



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.007.01.2018

P/18/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

ul. Krakowska 28, 45-075 Opole

T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44

lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/005 – Wykonywanie przez gminy zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	1. Ewa Tomaszewska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LOP/53/2018 z dnia 13 czerwca 2018 r. 2. Celina Augustyn, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LOP/49/2018 z dnia 7 czerwca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Strzelcach Opolskich ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Goc, Burmistrz Strzelec Opolskich ² (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli³ Gmina Strzelce Opolskie⁴ prawidłowo realizowała zadania związane z gospodarowaniem komunalnym zasobem mieszkaniowym.

Rada Miejska w Strzelcach Opolskich⁵ uchwaliła *Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Strzelce Opolskie na lata 2012-2016*⁶ oraz *Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Strzelce Opolskie na lata 2017-2021*⁷. Dokumenty te zawierały wszystkie elementy określone w przepisach ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁸. Również przyjęte w Gminie zasady wynajmowania lokali należących do gminnego zasobu mieszkaniowego odpowiadały wymogom wynikającym z obowiązujących przepisów. W okresie objętym kontrolą⁹ wydatki poniesione przez Gminę na utrzymanie zasobu mieszkaniowego były wyższe od kwot zaplanowanych na ten cel zarówno w *Wieloletnim programie 2012-2016*, jak i w *Wieloletnim programie 2017-2021*. Społeczna kontrola procesu przyznawania mieszkań komunalnych była realizowana poprzez zapewnienie udziału Komisji Mieszkaniowej¹⁰ w procedurze rozpatrywania

¹ Dalej: Urząd lub UM.

² Pełnił funkcję Burmistrza w całym skontrolowanym okresie, dalej: Burmistrz.

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 Dalej: Gmina.

⁵ Dalej: Rada.

⁶ Dalej: *Wieloletni program 2012-2016*.

⁷ Dalej: *Wieloletni program 2017-2021*.

⁸ Dz. U. z 2018 r., poz. 1234, ze zm. dalej: *ustawa o mieszkaniowym zasobie gminy*.

⁹ Tj. 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.

¹⁰ Komisja stała Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich.

wniosek o zawarcie umowy najmu lokalu. Stwierdzona w wyniku kontroli nieprawidłowość dotyczyła nieprzeprowadzania rocznych kontroli stanu technicznego budynku, w którym urządzono mieszkania chronione. Burmistrz sprawował bieżący nadzór nad działalnością gminnych jednostek organizacyjnych powołanych do zarządzania komunalnym zasobem mieszkaniowym, jednak, zdaniem NIK, nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli przeprowadzonej w Gminnym Zarządzie Mienia Komunalnego w Strzelcach Opolskich¹¹ wskazują na konieczność zwiększenia nadzoru nad realizacją przez tą jednostkę zadań związanych z utrzymaniem gminnych obiektów budowlanych w sposób odpowiadający wymogom ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane*¹².

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

Gospodarowanie mieniem komunalnym Gminy Strzelce Opolskie, w tym obejmującym gminny zasób mieszkaniowy, zostało powierzone jednostce budżetowej utworzonej na podstawie uchwały nr XXVIII/240/08 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z 26 listopada 2008 r.¹³ - Gminnemu Zarządowi Mienia Komunalnego w Strzelcach Opolskich. Zgodnie z nadanym tej jednostce statutem, gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy polegało na wykonywaniu uprawnień właścicielskich, obejmujących: zapewnienie prawidłowej eksploatacji i utrzymania należytego stanu technicznego budynków, zawieranie umów o zarządzanie nieruchomością i nadzór nad pracą zarządców, wynajmowanie lokali mieszkalnych, socjalnych i pomieszczeń tymczasowych, pobieranie czynszu za najem lokali oraz prowadzenie windykacji należności z tego tytułu, prowadzenie spraw związanych ze sprzedażą lokali mieszkalnych oraz przygotowanie i aktualizację wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. (dowód: akta kontroli str. 7, 38, 61-66)

GZMK gospodarował mieniem Gminy przekazany na podstawie zarządzenia Burmistrza Strzelce Opolskie nr 282/08 z 30 grudnia 2008 r. w sprawie *upoważnienia Dyrektora Gminnego Zarządu Mienia Komunalnego w Strzelcach Opolskich do gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości*. Ponadto, na podstawie umowy z 12 stycznia 2009 r. nr GM.I-71400/1/09 zawartej ze Spółką Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych i Mieszkaniowych Sp. z o.o. w Strzelcach Opolskich¹⁴, lokale mieszkalne w budynkach stanowiących własność Gminy i budynkach należących do wspólnot mieszkaniowych z udziałem Gminy zostały oddane do zarządzania Spółce. (dowód: akta kontroli str. 69-81, 85-94)

W okresie objętym kontrolą Rada Gminy uchwaliła wieloletnie programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym: na lata 2012-2016 oraz na lata 2017-2021¹⁵. Programy te zawierały wszystkie elementy, o których mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy.

