



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.007.07.2018

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, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/49/2018 z dnia 7 czerwca 2018 r. 3. Miron Rokujżo, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/74/2018 z dnia 10 lipca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-3)
Jednostka kontrolowana	Gminny Zarząd Mienia Komunalnego w Strzelcach Opolskich ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ewa Hałek, Dyrektor GZMK ² (dowód: akta kontroli str. 4, 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości³, realizację przez Gminny Zarząd Mienia Komunalnego w Strzelcach Opolskich powierzonych zadań w zakresie gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Działania podejmowane przez GZMK były zgodne z obowiązującymi przepisami oraz założeniami przyjętymi w Wieloletnich programach gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym⁴. W objętych kontrolą sprawach rzetelnie weryfikowano spełnianie przez wnioskodawców kryteriów kwalifikujących do zawarcia umowy najmu, a podejmowane w tym zakresie czynności odpowiadały wymogom określonym w *Zasadach wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Strzelce Opolskie*⁵. Stawki czynszu ustalono

¹ Dalej: GZMK lub Gminny Zarząd.

² Dyrektor GZMK od 1 lutego 2018 r. Funkcję Dyrektora w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 31 stycznia 2018 r. pełniła Maria Turewicz-Omielańczuk, dalej: Dyrektor.

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 Przyjętych uchwałami Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich: na lata 2012-2016 nr XXVIII/203/2012 z dnia 28 listopada 2012 r. oraz na lata 2017-2021 nr XXXIV/270/2017 z dnia 31 maja 2017 r., dalej: *Wieloletnie programy*.

⁵ Przyjętych uchwałami Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich: nr LI/350/02 z dnia 27 lutego 2002 r. (obowiązująca do 31 sierpnia 2017 r.) oraz nr XXXIII/263/2017 z dnia 26 kwietnia 2017 r., dalej: *Zasady wynajmowania*.

w wysokości odpowiadającej zasadom ich ustalania wynikającym z *Wieloletnich programów* i zarządzeń Burmistrza obowiązujących w latach objętych kontrolą⁶.

W kontrolowanym okresie sukcesywnie wzrastała suma zaległości z tytułu nieuregulowanych opłat za korzystanie z gminnych lokali mieszkalnych, jednak GZMK podejmował czynności windykacyjne, zgodnie z przyjętymi w tym zakresie procedurami oraz w sposób zapobiegający ich przedawnieniu. GZMK umożliwiał także spłatę zadłużenia czynszowego poprzez realizację na rzecz Gminy lub gminnych jednostek organizacyjnych świadczeń rzeczowych według zasad ustalonych przez Burmistrza.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku realizacji zaleceń wynikających z okresowych kontroli stanu technicznego, niesporządzenia świadectw energetycznych oraz prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych niezgodnie z wymogami określonymi w przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie *książki obiektu budowlanego*⁷ w odniesieniu do objętych kontrolą budynków zarządzanych przez GZMK.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zasób i gospodarowanie mieszkaniem komunalnymi gminy

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z obowiązującym w GZMK Regulaminem organizacyjnym⁸, do zadań Kierownika Referatu Gospodarki Mieszkaniowej⁹ należało zapewnienie prawidłowej realizacji zadań w zakresie zaspokajania mieszkaniowych potrzeb Gminy Strzelce Opolskie¹⁰, w tym obowiązków wynikających z ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹¹. Zadania te obejmowały m.in.: realizację polityki mieszkaniowej gminy, w tym ustaleń Strategii Mieszkaniowej Gminy i Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy, planowanie rozwoju budownictwa komunalnego, sprawowanie nadzoru i kontroli nad prawidłowością zasiedlania gminnego zasobu mieszkaniowego, rozpatrywanie skarg najemców, stałą współpracę z Komisją Mieszkaniową, przygotowanie propozycji zmian stawek czynszu za lokale mieszkalne, bieżące sprawdzanie wpływów związanych z najmem lokali mieszkalnych, kierowanie na drogę sądową spraw o zapłatę, wydanie lokalu lub eksmisję, realizację porozumień zawartych przez Gminę lub GZMK w sprawie rozwiązania problemów związanych z zapewnieniem lokali socjalnych oraz współpracę z Ośrodkiem Pomocy Społecznej w zakresie zapobiegania bezdomności lub przydzielania lokalu socjalnego.

(dowód: akta kontroli str. 6-28)

GZMK dysponował zasobem mieszkaniowym obejmującym 103 budynki, w tym: 43 budynkami, których wyłącznym właścicielem była Gmina, 55 budynkami, których Gmina Strzelce Opolskie była współwłaścicielem i członkiem wspólnoty mieszkaniowej oraz 5 budynkami o nieuregulowanym stanie prawnym, będących

⁶ 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.

⁷ Dz. U. z 2003 r., Nr 120, poz. 1134.

⁸ Wprowadzonym na podstawie Zarządzenia nr 6/2015 Dyrektora GZMK z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie wprowadzenia nowego Regulaminu Organizacyjnego Gminnego Zarządu Mienia Komunalnego w Strzelcach Opolskich, zmienionego zarządzeniami Dyrektora GZMK: nr 3/2016 z 16 czerwca 2016 r., nr 16/2017 z 4 września 2017 r. oraz nr 16/2018 z 3 kwietnia 2018 r.

⁹ Dalej: Referat GM.

¹⁰ Dalej: Gmina

¹¹ Dz. U. z 2018 r., poz. 1234, dalej: ustawa o mieszkaniowym zasobie gminy.

w posiadaniu Gminy Strzelce Opolskie. Jak wyjaśniła Dyrektor GZMK, w kontrolowanym okresie GZMK podejmował czynności administracyjne i sądowe w celu uregulowania stanu prawnego nieruchomości pozostających w posiadaniu Gminy Strzelce Opolskie, dla których przed 1994 r. ustanowiony był tzw. zarząd państwowy, co do których stosuje się aktualnie przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące prowadzenia cudzych spraw bez zlecenia. W celu ustalenia spadkobierców tych nieruchomości GZMK występował do Urzędów Stanu Cywilnego i Archiwum Państwowego w Opolu. Natomiast dla ustalenia miejsca pobytu kierowane były pisma do Wydziału Konsularnego Ambasady RP w Berlinie w sprawie udostępnienia danych adresowych spadkobierców zmarłych właścicieli. W celu dalszego prowadzenia sprawy, przekazano komplety dokumentacji związanych z poszczególnymi nieruchomościami Kancelarii Prawnej, z którą GZMK ma podpisaną umowę. Za jej pośrednictwem złożono 22 lutego 2018 r. do Sądu Rejonowego w Strzelcach Opolskich wnioski o zasiedzenie przez Gminę Strzelce Opolskie własności nieruchomości położonej w Strzelcach Opolskich, zabudowanej budynkami Wałowa 3 i Rynek 18. Kolejne sprawy są w trakcie opracowywania wniosków do Sądu.

