez korespondencję i kontakt bezpośredni.

(dowód: akta kontroli str. 536-963)

Kontrolą objęto 33 umowy o najem lokali komunalnych, socjalnych i pomieszczeń tymczasowych⁷, w tym 17 umów zawartych po 1 lipca 2016 r. Stwierdzono, że we wszystkich przypadkach przestrzegano terminów, na jakie mogą być zawierane umowy (lokale komunalne – czas nieokreślony, lokale socjalne – na okres do dwóch lat, pomieszczenia tymczasowe – do sześciu miesięcy). W przypadku siedmiu umów zawartych na czas określony, których termin upłynął w okresie objętym kontrolą, wysyłano do lokatorów zawiadomienia o zbliżającym się terminie zakończenia umowy, a w przypadku, kiedy lokator nie podjął działań mających na celu przedłużenie umowy, kierowano *zawiadomienia o obciążeniu odszkodowaniem tytułem zajmowania lokalu bez tytułu prawnego oraz opłatami niezależnymi od właściciela*, wzywano najemców do opróżnienia i wydania lokalu oraz kierowano sprawy do kancelarii prawnej celem dalszego prowadzenia postępowania. W trzech przypadkach podpisano z dotychczasowymi lokatorami umowy najmu na okres kolejnych dwóch lat.

(dowód: akta kontroli str. 271-317)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania ZBK w zakresie prowadzenia nadzoru nad MZGM w obszarze zawierania umów najmu lokali z gminnego zasobu mieszkaniowego oraz monitorowania terminów zakończenia tych umów.

2. Finansowe aspekty gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym

Opis stanu
faktycznego

Zaległości najemców wobec ZBK z tytułu najmu lokali komunalnych, socjalnych i pomieszczeń tymczasowych wyniosły odpowiednio wg stanu na dzień:

- 31 grudnia 2016 r. – 1 608,4 tys. zł od 1 692 dłużników (w tym należność główna – 1 585,2 tys. zł, odsetki – 23,2 tys. zł),
- 31 grudnia 2017 r. – 3 569,2 tys. zł od 1 710 dłużników (w tym należność główna – 3 475,1 tys. zł, odsetki – 121,1 tys. zł),
- 30 czerwca 2018 r. – 4 366,5 tys. zł od 1 563 dłużników (w tym należność główna – 4 166,2 tys. zł, odsetki – 200,3 tys. zł).

Według wyjaśnień Dyrektor ZBK, wartość zadłużenia w znacznej mierze generowana jest przez stałą grupę najemców, którzy z założenia nie wnoszą opłat tytułem opłat czynszowych. Przyrost zadłużenia generowany jest również w wyniku zawierania nowych umów najmu lokali z kolejnymi lokatorami, którzy niejednokrotnie

⁷ W tym dwie umowy o remont lokalu komunalnego.

zasilają grono dłużników. Ponadto od każdej zaległości naliczane są odsetki, które również powodują narastający wzrost zadłużenia.

Dyrektor ZBK dodała, że analizując kolejne okresy działania ZBK wyraźnie widoczna jest tendencja spadkowa wartości zadłużenia licząc do naliczeń miesięcznych za lokale⁸. I tak średnie zadłużenie miesięczne w 2016 r. stanowiło 20,8% średnich naliczeń z tego roku, w 2017 r. – 13,2%, a w 2018 r. (do czerwca) – 11,9%.

(dowód: akta kontroli str. 1001-1037)

Kontrolą objęto egzekwowanie przez ZBK należności w łącznej kwocie 154,2 tys. zł (w tym należność główna – 145,6 tys. zł, odsetki – 8,6 tys. zł) od dziewięciu dłużników⁹, co stanowiło 3,5% zaległości ZBK na dzień 30 czerwca 2018 r. Stwierdzono, że w okresie działania ZBK we wszystkich przypadkach podejmowano czynności w celu odzyskania zaległości, w tym wypowiedziano umowy najmu, kierowano pozwy do sądu, występowano do komornika z wnioskami o wszczęcie egzekucji, eksmitowano lokatorów z lokali. Z dziewięciu objętych kontrolą dłużników, sześciu nadal, na dzień prowadzenia czynności kontrolnych, zajmowało lokale bez tytułu prawnego, ponieważ gmina nie wskazała lokalu socjalnego, do czego zobowiązywały wyroki sądów.