(dowód: akta kontroli str. 69-96)

¹¹ Dalej: GZMK.

¹² Dz.U. z 2018 r., poz. 1202, ze zm.

¹³ Uchwała Nr XXVIII/240/08 z dnia 26 listopada 2008 r. w sprawie zmiany uchwały nr XII/81/99 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 30 czerwca 1999 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej.

¹⁴ Właścicielem 100% udziałów w Spółce jest Gmina.

¹⁵ Uchwała Nr XXXIV/270/2017 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 31 maja 2017 r. w sprawie *Wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym Gminy Strzelce Opolskie na lata 2017-2021*.

Zgodnie z postanowieniami ww. uchwał, gospodarowanie lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Rada Miejska powierzyła GZMK. Postanowiono, że zadanie to GZMK może realizować przy pomocy swoich komórek organizacyjnych lub przy pomocy licencjonowanych zarządców oraz przedsiębiorców zatrudniających takich zarządców, wyłonionych na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*¹⁶. W treści ww. programów wyszczególniono także realizowane przez GZMK obowiązki właściciela lokali i budynków, wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, które obejmowały m.in.: planowanie inwestycji i remontów lokali mieszkalnych i budynków oraz podejmowanie czynności związanych z zawieraniem, realizacją i rozwiązywaniem umów najmu lokali mieszkalnych, w tym windykację należności czynszowych oraz podejmowanie działań w celu „uwolnienia” lokali zajmowanych bez tytułu prawnego.

(dowód: akta kontroli str. 69-96)

Zarządzanie gminnym zasobem mieszkaniowym w odniesieniu do mieszkań chronionych powierzono Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Strzelcach Opolskich¹⁷. Burmistrz ustanowił na rzecz OPS trwały zarząd w odniesieniu do części budynku przy ulicy Kardynała Wyszyńskiego 10-10a, w którym zostały utworzone mieszkania chronione¹⁸. Pozostała część tego budynku o powierzchni 1 436,78 m², w latach 2014-2017¹⁹ oraz 654,05 m², począwszy od 12 stycznia 2017 r.²⁰ została oddana w najem Strzeleckiej Spółdzielni Mieszkaniowej.

(dowód: akta kontroli str. 69-96)

Wspieranie rozwoju mieszkalnictwa zostało także ujęte w *Strategii Rozwoju Gminy Strzelce Opolskie na lata 2014-2020*²¹ w ramach strategicznego celu *Rozwój infrastruktury technicznej, gospodarczej i społecznej gminy*. Ponadto w Gminie obowiązuje od 2016 r. *Lokalny program Rewitalizacji Gminy Strzelce Opolskie na lata 2016-2022*²². Drugi z ww. dokumentów powstał w oparciu o *Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020*²³, a tym samym nie podlegał wymogowi wynikającemu z art. 21 ust. 3a ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy.

(dowód: akta kontroli str. 133-139, 363-366)

Stosownie do art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy, Rada Miejska uchwaliła²⁴ zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy²⁵. Obowiązujące w okresie objętym kontrolą *Zasady wynajmowania* zawierały wszystkie elementy wymienione w art. 21 ust. 3 ww. ustawy, w tym kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m². Burmistrzowi przyznano uprawnienie do upoważnienia

¹⁶ § 8 ust. 1 uchwały z dnia 28 listopada 2012 r. oraz § 8 ust. 1 uchwały z dnia 31 maja 2017 r.

¹⁷ § 8 ust. 3 pkt 4 uchwały z dnia 28 listopada 2012 r. oraz § 8 ust. 3 pkt 4 uchwały z dnia 31 maja 2017 r. Dalej: OPS.

¹⁸ Budynek ten tylko w części oddany został w trwały zarząd OPS (1 902,99 m²).

¹⁹ Zgodnie z § 1 ust. 1 umowy najmu z 20.01.2014 r., zawartej na okres od 12.01.2014 r. do 11.01.2017 r.

