



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.015.08.2018
P/18/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Katowicach
Kontrolerzy	1. Kinga Kołodziejczyk, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli LKA/223/2018 z 5 lipca 2018 r. 2. Tomasz Raszka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli LKA/222/2018 z 5 lipca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Rybniku, ul. Tadeusza Kościuszki 17, 44-200 Rybnik ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Artur Gliwicki, Dyrektor ZGM ² (dowód: akta kontroli str. 5-11)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Zmiany zachodzące w mieszkaniowym zasobie Miasta Rybnika⁴ na przestrzeni lat objętych kontrolą były zgodne z założeniami określonymi w Wieloletnim Programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym oraz zasobem tymczasowych pomieszczeń Miasta Rybnik na lata 2014-2018⁵ w zakresie dotyczącym liczby mieszkań komunalnych i lokali socjalnych. Nie realizowano założonego w Wieloletnim Programie zwiększania zasobu pomieszczeń tymczasowych, w wyniku czego zawierano umowy z odrębnym podmiotem o najem pomieszczeń w celu ich podnajmu jako pomieszczenia tymczasowe. Nie wykonywano także na bieżąco wyroków eksmisyjnych bez orzeczonego prawa do lokalu socjalnego oraz z orzeczoną prawem do takiego lokalu. Nierzetelnie sporządzano również

¹ Zwany dalej ZGM.

² Od 17 marca 2017 r., zwany dalej *Dyrektorem*. Wcześniej w okresie objętym kontrolą od 1 stycznia 2015 r. do 31 stycznia 2017 r. funkcję tę pełniła Danuta Kolasieńska, a w okresie od 1 lutego do 16 marca 2017 r. obowiązki Dyrektora pełnił Janusz Bluszcz.

³ 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..

⁴ Zwanego dalej *Miastem*.

⁵ Zwany dalej *Wieloletnim Programem* – przyjęty uchwałą nr 575/XXXIX/2013 Rady Miasta Rybnika z dnia 23 października 2013 r. i zmieniony uchwałą nr 638/XLII/2017 Rady Miasta Rybnika z dnia 16 listopada 2017 r.

sprawozdania z realizacji Wieloletniego Programu przekazywane do Urzędu Miasta Rybnika w zakresie stanu technicznego budynków.

Przyznając lokale z zasobu mieszkaniowego Miasta w ZGM postępowano zgodnie z uregulowaniami określonymi w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁶, w Wieloletnim Programie oraz w Zasadach wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy⁷. Wysokość czynszów była ustalana zgodnie z obowiązującymi przepisami, a w przypadku wystąpienia zaległości z tego tytułu, podejmowano rzetelne działania w celu ich wyegzekwowania. Łączna kwota zaległości z tytułu najmu lokali należących do zasobu mieszkaniowego Miasta rosła wprawdzie w latach objętych kontrolą, jednak na pozytywną ocenę zasługują działania podejmowane w celu umożliwienia spłaty zadłużenia za korzystanie z lokali komunalnych osobom będącym w trudnej sytuacji materialnej lub życiowej w formie świadczenia rzeczowego, a także prowadzenie programu restrukturyzacji zadłużenia.

Dopuszczono do nadmiernego pogorszenia właściwości użytkowych i sprawności technicznej 14 spośród 27 zamieszkałych budynków objętych szczegółowym badaniem, przez co budynki te mogły zagrażać bezpieczeństwu osób w nich mieszkających. Nierzetelnie przeprowadzano i dokumentowano obowiązkowe kontrole stanu technicznego 10 budynków (na 27 zbadanych) i wystąpiły przypadki nierealizowania na bieżąco zaleceń z kontroli okresowych, a także nie dopilnowano usunięcia przez lokatorów nielegalnie zainstalowanych butli gazowych. Nierzetelnie prowadzono książki obiektów budowlanych dla wszystkich 27 budynków objętych szczegółowym badaniem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą⁸ ZGM zarządzał mieniem komunalnym Miasta, obejmującym: budynki mieszkalne, lokale użytkowe i inne nieruchomości, na podstawie Statutu przyjętego przez Radę Miasta Rybnika⁹.

Do zadań statutowych ZGM należało zarządzanie mieniem komunalnym Miasta, obejmującym również mieszkaniowy zasób Miasta, w tym podejmowanie decyzji i dokonywanie czynności mających na celu utrzymanie mienia w stanie niepogorszonego, zapewnienie właściwej gospodarki ekonomiczno-finansowej mienia, zapewnienie bezpieczeństwa użytkowania i właściwej eksploatacji mienia, bieżące administrowanie mieniem oraz uzasadnione inwestowanie w mienie, prowadzenie obsługi technicznej, eksploatacyjnej i finansowej mienia, prowadzenie robót budowlanych polegających na budowie, przebudowie, remoncie lub rozbiórce mienia, zawieraniu umów z wykonawcami w zakresie robót budowlanych, usług

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1234, ze zm., zwanej dalej *ustawą o mieszkaniowym zasobie gmin*.

⁷ Uchwały Rady Miasta Rybnika: nr 101/VIII/2015 z dnia 19.03.2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Rybnika, nr 242/XV/2015 z dnia 19.11.2015 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Rybnika, nr 451/XXIX/2016 z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie zmiany uchwały nr 242/XV/2015 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Rybnika, nr 668/XLIII/2017 z dnia 14.12.2017 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Rybnika, nr 734/XLVII/2018 z dnia 19.04.2018 r. w sprawie zmiany Uchwały nr 668/XLIII/2017 z dnia 14.12.2017 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Rybnika.

⁸ Od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2018 r. lub do czasu zakończenia kontroli oraz dla zdarzeń sprzed 2015 r. jeżeli miało to wpływ na kontrolowaną działalność.

⁹ Przyjętego uchwałą nr 812/LVII/2010 Rady Miasta Rybnika z dnia 10 listopada 2010 r.

i dostaw dotyczących zarządzanego mienia oraz nadzór nad ich realizacją, gospodarowanie lokalami mieszkalnymi, w tym socjalnymi oraz pomieszczeniami tymczasowymi w zakresie realizacji zadań własnych Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 12-15)

1. Zasób i gospodarowanie mieszkaniami komunalnymi Miasta.

1.1. Według stanu na 1 stycznia 2015 r., w skład zasobu mieszkaniowego Miasta, zarządzanego przez ZGM wchodziło 4 947 lokali, z tego: 4 538 mieszkań komunalnych, 401 lokali socjalnych oraz osiem pomieszczeń tymczasowych.

Łączna liczba wszystkich lokali zmniejszała się co roku o 1-2%, wynosząc na koniec kolejnych pełnych lat okresu objętego kontrolą (2015-2017) oraz na 30 czerwca 2018 r., odpowiednio: 4 870, 4 816, 4 732 i 4 692. Liczba mieszkań komunalnych zmniejszała się w tym okresie o 2% - 3% rocznie, wynosząc na koniec kolejnych lat ww. okresu oraz na 30 czerwca 2018 r., odpowiednio: 4 460, 4 379, 4 268 i 4 220, natomiast liczba lokali socjalnych rosła w tym okresie z 401 na koniec 2015 r., poprzez 430 na koniec 2016 r. i 456 na koniec 2017 r. do 464 na koniec I półrocza 2018 r. Liczba pomieszczeń tymczasowych utrzymywała się na podobnym poziomie, wynosząc odpowiednio: dziewięć, siedem, osiem i osiem.

(dowód: akta kontroli str. 169)

W okresie objętym kontrolą pozyskano 40 nowych mieszkań komunalnych zwiększających mieszkaniowy zasób Miasta, z tego: 12 w 2016 r., 1 w 2017 r. i 27 w I półroczu 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 180)

1.2. Kierunki zmian zachodzących w mieszkaniowym zasobie Miasta na przestrzeni lat objętych kontrolą były zgodne z założeniami określonymi w Wieloletnim Programie w zakresie dotyczącym liczby mieszkań komunalnych i lokali socjalnych. Założono w nim bowiem, że w każdym roku w okresie jego obowiązywania zostanie sprzedane 100 mieszkań oraz pozyskane 15 lokali socjalnych. Faktycznie w latach 2015-2017 sprzedawano średnio 73 mieszkania rocznie, wskaźnik sprzedaży wyniósł zatem nieco mniej niż zakładano. Natomiast w samym pierwszym półroczu 2018 r. sprzedano 65 mieszkań.

W latach 2015-2017 pozyskiwano średnio 18 lokali socjalnych rocznie, tj. więcej niż założono w Programie.

Zmiany odnośnie liczby pomieszczeń tymczasowych nie były zgodne z założeniami określonymi w Wieloletnim Programie, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 18-19, 169)

1.3. Według stanu na 1 stycznia 2015 r., w mieszkaniowym zasobie Miasta znajdowały się 163 mieszkania wolne, tzw. pustostany z czego: 141 stanowiły mieszkania komunalne, 20 - lokale socjalne i dwa pomieszczenia tymczasowe. Łączna liczba tych lokali zwiększała się co roku, wynosząc na koniec kolejnych lat okresu objętego kontrolą i na 30 czerwca 2018 r. odpowiednio: 207 (z tego: 182 mieszkania komunalne i 25 lokali socjalnych), 221 (z tego: 182 mieszkania komunalne, 37 lokali socjalnych i dwa pomieszczenia tymczasowe), 213 (z tego: 170 mieszkań komunalnych, 39 lokali socjalnych i cztery pomieszczenia tymczasowe) i 243 (z tego: 196 mieszkań komunalnych, 43 lokale socjalne i cztery pomieszczenia tymczasowe).

Na łączną liczbę 196 mieszkań komunalnych - pustostanów w zasobach Miasta, wg stanu na 30 czerwca 2018 r., składało się:

- 99 mieszkań wymagających remontu przed ponownym zasiedleniem,
- 41 mieszkań w budynkach przeznaczonych do kapitalnego remontu,
- 26 mieszkań w budynku nowo wyremontowanym (do zasiedlenia),
- 13 mieszkań w budynkach przeznaczonych do rozbiórki,
- dziewięć mieszkań w budynkach przeznaczonych do sprzedaży/dzierżawy,
- sześć mieszkań przeznaczonych do sprzedaży przetargowej,
- dwa mieszkania wyremontowane – do zasiedlenia z przeznaczeniem dla repatriantów.

Dyrektor ZGM wyjaśnił, że występowanie wolnych mieszkań w zasobie mieszkaniowym Gminy spowodowane jest m.in. koniecznością wysiedlenia lokatorów z budynków przeznaczonych do remontu kapitalnego bądź rozbiórki oraz budynków wyznaczonych do sprzedaży. Proces ten jest przeprowadzany stopniowo, gdyż lokatorzy z mieszkań w budynkach przeznaczonych do remontu kapitalnego/rozbiórki/sprzedaży są przekwaterowywani do lokali mieszkalnych o podobnym standardzie w zależności od aktualnego zasobu pustostanów nadających się do zasiedlenia. Pustostany powstałe na skutek wysiedlenia lokatorów z przyczyn przeznaczenia budynku do remontu kapitalnego znajdują się na liście pustostanów czasowo (na okres ww. remontu), a po jego wykonaniu są ponownie zasiedlane. Natomiast pustostany w budynkach przeznaczonych do rozbiórki lub sprzedaży znajdują się na liście pustostanów do czasu całkowitego wysiedlenia wszystkich lokatorów i rozbiórki/sprzedaży budynku, po czym są usuwane z zasobu mieszkaniowego Gminy. Ponadto znaczna część pustostanów w zasobie mieszkaniowym Gminy powstaje w budynkach stale eksploatowanych i nieprzeznaczonych do rozbiórki/remontu/sprzedaży. Mieszkania takie są lokalami nadającymi się do wykorzystania i stanowią pustostany jedynie czasowo w związku z naturalnym cyklem wyprowadzek (zmiana miejsca zamieszkania lokatorów), są związane z powrotem mieszkań do zasobu pustostanów w związku ze zgonem jednego lokatora lub odzyskiwane w drodze eksmisji. Mieszkania te są w tzw. bieżącym obrocie – stanowią pustostany do czasu ponownego zasiedlenia, które najczęściej następuje po wykonaniu w mieszkaniu remontu (mieszkania, które trafiają na listę pustostanów zazwyczaj są w złym stanie technicznym i wymagają przeprowadzenia prac remontowych przed ponownym zasiedleniem) lub przeznaczane są do sprzedaży przetargowej.

Na łączną liczbę 47 lokali (mieszkań socjalnych i pomieszczeń tymczasowych) – pustostanów będących w zasobach Miasta, wg stanu na 30 czerwca 2018 r., składało się:

- 15 lokali, w których administracja przeprowadza lub będzie przeprowadzać remont,
- 12 lokali, które zaoferowano osobom z orzeczoną sądowo eksmisją oraz przyznanym prawem do lokalu socjalnego,
- dziewięć lokali w budynkach remontowanych lub przeznaczonych do remontu lub wyburzenia,
- pięć lokali wynajętych po 30 czerwca 2018 r.,
- cztery lokale w budynkach przeznaczonych do rozbiórki,
- dwa lokale w budynkach przeznaczonych do sprzedaży/dzierżawy.