(dowód: akta kontroli str. 51-52, 149-154)

Na podstawie umowy z 12 stycznia 2009 r. GZMK powierzył Spółce Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych i Mieszkaniowych Sp. z o.o. w Strzelcach Opolskich¹² zarządzanie częścią nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi i mieszkalno-użytkowymi, stanowiącymi własność Gminy¹³ oraz lokalami mieszkalnymi i użytkowymi stanowiącymi własność Gminy, położonymi w budynkach wspólnot mieszkaniowych¹⁴. Zarządzanie powierzonymi nieruchomościami obejmowało: zapewnienie prawidłowej obsługi administracyjnej, zapewnienie prawidłowej eksploatacji budynków i lokali wraz z terenami przydomowymi zgodnie z ich przeznaczeniem, usuwanie awarii w lokalach oraz przygotowanie wolnych lokali do zasiedlenia oraz wykonywanie w uzgodnieniu z GZMK remontów budynków i lokali.

(dowód: akta kontroli str. 54-114)

Według stanu na dzień 1 stycznia 2015 r. w skład mieszkaniowego zasobu Gminy wchodziło 779 lokali, w tym 743 mieszkania komunalne, 34 lokale socjalne oraz 2 pomieszczenia tymczasowe. Stan zasobu w odniesieniu do mieszkań komunalnych ulegał sukcesywnemu zmniejszeniu i na koniec czerwca 2018 r. obejmował on 736 lokali, w tym 701 mieszkań komunalnych (liczba lokali socjalnych zmalała o 1, a liczba pomieszczeń tymczasowych nie uległa zmianie). Wśród lokali tworzących mieszkaniowy zasób Gminy nie występowały pustostany.

(dowód: akta kontroli, str. 148, 153-154, 518)

Liczba lokali w poszczególnych latach objętych kontrolą była niższa niż zakładana według prognozy przewidzianej zarówno w *Wieloletnim programie* na lata 2012-2016, jak i w *Wieloletnim programie* na lata 2017-2021. Wyjaśniając przyczyny niezrealizowania ww. prognozy Kierownik Referatu Gospodarki Mieszkaniowej¹⁵ wskazała, że *wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy tworzone są na okresy pięcioletnie, a prognoza stanowi jedynie założenia dotyczące planowanego pozyskania lokali. Nie wszystkie z planowanych działań udało się*

¹² Dalej: PUKiM.

¹³ Wyszczególnionymi w załączniku nr 1 do umowy.

¹⁴ Wyszczególnionymi w załączniku nr 2 do umowy.

¹⁵ Zgodnie z zakresem obowiązków, czynności i odpowiedzialności zobowiązana do realizowania polityki mieszkaniowej Gminy, planowania rozwoju budownictwa komunalnego z uwzględnieniem przyjętych w Gminie strategii oraz przygotowywana projektów uchwał Rady Miejskiej lub zarządzeń Burmistrza w zakresie prowadzonych spraw, w tym sporządzania wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy.

zrealizować – prowadzone były rozmowy ze wspólnotami mieszkaniowymi w sprawie możliwości adaptacji pomieszczeń strychowych na lokale mieszkalne, analizowano także możliwość realizacji tego rodzaju inwestycji w budynkach pozostających w 100% własnością Gminy, jednak po przeprowadzeniu ekspertyz technicznych odstąpiono od tych planów. Gminie oferowano także nabycie budynków będących własnością Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych, jednak z uwagi na zły stan techniczny tych nieruchomości odstąpiono od dalszych negocjacji w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 48-50, 115-135, 136-147, 148, 521-522)

Okres oczekiwania na zawarcie umowy najmu mieszkania komunalnego wynosił odpowiednio od 6 miesięcy w 2017 r. do 6 lat i 9 miesięcy w 2018 r., a w poszczególnych latach kontrolowanego okresu od 1 roku i 2 miesięcy do 4 lat i 11 miesięcy w 2015 r., od 1 roku i 5 miesięcy do 4 lat i 5 miesięcy w 2016 r., od 6 miesięcy do 6 lat w 2017 r. oraz od 1 roku i 7 miesięcy do 6 lat i 9 miesięcy w pierwszym półroczu 2018 r. W ramach kontroli szczegółowym badaniem objęto dokumentację 25 spraw dotyczących wniosków o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego o najdłuższych i najkrótszych okresach oczekiwania. W wyniku przeprowadzonej analizy ustalono, że zgodnie z określonymi przez Radę Miejską w Strzelcach Opolskich zasadami najmu lokali mieszkalnych, GZMK w oparciu o wnioski i załączone dokumenty dokonywał oceny spełniania przez wnioskodawców ustalonych w ww. uchwałach kryteriów, tj. kryterium dochodowego oraz kryterium trudnych warunków mieszkaniowych. Spełnianie kryterium dochodowego weryfikowano na podstawie zaświadczeń o wysokości dochodów uzyskiwanych w ramach stosunku pracy lub na podstawie umów cywilnoprawnych oraz zaświadczeń innych podmiotów wypłacających na rzecz wnioskodawców różnego rodzaju świadczenia, w tym Ośrodka Pomocy Społecznej, Powiatowego Urzędu Pracy oraz ZUS. Kryterium trudnych warunków mieszkaniowych weryfikowano na podstawie umów najmu zajmowanych przez wnioskodawców lokali mieszkalnych oraz informacji przekazywanych przez OPS w Strzelcach Opolskich. W wyniku analizy składanych wniosków GZMK sporządzał trzy rodzaje list: listę osób spełniających kryteria zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego, listę osób niespełniających kryteriów zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego oraz listę osób kwalifikujących się do zawarcia umowy zamiany lokalu mieszkalnego. Na podstawie ww. list, w zależności od liczby i rodzaju pozostających aktualnie w dyspozycji GZMK lokali mieszkalnych, przygotowywano propozycję listy osób wyznaczonych do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego. Po uzyskaniu akceptacji Komisji Mieszkaniowej, projekt listy udostępniano do wiadomości publicznej poprzez jej wywieszenie na okres 7, a następnie 14 dni. W przypadku braku zastrzeżeń lub po ich rozpatrzeniu przez Komisję Mieszkaniową, projekt listy był zatwierdzany przez Burmistrza Strzelec Opolskich. Na podstawie zatwierdzonej listy Dyrektor GZMK zawierał umowy najmu lokalu mieszkalnego z umieszczonymi na niej osobami.