²⁰ Zgodnie z § 1 ust. 1 umowy najmu z 26.01.2017 r., zawartej na okres od 12.01.2017 r. do 31.12.2019 r.

²¹ Przyjęta uchwałą Nr XLIX/377/2014 Rady Miejskiej z dnia 30 lipca 2014 r. w sprawie przyjęcia *Strategii Rozwoju Gminy Strzelce Opolskie na lata 2014-2020*, dalej: *Strategia*.

²² Przyjęty uchwałą Nr XXVI/198/2016 Rady Miejskiej z dnia 28 września 2016 r. w sprawie przyjęcia do realizacji *Lokalnego Programu Rewitalizacji Gminy Strzelce Opolskie na lata 2016-2022*, dalej: *Program rewitalizacji*.

²³ Z 2 sierpnia 2016 r., wydane przez Ministra Rozwoju na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2016 r., poz. 217).

²⁴ Uchwała nr LI/350/02 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 27 lutego 2002 r. o zasadach wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Strzelce Opolskie oraz uchwała nr XXXIII/263/2017 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 26 kwietnia 2017 r. w sprawie określenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Strzelce Opolskie.

²⁵ Dalej: *Zasady wynajmowania*.

kierownika jednostki Gminy statutowo zobowiązanej do gospodarowania mieszkaniowym zasobem do zawierania umów najmu lokali, a także wykonywania czynności wynikających z podjętych uchwał.

(dowód: akta kontroli str. 97-118)

W treści *Zasad wynajmowania* zdefiniowano przesłankę trudnych warunków mieszkaniowych, kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy, przyjęto także kryteria pierwszeństwa zawarcia umowy najmu. W uzasadnionych przypadkach przyznano organowi wykonawczemu prawo odstąpienia od kryteriów przyjętych w uchwale, pod warunkiem pozytywnego zaopiniowania wniosku przez Komisję Mieszkaniową.

(dowód: akta kontroli str. 97-118)

Zgodnie z § 11 ust. 1 pkt 12 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu, w całym objętym kontrolą okresie, nadzór nad realizacją zadań przez GZMK, w tym nad zadaniem gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym pełnił Zastępca Burmistrza ds. społeczno-gospodarczych i promocji Gminy²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 38, 65-66)

Nadzór nad realizacją zadania gospodarowania zasobem mieszkaniowym realizowany był poprzez zapoznawanie się z treścią i przyjmowanie rocznych sprawozdań Dyrektora GZMK. W latach 2015-2017 Burmistrz ocenił pozytywnie działalność GZMK we wszystkich obszarach jego działalności, w tym w zakresie gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym. Z przedmiotowymi sprawozdaniami zapoznawała się Komisja Gospodarki Komunalnej i Majątku Gminy²⁷. Burmistrz uprawniony był także do dokonywania oceny pracy Dyrektora GZMK. W kontrolowanym okresie tego rodzaju ocena została przeprowadzona jednokrotnie, a w jej wyniku Burmistrz pozytywnie ocenił realizację przez Dyrektora GZMK powierzonych obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 63-66, 121-124, 128, 150-162)

W skontrolowanym okresie nie przeprowadzano kontroli wewnętrznej ani audytu w zakresie prawidłowości gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy przez GZMK.

(dowód: akta kontroli str. 127)

Ustalenia kontroli przeprowadzonej w GZMK w zakresie stanu technicznego objętych szczegółowym badaniem budynków zarządzanych przez tą jednostkę wykazały następujące nieprawidłowości:

- brak realizacji zaleceń wynikających z okresowych kontroli stanu technicznego, podczas gdy zgodnie z art. 61 pkt 1 w zw. z art. 5 ust. 2 *Prawa budowlanego*, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego obowiązany jest utrzymywać i użytkować go w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należyтым stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej;
- niesporządzenie świadectw energetycznej budynków, przez co nie mogły one zostać dołączone do ksiąg obiektu budowlanego, mimo obowiązków określonych w art. 3 ust. 1 ustawy z 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków²⁸ oraz art. 64 ust. 3 *Prawa budowlanego*;

²⁶ Zastępca Burmistrza.

²⁷ Protokoły nr 9/16 z 20 kwietnia 2016 r., nr 8/17 z 5 kwietnia 2017 r. oraz nr 7/18 z 4 kwietnia 2018 r.

²⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1498, ze zm.