Dyrektor ZGM wyjaśnił, że występowanie wolnych mieszkań socjalnych w zasobie mieszkaniowym Gminy spowodowane jest m.in. koniecznością przeprowadzenia

remontu w lokalach opróżnionych przez poprzednich najemców, przeznaczenie budynków do sprzedaży bądź remontu. Lokale po remoncie są przekazywane do Działu Lokalowego jako przygotowane do zasiedlenia. Następnie Dział Lokalowy przedstawia ofertę zawarcia umowy najmu takiego lokalu osobom z sądownie orzeczoną eksmisją z prawem do lokalu socjalnego.

(dowód: akta kontroli str. 56-57, 169, 198-201)

1.4. Łączna liczba gospodarstw domowych oczekujących na mieszkanie komunalne, socjalne i pomieszczenia tymczasowe zmalała w okresie objętym kontrolą z 203 w 2015 r. do 173 w 2018 r.. Liczba gospodarstw oczekujących na mieszkanie komunalne oraz na pomieszczenia tymczasowe zmalała, odpowiednio: z 84 do 40 i z 57 do 37, a liczba gospodarstw oczekujących na mieszkanie socjalne początkowo zmalała z 62 do 49 w latach 2015-2016, a następnie wzrosła do 96, wg stanu na 1 stycznia 2017 r., i 366 wg stanu na 1 stycznia 2018 r.¹⁰ W liczbie gospodarstw domowych wpisanych na listę oczekujących na lokale socjalne i pomieszczenia tymczasowe ujęto również oczekujących w związku z wyrokami sądowymi, które wpływały w danym roku kalendarzowym. Wzrost liczby oczekujących był spowodowany m.in. rosnącą liczbą wyroków.

Liczba lokali (łącznie mieszkań komunalnych, lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych) przydzielanych osobom potrzebującym w latach 2015-2017 rosła, wynosząc: 117, 141 i 154. W I półroczu 2018 r. przydzielono 64 lokale.

(dowód: akta kontroli str. 202, 220)

1.5. Czas oczekiwania na przydział - w okresie objętym kontrolą - mieszkania komunalnego wynosił od trzech miesięcy do pięciu lat i 10 miesięcy, na przydział mieszkania socjalnego od jednego miesiąca do dziewięciu lat i sześciu miesięcy, a na przydział pomieszczenia tymczasowego od jednego miesiąca do dwóch lat i jednego miesiąca.

(dowód: akta kontroli str. 203-219)

Nie zrealizowano 233 wyroków sądów orzekających eksmisję i nakazujących zapewnienie gospodarstwom domowym lokali socjalnych, z tego 96 wyroków oczekuje na realizację ponad pięć lat, 46 od trzech do pięciu lat, 63 od roku do trzech lat i 28 do jednego roku.

(dowód: akta kontroli str. 222)

Dyrektor ZGM wyjaśnił w tej sprawie, że realizacja wyroków sądowych z przyznanym prawem do lokalu socjalnego była uzależniona od liczby wolnych lokali socjalnych. Zwalnianie lokali socjalnych miało związek z ruchem migracyjnym ludności, a realizacja wyroków uwzględniała wielkość zwolnionego lokalu odpowiednio do sytuacji rodzinnej i liczby osób ujętych w wyroku. W okresie objętym kontrolą wykonano łącznie 124 wyroki z uprawnieniem do lokalu socjalnego (2015 r. - 30, 2016 r. - 45, 2017 r. - 41, I półrocze 2018 r. - 8).

Realizacja wyroków sądowych z uprawnieniem do lokalu socjalnego musi uwzględniać między innymi: wielkość dostępnego lokalu socjalnego odpowiednio do sytuacji rodzinnej i liczby osób ujętych w wyroku; wiek osób ujętych w wyroku; wysokość zadłużenia osób eksmitowanych, kwotę odszkodowań z tyt. niedostarczenia lokalu socjalnego wypłacaną spółdzielniom lub prywatnym

¹⁰ W analogicznym okresie łączna liczba osób oczekujących na mieszkanie komunalne, socjalne i pomieszczenia tymczasowe wzrosła w okresie objętym kontrolą z 407 (wg stanu na początek 2015 r.) do 461 (wg stanu na początek 2018 r.). Liczba osób oczekujących na mieszkanie komunalne zmalała (z 84 do 24), natomiast liczba osób oczekujących na mieszkanie socjalne i pomieszczenia tymczasowe wzrosła w okresie objętym kontrolą (odpowiednio: z 279 do 368 i z 44 do 69).

wierzycielom; nagłe zdarzenia losowe. Zakład Gospodarki Mieszkaniowej dysponuje listą wyroków eksmisyjnych do wykonania sporządzoną chronologicznie według daty wpływu wyroku do ZGM. Sytuacja osób ujętych w wyrokach ulega częstym zmianom – osoby te przystępują do spłaty zaległości, odpracowania, zawierają ugody w sprawie rozłożenia należności na raty. Przed wykonaniem wyroku następuje zatem kompleksowa analiza dokumentów i informacji dotyczących konkretnej sprawy.

W ZGM nie obowiązują procedury wewnętrzne regulujące zasady przyznawania lokali socjalnych w przypadku, gdy ich standard jest wyższy od standardu lokali, z których najemcy winni być eksmitowani. Regułą jest wykonywanie wyroków eksmisyjnych do lokali socjalnych o niższym standardzie od dotychczas zajmowanych, spełniających wymogi określone ustawą z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Zgodnie z ww. ustawą lokal socjalny to lokal nadający się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, którego powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m², a w wypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m², przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie.

(dowód: akta kontroli str. 95, 421-422)

W wyniku badania 40 wybranych spraw dotyczących przyznania lokali z zasobu mieszkaniowego Miasta w okresie objętym kontrolą¹¹, po 10 z każdego roku tego okresu, w tym dotyczących różnych rodzajów lokali (mieszkań komunalnych, lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych) oraz tych, w których okres oczekiwania na mieszkanie z zasobu był najkrótszy (miesiąc) i najdłuższy (ponad dziewięć lat)¹², ustalono, że:

- mieszkania te były przydzielane zgodnie z kryteriami określonymi w Zasadach wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy;
- uprawnienia do lokalu były rzetelnie weryfikowane;
- przestrzegano zasad dotyczących terminów na jakie mogą być zawierane umowy w zależności od rodzaju mieszkania;
- w przypadkach upłynięcia terminu zakończenia umowy zawartej na czas oznaczony weryfikowano uprawnienia do dalszego zajmowania lokalu,
- rozpatrywanie i załatwianie wniosków o najem lokali było poddane kontroli społecznej - wnioski były opiniowane przez Komisję Mieszkaniową¹³.

W 10 na 19 zrealizowanych wyroków eksmisyjnych (53% badanej próby) okres oczekiwania na przedstawienie pierwszej oferty do wynajęcia lokalu socjalnego wyniósł od pięciu do ponad dziewięciu lat.

Jak wyjaśnił Dyrektor:

- dwa wyroki nie zostały wykonane ze względu na zły stan zdrowia osób, wobec których orzeczono eksmisję,
- w ośmiu sprawach przyczyną nierealizowania wyroków eksmisyjnych z orzeczonym prawem do lokalu socjalnego była duża liczba posiadanych

¹¹ Jako datę przyznania mieszkania przyjęto datę, od której strony są związane umową najmu lokalu.

¹² Najdłużej na przyznanie mieszkania oczekiwały osoby, wobec których została sądowo orzeczona eksmisja z prawem do lokalu socjalnego - badaniu poddano 19 spraw dotyczących wykonywania wyroków sądowych, pozostałe 21 mieszkań zostało przyznanych na wniosek osób ubiegających się o mieszkanie socjalne bądź komunalne.

¹³ Zgodnie z zasadami kontroli społecznej spraw związanych z rozpatrywaniem wniosków o najem lokali zawieranych na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych uregulowanymi postanowieniami Uchwały Rady Miasta Rybnika Nr 365/XXIX/2008 z dnia 26 czerwca 2008 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Rybnika.

niezrealizowanych wyroków z uprawnieniem do lokalu socjalnego oraz fakt, że zwalnianie lokali socjalnych jest uzależnione od ruchu migracyjnego ludności, a realizacja wniosków uwzględnia wielkość zwolnionego lokalu odpowiednio do sytuacji rodzinnej i liczby osób ujętych w wyroku.

(dowód: akta kontroli str. 95-97, 223-229)

1.6. W okresie objętym kontrolą do ZGM nie wpłynęły skargi od obywateli odnośnie przydzielania mieszkań.

1.7. ZGM przysyłał corocznie (do końca I kwartału każdego roku za rok poprzedni) do Urzędu Miasta pisma informujące o wartości 17 wskaźników monitoringu i ewaluacji Wieloletniego Programu. W ww. pismach nie uwzględniano pozostałych elementów wymaganych w Wieloletnim Programie, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 44-45, 47-48, 50-51)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie realizowano Wieloletniego Programu w zakresie zwiększania liczby pomieszczeń tymczasowych, co skutkowało niewykonywaniem na bieżąco wyroków eksmisji bez uprawnienia do lokalu socjalnego. W Wieloletnim Programie założono, że w każdym roku w okresie jego obowiązywania zostanie pozyskane jedno pomieszczenie tymczasowe (przy czym jako stan wyjściowy przyjęto liczbę tych pomieszczeń na koniec 2012 r.: 11), w związku z czym na koniec 2017 r. prognozowana liczba tych pomieszczeń wynosiła 16. Faktycznie jednak na koniec 2017 r. Miasto dysponowało ośmioma pomieszczeniami, czyli dwukrotnie mniejszą ich liczbą.

(dowód: akta kontroli str. 18-19, 169)

Dyrektor ZGM nie wyjaśnił przyczyn nierealizowania Wieloletniego Programu w zakresie liczby pomieszczeń tymczasowych i podał, że: *Przy realizacji wyroków eksmisji bez uprawnienia do lokalu socjalnego, w celu zapewnienia pomieszczeń tymczasowych w latach 2015-2018 zawarte były umowy o najem pomieszczeń tymczasowych w celu ich podnajmu z Hotelem (...) Wyroki sądowe w sprawie eksmisji bez uprawnienia do lokalu socjalnego wykonywane były na bieżąco, bez konieczności dodatkowego wydzielania z zasobu mieszkaniowego Gminy pomieszczeń tymczasowych.*

(dowód: akta kontroli str. 55-56)

NIK nie podziela wyjaśnień złożonych Dyrektora ZGM, gdyż z ustaleń kontroli wynika, że mniejsza liczba lokali była przyczyną niewykonywania na bieżąco wyroków eksmisji bez uprawnienia do lokalu socjalnego. W okresie objętym kontrolą wykonano 136 wyroków bez orzeczonego prawa do lokalu socjalnego, natomiast kolejne 69 wyroków oczekuje na wykonanie, w tym: 12 od ponad pięciu lat, dziewięć od trzech do pięciu lat, 32 od roku do trzech lat i 16 do jednego roku. Sytuacja ta miała miejsce przy wzroście liczby pustostanów w okresie objętym kontrolą o 27%.

(dowód: akta kontroli str. 193)

2. Nierzetelnie sporządzono sprawozdania z realizacji Wieloletniego Programu przesłane do Urzędu Miasta Rybnika w latach 2015-2017. W dokumentach tych zawarto bowiem jedynie dane o osiągniętych poziomach mierników służących do pomiaru stopnia realizacji poszczególnych wskaźników monitoringu i ewaluacji

Wieloletniego Programu. Nie podano w nich natomiast żadnych innych informacji o zrealizowanych działaniach, np. opisu zrealizowanych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania zasobem i zasobem tymczasowych pomieszczeń (o których mowa w rozdziale 8 Wieloletniego Programu), mających umożliwić ocenę realizacji zamierzeń oraz ocenę działalności ZGM. Ponadto, we wszystkich ww. sprawozdaniach podano nieprawidłowe wartości wskaźnika „odsetek budynków będących w złym stanie technicznym”.

W zestawieniach tych błędnie zakwalifikowano 13 budynków¹⁴ znajdujących się w złym stanie technicznym zgodnie z kryteriami określonymi na str. 4 Wieloletniego Programu, do kategorii „średni” lub „dobry”, przy czym w innym zestawieniu, sporządzonym w celu wyznaczenia budynków do rozbiórki, ww. 13 budynków zakwalifikowano do odrębnej kategorii: „śmierć techniczna”. Jak wyjaśnił Dyrektor ZGM, budynki te nie spełniały aktualnych wymagań funkcji mieszkania np.: brak było wyposażenia instalacyjnego, prawidłowej wentylacji, a koszty remontu znacznie przewyższyłyby koszty budowy nowego budynku (dla 10 z nich okazano kontrolerom NIK projekty rozbiórki).