(dowód: akta kontroli, str. 156, 157-291)

W wyniku szczegółowego zbadania 23 spraw dotyczących zawierania umów najmu lokali socjalnych, do których uprawnienie zostało przyznane na podstawie prawomocnego wyroku sądowego, ustalono, iż wnioski w tej sprawie były kierowane przez Kierownika Referatu Gospodarki Mieszkaniowej do rozpatrzenia przez Komisję Mieszkaniową Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich, a następnie Burmistrza Strzelec Opolskich¹⁶. W treści wniosku zawarty był krótki opis sytuacji osoby, której wyrok ten dotyczył oraz proponowane warunki zawarcia umowy najmu

¹⁶ Dalej: Burmistrz.

lokalu socjalnego. W przypadku propozycji przekwalifikowania lokalu mieszkalnego na lokal socjalny, zwracano się także o wyrażenie przez Burmistrza zgody na tego rodzaju zmianę charakteru oferowanego do wynajęcia lokalu. Po uzyskaniu stanowiska Komisji Mieszkaniowej oraz zgody Burmistrza na zawarcie umowy najmu ze wskazaną osobą, osobie tej przedstawiano pisemnie ofertę zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego.

(dowód: akta kontroli str. 157-291)

W kontrolowanym okresie liczba oczekujących na zawarcie umowy najmu mieszkania komunalnego wynosiła od 95 według stanu na 1 stycznia 2015 r. do 66 w dniu 30 czerwca 2018 r. Sukcesywnie wzrastała natomiast liczba oczekujących na przydział lokalu socjalnego i wynosiła na początku każdego z lat objętych kontrolą 39 w 2015 r., 45 w 2016 r. oraz po 57 w 2017 r. i 2018 r. Łącznie liczba oczekujących na zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego uległa zmniejszeniu ze 145 na początku 2015 r. do 139 na początku 2018 r. Kierownik Referatu Gospodarki Mieszkaniowej wyjaśniła, że: *w mojej ocenie spadek liczby oczekujących nie jest znaczny. Trudno określić jakie czynniki mogły mieć na to wpływ – sytuacja na rynku mieszkaniowym ulega ciągłym zmianom, zmieniona uchwała w sprawie zasad wynajmu, do których począwszy od września 2017 r. wprowadzono wymóg minimum pięcioletniego zamieszkiwania na terenie Gminy Strzelce Opolskie. Do spadku tej liczby mogło przyczynić się także uruchomienie programu Twoje M.*

(dowód: akta kontroli, str. 155, 521-522)

Okres oczekiwania na zawarcie umowy najmu lokalu socjalnego wynosił od 1 miesiąca w 2018 r. do 10 lat i 9 miesięcy w 2017 r., a w poszczególnych latach objętych kontrolą od 2 miesięcy do 8 lat i 11 miesięcy w 2015 r., od 1 roku i 5 miesięcy do 3 lat i 1 miesiąca w 2016 r., od 6 miesięcy do 10 lat i 9 miesięcy w 2017 r. oraz od 1 miesiąca do 4 lat i 2 miesięcy w pierwszym półroczu 2018 r. Wyjaśniając przyczyny tak długiego okresu oczekiwania, Kierownik Referatu Gospodarki Mieszkaniowej wskazała, że GZMK dokonuje szczegółowej analizy posiadanych wyroków sądowych z uwzględnieniem liczby osób uprawnionych do lokalu socjalnego, w tym małoletnich i osób niepełnosprawnych, a informacje te mają wpływ na położenie wskazanego lokalu socjalnego. W przypadku uwolnienia lokalu socjalnego lub możliwości przekwalifikowania uwolnionego lokalu mieszkalnego na lokal socjalny GZMK dokonuje weryfikacji wyroków sądowych celem wytypowania rodzin kwalifikujących się do zawarcia umowy najmu, z uwzględnieniem stanu zadłużenia oraz wysokości naliczanego odszkodowania z tytułu zajmowania lokalu mieszkalnego bez tytułu prawnego. Informacje te są szczegółowo omawiane na posiedzeniu Komisji Mieszkaniowej. Długi czas oczekiwania na wskazanie lokalu socjalnego wynika z braku dostatecznej liczby lokali spełniających wymogi dla uprawnionych według wyroku rodzin, a także z faktu, iż w przypadku niektórych osób lub rodzin dochodziło do zawierania ugód w sprawie spłaty powstałego zadłużenia.

(dowód: akta kontroli str. 156, 292-310)

W sprawie sposobu monitorowania okresów trwania umów najmu lokalu socjalnego Kierownik Referatu Gospodarki Mieszkaniowej wyjaśniła, że *w każdym przypadku przed upływem okresu trwania umowy do najemcy lokalu socjalnego wysyłane jest pismo z informacją o konieczności dostarczenia wniosku o zawarcie umowy najmu wraz z dokumentami umożliwiającymi weryfikację uprawnienia do zajmowania takiego lokalu. Wnioski te są rozpatrywane zgodnie z zasadami przyjętymi uchwałą Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich. W przypadku, gdy osiągnęte przez daną osobę dochody przekraczają kryteria umożliwiające zawarcie umowy najmu lokalu*

socjalnego, GZMK występuje z propozycją przekwalifikowania takiego lokalu na lokal mieszkalny.