- prowadzenie ksiąg obiektu budowlanego w sposób nieodpowiadający wymaganiom określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 592-593)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Biorąc pod uwagę opisaną wyżej nieprawidłowość dotyczącą gospodarowania przez GZMK budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy, NIK zwraca uwagę na konieczność wzmocnienia nadzoru nad działalnością jednostki organizacyjnej, której Gmina powierzyła realizację zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Gminy w zakresie przygotowania do realizacji obowiązków gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym. Gmina zapewniła opracowanie, a Rada Miejska w Strzelcach Opolskich przyjęła stosownymi uchwałami wieloletnie programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym oraz zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład tego zasobu. Stwierdzone w wyniku kontroli w GZMK nieprawidłowości wskazują jednak na ograniczoną skuteczność nadzoru nad działalnością tej jednostki.

2. Zasób i gospodarowanie mieszkaniem komunalnymi Gminy.

Opis stanu
faktycznego

Według stanu na dzień 1 stycznia 2015 r. Gmina dysponowała 743 lokalami mieszkalnymi, w tym 34 lokalami socjalnymi i 2 pomieszczeniami tymczasowymi. W latach 2015-2018 (I półrocze) liczba lokali mieszkalnych uległa zmniejszeniu do 701, tj. o 42 lokale³⁰. Liczba lokali socjalnych kształtowała się w ww. okresie na zbliżonym poziomie, tj. od 34 na początku 2015 r. do 37 na koniec 2017 r. i 33 w dniu 30 czerwca 2018 r. Według stanu na 1 stycznia 2015 r. Gmina dysponowała dwoma pomieszczeniami tymczasowymi, a ich liczba nie uległa zmianie w kontrolowanym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 340)

Gmina jest także posiadaczem pięciu nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi, które stanowią własność nieustalonych spadkobierców osób fizycznych. Dla nieruchomości tych przed 1994 r. ustanowiony był tzw. zarząd państwowy, a do zarządu tymi nieruchomościami stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny*³¹ o prowadzeniu cudzych spraw bez zlecenia.

(dowód: akta kontroli str. 240-305)

Z uwagi na szczególnie istotny problem niewystarczającej w stosunku do potrzeb liczby lokali socjalnych, począwszy od 18 maja 2007 r. Gmina na podstawie porozumienia ze Spółdzielnią Mieszkaniową w Strzelcach Opolskich wynajmuje³² mieszkania o niższym standardzie z przeznaczeniem na lokale socjalne dla osób z orzeczoną eksmisją z zasobów Spółdzielni. Zgodnie z zawartym porozumieniem, Spółdzielnia zobowiązała się do wskazywania w ramach własnego zasobu mieszkaniowego wolnych lokali mieszkalnych o standardzie zbliżonym do lokalu socjalnego, które mogłyby być wynajmowane przez Gminę w celu realizacji wyroków eksmisyjnych. Ponadto, strony ustaliły, iż Spółdzielnia będzie sporządzała wykazy

²⁹ Dz. U. z 2003 r., Nr 120, poz. 1134.

³⁰ W tym: o 5 w 2015 r. (738 wg stanu na 31 grudnia 2015 r.), o 9 w 2016 r. (729 wg stanu na 31 grudnia 2016 r.), o 21 w 2017 r. (708 wg stanu na 31 grudnia 2017 r.) oraz o 7 w 2018 r. (701 wg stanu na 30 czerwca 2018 r.).

³¹ Dz. U. z 2018 r., poz. 1025, ze zm.

³² 16 w 2015 r., 13 w 2016 r., 13 w 2017 r. oraz 10 w 2018 r.

lokali mieszkalnych zajmowanych przez osoby objęte wyrokiem orzekającym eksmisję z przyznanym prawem do lokalu socjalnego, wskazując które z tych lokali mają standard zbliżony do lokalu socjalnego, a także przygotowywała projekty umów najmu z uwzględnieniem prawa Gminy do ich podnajmu osobom z wyrokiem eksmisyjnym. Działania te służyły przede wszystkim ograniczeniu kierowanych wobec Gminy roszczeń odszkodowawczych z tytułu niedostarczenia lokalu socjalnego osobom, którym takie prawo zostało przyznane w wyroku orzekającym eksmisję.