Faktycznie zatem w kolejnych latach, odpowiednio: 12%, 11% i 11% budynków zasobu mieszkaniowego Miasta znajdowało się w stanie złym.

Skutkiem tego było przyjęcie przez Radę Miasta Rybnika w 2017 r. - na podstawie ww. danych uzyskanych od ZGM - Polityki Mieszkaniowej Miasta Rybnika 2023+¹⁵, w której błędnie określono stan techniczny budynków zasobu mieszkaniowego Rybnika (podano tam, że 6% budynków zasobu znajduje się w stanie złym, 27% budynków w stanie średnim i 66% budynków w stanie dobrym).

Osobą odpowiedzialną za podanie w sprawozdaniach z realizacji Wieloletniego Programu ww. nieprawidłowych danych był inspektor nadzoru w Dziale Technicznym, który ustalił ich wielkość na podstawie zestawień budynków należących w danym roku do zasobu mieszkaniowego Miasta (sporządzonych jeszcze przed 2015 r.), w których stan techniczny każdego z budynków zaklasyfikowano do jednej z trzech kategorii: „dobry”, „średni” i „zły”. Następnie dla każdego roku (w tym w okresie 2015-2017) wyliczył jaki odsetek wszystkich budynków z zasobu stanowią budynki, których stan określono w zestawieniu jako „zły” (odpowiednio: 14 z 222, 10 z 220 i 9 z 218) i wyliczoną w ten sposób wartość wskaźnika „odsetek budynków będących w złym stanie technicznym” (odpowiednio: 6%, 5% i 4%) podano w ww. pismach kierowanych do Urzędu Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 44-52, 60, 73-90, 94)

Inspektor nadzoru w Dziale Technicznym, sporządzający ww. zestawienia stanu technicznego budynków nie potrafił podać przyczyn powyższego.

Dyrektor ZGM, wyjaśnił, że coroczny monitoring prowadzony był w celu zapewnienia prawidłowości i efektywności realizacji Wieloletniego Programu i stanowił formę sprawozdania z wykonywanych działań przekazywanego corocznie do Urzędu Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 59, 166)

NIK zauważa, że prowadzenie przez ZGM sprawozdawczości w takiej formie uniemożliwiało Miastu dokonania rzetelnej oceny realizacji Wieloletniego Programu

¹⁴ Ul. Cmentarna 9, ul. Jabłoniowa 6, ul. Janiego 57, ul. Janiego 57A, ul. Janiego 57B, ul. Miarki 1, ul. Miarki 3., ul. Miarki 18, ul. Przemysłowa 14, ul. Raclawicka 4, ul. Żwirowa 32A, ul. Żwirowa 32B, ul. Żwirowa 32C.

¹⁵ Uchwała Rady Miasta Rybnika Nr 516/XXXIII/2017 z dnia 30 marca 2017 r.

oraz oceny działalności ZGM. Podawanie w sprawozdaniach danych niezgodnych ze stanem faktycznym świadczy o niewystarczającym nadzorze Dyrektora nad podległymi pracownikami w ww. zakresie.

Ocena
częstkowa

NIK ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie realizowania Wieloletniego Programu w części dotyczącej mieszkań komunalnych i lokali socjalnych oraz rozpatrywania wniosków o przydział lokali z zasobu mieszkaniowego Miasta, natomiast negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie realizacji Wieloletniego Programu w części dotyczącej pomieszczeń tymczasowych oraz sprawozdawczości.

2. Finansowe aspekty gospodarowania zasobem mieszkaniowym Miasta.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Łączne kwoty poniesionych przez ZGM wydatków na utrzymanie zasobu mieszkaniowego Miasta w okresie objętym kontrolą wyniosły: 34 777,1 tys. zł w 2015 r., 38 194,7 tys. zł w 2016 r., 37 977,2 tys. zł w 2017 r. oraz 17 045,7 tys. zł w 2018 r. (do 30 czerwca) i stanowiły kolejno 6%, 5% i 5% wydatków ogółem Miasta w latach 2015-2017¹⁶. Wydatki poniesione w latach 2015-2016 dotyczyły w całości istniejącego zasobu komunalnego, natomiast w 2017 r. i w I półroczu 2018 r. wydatkowano, odpowiednio: 4 000,0 tys. zł i 12,4 tys. zł na zwiększenie tego zasobu.

(dowód: akta kontroli str. 231-232)

2.2. W 2015 r. środki zaplanowane w budżecie na utrzymanie mieszkaniowego zasobu Miasta były mniejsze od zaplanowanych w Wieloletnim Programie o 2 294,8 tys. zł (o 6%), przy czym środki zaplanowane na same remonty i inwestycje były mniejsze o 3 860,6 tys. zł (o 35%). W latach 2016-2018 środki zaplanowane w budżecie na utrzymanie zasobu były większe od zaplanowanych w Wieloletnim Programie, jednak na same remonty w 2016 r. były mniejsze o 1 235,0 tys. zł (o 11%).

W latach 2015-2016 przeznaczono (wydatkowano) na utrzymanie zasobu mieszkaniowego środki w wysokości mniejszej odpowiednio o: 5 232,1 tys. zł (15%) i 2 233,7 tys. zł (6%) niż przewidziana w *Wieloletnim Programie* oraz odpowiednio o: 2 937,3 tys. zł (8%) i 3 117,1 tys. zł (8%) mniej niż zaplanowano w budżecie Miasta.

Największe różnice pomiędzy wielkościami planowanymi wydatków i faktycznie poniesionymi dotyczyły pozycji „Remonty i inwestycje budynków, lokali zasobu i zasobu tymczasowych pomieszczeń” – były one mniejsze odpowiednio o: 4 249,0 tys. zł i 1 637,4 tys. zł (odpowiednio o 38% i 14%).

W 2017 r. przeznaczono na utrzymanie zasobu mieszkaniowego środki w wysokości większej o 1 117,1 tys. zł (3%) od zaplanowanej w *Wieloletnim Programie*.

(dowód: akta kontroli str. 231-232)

Dyrektor ZGM wyjaśnił, że: *potrzeby w zakresie remontów budynków i lokali mieszkalnych w Wieloletnim Programie zostały określone na podstawie stanu technicznego budynków i lokali, w oparciu o wyniki przeglądów technicznych oraz kontroli budynków. Wysokość wydatków w kolejnych latach ustalono na podstawie: potrzeb w zakresie eksploatacji zasobu, wzrostu kosztów (założono corocznie 5%), stanu technicznego budynków, roku budowy budynków. Dział Techniczny ZGM sporządzał corocznie plan rzeczowy w zakresie remontów i inwestycji budynków i lokali zasobu dopasowując go do środków finansowych przeznaczonych na ten cel*

¹⁶ Wg informacji uzyskanych od Urzędu Miasta w toku odrębnej kontroli w tej jednostce.

w budżecie Zakładu. Wysokość środków finansowych była uzgadniana ze Skarbnikiem Miasta. Stąd kwoty przeznaczone na remonty w danych latach różniły się od przewidzianych w Wieloletnim Programie.

Prezydent Miasta, w toku kontroli prowadzonej w Urzędzie Miasta wyjaśnił, że środki finansowe na utrzymanie zasobu mieszkaniowego w Wieloletnim Programie zostały ustalone przez ZGM przy uwzględnieniu potrzeb w zakresie eksploatacji zasobu oraz stanu technicznego budynków - według stanu na 2013 rok. W kolejnych latach, tj. w roku 2015 oraz 2016, dokonano hierarchizacji celów według stopnia pilności ich realizacji, dlatego pojawiły się rozbieżności pomiędzy stanem rzeczywistym, a prognozami zawartymi w Wieloletnim Programie.

(dowód: akta kontroli str. 55, 234-299)

2.3. Wysokość czynszów za wynajem mieszkań komunalnych, socjalnych i pomieszczeń tymczasowych została ustalona odpowiednimi zarządzeniami Prezydenta Miasta¹⁷. Stawki czynszu zostały określone zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o mieszkaniowym zasobie gmin oraz z założeniami przyjętymi w Wieloletnim Programie, z uwzględnieniem czynników podwyższających wartość użytkową lokali (instalacja centralnego ogrzewania, instalacja centralnej ciepłej wody, termomodernizacja budynku, mieszkanie w budynkach wybudowanych po 2000 r. lub po 2009 r., mieszkanie położone w budynkach wspólnot mieszkaniowych, wyposażenie budynku w dodatkowe urządzenia techniczne: domofon, windę, wodomierz, antenę zbiorczą) i czynników obniżających tę wartość (położenie budynków w peryferyjnych dzielnicach miasta - tzw. drugiej strefie, lokalizacja w suterenie lub na poddaszu, brak okna w kuchni, brak instalacji gazowej, brak instalacji wodociągowo - kanalizacyjnej, brak łazienki lub brak WC w obrębie mieszkania). W okresie objętym kontrolą obowiązywała stawka bazowa w wysokości 4,50 zł za 1m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu Miasta, natomiast stawka czynszu za 1m² powierzchni użytkowej lokalu socjalnego wynosiła 1,70 zł i nie przekraczała połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w zasobie.

(dowód: akta kontroli str. 26-28, 300-306)

Na podstawie badania 40 spraw dotyczących przyznania lokali z zasobu mieszkaniowego Miasta w okresie objętym kontrolą (opisanych w rozdziale 2 wystąpienia), w tym dotyczących różnych rodzajów lokali (mieszkań komunalnych, lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych) stwierdzono, że wysokość czynszów określanych w badanych umowach najmu była zgodna z przepisami ustawy o mieszkaniowym zasobie gmin oraz z założeniami przyjętymi w Wieloletnim Programie.

(dowód: akta kontroli str. 223-229)

2.4. Łączna kwota zaległości z tytułu najmu lokali należących do zasobu mieszkaniowego Miasta (należności głównej i należności odsetkowej łącznie) rosła w latach objętych kontrolą i wynosiła: 36 868,4 tys. zł (w tym odsetki 12 245,0 tys. zł) na koniec 2015 r., 43 018,9 tys. zł (w tym odsetki 19 358,2 tys. zł) na koniec 2016 r., 45 061,7 tys. zł (w tym odsetki 21 700,8 tys. zł) na koniec 2017 r., przy czym kwota należności głównej nieznacznie malała w tych latach. Według

¹⁷ Kolejno obowiązujące w tym zakresie Zarządzenia Prezydenta Miasta Rybnika w sprawie określenia stawek czynszu za lokale mieszkalne wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy: nr 528/2014 z dnia 14 października 2014 r. i nr 269/2018 z dnia 6 kwietnia 2018 r.

stanu na 30 czerwca 2018 r. kwota zaległości wynosiła 45 431,1 tys. zł (w tym odsetki 22 046,2 tys. zł) a kwota należności głównej nieznacznie wzrosła.

(dowód: akta kontroli str. 307)

Dyrektor ZGM odpowiednimi zarządzeniami¹⁸ wprowadził Regulamin windykacji należności. Zgodnie z nim dochodzenie zaległości składało się z dwóch etapów:

- windykacji przedsądowej - celem odzyskania należności na drodze polubownej z wykorzystaniem instrumentów windykacji o charakterze informacyjnym, upominawczym i monitorującym (podejmowanie próby kontaktu telefonicznego, wysyłanie wezwań do zapłaty, wysyłanie informacji o zadłużeniu, przekazywanie informacji o zobowiązaniu do Krajowego Rejestru Długów),
- windykacji sądowej – w przypadku gdy polubowne sposoby odzyskania długu nie przyniosły efektu, nie doprowadzą do spłaty, zawarcia ugody pozasądowej lub też dłużnik nie wywiąże się z zawartej ugody - podjęcie działań zmierzających do uzyskania tytułu wykonawczego, który stanowić będzie podstawę do wszczęcia postępowania egzekucyjnego przeciwko dłużnikowi (poprzez: złożenie pozwu do sądu, sporządzenie wniosku o wszczęcie egzekucji komorniczej).

(dowód: akta kontroli str. 308-324)

2.5. Na podstawie szczegółowego badania dokumentacji pięciu najemców o największym zadłużeniu¹⁹, które łącznie wynosiło 956,0 tys. zł, co stanowiło 2% łącznej zaległości wszystkich najemców z tytułu najmu lokali mieszkalnych wg stanu na 30 czerwca 2018 r. stwierdzono, że należności te egzekwowano w ZGM zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego²⁰ oraz ww. zarządzeniami Dyrektora (Regulaminami windykacji należności).