(dowód: akta kontroli str. 531, 1003-1077)

Prowadząc nadzór nad realizacją umowy w zakresie windykacji zaległości, ZBK m.in. zobligował MZGM do składania comiesięcznych raportów wykazujących stan zadłużenia na każdy lokal oraz comiesięcznych zestawień spraw przekazanych do kancelarii prawnej. W trakcie spotkań z pracownikami MZGM ustalono zasady dotyczące windykacji należności przez MZGM. Ponadto Dyrektor ZBK wyjaśniła, że ZBK prowadził działania mające *na celu prawidłowe parowanie przez MZGM rozrachunków na kartotekach najemców, co ma wpływ na dalsze działania, w tym prawidłowość naliczanego zadłużenia w sprawach kierowanych na drogę postępowania sądowego, prawidłowe generowanie wezwań do zapłaty i prawidłowe rozliczenie kartotek najemców*. Zintensyfikowane zostały również działania z zakresu windykacji przedsądowej i sądowej – ZBK wyznaczył minimalną ilość spraw przekazywanych miesięcznie do kancelarii prawnej obsługującej ZBK, w celu skierowania ich na drogę postępowania sądowego, co spowodowało wzrost liczby przekazywanych spraw z około 30 miesięcznie w 2017 r. do 100-105 miesięcznie w 2018 r. Dyrektor ZBK poinformowała, że podjęła działania egzekucyjne w zakresie realizacji wyroków eksmisyjnych, zwłaszcza zmierzające do wykonania wyroków zaległych (sprzed 1 lipca 2016 r.) zlecając MZGM w tym celu pod koniec 2016 r. sporządzenie wykazu wszystkich wyroków eksmisyjnych z lokali komunalnych, z których nie wynika prawo do lokalu socjalnego lub zamiennego, a wykonanie tych wyroków było możliwe dzięki programowi przeniesienia dłużników nieposiadających prawa do lokalu socjalnego, do lokali tymczasowych, wynajmowanych przez podmioty zewnętrzne na podstawie umów zawartych przez ZBK.

(dowód: akta kontroli str. 73-85, 530-963)

Według wyjaśnień Dyrektor ZBK, w okresie objętym kontrolą nie wpłynęły do ZBK/MZGM skargi od obywateli dotyczące wysokości czynszów za wynajem mieszkań/lokal z mieszkaniowego zasobu gminy.

(dowód: akta kontroli str. 1012)

⁸ Naliczenia miesięczne to kwota należna ZBK od najemców z tytułu najmu lokali z gminnego zasobu mieszkaniowego zarządzanego przez ZBK.

⁹ Dłużnicy ci posiadają również zadłużenie w MZGM powstałe w okresie do 30 czerwca 2016 r. w łącznej kwocie 1 168,2 tys. zł, w tym należność główna – 566,0 tys. zł, odsetki – 602,3 tys. zł (wg stanu na dzień 30 czerwca 2018 r.).

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania ZBK w zakresie windykacji zaległości z tytułu opłat za najem lokali komunalnych, socjalnych oraz pomieszczeń tymczasowych a także nadzór nad MZGM w tym obszarze.

Opis stanu
faktycznego

3. Stan techniczny mieszkaniowego zasobu gminy

Według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r. ZBK zarządzał 126 budynkami stanowiącymi własność Gminy oraz pięcioma nieruchomościami o nieuregulowanym stanie prawnym, w których znajdują się lokale komunalne, socjalne i/lub pomieszczenia tymczasowe. Ponadto ZBK był zarządcą lokali gminnych w spółdzielniach lub wspólnotach mieszkaniowych z udziałem Gminy¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 1078-1095)

Kontrola 12 budynków wykazała, że dla każdego z tych budynków prowadzona była książka obiektu budowlanego. Książki obiektu budowlanego prowadzone były zgodnie z wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego¹¹. Wpisy do ksiąg obejmowały elementy wyszczególnione w § 5 ww. rozporządzenia, z wyjątkiem danych, o których mowa w dalszej części wystąpienia w części dotyczącej nieprawidłowości.