(dowód: akta kontroli str. 240-305, 385-386, 591)

W okresie objętym kontrolą Gmina nabyła nieodpłatnie, na podstawie umowy darowizny, prawa do trzech lokali mieszkalnych, w tym jednego w 2015 r. i dwóch w 2016 r. Z zasobu mieszkaniowego Gminy w latach 2015-2018 (I półrocze) zostało sprzedanych łącznie 39 lokali mieszkalnych (w tym 4 w 2015 r., 12 w 2016 r., 18 w 2017 r. i 5 do 30 czerwca 2018 r.), tj. o 1 lokal mniej niż planowano do sprzedaży w latach 2015-2017 wg ww. wieloletnich programów³³ (10 w 2015 r., 8 w 2016 r. i 15 w 2017 r.). Z tego tytułu Gmina uzyskała dochód w łącznej wysokości 950,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 240-305, 345-350)

Wynikający z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy wymóg poddania społecznej kontroli spraw związanych z rozpatrywaniem i załatwianiem wniosków o najem lokali został zrealizowany poprzez nałożenie obowiązku przekazywania zweryfikowanych wniosków oraz projektów list osób spełniających warunki określone w uchwale właściwej Komisji Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich, tj. Komisji Mieszkaniowej. Komisji tej powierzono także rozpatrywanie uwag zgłoszonych przez zainteresowanych co do treści podanych do wiadomości publicznej list osób zakwalifikowanych do wynajmu lokali gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 303-305)

W okresie objętym kontrolą do Gminy wpłynęła³⁴ jedna skarga mieszkańca dotycząca niezrealizowanego wniosku o zmianę obecnego lokalu komunalnego na mieszkanie z centralnym ogrzewaniem, ze względu na komplikacje zdrowotne wynikające z ogrzewania węglowego. Przedmiotowa skarga została przez Radę Miejską uznana za bezzasadną. W powyższej sprawie Rada Miejska podjęła uchwałę Nr VI/131/15 z dnia 16 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 210-213)

W Gminie przyjęty został program *Twoje M*³⁵, w ramach którego przewidziano budowę na gruncie stanowiącym własność Gminy mieszkań dla osób spełniających kryteria uczestnictwa w programie³⁶. Zgodnie z przyjętymi założeniami, program miał być realizowany ze środków jego uczestników, z udziałem Gminy. Na podstawie wyników weryfikacji deklaracji osób zainteresowanych udziałem w programie opracowywano listę uczestników programu, która podlegała zaopiniowaniu przez Komisję Mieszkaniową i zatwierdzeniu przez Burmistrza. Szczegółowe prawa i obowiązki Gminy i uczestników programu regulowały umowy o uczestnictwie w programie.

(dowód: akta kontroli str. 387-401)

³³ § 6 ust. 3 *Wieloletniego programu 2012-2016* oraz § 6 *Wieloletniego programu 2017-2021*.

³⁴ Wpis o skardze umieszczony został pod poz. 2 w Rejestrze Skarg i Wniosków za 2015 r. Skarga była skierowana do Wojewody Opolskiego, który przekazał ją do rozpatrzenia przez Radę Miejską w Strzelcach Opolskich (NK.IV.1411.33.2015RG).

³⁵ Uchwała Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich nr XXXVI/277/2017 z 28 czerwca 2017 r.

³⁶ Tj. pozostawanie najemcą lokalu komunalnego, co najmniej pięcioletni okres zamieszkiwania na terenie Gminy oraz co najmniej roczny okres zatrudnienia na terenie Gminy.

W celu realizacji programu *Twoje M*, na podstawie opracowanej na zlecenie Gminy dokumentacji projektowej, w wyniku przeprowadzonego przetargu nieograniczonego 28 grudnia 2017 r. została zawarta umowa³⁷ w sprawie wykonania zadania pn. *Budowa budynku mieszkalnego wielorodzinnego w Strzelcach Opolskich, przy ulicy Bocznicowej – Program Twoje M*, z terminem realizacji określonym na 28 czerwca 2019 r. W okresie od 1 do 11 sierpnia 2017 r., w ramach pierwszego naboru uczestników programu wpłynęło 67 deklaracji, na podstawie których, po przeprowadzonej weryfikacji i jawnym losowaniu, zawarto 23 umowy. Biorąc pod uwagę, że w pierwszym etapie założono budowę 27 mieszkań, w sierpniu 2018 r. ogłoszono nabór uzupełniający na pozostałe 4 lokale mieszkalne, w ramach którego wpłynęło 9 deklaracji, które poddane zostały weryfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 402-420)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

3. Finansowe aspekty gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy

Opis stanu
faktycznego

W *Wieloletnim Programie 2012-2016* wydatki na utrzymanie mieszkaniowego zasobu Gminy³⁸ zostały zaplanowane w wysokości 2 495 tys. zł w 2015 r. oraz 2 585 tys. zł w 2016 r. Według *Wieloletniego Programu 2017-2021* na 2017 r. zaplanowano wydatki w kwocie 2 568 tys. zł, a w 2018 r. - 2 559 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 69-94)