(dowód: akta kontroli str. 521-522)

GZMK dysponował dwoma pomieszczeniami tymczasowymi udostępnionymi przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Strzelcach Opolskich na podstawie zawartych między tymi jednostkami porozumień: nr 35/2016 z 30 czerwca 2016 r.¹⁷ oraz nr 28/2017 z 23 października 2017 r.¹⁸ Zgodnie z treścią zawartych umów GZMK zobowiązał się do ponoszenia kosztów korzystania z ww. pomieszczeń w wysokości adekwatnej do stopnia ich wykorzystania. W okresie poprzedzającym ich zawarcie, GZMK zapewniał pomieszczenia tymczasowe w uzgodnieniu ze Strzelecką Spółdzielnią Socjalną, do której Dyrektor GZMK zwracał się o przygotowanie pomieszczenia tymczasowego w przypadku konieczności jego dostarczenia w związku z realizowaną eksmisją. Zasady współpracy w tym zakresie nie zostały określone w formie pisemnego porozumienia. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki oczekiwania na przyznanie pomieszczenia tymczasowego, gdyż pomieszczenia te były przydzielane na bieżąco, w zależności od potrzeb zgłaszanych przez wierzycieli wnioskujących o przeprowadzenie postępowania egzekucyjnego lub komorników sądowych realizujących wyroki eksmisyjne. GZMK nie zawierał umów najmu udostępnianych pomieszczeń tymczasowych. Jak wyjaśniła Kierownik Referatu Gospodarki Mieszkaniowej, *GZMK nie zawierał umów na pomieszczenia tymczasowe z uwagi na brak możliwości podpisania takiej umowy. Dotychczas wykonywano głównie wyroki bez prawa do lokalu socjalnego dłużników, którzy faktycznie nie przebywali w zadłużonych lokalach i nie zgłosili się do wskazanych pomieszczeń, udostępnionych przez OPS w Strzelcach Opolskich na podstawie zawartego z GZMK porozumienia. Jedyne w trzech przypadkach dłużnicy oświadczyli, iż będą przebywać w pomieszczeniu tymczasowym tylko kilka dni i faktycznie w krótkim czasie je opuścili.*

(dowód: akta kontroli str. 292-310, 311-324)

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.

2. Finansowe aspekty gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z *Wieloletnimi programami* wydatki na utrzymanie mieszkaniowego zasobu zostały zaplanowane w wysokości: 2 495 tys. zł w 2015 r., 2 585 tys. zł w 2016 r., 2 568 tys. zł w 2017 r. oraz 2 559 tys. zł w 2018 r., przy czym kwoty te obejmowały zarówno wydatki GZMK, jak i wydatki związane z prowadzeniem mieszkań chronionych przez OPS i były niższe niż środki przewidziane w uchwałach budżetowych przyjętych na te lata. Wydatki poniesione w kontrolowanym okresie przez GZMK wynosiły odpowiednio: 2 421 tys. zł w 2015 r., 2 827,7 tys. zł w 2016 r., 2 521 tys. zł w 2017 r. oraz 1 257,2 tys. zł w I półroczu 2018 r. W kontrolowanym okresie wydatki te były dokonywane wyłącznie ze środków przekazanych z budżetu Gminy, z wyjątkiem 2016 r., w którym GZMK uzyskał dofinansowanie w ramach

¹⁷ Zawarte na czas określony, tj. do dnia rozpoczęcia przez Gminę Strzelce Opolskie prac remontowych w budynku.

¹⁸ Zawarte na czas nieoznaczony.

programu *Likwidacja niskiej emisji wspierającej wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii – Kawka II na terenie miast: Opole, Strzelce Opolskie i Kluczbork w łącznej wysokości 148.227,60 zł.*

(dowód: akta kontroli str. 115-135, 325-349, 350-373, 374-379)

Wysokość stawek czynszu najmu została określona zarządzeniami Burmistrza odrębnie dla lokali mieszkalnych i dla lokali socjalnych. W okresie objętym kontrolą kwota ta wynosiła odpowiednio: od 1 lipca 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. 4,50 zł i 1,39 zł za 1 m², od 1 lipca 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. 4,80 zł i 1,49 zł za 1 m², od 1 lipca 2016 r. do 31 października 2017 r. 5,10 zł i 1,58 zł za 1 m² oraz od 1 listopada 2017 r. 5,30 zł i 1,64 zł za 1 m². Badanie przeprowadzone na próbie 48 umów najmu mieszkań komunalnych i lokali socjalnych wykazało, że w okresie objętym kontrolą GZMK prawidłowo ustalał kwoty czynszu najmu w umowach zawartych z najemcami.

(dowód: akta kontroli str. 380-388)

Stan zadłużenia najemców na dzień 1 stycznia 2018 r. wynosił 2 674 408 zł, a w wyniku wpłat dokonanych do dnia 30 czerwca w łącznej wysokości 1 715 957 zł kwota nieuregulowanych należności wynosiła 958 451 zł (36%), tj. o 229 530 zł więcej niż według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. W okresie objętym kontrolą łącznie najemcy dokonali spłaty należności w kwocie 11 023 429 zł, w tym:

- 2 572 032 zł w 2015 r. – z kwoty 3 300 953 zł na koniec 2014 r. pozostało zadłużenie w wysokości 728 921 zł;
- 3 296 025 zł w 2016 r. – z kwoty 4 129 633 zł na koniec 2015 r. pozostało zadłużenie w wysokości 833 608 zł;
- 3 439 415 zł w 2017 r. – z kwoty 4 369 819 zł na koniec 2016 r. pozostało zadłużenie w wysokości 930 404 zł;
- 1 715 957 zł w I półroczu 2018 r. – z kwoty 2 674 408 zł na koniec 2017 r. pozostało zadłużenie w wysokości 958 451 zł.