Na podstawie wpisów do ksiąg obiektu budowlanego oraz załączonych do nich protokołów z kontroli stwierdzono, że budynki objęte kontrolą w okresie 2015-2018 poddawane były wymaganym kontrolom, zgodnie z art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹², tj.:

- co najmniej raz w roku sprawdzano stan techniczny elementów budynku i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu; instalacji gazowych oraz przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych),
- co najmniej raz na pięć lat sprawdzano stan techniczny i przydatność do użytkowania obiektu budowlanego, estetykę obiektu budowlanego oraz jego otoczenia; kontrole obejmowały również badanie instalacji elektrycznej i piorunochronnej w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uziemień instalacji i aparatów.

Kontrole stanu technicznego budynków komunalnych były przeprowadzane przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje określone w Prawie budowlanym.

(dowód: akta kontroli str. 318-513, 532-535, 964-998)

W wyniku okresowych kontroli zalecono:

- natychmiastowy remont kominów (po kontrolach przewodów kominowych przeprowadzonych w latach 2015-2018 budynkach przy ul. Bielskiej 14 – oficyna lewa, oficyna prawa, front),
- pilny remont elewacji i sanitariatów (po okresowych kontrolach stanu technicznego sprawności budynku przy ul. Otolińskiej 23),

¹⁰ Wg zestawienia z dnia 30 lipca 2018 r. sporządzonego na potrzeby kontroli przez Biuro Zarządzania Nieruchomościami Gminy w Urzędzie Miasta Płocka.

¹¹ Dz. U. nr 120, poz. 1134.

¹² Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.

- zamontowanie kratki przeciwśniegowych od strony klatek schodowych (po okresowych kontrolach stanu technicznej sprawności budynku przy ul. Misjonarskiej 16).

Kontrola wykazała, że przeprowadzono zalecone remonty w budynku przy ul. Otokińskiej 23. Prezes Zarządu MZGM wyjaśnił, że przy ul. Bielskiej 14 nie przeprowadzono remontu kominów, ponieważ budynki są przeznaczone do rozbiórki, wysiedlanie budynków jest na etapie końcowym, a mając na uwadze stan techniczny budynków, remont samych kominów byłby działaniem pozornym. Odnosnie zamontowania kratki przeciwśniegowych, Prezes Zarządu MZGM poinformował¹³, że zaleceń nie zrealizowano, monitorowano sytuację pogodową dotyczącą opadów śniegu, a warunki atmosferyczne pozwalały na skierowanie środków na realizację innych remontów. Zgodnie z zaleceniami Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego zostały wykonane naprawy płyt elewacyjnych oraz stopni betonowych na klatkach schodowych w budynku przy ul. Otokińskiej 23.

(dowód: akta kontroli str. 318-347, 371-387, 473-513, 969)

Zgodnie z art. 64 ust. 3 Prawa budowlanego, do książki obiektu budowlanego dołączane są protokoły z kontroli systemu ogrzewania i systemu klimatyzacji, o których mowa w art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków¹⁴, oceny i ekspertyzy dotyczące jego stanu technicznego, świadectwo charakterystyki energetycznej oraz dokumenty, o których mowa w art. 60 Prawa budowlanego. Spośród 12 budynków, dla których sprawdzone zostały książki obiektu budowlanego, w przypadku czterech budynków sporządzone były oceny i ekspertyzy dotyczące stanu technicznego. Prezesa Zarządu MZGM¹⁵ wyjaśnił, że dla pozostałych budynków nie sporządzono takich ekspertyz i ocen, gdyż dla swej rzetelności wymagają zapewnienia znacznych środków finansowych, nadto dotychczas przeprowadzane przeglądy nie wskazywały na taką potrzebę – nie licząc wykonania ekspertyzy stateczności skarpy, w części na której posadowione są budynki wchodzące w skład zespołu sakralnego poddominikańskiego m.in. budynku przy ul. Kościuszki 16A¹⁶. Bez sprawdzenia stateczności podłoża pod całością kompleksu sakralnego nie jest możliwym wykonanie rzetelnej ekspertyzy stanu technicznego poszczególnych budynków. Właściciel został powiadomiony o zaistniałej sytuacji i konieczności wykonania badań gruntu pod całym zespołem sakralnym.