Wydatki na utrzymanie zasobu mieszkaniowego Gminy zostały poniesione w kwocie 2 697 tys. zł w 2015 r. oraz 3 103,8 zł w 2016 r., co stanowiło odpowiednio 2,80% i 2,79% ogółu wydatków ujętych w budżetach Gminy w tych latach. W 2017 r. wydatkowano 2 797 tys. zł, a w I półroczu 2018 r. 1 424 tys. zł, tj. odpowiednio 2,24% i 1,02% ogółu wydatków budżetów Gminy na te okresy.

(dowód: akta kontroli str. 341-343)

Źródło finansowania ww. wydatków stanowiły środki z budżetu gminy, które według *Wieloletnich programów*³⁹ miały stanowić podstawowe źródło finansowania gospodarki mieszkaniowej. Gmina korzystała także z dodatkowych źródeł finansowania tego rodzaju wydatków, tj. dotacji: w 2016 r. w ramach programu *Likwidacja niskiej emisji wspierającej wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii – Kawka II na terenie miast: Opole, Strzelce Opolskie i Kluczbork*⁴⁰ oraz w 2017 r. w ramach działania 4.7 Programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”⁴¹, co odpowiadało założeniom przyjętym w ww. wieloletnich programach⁴².

(dowód: akta kontroli str. 300, 357-359)

Zgodnie ze Statutem GZMK, zadania obejmujące wypłatę odszkodowań z tytułu niedostarczenia lokalu socjalnego na podstawie wyroku sądowego, jak i windykację należności z tytułu opłat czynszowych zostały powierzone do realizacji GZMK.

(dowód: akta kontroli str. 61-66)

³⁷ Nr 14/1/ZP/2017.

³⁸ Z uwzględnieniem planów finansowych GZMK oraz OPS.

³⁹ § 9 ust. 1 *Wieloletniego programu 2012-2016* oraz *Wieloletniego programu 2017-2021*.

⁴⁰ Uzyskano z tego tytułu dofinansowanie w łącznej wysokości 148.227,60 zł.

⁴¹ Całkowity koszt realizacji zadania wynosił 1.985.623,50 zł, z czego dotacja stanowiła 976.023,75 zł.

⁴² § 9 ust. 2 *Wieloletniego programu 2012-2016*.

W celu poprawy skuteczności prowadzonych działań windykacyjnych, Gmina 29 marca 2018 r. zawarła ze Spółką Krajowy Rejestr Długów Biuro Informacji Gospodarczej S.A. umowę o współpracy w zakresie obejmującym świadczenie usług, o których mowa w ustawie z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych⁴³.

(dowód: akta kontroli str. 377-380)

Na podstawie art. 453⁴⁴ Kodeksu cywilnego, Burmistrz wprowadził możliwość spłaty zadłużenia z tytułu opłat za korzystanie z lokali mieszkalnych i socjalnych będących własnością Gminy w formie świadczenia rzeczowego⁴⁵. Zgodnie z przyjętymi zasadami, świadczenia rzeczowe na rzecz Gminy miały być realizowane na podstawie umowy, a ich wartość ustalana była jako iloczyn rzeczywistego czasu wykonywania świadczenia i stawki w wysokości 10 zł za godzinę. Zakres ww. świadczeń mógł obejmować prace porządkowe, drobne prace remontowe, naprawcze lub konserwacyjne oraz usługi wykonywane na rzecz Gminy lub GZMK. Burmistrz określił także wzór wniosku o spłatę zadłużenia w formie spełnienia świadczenia rzeczowego, który stanowił załącznik do wydanego w tym przedmiocie zarządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 381-384)

W kontrolowanym okresie do Gminy nie wpłynęły skargi dotyczące ustalania stawek czynszu najmu, jak i wypłaty odszkodowań z tytułu niedostarczenia lokalu socjalnego.