(dowód: akta kontroli str. 325-329, 330-335)

2.6. W celu ściągnięcia zaległych należności z tytułu najmu lokali, Prezydent Miasta Rybnika stosownym zarządzeniem²¹ w lutym 2012 r. umożliwił osobom będącym w trudnej sytuacji materialnej lub życiowej pokrycie zadłużenia świadczeniem rzeczowym. Na podstawie tego zarządzenia, Dyrektor ZGM odrębnymi zarządzeniami²² określał wykaz rodzajowy prac, mogących być przedmiotem świadczenia rzeczowego (m.in. sprzątanie, grabienie, koszenie, pilenie, odśnieżanie, posypywanie piaskiem oblodzonych powierzchni, malowanie). W październiku 2016 r. Dyrektor ZGM powołał też Zespół Mediacyjny, którego celem była pomoc dłużnikom w wyborze najkorzystniejszej formy działania w celu ograniczenia ich zaległości wobec ZGM (poprzez: rozmowę z dłużnikiem, zebranie informacji dot. jego sytuacji materialnej i życiowej, przedstawienie dłużnikowi najkorzystniejszych sposobów ograniczenia zaległości spośród możliwych rozwiązań oraz innych form pomocy). Pracownicy Działu Windykacji doradzali osobom zadłużonym aby skorzystały z pomocy świadczonej przez OPS w Rybniku i złożyły wniosek o przyznanie dodatku mieszkaniowego.

¹⁸ Zarządzenia Dyrektora ZGM w Rybniku nr 22 z dnia 10 października 2013 r., nr 53/2017 z 27 czerwca 2017 r. (obowiązujące do 9 listopada 2017 r.) oraz nr 128 z 10 listopada 2017 r. i (obowiązujące po tej dacie, zmienione zarządzeniem nr 16/2018 z dnia 6 kwietnia 2018 r.).

¹⁹ Wybranych w oparciu o zestawienie obejmujące 100 najemców, którzy posiadali największe zadłużenie z tytułu najmu lokali (mieszkań komunalnych i lokali socjalnych).

²⁰ Dz. U. z 2018 r., poz. 1360.

²¹ Zarządzenie nr 82/2012 Prezydenta Miasta Rybnika z dnia 29.02.2012 r.

²² Zarządzenia Dyrektora ZGM w Rybniku nr 11/2012 z dnia 10 lipca 2012 r. i nr 14/2017 z 1 marca 2017 r.

W okresie objętym kontrolą z możliwości odpracowania zadłużenia korzystało od 58 do 161 osób miesięcznie, a łączna wartość odpracowanych w ten sposób zaległości wyniosła 2 321,2 tys. zł (10% wartości należności głównej), z tego: 546,8 tys. zł w 2015 r., 599,1 tys. zł w 2016 r., 809,4 tys. zł w 2017 r. i 365,9 tys. zł w I półroczu 2018 r.

Ponadto, odpowiednimi uchwałami Rady Miasta Rybnika²³ w czerwcu 2014 r. i w grudniu 2017 r. określono szczegółowe zasady i tryb umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych, mających charakter cywilnoprawny, Miasta Rybnika i jego jednostek podległych/organizacyjnych.

W lutym 2018 r. Rada Miasta Rybnika uchwaliła²⁴ Program restrukturyzacji zadłużenia osób korzystających z lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Rybnika obowiązujący w latach 2017 – 2020, którego celem było m.in. uzyskanie większych wpływów do budżetu Miasta z tytułu zaległych opłat, mobilizowanie do terminowego wnoszenia opłat za korzystanie z lokalu i zwiększenie racjonalności gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta. Program miał charakter jednorazowej pomocy dłużnikom i przewidywał - po zawarciu porozumienia pomiędzy dłużnikiem, a ZGM - umorzenie zadłużenia w wysokości 70% (w przypadku jednorazowej wpłaty pozostałej części zadłużenia) lub w wysokości 50% (w przypadku spłaty pozostałej części zadłużenia w ratach), które miało nastąpić po łącznym spełnieniu przez dłużnika następujących warunków: spłacie części zadłużenia objętego porozumieniem (w wysokości 30% w przypadku jednorazowej wpłaty lub w wysokości 50% w przypadku spłaty zadłużenia w ratach), uregulowaniu w pełnej wysokości ewentualnego zadłużenia nie objętego porozumieniem, w terminie sześciu miesięcy od daty zawarcia porozumienia oraz wnoszeniu terminowo i w pełnej wysokości bieżących opłat związanych z zajmowanym lokalem od dnia zawarcia porozumienia do 31 grudnia 2019 roku.

Od momentu wprowadzenia ww. Programu (8 marca 2018 r.) do 30 czerwca 2018 r. do ZGM wpłynęło 126 wniosków, w efekcie podpisano 86 porozumień w sprawie restrukturyzacji 50% lub 70% zadłużenia, a dłużnicy, z którymi je zawarto, spłacili część zadłużenia na łączną kwotę 42,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 336-360)

2.7. W okresie objętym kontrolą wypłacono (wraz z odsetkami) łączną kwotę 232 026,92 zł (w tym odsetki w kwocie 948,51 zł) z tytułu odszkodowań za niedostarczenie przez Miasto lokalu socjalnego przyznanego na podstawie wyroku sądu, z tego 73 185,85 zł w 2015 r., 121 239,59 w 2016 r., 29 349,07 w 2017 r. i 8 252,41 zł w I półroczu 2018 r. Odszkodowania te zostały wypłacone pięciu różnym podmiotom, z których cztery były spółdzielniami mieszkaniowymi, a jeden podmiotem zarządzającym nieruchomościami, niebędącym spółdzielnią mieszkaniową.

(dowód: akta kontroli str. 361-362)

2.8. W okresie objętym kontrolą do ZGM wpłynęła jedna skarga dotycząca przydzielania lokalu z mieszkaniowego zasobu Miasta²⁵. Skarżący podnosił, że pomimo zawartego porozumienia dotyczącego spłaty zaległości za użytkowany

²³ Uchwały Rady Miasta Rybnika: nr 711/XLVII/2014 z dnia 25 czerwca 2014 r. oraz nr 658/XLIII/2017 z dnia 14 grudnia 2017 r.

²⁴ Uchwała nr 701/XLV/2018 Rady Miasta Rybnika z dnia 15 lutego 2018 r.

²⁵ Skarga wpłynęła do UM w Rybniku 23.03.2017 r. 27.03.2017 r. została przekazana ZGM – jako właściwemu do jej rozpatrzenia, 13.04.2017 r. ZGM udzielił odpowiedzi skarżącemu (kopię przesłano do UM) 11.12.2017 r. do UM wpłynęła kolejna skarga dotycząca działań pracowników ZGM. 15.12.2017 r. Prezydent Miasta Rybnika zwrócił się do Dyrektora ZGM o stanowisko w sprawie, które otrzymał 22.12.2017 r. (data na piśmie 20.12.2017 r.).

lokal, otrzymał wezwanie do natychmiastowej spłaty zadłużenia pod rygorem skierowania sprawy do sądu, uważał również, że ZGM „sztucznie generuje odsetki” od głównej kwoty zadłużenia. Skarga została uznana za bezzasadną z uwagi na niewywiązywanie się przez dłużnika ze zobowiązania uiszczania bieżących opłat czynszowych, co doprowadziło do uruchomienia procedury windykacyjnej. Odsetki, zgodnie z ogłoszoną przez Ministra Sprawiedliwości stawką, wynosiły 7%. W stanowisku Dyrektora ZGM przesłanym do Prezydenta Miasta 20 grudnia 2017 r. stwierdzono, że wysuwane zarzuty pod adresem pracowników Działu Windykacji nie są uzasadnione, gdyż skarżący był na bieżąco informowany o stanie zadłużenia. Korespondencja była doręczana prawidłowo, w protokole zdawczo – odbiorczym mieszkania widniał podpis lokatora, została w nim zamieszczona kwota zadłużenia.

(dowód: akta kontroli str. 363-393)

Ocena
częstkowa

NIK ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

Opis stanu
faktycznego

3. Stan techniczny mieszkaniowego zasobu Miasta.

3.1. Według stanu na 30 czerwca 2018 r. w skład mieszkaniowego zasobu Miasta zarządzanego przez ZGM wchodziło 216 budynków. Część lokali wchodzących w skład tego zasobu znajdowało się również w 155 innych budynkach należących do wspólnot mieszkaniowych i będących w ich zarządzie.

(dowód: akta kontroli str. 170-179)

3.2. W wyniku badania dokumentacji wybranych 27 użytkowanych budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta (będących w różnym stanie technicznym) stwierdzono, że:

- dla każdego z nich prowadzona była książka obiektu budowlanego wymagana na podstawie art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁶, do której dołączone były protokoły z kontroli obiektu budowlanego, w tym protokoły kontroli przeprowadzanych na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane,
- 24 spośród ww. budynków, nie były wyposażone w kotły, o których mowa w art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków²⁷ (były ogrzewane za pomocą pieców kaflowych), w związku z czym nie istniał obowiązek poddania ich kontrolom systemu ogrzewania i systemu klimatyzacji, o których mowa w art. 23 ww. ustawy, a pozostałe trzy budynki były wyposażone w kotły o nominalnej mocy cieplnej od 20 kW do 100 kW, w związku z czym zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 1 lit. a ww. ustawy winny być poddawane kontroli okresowej, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego systemu ogrzewania, z uwzględnieniem efektywności energetycznej kotłów oraz dostosowania ich mocy do potrzeb użytkowych, żadnego z tych budynków nie poddawano jednak ww. kontroli okresowej, a do prowadzonych dla nich książek obiektu budowlanego nie dołączono protokołów kontroli systemu ogrzewania, o których mowa w art. 29 ust. 1 ustawy, w dwóch z tych budynków kapitalny remont (polegający m.in. na wymianie źródła ciepła na kocioł gazowy centralnego ogrzewania) został zakończony w marcu 2016 r. (jak wyjaśnił Dyrektor ZGM, ww. budynki zostaną poddane kontroli systemu ogrzewania w okresie 5 lat od zakończenia ww. remontu), natomiast jeden z nich (przy

²⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm., zwanej dalej *ustawą Prawo budowlane*.

²⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1498, ze zm., zwanej dalej *ustawą o charakterystyce energetycznej*.

- ul. Hetmańskiej 7) nie został poddany takiej kontroli, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”,
- żaden z ww. budynków nie posiadał klimatyzacji,
 - 11 spośród 27 budynków podlegało ochronie na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w związku z czym zgodnie z art. 3 ust. 4 pkt 1 ustawy o charakterystyce energetycznej nie dotyczył ich obowiązek sporządzenia przez zarządcę budynku - zgodnie z art. 3 ust. 1 tej ustawy - świadectw charakterystyki energetycznej, dla jednego z badanych budynków sporządzono świadectwo charakterystyki energetycznej przed i po jego remoncie, dla pozostałych 15 budynków²⁸ nie sporządzono świadectw charakterystyki energetycznej.

(dowód: akta kontroli str. 97-98, 394-416)

Dyrektor ZGM wyjaśnił, że dla ww. 15 budynków nie sporządzano świadectw charakterystyki energetycznej z uwagi na brak środków finansowych oraz przyjęto, że świadectwa będą wykonywane na wniosek najemcy mieszkania.

(dowód: akta kontroli str. 400-416, 419)

3.3. Wszystkie książki ww. 27 obiektów budowlanych były zgodne z wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego²⁹, miały strony ponumerowane oraz zabezpieczone w sposób chroniący przed ich usunięciem lub wymianą. Wszystkie książki były prowadzone niezgodnie z zasadami określonymi w ww. rozporządzeniu, co szczegółowo opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 394-399)

3.4. Zgodnie z treścią protokołów kontroli z ww. próby 27 obiektów budowlanych, 22 budynki były w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2018 r., poddawane wymaganym kontrolom, 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 i urządzeń służących ochronie środowiska; instalacji gazowych (o ile taką posiadały) oraz przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych) – tzw. kontrolom rocznym (o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane).

W przypadku pozostałych pięciu budynków - od ostatniej kontroli rocznej stanu technicznego lub kontroli stanu technicznego przewodów kominowych do czasu wszczęcia kontroli NIK³⁰, minęło więcej niż rok (były przeprowadzone w 2017 r.). Zgodnie z ww. przepisem, kontrole roczne należy przeprowadzać co najmniej raz w roku.

(dowód: akta kontroli str. 394-399)

W przypadku 22 spośród 27 budynków co najmniej raz na pięć lat sprawdzano stan techniczny i przydatność do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia (a także badanie instalacji elektrycznej i piorunochronnej w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uziemień

²⁸ Ul. Cmentarna 9, ul. Długosza 4, ul. Hetmańska 7, ul. Jabłoniowa 6, ul. Janiego 57, ul. Janiego 57A, ul. Janiego 57B, ul. Miarki 1, ul. Miarki 18, ul. Mikołowska 31a, ul. Racławicka 4, ul. Śniadeckiego 5, ul. Żwirowa 32A, ul. Żwirowa 32B, ul. Żwirowa 32C.

²⁹ Dz. U. Nr 120 poz. 1134., zwanym dalej rozporządzeniem w sprawie książki obiektu budowlanego.

³⁰ 10 lipca 2018 r.

instalacji i aparatów) – przeprowadzano tzw. kontrole pięcioletnie (o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy).