(dowód: akta kontroli str. 318-513, 532-535, 964-971)

Objęte kontrolą budynki nie posiadają świadectwa charakterystyki energetycznej¹⁷ oraz dokumentów, o których mowa w art. 60 Prawa budowlanego, z wyjątkiem jednego budynku (Misjonarska 16). Spośród pozostałych 11 budynków, które nie posiadają świadectwa charakterystyki energetycznej, dziewięć budynków przeznaczonych jest do rozbiórki zgodnie z zarządzeniami Prezydenta Miasta Płocka (w tym pięć obiektów zabytkowych), a jeden budynek został wyłączony z użytkowania na podstawie decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Jak wyjaśnił Prezes Zarządu MZGM¹⁸, administrator wykonywał świadectwa energetyczne od 2009 r. dla budynków, w sytuacji, gdy było to możliwe,

¹³ Pismo z prośbą o udzielenie wyjaśnień zostało skierowane do Dyrektora ZBK, która przekazała kontrolerom kopię odpowiedzi Prezesa MZGM

¹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1498, ze zm.

¹⁵ Patrz przypis nr 12.

¹⁶ Budynek przy ul. Kościuszki 16 A wchodzący w skład gminnego zasobu mieszkaniowego należy do kompleksu sakralnego, o którym mowa w wyjaśnieniach.

¹⁷ Obowiązek sporządzenia świadectwa charakterystyki energetycznej nie dotyczy budynków podlegających ochronie na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – w próbie budynków objętych kontrolą, pięć budynków stanowią obiekty zabytkowe.

¹⁸ Patrz przypis nr 12.

mając na uwadze zakres posiadanej dokumentacji, bowiem do sporządzenia świadectwa niezbędne jest posiadanie dokumentacji technicznej umożliwiającej ocenę parametrów technicznych konstrukcji i instalacji oraz parametry źródła ciepła. Prezes Zarządu dodał, że braki w dokumentacji uniemożliwiały sporządzenie takich świadectw, natomiast w Płocku, w przypadku budynków starszych dokumentacja często jest szczątkowa lub jej po prostu brak. Ponadto poinformował, że najemcy nie oczekiwali takiego dokumentu w momencie podpisywania umów najmu.

W budynkach objętych kontrolą nie było obowiązku przeprowadzania kontroli systemu ogrzewania, o których mowa w art. 23 ust. 1 ustawy o charakterystyce energetycznej budynków, ponieważ, zgodnie z wyjaśnieniami Prezesa Zarządu MZGM, brak jest tam kotłów o mocy powyżej 20kW oraz urządzeń chłodniczych.

(dowód: akta kontroli 964-984, 1078-1097)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zgłoszenia do ZBK/MZGM przez osoby zamieszkujące w budynkach poddanych szczegółowej kontroli o dokonaniu nieuzasadnionych względami technicznymi lub użytkowymi ingerencji lub naruszeń, powodujących, że nie są spełnione warunki określone w art. 5 ust. 2 ustawy Prawo budowlane. W przypadku budynków objętych szczegółowym badaniem nie wystąpiły również okoliczności, o których mowa w art. 61 pkt 2 Prawa budowlanego¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 534, 968)

W trakcie kontroli dokonano oględzin dwóch budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy będących w zarządzaniu ZBK. Oględziny wykazały, że w budynku przy ul. Misjonarskiej 16 znajdują się trzy poziomy (parter, piętro i poddasze). W budynku są dwie klatki schodowe z podjazdami dla wózków, po osiem lokali komunalnych w każdej klatce (część lokali posiada balkony). Obiekt jest czysty i zadbane. Budynek przy ul. Otolińskiej 23, w którym mieszczą się trzy lokale komunalne, socjalne i pomieszczenia tymczasowe²⁰ jest zdewastowany, ściany są brudne, pomazane, nieprzyjemny zapach, w poddanych oględzinom dwóch łazienkach – brud, bałagan, porozrzucane ubrania, w jednej z łazienek – cztery sztuki opon samochodowych. W sprawie remontu budynku przy ul. Otolińskiej 23, Dyrektor ZBK poinformowała m.in., że potrzeby remontowe ww. budynku zostały oszacowane na kwotę 1 960,0 tys. zł, a do najpilniejszych zadań zaliczono projekt budowlany dachu i elewacji oraz ich remont (łącznie 1 440,0 tys. zł), a także wymianę instalacji wodno-kanalizacyjnej (385,0 tys. zł). Dyrektor ZBK dodała, że *przeprowadzenie remontu w tym budynku, z uwagi na ciągłe dewastacje dokonywane przez mieszkańców, stało się zasadne po wprowadzeniu z dniem 01.07.2018 r. systemu monitoringu wizyjnego, obejmującego korytarze, klatki schodowe oraz teren zewnętrzny wokół budynku. W przypadku możliwości finansowych miasta oraz potwierdzenia skuteczności funkcjonowania systemu monitoringu, w 2019 r. zaplanowane zostaną do realizacji przynajmniej niektóre z prac niezbędnych do wykonania na budynku (...) budynek przy ul. Otolińskiej generuje największe koszty utrzymania, przy jednoczesnym wysokim poziomie zadłużenia lokatorów z tytułu opłat czynszowych. Skutkiem powyższego są narastające straty ponoszone przez Gminę – Miasto Płock, których skalę obrazuje ujemny wynik finansowy tegoż budynku, kształtujący się w roku 2017 na poziomie*