Wyjaśniając przyczyny wzrostu sumy nieuregulowanych należności z tytułu umów najmu lokali mieszkalnych Kierownik Referatu Gospodarki Mieszkaniowej wskazała, że *począwszy od lipca 2015 r. GZMK przejął także zobowiązania do regulowania kosztów mediów wynajmowanych lokali, tj. energii cieplnej, dostawy wody i odbioru ścieków, natomiast od lipca 2016 r. w odniesieniu do lokali gminnych we wspólnotach mieszkaniowych zarządzanych przez PUKiM Sp. z o.o. także odpadów komunalnych. GZMK podejmuje czynności windykacyjne, lecz w wielu przypadkach egzekucja tych należności okazuje się bezskuteczna. GZMK realizuje także program odpracowywania zadłużenia jednak nie wszyscy dłużnicy wyrażają wolę skorzystania z takiej możliwości lub też nie są w stanie z niej skorzystać z uwagi na sytuację zdrowotną lub osobistą.*

(dowód: akta kontroli str. 389-450, 521-522)

W okresie objętym kontrolą zasady windykacji należności zostały określone w regulaminach¹⁹, wprowadzonych na podstawie zarządzenia Dyrektora GZMK. Zgodnie z postanowieniami tych regulaminów, windykacja należności obejmowała dwa etapy: etap przedsądowy oraz etap sądowy. W ramach etapu przedsądowego, regulaminy przewidywały obowiązek podejmowania przez pracowników GZMK czynności obejmujących kontakt osobisty lub telefoniczny z dłużnikiem, celem poinformowania o stanie zadłużenia, możliwości ubiegania się o ulgę w spłacie zadłużenia oraz możliwości wypowiedzenia umowy najmu przez GZMK,

¹⁹ Tj. *Regulamin windykacji należności z tytułu opłat za najem lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Strzelce Opolskie, lokali użytkowych, reklam oraz dzierżawę nieruchomości gminy Strzelce Opolskie*, wprowadzony zarządzeniem nr 9/2011 Dyrektora GZMK z dnia 30 grudnia 2011 r. (obowiązujący do 2 maja 2018 r.) oraz *Regulamin windykacji należności Gminnego Zarządu Mienia Komunalnego w Strzelcach Opolskich*, wprowadzony zarządzeniem nr 21/2018 Dyrektora GZMK z dnia 2 maja 2018 r.

a w przypadku lokali mieszkalnych, także o możliwości ubiegania się o dodatek mieszkaniowy, świadczenia pomocy społecznej oraz zamiany na lokal o niższych kosztach utrzymania. W zależności od okresu opóźnienia w spłacie należności regulaminy przewidywały przesyłanie wezwań do zapłaty (opóźnienie za mniej niż trzy pełne okresy płatności) oraz ostatecznych wezwań do zapłaty (opóźnienie za więcej niż trzy pełne okresy płatności), określając jednocześnie minimalną treść ww. pism. Bezskuteczny upływ terminu wskazanego w wezwaniu do zapłaty stanowił podstawę do skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego, przy czym przed skierowaniem sprawy do Sądu obowiązkiem pełnomocnika procesowego było niezwłoczne dokonanie oceny zasadności tego rodzaju czynności. Tytuł egzekucyjny wraz z klauzulą wykonalności miał być przekazywany pracownikowi do spraw windykacji, a pełnomocnik procesowy miał kierować wnioskiem o wszczęcie postępowania egzekucyjnego do właściwego komornika oraz monitorować przebieg egzekucji. W przypadku oddalenia powództwa przez Sąd, pełnomocnik zobowiązany był do bezzwłocznego przekazania orzeczenia wraz z uzasadnieniem oraz pisemną opinią co do zasadności składania środków odwoławczych.

(dowód: akta kontroli str. 451-464)

Badanie próby dziesięciu spraw windykacyjnych dłużników o najwyższych kwotach zaległości których suma na dzień 30 czerwca 2018 r. wynosiła 177 548,05 zł (tj. 18,52% stanu zadłużenia na ten dzień)²⁰ wykazało, że we wszystkich sprawach podejmowane były czynności określone w ww. regulaminach. W szczególności, w przypadku bezskutecznego upływu terminu zapłaty wyznaczonego w kierowanych do ww. dłużników wezwaniach do zapłaty, sprawy kierowano na drogę sądową, co umożliwiało uzyskanie prawomocnego orzeczenia sądowego oraz wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Działania te zabezpieczały interesy Gminy Strzelce Opolskie i zapobiegały przedawnieniu należności.

(dowód: akta kontroli str. 465)

W latach 2015-2018 (I półrocze) GZMK wypłacił na rzecz Spółdzielni Mieszkaniowej łącznie kwotę 260 120,78 zł tytułem odszkodowania za niedostarczenie lokalu socjalnego osobom, którym prawo do takiego lokalu zostało przyznane orzeczeniem Sądu orzekającym eksmisję, w tym odpowiednio: 77 344,18 w 2015 r., 79 660,56 zł w 2016 r., 85 588,29 zł w 2017 r. oraz 17 527,75 zł w I półroczu 2018 r. Odszkodowania z tego tytułu były wypłacane na podstawie not księgowych, wystawianych za okresy miesięczne przez Spółdzielnię Mieszkaniową w Strzelcach Opolskich. W treści tych dokumentów umieszczano dane osoby zajmującej lokal, sygnaturę i datę wyroku eksmisyjnego oraz kwotę należności ze wskazaniem miesiąca, którego dotyczyła.

(dowód: akta kontroli str. 466-515)

W związku z wprowadzoną przez Burmistrza możliwością spłaty zadłużenia z tytułu opłat za korzystanie z lokali mieszkalnych i socjalnych będących własnością Gminy w formie świadczenia rzeczowego²¹ na podstawie art. 453²² ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny*²³, w okresie objętym kontrolą odpracowano w ten sposób zadłużenie w łącznej wysokości 33 290 zł²⁴. Do zawierania umów z zainteresowanymi osobami Burmistrz upoważnił Dyrektora GZMK, a w latach

²⁰ Badaniem objęto sprawy dłużników o sumie zadłużenia przekraczającej kwotę 10 000 zł.

²¹ Zarządzenie z dnia 8 sierpnia 2014 r. nr 186/2014.

²² Zgodnie z tym przepisem, jeżeli dłużnik w celu zwolnienia się z zobowiązania spełnia za zgodą wierzyciela inne świadczenie, zobowiązanie wygasa.

²³ Dz. U. z 2018 r., poz. 1025, ze zm.

²⁴ W tym: 2 750 zł w 2015 r., 14 540 zł w 2016 r., 11 050 zł w 2017 r. oraz 4 950 zł do 30 czerwca 2018 r.

2015-2018 (I półrocze) zawarto łącznie 14 umów, w tym: z 2 osobami w 2015 r., z 7 w 2016 r., z 2 w 2017 r. oraz z 3 w 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 520)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

3. Stan techniczny mieszkaniowego zasobu Gminy

Opis stanu
faktycznego

W skład zasobu mieszkaniowego Gminy wchodziło 43 budynków mieszkalnych i mieszkalno-usługowych, będących w 100% własnością Gminy. Budynki te znajdowały się w trwałym zarządzie GZMK²⁵. Zadania w zakresie administrowania nieruchomościami²⁶, GMZK zlecił PUKiM.

(dowód: akta kontroli str. 149-151, 54-114, 523-546)

Dla każdego z budynków prowadzona była oddzielna dokumentacja użytkowa, w skład której wchodziła książka obiektu budowlanego wraz z dołączonymi do niej protokołami z okresowych kontroli i ocenami technicznymi oraz dokumenty dotyczące zrealizowanych remontów i modernizacji budynku. Na podstawie szczegółowego badania dokumentacji 10 budynków stwierdzono, że do książek obiektu budowlanego nie została dołączona dokumentacja budowy ani dokumentacja powykonawcza, którą inwestor w myśl art. 60 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane*²⁷ inwestor przekazuje właścicielowi lub zarządcy obiektu budowlanego. Budynki zostały wybudowane przed II Wojną Światową²⁸ na terenach nie będących wówczas pod polską jurysdykcją, a dokumentacja z czasów budowy nie zachowała się. We wszystkich przypadkach brak było również świadectwa charakterystyki energetycznej.

(dowód: akta kontroli str. 597-639, 640-715, 716-775, 776-826, 827-872, 873-915, 916-960, 961-997, 998-1045, 1046-1107)

Zbadane książki obiektu budowlanego prowadzone są na formularzach zgodnych z przepisami rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego albo przepisami wcześniejszymi – stosownie do § 7 rozporządzenia²⁹. Niemniej jednak stwierdzono, że nie wszystkie wpisy do książek obiektów budowlanych odpowiadały wymogom określonym w przepisach. Niemal we wszystkich skontrolowanych przypadkach, począwszy od 2009 r., zaniechano wpisywania treści ustaleń (zaleceń) protokołów z okresowych kontroli, poprzestając na wzmiance *według protokołu* albo *zgodnie z protokołem*. Zaniechano również wpisów dotyczących wykonywania zaleceń z okresowych kontroli (w większości przypadku wpisy takie kończyły się na 2010 r., a ostatnie datowane były na 2013 r.). Większość wpisów po

²⁵ Decyzja Burmistrza z 15 stycznia 2009 r. znak GN.III-72244/1/09 o ustanowieniu trwałego zarządu na rzecz GZMK.

²⁶ W tym prowadzenie książek obiektów budowlanych, przeprowadzanie okresowych przeglądów oraz wykonywanie bieżących napraw i remontów.

²⁷ Dz. U. z 2018 r., poz. 1202, ze zm.

²⁸ Niektóre nawet przed I Wojną Światową.

²⁹ Dla 6 z 10 budynków książki obiektu budowlanego prowadzone są według dotychczasowego wzoru – sprzed wejścia w życie rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego – co jest dozwolone, aż do zapelnienia „starej” książki. Dla 4 budynków, po zapelnieniu „starej” książki, prawidłowo kontynuowano prowadzenie książki według obowiązującego „nowego” wzoru.

2014 r. nie została autoryzowana³⁰. W książkach prowadzonych według „nowego” wzoru w 2 z 4 przypadków nie podano danych osoby upoważnionej do dokonywania wpisów³¹.

(dowód: akta kontroli str. 597-609, 640-570, 716-742, 776-804, 827-839, 873-885, 916-929, 961-974, 998-1011, 1046-1076)

We wszystkich 10 objętych badaniem przypadkach zapewniono terminowe przeprowadzanie okresowych (rocznych i pięcioletnich) kontroli stanu technicznego w zakresie: elementów budynku narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu, przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych), instalacji gazowych (o ile budynek był w nią wyposażony), sprawdzenia stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia; instalacji elektrycznej i piorunochronnej (sprawność połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uziemień instalacji i aparatów). Kontrole okresowe były przeprowadzane przez osoby legitymujące się wymaganymi uprawnieniami. Z treści protokołów okresowych kontroli wynika, że kontrole okresowe nie obejmowały instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 610-639, 675-715, 743-775, 651-659, 805-826, 840-872, 886-915, 930-960, 975-997, 1012-1045, 1077-1107)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zgłoszenia przez osoby zamieszkujące w budynkach komunalnych o dokonaniu nieuzasadnionych względami technicznymi lub użytkowymi ingerencji lub naruszeń, powodujących, że nie zostały spełnione warunki określone w art. 5 ust. 2 *Prawa budowlanego*. Do GZMK nie wpłynęły wnioski i skargi dotyczące lokali mieszkalnych.

(dowód: akta kontroli str. 566-573)

Na podstawie badania dokumentacji użytkowania 10 budynków oraz oględzin 4 budynków pozostających w zasobie komunalnym Gminy Strzelce Opolskie stwierdzono, że w budynkach tych występowały nieprawidłowości, co do ich stanu technicznego i estetycznego. Część z nich nie była usuwana, pomimo ujawniania ich w okresowych kontrolach stanu technicznego i zamieszczania stosownych zaleceń w protokołach z przeprowadzonych kontroli. W szczególności dotyczyło to zaleceń odnoszących się do budynku przy ul. Wolności 27 w Szymiszowie (stan elewacji, w tym stolarki okiennej i balkonu frontowego, okienek piwnicznych, schodów do piwnicy, budynku gospodarczego – komórek lokatorskich, opaski betonowej i utwardzenia gruntu wokół budynku), do budynku przy ul. Krakowskiej 24 w Strzelcach Opolskich (schody do piwnicy, ubytki cokołu, izolacja przeciwwilgociowa ścian fundamentowych), do budynku przy ul. Powstańców Śląskich 20 w Strzelcach Opolskich (luźne osuwające się dachówki, obróbki blacharskie, rynny i rury spustowe, wystająca bednarka na 5 stopniu schodów do piwnicy³²). Niektóre spośród stwierdzonych nieprawidłowości – w ocenie NIK – mogą stwarzać zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi, w tym: odpadające fragmenty płyty balkonowej i walące się komórki lokatorskie budynku przy ul. Wolności 27 w Szymiszowie, czy rozpadające się schody do piwnicy i niezabezpieczone gazomierze w budynku przy ul. Krakowskiej 24 w Strzelcach Opolskich.

(dowód: akta kontroli str. 574-581, 610-639, 675-715, 743-775, 651-659, 805-826, 840-872, 886-915, 930-960, 975-997, 1012-1045, 1077-1107)

³⁰ Do 2008 r. przy wpisie zwykle zamieszczana była pieczęć imienna autora wpisu oraz podpis. W latach 2009-2013 wpisy potwierdzane były już tylko parafką. W następnym okresie wpisy nie były autoryzowane.

³¹ Dotyczy książek dla budynków przy ul. Powstańców Śląskich 16 oraz dla budynku przy ul. Krzywoustego 8-10-12 w Strzelcach Opolskich.

³² Nieprawidłowość odnotowana już w protokole z 6 sierpnia 2014 r.

W sprawie nieprawidłowości stanu technicznego budynków, które stwierdzono w trakcie oględzin przeprowadzonych przez NIK, Kierownik referatu inwestycyjno-remontowego GZMK poinformował, że nieprawidłowości mogące stwarzać zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi zostały niezwłocznie usunięte. Wyjaśnił przy tym, że w protokołach z okresowych kontroli nieprawidłowości te zostały wprowadzić wykazane, ale nie zakwalifikowano ich jako zagrażające zdrowiu i życiu ludzi. Podkreślił, że *stan techniczny zasobu gminnego odzwierciedla sprawozdanie roczne z wykonania budżetu – w tabeli nr 13. „Prognoza poprawy stanu technicznego gminnych budynków”, który jest aktualizowany, a jego stan techniczny poprzez wykonywanie remontów z roku na rok poprawia się.*

(dowód: akta kontroli str. 588-595)

Dyrektor GZMK wyjaśniła, że *znane są problemy związane z realizacją umowy o zarządzie nieruchomościami gminnymi z 12 stycznia 2009 r. (ze zmianami), w szczególności dotyczące terminowego wykonywania obowiązków zarządcy w zakresie realizacji zadań remontowych i bieżącej eksploatacji. W związku z tym m.in. poleciła kierownikom referatów inwestycyjno-remontowego oraz gospodarki mieszkaniowej przeprowadzenie rozmów z PUKiM, jak też przeprowadzała takie rozmowy samodzielnie. Dyrektor wyjaśniła też, że w lutym 2018 r. odbyło się spotkanie z przedstawicielami PUKiM, którego przedmiotem było m.in. wykonywanie umowy o zarządzie nieruchomościami gminnymi, a wobec niezadowolających efektów powyższych działań, aby poprawić sytuację, poleciła już w kwietniu 2018 r. opracowanie propozycji zmian do umowy o zarządzie. Termin przygotowania aneksu ustalony został na 15 października 2018 r.*

(dowód: akta kontroli str. 521-522)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. GMZK nie zapewnił sporządzenia świadectw charakterystyki energetycznej budynków, przez co nie mogły one zostać dołączone do księzek obiektu budowlanego. Stosownie do art. 3 ust. 1 ustawy z 29 sierpnia 2014 r. *o charakterystyce energetycznej budynków*³³ właściciel lub zarządca budynku lub części budynku (...) zapewnia sporządzenie świadectwa charakterystyki energetycznej dla budynku lub części budynku zbywanego na podstawie umowy sprzedaży lub wynajmowanego. W myśl natomiast art. 64 ust. 3 *Prawa budowlanego* świadectwo charakterystyki energetycznej powinno być dołączone do książki obiektu budowlanego.

Odnosząc się do braku ww. świadectw Kierownik referatu inwestycyjno-remontowego GZMK wyjaśnił, że *stosownie do art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków świadectwo charakterystyki energetycznej jest ważne przez 10 lat od dnia jego sporządzenia. Wobec powyższego oraz tego, że ustawodawca nie wskazał źródła finansowania nakładanego obowiązku kwestia realizacji literalnych zapisów ustawowych staje się trudna, bowiem w skali budżetu gminy uzyskanie świadectwa charakterystyki energetycznej dla budynku lub jego części stanowi poważny wydatek. Dlatego czyniąc zadość duchowi wyżej przywołanej ustawy oraz mając na względzie racjonalne i oszczędne gospodarowanie środkami publicznymi GZMK w pełni będzie realizować zapis art. 11 przywołanej ustawy.*

(dowód: akta kontroli str. 588-595)

³³Dz.U. z 2017 r. poz. 1498, ze zm.

NIK nie uwzględniła powyższych wyjaśnień, ponieważ obowiązujące przepisy nie pozostawiają żadnej wątpliwości, że skoro GMZK wynajmowało lokale, to sporządzenie świadectw było obligatoryjne. Na marginesie należy zauważyć, że sporządzenie świadectw charakterystyki energetycznej aczkolwiek wymaga zaangażowania środków, to jednak stanowi ważny element przy określaniu kolejności prac termomodernizacyjnych.

2. GMZK nie zapewnił wykonywania części zaleceń wynikających z okresowych kontroli stanu technicznego budynków. Stosownie do przepisów 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 należytym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej. NIK stwierdziła, że w części objętych badaniem budynków występowały opisane w sekcji powyżej nieprawidłowości w zakresie stanu technicznego i estetycznego (opisane w pkt. 3 sekcja *Opis stanu faktycznego*). Część z tych nieprawidłowości nie była usuwana pomimo ujawniania ich w okresowych kontrolach stanu technicznego i zamieszczania stosownych zaleceń w protokołach z tych kontroli. Niektóre spośród stwierdzonych nieprawidłowości, w ocenie NIK, mogą stwarzać zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi.

Kierownik referatu inwestycyjno-remontowego GZMK wyjaśnił, że stosownie do zawartej umowy, za bieżące naprawy i remonty odpowiada PUK i M i w tym zakresie to ten podmiot podejmuje decyzje o ich pilności (samodzielnie lub w uzgodnieniu z GZMK w przypadku zadań wymagających uzgodnień). W pierwszej kolejności są usuwane awarie i zagrożenia dla zdrowia, życia i mienia (wynikające ze zgłoszeń oraz przeglądów okresowych). Pozostałe awarie są usuwane systematycznie w zależności od indywidualnej oceny konieczności ich wykonania w odniesieniu do wysokości posiadanych środków określonych w umowie o zarządzanie. Wyjaśnił też, że w ocenie GZMK bieżących napraw, szczególnie tych powtarzających się w zaleceniach pokontrolnych Zarządcy Nieruchomości nie wykonał prawdopodobnie z powodu braku właściwej analizy zaleceń pokontrolnych. GZMK planuje dokonać znaczących zmian umowy o zarządzanie, tak aby zminimalizować niedopatrzania i uchybienia w realizacji zadań wynikających z zakresu obowiązków leżących po stronie Zarządcy.

(dowód: akta kontroli str. 588-595)

NIK nie podziela zawartego w powyższych wyjaśnieniach stanowiska, zgodnie z którym odpowiedzialność za nieterminową realizację ponosi PUKiM. Zdaniem Izby ciężąca na GMZK, któremu Gmina Strzelce Opolskie powierzyła w trwały zarząd budynki komunalne, administracyjna odpowiedzialność z zakresu *Prawa budowlanego*, nie może być skutecznie przeniesiona na inny podmiot w drodze umowy cywilnoprawnej. Realizując swoje zadania GMZK może korzystać z usług podmiotów zewnętrznych, niemniej jednak to GMZK, pod względem administracyjnym, ponosi całe ryzyko i odpowiedzialność za zaistniałe nieprawidłowości. Kierownik referatu inwestycyjno-remontowego GZMK słusznie natomiast zauważył, iż nieprawidłowości stanu technicznego, które zdaniem NIK mogą zagrażać zdrowiu i życiu ludzi, nie zostały tak sklasyfikowane w protokołach z okresowych kontroli. Powyższe może wskazywać na pogorszenie się stanu technicznego elementów budynków w okresie od okresowej kontroli do oględzin przeprowadzonych przez kontrolerów NIK.

3. Sposób prowadzenia ksiąg obiektu budowlanego nie odpowiadał wymaganiom przepisów. Stosownie do przepisów art. 64 ust. 1 *Prawa budowlanego* właściciel lub zarządca jest obowiązany prowadzić m.in. dla każdego budynku księgę obiektu budowlanego, stanowiącą dokument przeznaczony do zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w okresie użytkowania obiektu budowlanego. Wzór księgi obiektu budowlanego oraz sposób jej prowadzenia określają przepisy rozporządzenia w sprawie księgi obiektu budowlanego. Zgodnie z § 6 ust. 2 rozporządzenia, wpis do księgi powinien: 1) zawierać dane identyfikujące dokument będący przedmiotem wpisu, określać ważne ustalenia w nim zawarte oraz dane identyfikujące osobę, która dokument wystawiła; 2) cechować się jednoznacznością i zwięzłością. W myśl § 6 ust. 3 tego rozporządzenia, wpisów, o których mowa w § 5 pkt 1 lit. a i b, dokonuje właściciel lub zarządca obiektu albo osoba upoważniona przez właściciela lub zarządcę. Jak ustalono, w księgach obiektów zaniechano wpisywania treści ustaleń (zaleceń) protokołów z okresowych kontroli, poprzestając na wzmiance według protokołu albo zgodnie z protokołem oraz dokonywania wpisów dotyczących wykonywania zaleceń z okresowych kontroli, co stanowi naruszenie powyższych przepisów. Należy w tym zakresie zwrócić uwagę, że brak podpisów osoby dokonującej wpisu oraz przypadki braku wskazania osoby upoważnionej, uniemożliwiają potwierdzenie autentyczności wpisów oraz uprawnienia do prowadzenia księgi obiektu budowlanego.

Jak wyjaśnił Kierownik referatu inwestycyjno-remontowego GZMK księgi obiektu budowlanego są prowadzone przez PKUiM, a GZMK nie sprawdzał prowadzenia ksiąg dla budynków zasobu komunalnego ponieważ zakres kompetencji GZMK nie przewidywał takiej czynności oraz zakres własnych zadań i obowiązków faktycznie uniemożliwia ich wprowadzenie nie pociągając za sobą konieczności zwiększenia kadry do obsługi dodatkowych zadań. Oświadczył także, że od PUKiM uzyskał zapewnienie, że zmiany sposobu prowadzenia wpisów do KOB zostaną uwzględnione oraz zostanie wyznaczona osoba uprawniona do dokonywania wpisów.

(dowód: akta kontroli str. 588-595)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, w ocenie NIK, Również i w tym przypadku zawarcie przez GZMK umowy z PUKiM, nie stanowiło okoliczności ograniczającej odpowiedzialność GZMK za stwierdzone uchybienia. Podobnie jak w przypadku nieterminowego wykonywania zaleceń okresowych kontroli, tak i tutaj aktualne pozostaje stanowisko o nieskuteczność przenoszenia odpowiedzialności administracyjnej za realizację obowiązków właściciela lub zarządcy, określonych przepisami *Prawa budowlanego*.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia realizację przez GZMK zadań w zakresie utrzymania i eksploatacji gminnych zasobów mieszkaniowych. Formułując powyższą ocenę uwzględniono, że GZMK zapewnił prowadzenie dokumentacji użytkowej dla wszystkich budynków. Kontrole okresowe przeprowadzane były terminowo i przez osoby uprawnione. Nieprawidłowości obejmowały natomiast zaniechania w realizacji części zaleceń z okresowych kontroli, niezapewnienie opracowania świadectw charakterystyki energetycznej oraz braki w zakresie wpisów do ksiąg obiektu budowlanego.

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 Kontroli³⁴, wnosi o:

1. Zapewnienie bieżącej realizacji zaleceń z okresowych kontroli stanu technicznego budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy;
2. Podjęcie działań w celu sporządzenia świadectw charakterystyki energetycznej budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy, a następnie dołączenie ich do ksiąg obiektu budowlanego oraz przekazanie ich kopii najemcom;
3. Zapewnienie zgodności wpisów w ksiągkach obiektu budowlanego z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

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

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

Opole, dnia 28 września 2018 r.

Kontroler/Kontrolerzy
Ewa Tomaszewska
doradca prawny



podpis

Miron Rokujżo
Specjalista kontroli państwowej



podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

p.o. Dyrektora
Iwona Zyman
p.o. DYREKTORA
Delegatury NIK w Opolu



podpis

³⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 524, ze zm.