W przypadku pięciu pozostałych budynków³¹ - od ostatniej kontroli pięcioletniej stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego do czasu wszczęcia kontroli NIK, minęło więcej niż pięć lat, gdyż zostały one przeprowadzone odpowiednio: 25 marca 2013 r., 5 lutego 2013 r., 21 lutego 2013 r., 10 kwietnia 2013 r., 7 czerwca 2013 r. Zgodnie z ww. przepisem kontrole pięcioletnie należy wykonywać co najmniej raz na pięć lat.

(dowód: akta kontroli str. 423-647)

3.5. W okresie objętym kontrolą, jak wyjaśnił Dyrektor ZGM, nie wystąpiły przypadki zgłoszenia przez osoby zamieszkujące w budynkach komunalnych o dokonaniu nieuzasadnionych względami technicznymi lub użytkowymi ingerencji lub naruszeń, powodujących, że nie są spełnione warunki określone w art. 5 ust. 2 ustawy Prawo budowlane³².

(dowód: akta kontroli str. 98)

3.6. Kontrole stanu technicznego budynków komunalnych były przeprowadzane przez osoby posiadające kwalifikacje określone w ustawie Prawo budowlane, przy czym kontrole instalacji gazowych oraz przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych) zlecane były wyspecjalizowanym podmiotom zewnętrznym, a pozostałe kontrole wykonywali pracownicy ZGM z odpowiednimi uprawnieniami.

W protokole jednej kontroli okresowej (rocznej) stanu technicznego budynku ul. Mikołowska 31a z 4 sierpnia 2016 r. brak było podpisu jednego z członków komisji przeprowadzającej kontrolę (inspektora nadzoru posiadającego wymagane uprawnienia budowlane³³). Pracownik ten oświadczył, że przeprowadzał ww. kontrolę, jednak zapomniał się podpisać na protokole.

(dowód: akta kontroli str. 166, 394-399, 538, 648-660)

3.7. W sporządzanych przez pracowników ZGM protokołach z kontroli pięcioletnich wszystkich budynków objętych badaniem oraz w protokołach z kontroli rocznych dot. 24 spośród 27 ww. budynków, nie podano żadnych zaleceń - w punkcie „Wnioski komisji” wpisywano: „Brak uwag”, pomimo że w przypadku 10 z nich przynajmniej w jednym protokole z lat okresu 2015-2017 oceniono stan poszczególnych elementów budynku jako „nieodpowiedni”, co szczegółowo opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

W przypadku siedmiu budynków w protokołach z kontroli rocznych odnotowano następujące zalecenia:

- w protokołach z kontroli rocznych budynków Andersa 15 i Andersa 17 z 2016 r. wpisano: „Zalecany remont”, nie wymieniając zakresu tego remontu,
- w protokołach z kontroli rocznych budynku Mikołowska 31a z 2016 r. i 2017 r. wpisano: „Wykonać remont dachu”,
- w protokole kontroli rocznej stanu technicznego przewodów kominowych w budynku ul. Miarki 18 z kwietnia 2017 r. podano: „Występują uszkodzenia przewodów kominowych nad dachem”,

³¹ Ul. Chrobrego 13, ul. Gliwicka 44, ul. Jabłoniowa 6, ul. Rudzka 409, ul. Zamkowa 4.

³² Art. 5 ust. 2 tej ustawy stanowi, że obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należytych stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej.

³³ Do wykonywania samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie w specjalności konstrukcyjno-budowlanej obejmującej projektowanie i kierowanie robotami budowlanymi bez ograniczeń.

- w protokołach kontroli rocznych stanu technicznego przewodów kominowych w budynku ul. Rudzka 409 za lata 2015-2017 zalecono: wymienić wyciory kominowe w piwnicy, a w protokole z 2017 r. dodatkowo: zamontować ławy i stopnie kominiarskie, przemurować lub otynkować kominy ponad dachem,
- w protokołach kontroli rocznych stanu technicznego przewodów kominowych w budynkach: ul. Wolna 14 i ul. Wolna 16 za lata 2016-2018 podano, że: „Objęte kontrolą przewody kominowe oraz inne elementy urządzeń kominowych nie odpowiadają przepisom (...). Dotyczy to w szczególności następujących stwierdzonych uchybień, które mogą stwarzać zagrożenie bezpieczeństwa ludzi i mienia: brak możliwości sprawdzenia drożności przewodów (kratki na kominach nad dachem), nie istnieje dogodny dostęp do czyszczenia i przeprowadzania okresowych kontroli przewodów kominowych i urządzeń mających związek z kominami” oraz zalecono „usunąć kratki z przewodów kominowych nad dachem”.

(dowód: akta kontroli str. 394-399, 423-647)

Zalecenia z ww. kontroli przeprowadzonych w budynkach komunalnych zostały zrealizowane, z wyjątkiem zaleceń dot. budynku przy ul. Miarki 18 (których nie zrealizowano w ogóle oraz zaleceń dot. budynku przy ul. Rudzkiej 409 (wykonano tylko remont ław i stopni kominiarskich, nie przemurowano ani nie otynkowano kominów). Kratki z przewodów kominowych nad dachem w budynkach przy ul. Wolnej 14 i Wolnej 16 usunięto dopiero w maju lub w czerwcu 2018 r., co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 62-72)

Z zestawień stanu technicznego budynków komunalnych za poszczególne lata okresu 2015-2017, sporządzonych przez Kierownika Działu Technicznego wynikało, że na koniec 2015 r. 139 budynków (64%) znajdowało się w stanie dobrym, 54 budynki (24%) w stanie średnim, 13 budynków (6%) w stanie złym i 13 budynków (6%) w stanie „śmierci technicznej” (przeznaczone do rozbiórki, lecz zamieszkane). Stan budynków nie uległ znacznej poprawie w kolejnych latach okresu objętego kontrolą. Na koniec zarówno 2016 r., jak i 2017 r. nadal 13 budynków (6%) znajdowało się w stanie „śmierci technicznej”, a tylko dwa budynki spośród zakwalifikowanych w 2015 r. jako będące w złym stanie, zostały wyremontowane w 2016 r., w wyniku czego zmienił się ich stan odpowiednio na średni i dobry, natomiast na koniec każdego z lat okresu 2016-2017 stan 11 budynków (5%) nadal był zły³⁴. Powyższe oznacza, że w kolejnych pełnych latach okresu objętego kontrolą odpowiednio: 26 (12%), 24 (11%) i 24 (11%) budynki zasobu mieszkaniowego Miasta znajdowały się w stanie złym lub „śmierci technicznej”, co zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora ZGM oznaczało, że budynki były przeznaczone do rozbiórki, nie spełniały aktualnych wymagań funkcji mieszkania np.: brak wyposażenia instalacyjnego, brak prawidłowej wentylacji, a koszty remontu znacznie przewyższyłyby koszty budowy nowego budynku.

W sprawie przeznaczenia 13 budynków do rozbiórki Dyrektor ZGM wyjaśnił też, że: *Budynki zostały przewidziane do rozbiórki z uwagi na znaczne koszty remontowe. Budynki wymagałyby również wykonania termomodernizacji oraz zmiany sposobu ogrzewania, co spowodowałoby konieczność poniesienia nieracjonalnych i nieefektywnych kosztów. Z uwagi na powyższe i obowiązujące Warunki*

³⁴ Podane liczby w wystąpieniu różnią się nieznacznie od podanych w ww. zestawieniach, gdyż pomyłkowo ujęto w nich jeden budynek, który został sprzedany w 2014 r. i dwa budynki sprzedane w 2015 r.

Techniczne, oraz nacisk na ograniczenie niskiej emisji konieczna jest pilna budowa nowych mieszkań w celu dokonania przesiedlenia najemców i wykonania zaplanowanych rozbiórek budynków.

(dowód: akta kontroli str. 94-95, 100-127, 420)

W protokołach kontroli okresowej (rocznej) 12 z nich (z 2015 r.) stan techniczny każdego z poszczególnych elementów tych budynków (pokrycie dachowe, kominy, rynny, rury spustowe, stolarka okienna, stolarka drzwiowa), oceniono jako dobry, a w jednym (budynek przy ul. Jabłoniowej 6) oceniono jako dostateczny, natomiast stan techniczny instalacji (wodociągowej i kanalizacyjnej) i przewodów kominowych oceniono we wszystkich 13 budynkach jako dobry. W latach 2015-2018, w ww. 13 budynkach, a także trzech innych nie dokonywano żadnych remontów, w wyniku czego stan techniczny ww. poszczególnych elementów budynku, zgodnie z protokołem kontroli okresowej (rocznej) z 2017 r. uległ pogorszeniu:

- z dobrego w 2015 r. na nieodpowiedni w 2017 r. w 10 budynkach (ul. Chrobrego 13, ul. Janiego 57, ul. Janiego 57A, ul. Janiego 57B, ul. Karola Miarki 1, ul. Karola Miarki 3, ul. Raclawicka 4, ul. Żwirowa 32A, ul. Żwirowa 32B, ul. Żwirowa 32C),
 - z dobrego w 2015 r. na średni w 2017 r. w 5 budynkach (ul. Cmentarna 9, ul. Długosza 4, ul. Gliwicka 44, ul. Mikołowska 31, Przemysłowa 14),
 - z dobrego w 2015 r. na dostateczny w 2017 r. w 1 budynku (ul. Karola Miarki 18).
- (dowód: akta kontroli str. 394-399)

3.8. W wyniku oględzin przeprowadzonych w toku kontroli w czterech wybranych budynkach wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Miasta, w tym w dwóch o niskim standardzie oraz w dwóch o wysokim standardzie, stwierdzono, że:

- budynki o niskim standardzie (przy ul. Janiego 57A i 57B) posiadały jedną kondygnację nadziemną, nie były podpiwniczone (baraki), w obejściu składowane były przedmioty zgromadzone przez mieszkańców, na elewacji widoczne były ubytki tynku na skutek zawilgocenia ścian, budynki wyposażone były w instalację elektryczną, wod.-kan, w obydwu znajdowała się wspólna toaleta na korytarzu z dostępem wyłącznie do zimnej wody, w jednym było 16 mieszkań (z tego 15 zamieszkałych), w drugim zamieszkałe były wszystkie 13 mieszkań, mieszkania składały się z jednego pokoju o powierzchni użytkowej 11 m² - 12 m² (część z nich stanowiła lokale socjalne i pomieszczenia tymczasowe). Budynki wyposażone były w węglowe piece kuchenne, którymi pomieszczenia były również ogrzewane, do budynków doprowadzona była instalacja elektryczna oraz kabel telefoniczny a na dachu anteny operatorów telewizji cyfrowej (zainstalowane indywidualnie przez najemców lokali). W korytarzu ściany były mocno zabrudzone, na suficie i ścianach widoczne były ślady zalania, zawilgocenia łącznie z pleśnią, na ścianach znajdowały się gniazda jaskółek, istniało w nich zatem zagrożenie dla higieny i zdrowia użytkowników, w szczególności w wyniku występowania wilgoci w elementach budowlanych lub na ich powierzchniach (co szczegółowo opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”),
- budynki o wysokim standardzie (przy ul. Wolnej 14 i 16) były dwukondygnacyjne, po remoncie generalnym, który przeprowadzono w latach 2016–2017 (polegającym na remoncie dachu budynków, wymianie podłóg, posadzek, izolacji fundamentów, wymianie drzwi i okien, budowie nowych instalacji wodno-kanalizacyjnych, dociepleniu ścian budynków, wykonaniu centralnego ogrzewania etażowego – gazowego). Powstało w nich 16 nowych lokali socjalnych (po osiem mieszkań o powierzchni użytkowej średnio 30 m²),

wyposażonych w łazienki z nowymi umywalkami, toaletami, kabinami prysznicowymi i możliwością podłączenia pralki, w kuchniach zamontowano zlewozmywaki i kuchenki³⁵. Pomimo przeprowadzonego niedawno remontu w piwnicy widoczne były ślady zawilgocenia ścian spowodowane najprawdopodobniej niedograniem mieszkań (niektórzy mieszkańcy nie mieli zamontowanych liczników gazu, co mogło świadczyć o tym, że nie ogrzewają mieszkań).

(dowód: akta kontroli str. 661-672)

3.9. Według oceny stanu technicznego 14 zamieszkałych budynków³⁶, przeprowadzonej na zlecenie NIK przez biegłego³⁷, w przypadku trzech budynków³⁸ możliwa jest ich modernizacja i dostosowanie do wymogów obecnie obowiązującego prawa, natomiast w przypadku pozostałych 11 budynków remont jest technicznie i ekonomicznie nieuzasadniony z uwagi na to, że:

- budynki te, pochodzące sprzed 1945 r., albo nie posiadały właściwej izolacji przeciwwodnej części zagłębionych w gruncie albo uległa już ona technicznemu zużyciu, mogły też, w wyniku wpływów działalności człowieka, w tym prowadzonej eksploatacji górniczej, zmienić się warunki gruntowo-wodne, na odmienne niż te, w których przedmiotowe budynki były wznoszone,
- zaprawy wapienne na skutek starzenia się z czasem (wietrzenia) stały się porowate i mają zdolności silnego kapilarnego podciągania wody, stąd obecne, stwierdzone w tych budynkach silne zawilgocenia murów fundamentowych, ścian parteru i posadzek na gruncie,
- uległy też znacznej destrukcji stropy Kleina, na wszystkich obejrzanych belkach stwierdzono znaczne uszkodzenia korozyjne, stropy takie nadają się jedynie do wymiany, można je wzmacniać, ale jedynie doraźnie,
- aby usunąć zawilgocenia z fragmentów konstrukcji budynków, konieczne byłoby osuszenie murów, wymiana drewnianych elementów podłóg na gruncie, wykonanie pełnej izolacji fundamentów, murów fundamentowych, piwnic i posadzek,
- budynków tych nie da się doraźnie naprawić, bez usunięcia przyczyn zawilgocenia, często zastosowanie współczesnych materiałów do napraw (np. zaprawy cementowe, powłoki malarskie ze spoiwem organicznym) powoduje szybszą destrukcję tych budynków, możliwa jest jedynie doraźna, krótkotrwała naprawa pokrycia dachów, rynien i obróbek blacharskich i skierowanie wód powierzchniowych od zalewanych budynków,
- wszystkie budynki nie spełniały wymagań technicznych określonych obowiązującym obecnie prawem, min. w zakresie wentylacji, ochrony cieplnej, uzyskania ciepłej wody i warunków pożarowych. Trwałość takich obiektów, bez kapitalnego remontu, określana jest na podstawie długoletnich doświadczeń na 80 do max. 100 lat.

Biegły stwierdził również, że we wszystkich ww. 14 budynkach istnieje zagrożenie dla życia i zdrowia oraz że budynki te należy w trybie pilnym wyłączyć

³⁵ Stan wyposażenia mieszkań ustalono na podstawie oświadczenia osoby uczestniczącej w oględzinach.

³⁶ Z badanej próby obejmującej 27 budynków: ul. Chrobrego 13, ul. Cmentarna 9, ul. Jabłoniowa 6, ul. Janiego 57, ul. Janiego 57A, ul. Janiego 57B, ul. Miarki 1, ul. Miarki 3, ul. Miarki 18, ul. Przemysłowa 14, ul. Raclawicka 4, ul. Żwirowa 32A, ul. Żwirowa 32B, ul. Żwirowa 32C.

³⁷ Uprawnionego rzeczoznawcę budowlanego w specjalności konstrukcyjno-budowlanej obejmującej projektowanie i kierowanie robotami budowlanymi w zakresie rozwiązań konstrukcyjnych obiektów budowlanych.

³⁸ Ul. Żwirowa 32A, ul. Żwirowa 32B i ul. Żwirowa 32C.

z użytkowania, natomiast do czasu wyłączenia z użytkowania tych budynków należy przede wszystkim ograniczyć przyczyny istniejących zagrożeń, czyli:

- we wszystkich budynkach naprawić istniejące przecieki w poszyciu dachu,
- we wszystkich budynkach skontrolować odpływy z rur spustowych i wszędzie tam, gdzie woda jest odprowadzana po terenie przedłużyć odpływy z rur spustowych i ukształtować spadki terenu od budynku, aby woda opadowa nie spływała w stronę ścian;
- we wszystkich budynkach dokonać przeglądu instalacji zasilanych gazem z butli, można nie usuwać butli jedynie z tych mieszkań, w których jest odpowiednia wentylacja lub jest możliwe wykonanie dodatkowej wentylacji_wymaganej w obiektach, w których użytkuje się urządzenia zasilane gazem płynnym; taki przegląd powinna wykonać osoba posiadająca odpowiednie uprawnienia (do kontroli urządzeń i instalacji gazowych),
- w budynkach i mieszkaniach, gdzie wentylacja mieszkań odbywa się przez przebicie w ścianach, w okresie zimowym należy kontrolować czy mieszkańcy nie zatykają istniejących nawiewów i wywiewów do pomieszczeń mieszkalnych, są to wszystkie budynki przy ul. Janiego i ul. Żwirowej oraz poszczególne mieszkania w pozostałych przeglądanych budynkach (należy zinwentaryzować te mieszkania);
- wszystkie mieszkania w budynkach objętych przeglądem należy wyposażać w czujniki czadu w sposób uniemożliwiający ich zdemontowanie przez najemców;
- we wszystkich mieszkaniach przed okresem zimowym należy sprawdzić prawidłowość podłączenia i szczelność pieców grzewczych i kuchni węglowych do przewodów dymowych.

Dalsze ustalenia w tym zakresie opisano niżej, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.
(dowód: akta kontroli str. 673-902)

3.10. W okresie objętym kontrolą do ZGM wpłynęły dwie skargi w sprawie przenikliwego zimna w mieszkaniu i problemów z jego ogrzaniem (prośby o docieplenie mieszkania)³⁹. Wnioskodawcy uzasadniali wnioski o docieplenie mieszkań przy ul. Patriotów 14a i 12c ich położeniem w narożnych częściach budynków oraz usytuowaniem na filarach, co powodowało wychładzanie mieszkań od podłogi. Rada Dzielnicy poparła prośby lokatorów, wobec czego docieplenie wyżej wymienionych mieszkań zostało ujęte w planie remontów na 2016 r. i wykonane.

(dowód: akta kontroli str. 903-910)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą zaniechano utrzymywania 14 obiektów budowlanych⁴⁰ w należytym stanie technicznym i estetycznym, dopuszczając do nadmiernego pogorszenia ich właściwości użytkowych i sprawności technicznej, czym naruszono art. 5 ust. 2 ustawy Prawo budowlane, w sytuacji gdy budynki te mogły zagrażać bezpieczeństwu życia i zdrowia osób w nich mieszkających.

³⁹ Pisma wpłynęły do ZGM 25.03.2015 r. – odpowiedzi udzielono 13.04.2015 r.

⁴⁰ Ul. Chrobrego 13, ul. Cmentarna 9, ul. Jabłoniowa 6, ul. Janiego 57, ul. Janiego 57A, ul. Janiego 57B, ul. Miarki 1, ul. Miarki 3, ul. Miarki 18, ul. Przemysłowa 14, ul. Raclawicka 4, ul. Żwirowa 32A, ul. Żwirowa 32B, ul. Żwirowa 32C

Każdy z ww. budynków był zamieszkały, wg stanu na 2 sierpnia 2018 r. zamieszkiwały w nich łącznie 144 osoby.

Z oceny stanu technicznego (wniosków końcowych) przeprowadzonej na zlecenie NIK przez biegłego wynikało, że 11 spośród ww. budynków było w złym stanie technicznym, nie posiadały one odpowiednich zabezpieczeń przeciwpożarowych konstrukcji i dróg ewakuacyjnych, może w nich dojść do awarii czy nawet katastrofy budowlanej, a także pożaru, zagrażających zdrowiu czy życiu przebywających w nich ludzi, istnieje w nich zagrożenie: nośności i stateczności konstrukcji, bezpieczeństwa pożarowego, bezpieczeństwa użytkowania i dostępności obiektów, oszczędności energii i izolacyjności cieplnej (podstawowych wymagań dotyczących obiektów budowlanych, określonych w art. 5 ust. 1 pkt 1, litery: a, b, d i f ustawy Prawo budowlane).

Z ww. oceny stanu technicznego wynikało również, że we wszystkich 14 budynkach istniało zagrożenie dla higieny i zdrowia użytkowników lub sąsiadów, w szczególności w wyniku:

- nieprawidłowego usuwania dymu i spalin oraz nieczystości i odpadów w postaci stałej lub ciekłej,
- występowania wilgoci w elementach budowlanych lub na ich powierzchniach,
- niekontrolowanej infiltracji powietrza zewnętrznego,

czym naruszono §309 pkt 5-7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁴¹.

(dowód: akta kontroli str. 897-900, 942-943)

Przyczynami zaniechania remontów w ww. 14 budynkach i w konsekwencji pogorszenia ich stanu technicznego, wg Dyrektora były: brak odpowiednich środków finansowych, nieopłacalność remontu budynków w związku z koniecznością przystosowania ich do obowiązujących przepisów oraz konieczność budowy nowych mieszkań.

Dyrektor ZGM wyjaśnił też, że *podejmowano działania zmierzające do wysiedlenia lokatorów zamieszkujących ww. budynki do lokali zamiennych o podobnym standardzie, odbywało się to w ramach posiadanych możliwości oraz z uwzględnieniem wymogów określonych w ustawie o mieszkaniowym zasobie gminy (zgodnie z którymi lokal zamienny to lokal znajdujący się w tej samej miejscowości, w której jest położony lokal dotychczasowy, wyposażony w co najmniej takie urządzenia techniczne, w jakie był wyposażony lokal używany dotychczas, o powierzchni pokoi takiej jak w lokalu dotychczas używanym; warunek ten uznaje się za spełniony, jeżeli na członka gospodarstwa domowego przypada 10 m² powierzchni łącznej pokoi, a w wypadku gospodarstwa jednoosobowego – 20 m² tej powierzchni).*

(dowód: akta kontroli str. 419-420)

W toku kontroli poinformowano Dyrektora, stosownie do art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴², o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego. Odrębnymi pismami poinformowano o powyższym również Prezydenta Miasta Rybnika oraz Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Rybnika.

(dowód: akta kontroli str. 911, 914)

⁴¹ J.t. Dz. U. z 2015 r., poz. 1422., zwane dalej rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

⁴² Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., zwanej dalej *ustawą o NIK*.

W odpowiedzi na powyższe – po zapoznaniu się z treścią ww. opinii biegłego, Dyrektor stwierdził, że *stan techniczny wskazany w niniejszym opracowaniu odpowiada rzeczywistości* i dlatego też polecił uprawnionym inżynierom dokonanie ponownej kontroli ww. budynków. Dyrektor zgłosił równocześnie zastrzeżenia do wniosków zawartych w opinii, podając m.in. że:

Na uwagę zasługuje fakt, że Ekspert w swoim opracowaniu określa stan większości budynków słowami „Konstrukcja obiektu jest również w złym stanie technicznym, ale w trakcie oględzin nie stwierdzono bezpośredniego zagrożenia dla życia i zdrowia”, co świadczy o braku konieczności pilnego wysiedlania budynków. Konkluzje te stoją w sprzeczności z wnioskami końcowymi Opracowania.

Jego zdaniem - w oparciu o ocenę uprawnionych inżynierów pracujących na rzecz ZGM (inspektorów nadzoru przeprowadzających kontrole okresowe) - w ww. budynkach nie występuje zagrożenie życia lub zdrowia lokatorów, a sprawozdanie biegłego dość *machinalnie traktuje pojęcie zagrożenia bezpieczeństwa życia lub zdrowia. W przypadku stwierdzenia zarysowań elementów konstrukcyjnych stan budynku określa się w nim jako zagrażający życiu lub zdrowiu.*

(dowód: akta kontroli str. 912- 913)

NIK nie podziela ww. wyjaśnień Dyrektora. Konkluzje zawarte w sprawozdaniu biegłego po przeprowadzeniu oględzin każdego budynku nie stoją w sprzeczności z wnioskami końcowymi i w sposób oczywisty wynika z nich zagrożenie katastrofą budowlaną (zawalenie się konstrukcji dachu i/lub stropów) w przypadku 11 budynków. Faktycznie bowiem biegły stwierdził, że:

- „Konstrukcja obiektu jest również w złym stanie technicznym, zagrożone awarią są ściany, stropy i dach. Zawilgocenia ścian w strefie podporowej stropów może skutkować ich znacznym uszkodzeniem, które jest niewidoczne bez wykonania odkrywek miejsc oparcia belek drewnianych na ścianach. W tym obiekcie może dojść do awarii czy nawet katastrofy budowlanej (zawalenie się konstrukcji dachu czy stropów)” – w przypadku 5 budynków⁴³,
- „Konstrukcja obiektu jest również w złym stanie technicznym, ale w trakcie oględzin nie stwierdzono bezpośredniego zagrożenia dla życia i zdrowia. Jednak dalsze utrzymywanie takiego stanu obiektu może doprowadzić do awarii czy nawet katastrofy budowlanej” - w przypadku 6 budynków⁴⁴, w nawiasie podano też rodzaj takiej katastrofy: „zawalenie się konstrukcji dachu” w przypadku każdego z ww. budynków oraz: dodatkowo: „osunięcie fragmentu ściany” (w przypadku budynku przy ul. Janiego 57) i „zawalenie się stropu” (w przypadku budynków przy ul. Miarki 3 i Miarki 18).

(dowód: akta kontroli str. 710, 720, 729, 737, 757, 767, 784, 846, 868, 878, 896)

W świetle cytowanych wyżej zapisów opinii biegłego, NIK nie uznaje za wiarygodne zapewnień inspektorów nadzoru w ZGM, że w ww. budynkach nie występuje zagrożenie życia lub zdrowia lokatorów. Tym bardziej, że te same osoby w sposób nierzetelny dokumentowały w kolejnych latach kontrole okresowe ww. budynków, co opisano szczegółowo poniżej. Ponadto NIK zwraca uwagę, że w budżecie były zaplanowane środki na remonty w kwocie wyższej niż wydatkowano (opis szczegółowy na str. 9-10 wystąpienia).

2. Nierzetelnie dokumentowano kontrole roczne budynków zasobu mieszkaniowego Miasta. W przypadku 10 budynków - w sporządzanych przez pracowników ZGM

⁴³ Ul. Chrobrego 13, ul. Cmentarna 9, ul. Jabłoniowa 6, ul. Przemysłowa 14, ul. Raclawicka 4.

⁴⁴ Ul. Janiego 57, ul. Janiego 57A, ul. Janiego 57B, ul. Miarki 1, ul. Miarki 3, ul. Miarki 18.

protokołach z kontroli rocznych - przynajmniej w jednym dla każdego budynku - z lat 2015-2017⁴⁵ oceniono stan poszczególnych elementów budynku (pokrycie dachowe, kominy, rynny, rury spustowe, stolarka okienna, stolarka drzwiowa) jako „nieodpowiedni”. Poza ww. oceną nie podano żadnych szczegółów dot. stanu poszczególnych elementów budynku, co w związku z faktem niewydania też żadnych zaleceń co do ich ewentualnego remontu, nie pozwalało stwierdzić w jak poważnym stanie te elementy się znajdowały (w szczególności czy nie zagrażały bezpieczeństwu osób mieszkających w tych budynkach). W treści ww. protokołów kontroli w punkcie „Wnioski komisji” wpisywano: „Brak uwag” lub nic nie wpisywano. Protokoły te były sporządzane przez dwie osoby: inspektora nadzoru w Dziale Technicznym ZGM posiadającego odpowiednie uprawnienia budowlane (trzy różne osoby, w przypadku różnych budynków) oraz przez Zastępcę Kierownika Administracji Domów Mieszkalnych nr 1 ds. Technicznych w ZGM⁴⁶.

(dowód: akta kontroli str. 428-429, 484-487, 493-496, 502-503, 509-510, 517-518, 551-552, 625-628, 635-638, 644-647)

Dwóch spośród ww. inspektorów nadzoru⁴⁷ wyjaśniło, że w ZGM nie istniały oficjalnie ustalone wytyczne w sprawie dokonywania ocen stanu technicznego budynków. Podczas kontroli okresowych stosowali oni „Kryteria oceny stanu technicznego elementów obiektu budowlanego oraz kryteria ustalania stopnia pilności wykonania robót budowlanych” pochodzące z materiałów szkoleniowych, które zostały przekazane do Działu Technicznego przez osobę będącą na szkoleniu w sprawie prowadzenia ksiąg obiektu budowlanego. Skala ocen obejmowała pięć kategorii: dobry, zadowalający, średni, nieodpowiedni i zły. Ocenienie stanu technicznego danego elementu budynku jako „nieodpowiedni” wg tych kryteriów oznaczało zużycie tego elementu w 51% - 70% oraz, że „w elementach obiektu występują znaczne ubytki, które mogą zagrażać bezpieczeństwu użytkowania, cechy i własności wbudowanych materiałów i urządzeń utraciły swoje pierwotne właściwości. Wymagane jest wykonanie remontu kapitalnego czyli remontu polegającego na wymianie wielu elementów obiektu”.

Jeden z inspektorów nadzoru⁴⁸ wyjaśnił też, że jeżeli wszystkie oceniane elementy budynku były w stanie nieodpowiednim, należało podjąć decyzję albo o remoncie kapitalnym, albo o rozbiórce budynku. Nie potrafił odpowiedzieć dlaczego w sporządzonych i podpisanych przez siebie protokołach z kontroli rocznych ww. budynków nie podał żadnych szczegółów co do stanu ich zużycia, ani nie zawarł uwag jakie remonty należy wykonać i w jakim czasie. Wyjaśnił, że nie mógł w protokołach wpisać wniosków o przeprowadzenie natychmiastowego remontu lub rozbiórki, gdyż wiązało się to ze znalezieniem środków finansowych na te czynności, a często nie było to możliwe w danym roku budżetowym. Pewnym ograniczeniem w tym zakresie była też jego zależność służbowa.

⁴⁵ Protokoły z kontroli przeprowadzonej w 2017 r. w budynkach: ul. Chrobrego 13, ul. Janiego 57B, ul. Miarki 1, ul. Miarki 3, ul. Raclawicka 4 i protokoły z kontroli przeprowadzonych w latach 2016-2017 w budynkach: ul. Janiego 57, ul. Janiego 57A, ul. Żwirowa 32A, ul. Żwirowa 32B, ul. Żwirowa 32C.

⁴⁶ Zwanego dalej Zastępcą Kierownika ADM1.

⁴⁷ Trzeci inspektor nadzoru, przeprowadzający kontrole w budynkach przy ul.: Chrobrego 13, Żwirowa 32A (2016-2017), Żwirowa 32B (2016-2017), Żwirowa 32C (2016-2017) w czasie kontroli NIK przebywał na urlopie wypoczynkowym oraz na zwolnieniu lekarskim.

⁴⁸ Przeprowadzający kontrole w budynkach przy ul. Janiego 57 (lata 2016-2017), Janiego 57A (lata 2016-2017), Janiego 57B (2017 r.), Raclawicka 4 (2017 r.), Zamkowa 4 (2016 r.).

Drugi z inspektorów nadzoru⁴⁹ wyjaśnił, że określenie w protokołach z ww. kontroli, iż stan danego elementu jest „nieodpowiedni” oznacza, że wymaga on wymiany bądź kompleksowej naprawy, ale nie zagraża jeszcze bezpieczeństwu mieszkańców (takie zagrożenie istnieje w przypadku, gdy stan tego elementu będzie określony jako „zły”). Wyjaśnił, że nie podał żadnych szczegółów co do stanu zużycia poszczególnych elementów budynku, ani nie zawarł uwag jakie remonty należy wykonać i w jakim czasie, gdyż miał świadomość, że budynki te były przeznaczone do rozbioru (o czym dowiedział się z listy budynków przeznaczonych do rozbioru opracowanej przez ówczesnego pełnomocnika Prezydenta Miasta Rybnika ds. inwestycji i gospodarki przestrzennej, której jednak już nie posiadał), więc wykonywanie w nich remontów byłoby bezzasadne, budynki te wymagałyby remontu kapitalnego i dostosowania ich do aktualnych warunków technicznych i zgodności z ustawą Prawo budowlane, natomiast byłoby to nieopłacalne.

Obaj ww. inspektorzy zeznali, że według ich wiedzy i doświadczenia w latach 2015-2018 nie istniało oraz obecnie nie istnieje zagrożenie dla bezpieczeństwa osób mieszkających w ww. budynkach. Pierwszy przyznał jednak, że takie zagrożenie może wystąpić, jeżeli ten stan nieodpowiedni będzie trwał przez następne lata. Żaden z ww. protokołów kontroli okresowych nie został przesłany do organu nadzoru budowlanego, gdyż zdaniem inspektorów nadzoru obowiązek ich przesłania do organu nadzoru istniał w przypadku dokonania oceny stanu technicznego jako „zły”.

(dowód: akta kontroli str. 165-166, 917-918, 938)

Zastępca Kierownika ADM1, który podpisał się jako członek komisji w protokołach z tych kontroli, wyjaśnił, że decyzję o tym jak ocenić stan techniczny poszczególnych elementów budynku: pokrycie dachowe, kominy, rynny, rury spustowe, stolarka okienna, stolarka drzwiowa, instalacje (na: dobry, średni, dostateczny, nieodpowiedni lub zły) podejmował uczestniczący w kontrolach okresowych inspektor nadzoru posiadający odpowiednie uprawnienia budowlane, natomiast on sam brał udział w tych kontrolach jako uczestnik wyznaczony przez przełożonego.

Wyjaśnił też, że w ww. protokołach nie wpisano żadnych zaleceń czy uwag, ponieważ jego zdaniem w rubryce „Wnioski komisji” należy wpisywać wyłącznie usterki powodujące zagrożenie dla życia i zdrowia osób zamieszkujących w tych budynkach i osób trzecich, a w przypadku tych budynków, wg jego oceny, nie było takiego zagrożenia.

(dowód: akta kontroli str. 919-920)

NIK nie podziela wyjaśnień złożonych przez inspektorów nadzoru. Skoro bowiem przeprowadzając ww. kontrole okresowe stanu technicznego budynków, sami stwierdzili, że stan poszczególnych elementów był „nieodpowiedni”, co wg nich oznaczało zużycie tego elementu w 51% -70% oraz, że elementy te mogły zagrażać bezpieczeństwu użytkownika budynków i wymagane było wykonanie remontu kapitalnego, powinni byli we wnioskach z tych kontroli wpisać zalecenie wykonania takiego remontu. Konieczność wpisywania zakresu robót remontowych w protokołach kontroli okresowych wynikała z §4 ust. 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych⁵⁰. Ponadto, obowiązkiem inspektorów, jako osób posiadających odpowiednie uprawnienia

⁴⁹ Przeprowadzający kontrole w 2017 r. w budynkach przy ul. Miarki 1 i ul. Miarki 3.

⁵⁰ Dz. U. z 1999 r., poz. 836 ze zm.

budowlane, było przeprowadzenie rzetelnej kontroli stanu technicznego budynku wraz z podaniem stwierdzonych uszkodzeń lub braków, które mogłyby spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska. Zdaniem NIK, nie stanowi w związku z tym usprawiedliwienia świadomość ograniczonych środków finansowych w budżecie, podległość służbowa, czy fakt planowania tych budynków do rozbioru. NIK nie podziela również wyjaśnień Zastępcy Kierownika ADM1, że w protokołach kontroli należy wpisywać wyłącznie usterki powodujące zagrożenie dla życia i zdrowia osób zamieszkujących w tych budynkach i osób trzecich, co sugeruje, że inne można pominąć. Niewyszczególnienie ww. uszkodzeń lub braków w protokołach okresowych kontroli powoduje, iż właściciel lub zarządca obiektu budowlanego, nie otrzymuje odpowiednich dokumentów i informacji o konieczności wykonania spoczywających na nim obowiązków w zakresie napraw, określonych w art. 70 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, a w szczególności dotyczących usunięcia stwierdzonych uszkodzeń oraz uzupełnienia braków, które mogłyby spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska m.in. takich jak: katastrofa budowlana, pożar, wybuch, porażenie prądem elektrycznym albo zatrucie gazem.

3. Nie usunięto uszkodzeń przewodów kominowych – w czasie lub bezpośrednio po przeprowadzonej kontroli - odnotowanych w protokołach kontroli rocznych stanu technicznego, czym naruszono art. 70 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Zgodnie z tym przepisem, zarządca obiektu budowlanego, na którym spoczywają obowiązki w zakresie napraw określone w przepisach odrębnych bądź umowach, jest obowiązany w czasie lub bezpośrednio po przeprowadzonej kontroli, usunąć stwierdzone uszkodzenia oraz uzupełnić braki, które mogłyby spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska, a w szczególności katastrofę budowlaną, pożar, wybuch, porażenie prądem elektrycznym albo zatrucie gazem. Do dnia kontroli NIK, tj. 31 sierpnia 2018 r.:

- nie naprawiono uszkodzeń przewodów kominowych ponad dachem w budynku przy ul. Miarki 18 (zalecenie takie było odnotowane w protokole kontroli rocznej stanu technicznego przewodów kominowych z kwietnia 2017 r.),
- nie otynkowano ani nie przemurowano kominów ponad dachem w budynku przy ul. Rudzkiej 409 (zalecenie w protokole kontroli rocznej stanu technicznego przewodów kominowych z czerwca 2017 r.). Firmie zewnętrznej zlecono wykonanie remontu ław i stopni kominarskich (które również wynikały z ww. kontroli), jednak nie dokonywała ona otynkowania ani przemurowania kominów,
- kratki z przewodów kominowych nad dachem w budynkach ul. Wolna 14 i ul. Wolna 16 usunięto dopiero w maju lub czerwcu 2018 r., mimo że było to zaleceniem w protokołach kontroli rocznych stanu technicznego przewodów kominowych od 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 523, 560, 581-583, 594-596, 690, 692, 746, 846, 878, 925-937)

Osobą odpowiedzialną za ww. zaniechania był Zastępca Kierownika ADM1, który nie potrafił odpowiedzieć czy zostały otynkowane lub przemurowane kominy ponad dachem w budynku przy ul. Rudzkiej 409, wyjaśnił tylko, że *pracownicy ZGM nie wykonywali tych robót z uwagi na skośny dach.*

Odnosnie pozostałych robót wyjaśnił, że:

- *uszkodzenia przewodów kominowych nad dachem w budynku przy ul. Miarki 18 nie zostały usunięte, ponieważ przewód w kominie odprowadzający spaliny schodzi do mieszkania, które obecnie jest niezamieszkałe, a budynek jest przewidziany do rozbioru i sukcesywnie są z tego budynku wysiedlani lokatorzy,*

- kratki w przewodach kominowych nad dachem w budynkach przy ul. Wolnej 14 i Wolnej 16 zostały zamontowane przez wykonawcę remontu kapitalnego tych obiektów, dokonujący wówczas odbioru budynku (po zakończonym remoncie) mistrz kominarski nie zakwestionował ww. kratek. W związku z faktem, że zalecenia ich usunięcia zawarto w protokołach kontroli rocznych stanu technicznego przewodów kominowych za lata 2016-2018 przez innego mistrza kominarskiego, kratki zostały usunięte przez pracowników ZGM na jego polecenie pod koniec maja lub na początku czerwca 2018 r. Nie wykonywano tego wcześniej ponieważ budynek był objęty gwarancją i nie można było dokonywać żadnych zmian w budynku. Usunięcie tych kratek nie zostało potwierdzone na piśmie, sprawdziłem ich wykonanie osobiście.

(dowód: akta kontroli str. 919-920)

NIK nie podziela ww. wyjaśnień, bowiem obowiązek usunięcia przez zarządcę w czasie lub bezpośrednio po przeprowadzonej kontroli - stwierdzonych uszkodzeń lub braków wynika wprost z art. 70 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Zaniechanie wykonania tego obowiązku nie może być usprawiedliwiony faktem, że budynek jest przewidziany do rozbiórki, ani też faktem, że budynek był objęty gwarancją i nie można było dokonywać w nim żadnych zmian. W pierwszym przypadku nadal bowiem budynek był zamieszkały, więc uszkodzony przewód kominowy mógł stanowić zagrożenie dla mieszkańców budynku, niezależnie od tego, który lokal w tym budynku oni zajmowali. W drugim przypadku natomiast usunięcie kratek było konieczne, gdyż z ustaleń kontroli wynikało, że objęte kontrolą przewody kominowe oraz inne elementy urządzeń kominowych nie odpowiadały przepisom, mogły stwarzać zagrożenie bezpieczeństwa ludzi i mienia. W związku z powyższym fakt objęcia budynku gwarancją nie stanowił przeszkody dla usunięcia tego zagrożenia.

4. W ZGM nie wyegzekwowano usunięcia przez lokatorów zamieszkujących część z budynków zasobu, butli na gaz płynny wykorzystywanych do zasilania kuchni gazowych, pomimo adnotacji o stanie zagrażającym zdrowiu i życiu lokatorów zamieszczonych w protokołach z okresowej kontroli przewodów kominowych w poszczególnych mieszkaniach⁵¹, czym naruszono art. 70 ust. 1 ustawy Prawo budowlane.

Ponadto, w żadnym z wymienionych wyżej budynków, jak i w kolejnych sześciu budynkach⁵² w latach 2015-2018 nie poddawano kontroli prawidłowości użytkowania i stanu technicznego instalacji gazowych w mieszkaniach, o której mowa w art. 62 ust. 1 lit. c ustawy Prawo budowlane pomimo, że pracownicy ZGM dysponowali protokołami z okresowej kontroli przewodów kominowych, z treści których wynikało, że lokatorzy korzystają z kuchenek gazowych zasilanych z butli na gaz płynny.

(dowód: akta kontroli str. 424-425, 431-432, 475-476, 505-506, 512-513, 521, 542-543, 548, 621-622, 630-631, 640-641, 688-701)

Dyrektor wyjaśnił w tej sprawie, że ww. budynki nie posiadają instalacji gazu ziemnego, wobec czego nie ma obowiązku zapewnienia wentylacji pomieszczeń, a ewentualne butle gazowe zlokalizowane w poszczególnych mieszkaniach nie stanowią wyposażenia przekazywanego przez ZGM i są użytkowane przez lokatorów bez zgody zarządcy w sposób nielegalny. ZGM prowadził działania

⁵¹ Zlokalizowanych w budynkach położonych przy ul. Cmentarnej 9, ul. Miarki 1, ul. Miarki 3, ul. Miarki 18, ul. Przemysłowej 14.

⁵² We wszystkich wymienionych wyżej oraz sześciu kolejnych: ul. Chrobrego 13, ul. Jabłoniowa 6, ul. Raclawicka 4, ul. Żwirowa 32A, ul. Żwirowa 32B, ul. Żwirowa 32C

w kierunku wykluczenia użytkowania butli gazowych przez lokatorów, które polegały na wysłaniu pism z wezwaniem do usunięcia butli z budynku.

(dowód: akta kontroli str. 941)

NIK uważa za niewystarczające działania podejmowane przez ZGM w celu doprowadzenia do usunięcia przez lokatorów ww. butli gazowych z budynków, skoro zalecenia usunięcia butli powtarzały się w protokołach z kolejnych lat sporządzanych przez osoby dokonujące przeglądów instalacji kominowych. Ponadto, niezależnie od faktu czy butle były zainstalowane w mieszkaniach za zgodą zarządcy czy bez jego zgody, zgodnie z §156 ust. 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, stanowiły one instalację gazową⁵³. Stosowanie butli na gaz płynny jest dopuszczone prawem w budynkach niskich (do 11 m), ale ich instalacja powinna spełniać wymagania §177 ww. rozporządzenia, a instalacje te powinny być poddawane kontroli prawidłowości użytkowania i stanu technicznego jak w przypadku instalacji zasilanej gazem ziemnym na zasadach określonych w art. 62 ust. 1 lit. c ustawy Prawo budowlane.

W związku z powyższym, skoro pracownicy ZGM jako zarządcy budynków, dysponując ww. protokołami z przeglądów instalacji kominowych, mieli wiedzę, że butle gazowe były zainstalowane w budynkach, ich obowiązkiem było – niezależnie od prowadzonych działań w celu usunięcia ich z budynków - poddawanie ww. instalacji kontroli prawidłowości użytkowania i stanu technicznego zgodnie z art. 62 ust. 1 lit. c ustawy Prawo budowlane. Takie samo stanowisko w tej sprawie wyraził biegły w sporządzonej opinii dot. stanu technicznego ww. budynków.

(dowód: akta kontroli str. 899)

5. Jednego z 27 budynków objętych szczegółową kontrolą (przy ul. Hetmańskiej 7) nie poddawano – w okresie jego użytkowania - co najmniej raz na 2 lata kontroli okresowej, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego systemu ogrzewania, z uwzględnieniem efektywności energetycznej kotłów oraz dostosowania ich mocy do potrzeb użytkowych systemu ogrzewania, czym naruszono art. 23 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o charakterystyce energetycznej. Zgodnie z ww. przepisem właściciel lub zarządca budynku jest obowiązany poddać takiej kontroli budynki wyposażone w kotły opalane paliwem ciekłym lub stałym o nominalnej mocy cieplnej ponad 100 kW. Z treści sporządzonego dla tego budynku audytu energetycznego z 16 kwietnia 2018 r. (obejmującego ocenę sprawności systemu ogrzewania oraz dostosowania do potrzeb użytkowych budynku) wynika, że był on wyposażony w kocioł węglowy, którego nominalna moc cieplna wg wyjaśnień Dyrektora, wynosiła 180 KW.

Dyrektor ZGM wyjaśnił, że budynku nie poddawano kontroli okresowej, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego systemu ogrzewania, z uwagi na planowany na 2018 r. remont obejmujący m.in. modernizację systemu centralnego ogrzewania.

(dowód: akta kontroli str. 419, 470-473)

NIK zauważa, że obowiązek przeprowadzania ww. kontroli wynikał wprost z przepisów ww. ustawy i nie zwalniał z niego fakt zaplanowania remontu obejmującego modernizację systemu centralnego ogrzewania.

⁵³ Instalację gazową zasilaną gazem płynnym z indywidualnej butli, znajdującej się wewnątrz budynku, stanowi również butla gazowa, urządzenie redukcyjne przy butli, przewód z armaturą, kształtkami i innym wyposażeniem, a także urządzenie gazowe wraz z przewodami spalinowymi lub powietrzno-spalinowymi, jeżeli stanowią one element składowy urządzeń gazowych.

6. Książki obiektu budowlanego dla wszystkich 27 budynków objętych takim badaniem były prowadzone niezgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego.

Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości polegały na tym, że:

- wpisy w książce każdego z 27 obiektów dotyczących protokołów kontroli okresowych (w Tablicach nr 4 i 5) zawierały wyłącznie informację co to za dokument (protokół) i jaki to był rodzaj kontroli (stanu technicznego, przewodów kominowych, przewodów gazowych). Nie zawierały natomiast ważnych ustaleń, które powinny być zapisane w tym dokumencie (zakresu robót remontowych określonych w protokole), ani (w przypadku wszystkich lub niektórych wpisów) danych określających osobę wystawiającą dokument, czym naruszono §6 ust. 2 pkt 1 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym wpis do książki obiektu powinien zawierać dane identyfikujące dokument będący przedmiotem wpisu, określać ważne ustalenia w nim zawarte oraz dane identyfikujące osobę, która dokument wystawiła,
- w książkach sześciu obiektów⁵⁴ wpisano niewłaściwe dane dotyczące właściciela obiektu (wpisano ZGM zamiast Miasto Rybnik), czym naruszono §5 pkt 1 lit. b ww. rozporządzenia,
- w książkach pięciu obiektów⁵⁵ brak było daty założenia książki, czym naruszono §5 pkt 1 lit. f ww. rozporządzenia,
- w książkach czterech obiektów⁵⁶ nie podano danych ogólnych o obiekcie (brak było wpisów w pkt. IV. „Dane techniczne charakteryzujące obiekt”), czym naruszono §5 pkt 2 ww. rozporządzenia,
- w książkach pięciu obiektów brak było wpisów o przeprowadzonych łącznie ośmiu kontrolach okresowych stanu technicznego (ul. Andersa 15 i ul. Andersa 17 – kontrole roczne w 2017 r., ul. Wolna 14 i ul. Wolna 16 - kontrole pięcioletnie w 2016 r., ul. Zebrzydowska 31 – kontrole roczne i kontrole okresowe przewodów kominowych w latach 2016 i 2017),
- w książkach trzech obiektów brak było wpisów o przeprowadzonych w nich remontach w okresie objętym kontrolą, czym naruszono §5 pkt 4 ww. rozporządzenia (ze sprawozdań z realizacji budżetu wynikało, że w budynkach przy ul. Wolnej 14 i Wolnej 16 przeprowadzono w latach 2015-2016 remonty kapitalne, natomiast w budynku przy ul. Andersa 17 przeprowadzono w 2017 r. remont i przebudowę).

(dowód: akta kontroli str. 394-399, 423-647)

Dyrektor ZGM wyjaśnił, że ZGM nie dysponował protokołami odbioru oraz pozwoleniami na użytkowanie ww. obiektów, gdyż zostały one przejęte przez Gminę Rybnik od poprzednich właścicieli tj. KWK „Rymer” oraz Huty „Silesia”, którzy nie przekazali przedmiotowych dokumentów. Wyjaśnił ponadto, że pozostałe braki w książkach obiektów budowlanych zostaną uzupełnione.

(dowód: akta kontroli str. 925)

NIK ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

Ocena
częstkowa

⁵⁴ Ul. Długosza 4, ul. Miarki 1, ul. Miarki 3, ul. Mikołowska 31, ul. Mikołowska 31a, ul. Przemysłowa 14.

⁵⁵ Ul. Długosza 4, ul. Przemysłowa 14, ul. Wolna 14, ul. Wolna 16, ul. Zebrzydowska 31.

⁵⁶ Ul. Miarki 18, ul. Przemysłowa 14, ul. Wolna 14, ul. Wolna 16.

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli⁵⁷, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu zapewnienia bezpiecznego i prawidłowego stanu technicznego¹⁴ zamieszkałych budynków zasobu mieszkaniowego Miasta, o stanie których w toku kontroli poinformowano Dyrektora, na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK.
2. Zapewnienie bezzwłocznego usunięcia wszelkich uszkodzeń przewodów kominowych oraz butli gazowych stwarzających zagrożenie bezpieczeństwa, stwierdzonych w wyniku kontroli przewodów kominowych.
3. Zapewnienie rzetelnego przeprowadzania i dokumentowania okresowych kontroli stanu technicznego budynków zasobu mieszkaniowego Miasta.
4. Zapewnienie poddawania budynków zasobu mieszkaniowego Miasta wszystkim kontrolom prawidłowości użytkowania i stanu technicznego, wymaganym ustawą Prawo budowlane, w tym również instalacji gazowych w mieszkaniach posiadających kuchenki gazowe zasilane z butli na gaz płynny.
5. Doprowadzenie ksiąg obiektu budowlanego dla wszystkich 27 obiektów objętych kontrolą do stanu zgodnego z przepisami rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego.
6. Zapewnienie rzetelności sprawozdań z realizacji Wieloletniego Programu.

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 Katowicach.

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 wykonania uwag i wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁵⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., zwanej dalej *ustawą o NIK*.

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.

Katowice, dnia 27 września 2018 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler
Tomasz Raszka
Gł. specjalista kontroli państwowej**

.....