¹⁹ Zgodnie z art. 61 pkt 2 Prawa budowlanego właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany zapewnić, dochowując należytej staranności, bezpieczne użytkowanie obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury, takich jak: wylądowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska ziemi, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, pożary lub powódzie, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska.

²⁰ Wg zestawienia sporządzonego przez Biuro Zarządzania Nieruchomościami Gminy Urzędu Miasta Płocka, na ul. Otolińskiej 23 mieszczą się trzy lokale komunalne, 91 lokali socjalnych oraz trzy pomieszczenia tymczasowe.

544.621,35 zł, przy kosztach w wysokości 646.642,05 zł i przychodach 102.020,70 zł. Natomiast w I półroczu 2018 r. (...) ujemny wynik finansowy kształtuje się na poziomie 207.716,54 zł, przy kosztach w wysokości 271.969,55 zł i przychodach 64.253,01 zł.(...) na dzień 30.06.2018 r. tylko 16 użytkowników lokali mieszkalnych spośród 83 zajmowanych lokali nie posiada zadłużenia (...).

(dowód: akta kontroli str. 514-530)

Według wyjaśnień Dyrektor BZK, w okresie objętym kontrolą do BZK/MZGM nie wpłynęły skargi od obywateli dotyczące stanu technicznego budynków komunalnych i/lub mieszkań/lokali w nich położonych.

(dowód: akta kontroli str. 1012)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wpisy do ksiąg obiektu budowlanego, zarówno dokonane przed, jak i po rozpoczęciu działalności ZBK, nie określały ustaleń zawartych w dokumencie będącym przedmiotem wpisu oraz danych identyfikujących osobę, która wystawiła protokół z kontroli/przeglądu danego budynku. Było to niezgodne z § 6 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego. Dyrektor ZBK wyjaśniła m.in., że priorytetami dla prawidłowej realizacji powierzonych MZGM zadań, były obszary finansowo-księgowy, czynszów, windykacji i administracyjny, bowiem dotyczą gospodarki finansami publicznymi oraz spraw bezpośrednio związanych z obsługą użytkowników/najemców lokali gminnych. Dyrektor ZBK dodała m.in., że zważywszy na fakt, iż MZGM administruje zasobem nieruchomości Gminy-Miasto Płock od wielu lat, a do 1.07.2016 r. nadzorowana była przez Biuro Zarządzania Nieruchomościami Gminy Urzędu Miasta Płocka, w którym zatrudniona jest osoba posiadająca stosowne uprawnienia w zakresie kontroli prawidłowości prowadzenia ksiąg obiektu budowlanego, ZBK w pierwszej kolejności podjął działania na obszarach wymagających pilnych zmian, wdrożenia usprawnienia. Niezależnie od powyższego ZBK, z uwagi na brak pracownika wykwalifikowanego w zakresie prawidłowości prowadzenia ksiąg obiektu budowlanego, planował w najbliższym czasie powierzyć umową zlecenia dokonanie kontroli w tymże zakresie. Ponadto Dyrektor ZBK poinformowała, że z uwagi na ograniczone pole zapisu w książce obiektu budowlanego, dla jednoznaczności i czytelności wpisu przyjęto zasadę dołączania do książki oryginałów protokołów z przeglądów.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że dołączanie do książki obiektu budowlanego protokołów z kontroli obiektu jest wymogiem określonym w art. 64 ust. 3 Prawa budowlanego i jest niezależne od wymogów dotyczących elementów, jakie powinny zawierać wpisy do książki określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie książki obiektu budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 318-513, 527-530, 969)

2. W książce obiektu budowlanego przy ul. Misjonarskiej 16 nie odnotowano faktu przeprowadzenia przeglądu instalacji gazowej w 2017 r. Prezes Zarządu MZGM wyjaśnił²¹, że protokół z przeglądu nie został wpisany do książki, ponieważ pomyłkowo został wpięty do akt budynku zamiast do książki obiektu.