(dowód: akta kontroli str. 205-209)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

4. Wypełnianie obowiązków związanych z prowadzeniem mieszkań chronionych

Opis stanu
faktycznego

Zadanie własne Gminy z zakresu pomocy społecznej polegające na prowadzeniu mieszkań chronionych zostało powierzone Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Strzelcach Opolskich. Burmistrz ustanowił na rzecz OPS trwały zarząd w odniesieniu do części budynku przy ulicy Kardynała Wyszyńskiego 10-10a, w którym zostały utworzone mieszkania chronione⁴⁶. W związku z tym, zapewnienie wymaganych art. 62 ust. 1 pkt 1-2 Prawa budowlanego okresowych rocznych i pięcioletnich kontroli stanu technicznego elementów budynku, instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działanie czynników występujących podczas użytkowania obiektu należało do obowiązków Gminy, jako właściciela całości nieruchomości zabudowanej tym budynkiem.

(dowód: akta kontroli str. 425-429, 434-444, 524-532)

⁴³ Dz. U. z 2014 r., poz. 1015, ze zm.

⁴⁴ Zgodnie z tym przepisem, jeżeli dłużnik w celu zwolnienia się z zobowiązania spełnia za zgodą wierzyciela inne świadczenie, zobowiązanie wygasa.

⁴⁵ Zarządzenie z dnia 8 sierpnia 2014 r. nr 186/2014.

⁴⁶ Zgodnie z decyzjami Burmistrza Strzelc Opolskich: z 27 grudnia 2012 r. nr GN.IV-72244/19/12 oraz z 6 czerwca 2018 r. nr GN.IV-72244-8/18 trwały zarząd na rzecz OPS został ustanowiony na udziale wynoszącym łącznie 7.739/10.000 części działek nr: 3148/21, 3150/9, 3150/10, 3155/15 oraz 3152/21 z mapy 15 o pow. 0,3443ha, związanym z częścią budynku przy ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 10, gdzie zostały urządzone mieszkania chronione o łącznej powierzchni użytkowej 1 902,99 m².

Według stanu na 30 czerwca 2018 r. w Gminie funkcjonowało 36 mieszkań chronionych, w tym 24 dostępne od 2012 r., a pozostałe 12 - od marca 2014 r. Wynik rezultat przyjętego przez Radę Ministrów Programu kompleksowego wsparcia rodzin „Za życiem”.

(dowód: akta kontroli str. 69-96)

Szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym zostały przyjęte uchwałą Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich nr XVIII/110/2011 z 21 grudnia 2011 r., zgodnie z którą za podstawę wymiaru odpłatności przyjęto kwotę miesięcznego kosztu utrzymania mieszkania chronionego, ustalaną corocznie zarządzeniem Burmistrza. Pobyt w mieszkaniu chronionym był nieodpłatny dla osób osiągających dochody nieprzekraczające kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴⁷. W przypadku pozostałych osób opłata ta była ustalana w wysokości stanowiącej odpowiedni udział procentowy podstawy jej wymiaru (od 10% do 100%) w relacji do wysokości dochodu przekraczającego ww. kryterium dochodowe (tj. w przedziałach od 150% do 350%)⁴⁸. Do wydawania decyzji ustalających wysokość miesięcznej opłaty za pobyt w mieszkaniu chronionym upoważniono Kierownika OPS, jako działającego z upoważnienia Burmistrza. Ponadto, uchwałą Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich nr XLIII/358/2018 z 31 stycznia 2018 r. uregulowano zasady odpłatności za pobyt w mieszkaniach utworzonych w ramach Programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” (Priorytet IV Wsparcie mieszkaniowe. Działanie 4.7. Tworzenie mieszkań chronionych i mieszkań wspomaganych dla osób niepełnosprawnych).

(dowód: akta kontroli str. 430-433)

Nadzór nad realizacją zadania gospodarowania zasobem mieszkaniowym w zakresie realizowanym przez OPS sprawowany był poprzez zapoznawanie się z treścią i przyjmowanie rocznych sprawozdań Kierownika OPS. W latach 2015-2017 Burmistrz ocenił pozytywnie działalność OPS we wszystkich jej zakresach działalności, w tym również w zakresie gospodarowania mieszkaniami chronionymi. Z przedmiotowymi sprawozdaniami zapoznawały się Komisja Spraw Społecznych i Porządku Publicznego oraz Komisja Rewizyjna (we wszystkich latach sprawozdania były pozytywnie opiniowane). Ponadto Burmistrz w kontrolowanym okresie dokonał jednokrotnie oceny realizacji zadań przez Kierownika OPS, formułując w tym zakresie pozytywną ocenę.

(dowód: akta kontroli str. 545-590)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W okresie objętym kontrolą nie były przeprowadzane okresowe roczne kontrole stanu technicznego budynku przy ulicy Kardynała Wyszyńskiego 10-10a, stanowiącego własność Gminy, co naruszało wymóg art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a) *Prawa budowlanego*. Stosownie do ww. przepisu, od właściciela lub zarządcy wymaga się poddawania budynku w czasie jego użytkowania co najmniej raz w roku okresowym rocznym kontrolom stanu technicznego oraz stopnia zużycia elementów budynku.

Zgodnie z § 5 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego⁴⁹ wpisy do książki obiektu budowlanego

⁴⁷ Dz. U. z 2018 r., poz. 1508, ze zm.

⁴⁸ Najniższa wysokość opłaty w przypadku dochodów w wysokości od 100% do 150% kryterium dochodowego wynosiła 10% podstawy jej wymiaru, zaś najwyższa – w przypadku dochodów powyżej 350% kryterium dochodowego – 100% podstawy jej wymiaru.

⁴⁹ Dz. U. z 2003 r., Nr 120, poz. 1134.

obejmują protokoły kontroli oraz badań określonych w art. 62 ust. 1 i 2 ustawy *Prawo budowlane* oraz przeprowadzonych remontów i przebudowy obiektu. W treści książki obiektu budowlanego, prowadzonej dla ww. budynku nie zostały umieszczone wpisy potwierdzające przeprowadzenie kontroli stanu technicznego tego budynku w latach 2015-2017. W 2018 r. przegląd taki został przeprowadzony w trakcie kontroli NIK, w dniu 26 lipca.

(dowód: akta kontroli str. 445-523)

Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że w związku z przekazaniem ww. budynku w trwały zarząd Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Strzelcach Opolskich, byłam przekonana, że kontrole stanu technicznego tego budynku są przeprowadzane przez tę jednostkę. Ponadto, pozostałą część budynku Gmina oddała w najem Strzeleckiej Spółdzielni Socjalnej w Strzelcach Opolskich⁵⁰, a zgodnie z § 4 tych umów do obowiązków Najemcy należało prowadzenie zgodnie z obowiązującymi przepisami książek obiektów budowlanych wydanych Najemcy przez Wynajmującego. W moim przekonaniu to Najemca zobowiązany był do wykonywania rocznych przeglądów stanu technicznego tej części budynku.

(dowód: akta kontroli str. 533-534, 535-544)

NIK zauważa, że zgodnie z cyt. wyżej art. 62 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane*, obowiązek dokonywania wymienionych w tym przepisie kontroli obiektów budowlanych spoczywa przede wszystkim na jego właścicielu. Wprawdzie Gmina ustanowiła trwały zarząd na rzecz OPS, jednak wydane w tym przedmiocie decyzje dotyczyły jedynie części nieruchomości i odpowiedniej części budynku, w której zostały utworzone mieszkania chronione. Mając na względzie, że OPS nie posiadał tytułu prawnego do dysponowania całością obiektu budowlanego, brak jest podstaw do uznania tej jednostki za zarządcę w rozumieniu art. 62 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane* i przypisania za przeprowadzanie określonych w tym przepisie kontroli.

Ponadto, w katalogu obowiązków Najemcy określonych w umowach zawartych przez Gminę ze Strzelecką Spółdzielnią Socjalną ujęto wyłącznie prowadzenie książki obiektu budowlanego, podmiotowi temu nie powierzono natomiast żadnych zadań dotyczących przeprowadzania kontroli stanu technicznego budynku, o których mowa w art. 62 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane*.

W związku z powyższym, w ocenie NIK, obowiązki w tym zakresie spoczywają na Gminie jako właścicieli nieruchomości zabudowanej budynkiem, w którym znajdują się mieszkania chronione. Jak bowiem wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 października 2007 roku, sygn. akt II OSK 1310/06⁵¹, w pierwszej kolejności to na właścicieli ciążyą obowiązki wynikające z prawa budowlanego w zakresie utrzymania budynku.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵², wnosi o zapewnienie przeprowadzania rocznych

⁵⁰ Na podstawie umów z dnia 20 stycznia 2014 r. oraz z dnia 26 stycznia 2017 r.

⁵¹ LEX nr 504993.

⁵² Dz. U. z 2017 r., poz. 524, ze zm.

kontroli stanu technicznego budynku, w którym prowadzone są mieszkania chronione.

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 Opolu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Opole, dnia 27 września 2018 r.

Kontroler
Ewa Tomaszewska
Doradca prawny



.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

p.o. Dyrektora
Iwona Zyman

p.o. DYREKTORA
Delegatury NIK w Opolu



.....
podpis