(dowód: akta kontroli str. 371- 387, 964-973)

3. Książki budynków mieszczących się przy u. Miodowej 47, 49 i 51 nie zawierały wpisów z informacją, że budynki zostały przeznaczone do rozbiórki ze względu na zły stan techniczny zgodnie z zarządzeniem nr 781/2015 Prezydenta Miasta

²¹ Patrz przypis nr 12.

Płocka z dnia 6 lipca 2015 r. Prezes Zarządu MZGM wyjaśnił²², że wobec braku decyzji o wyłączeniu budynków z użytkowania, nie dokonano wpisu w książkach obiektu budowlanego. Jednakże zdaniem NIK informacja powyższa ma istotne znaczenie dla oceny stanu technicznego ww. budynków. Ponadto w przypadku innych budynków objętych kontrolą, które zarządzeniami Prezydenta Miasta Płocka zostały przeznaczone do rozbiórki (Bielska 14 – trzy budynki oraz Bielska 35 – trzy budynki), informacje takie zostały zamieszczone w książkach obiektu budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 388-513, 970-980)

4. W książkach obiektu budowlanego dotyczących czterech budynków (Miodowa 47, Miodowa 49, Miodowa 51 oraz Misjonarska 16) nie zamieszczono informacji o zarządcy budynku. Prezes Zarządu MZGM wyjaśnił²³, że na podstawie umowy o powierzenie administrowania zasobem nieruchomości Gminy-Miasta Płock, faktyczne czynności zarządcy wykonuje MZGM w imieniu ZBK. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zarówno z umowy z dnia 30 grudnia 2016 r. zawartej pomiędzy ZBK a MZGM, jak i uchwał Rady Miasta Płocka wynika, że MZGM jest administratorem, natomiast ZBK – zarządcą ww. budynków wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości. Ponadto NIK zauważa, że w książkach obiektu budowlanego pozostałych objętych kontrolą budynków, informacja o zarządcy (ZBK) została zamieszczona.

(dowód: akta kontroli str. 318-507, 970)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na brak świadectwa charakterystyki energetycznej budynku przy ul. Otolińskiej 23. Według wyjaśnień Prezesa MZGM²⁴, administrator nie posiada dokumentacji powykonawczej, co jest niezbędne dla sporządzenia takiego świadectwa. Zdaniem NIK, należy jednak podjąć wszelkie działania, które umożliwią sporządzenie świadectwa charakterystyki energetycznej dla budynków, w których znajdują się lokale mieszkalne wynajmowane przez Gminę jako lokale komunalne, socjalne lub pomieszczenia tymczasowe, a które nie zostały przeznaczone do rozbiórki lub wyłączone z użytkowania oraz nie są obiektami zabytkowymi.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, na podstawie objętych kontrolą 12 książek obiektu budowlanego, działania w zakresie nadzoru ZBK nad stanem technicznym budynków stanowiących gminny zasób mieszkaniowy. Wykonywano zalecenia wynikające z kontroli budynków, a stwierdzone nieprawidłowości w prowadzeniu książek obiektów budowlanych miały charakter formalny.

IV. Uwagi i 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 Kontroli²⁵, wnosi o wzmocnienie nadzoru nad prowadzeniem przez MZGM książek obiektu budowlanego.

²² Patrz przypis nr 12.

²³ Patrz przypis nr 12.

²⁴ Patrz przypis nr 12.

²⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

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 Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie wyko-
nania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Warszawa, dnia września 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Kontrolerzy

Dyrektor

Beata Burtka
Główny specjalista kontroli państwowej

Bogdan Skwarka

.....
Podpis

.....
podpis

Beata Czarnecka
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis