



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.007.10.2018

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	Damian Mielcarek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/75/2018 z 16 lipca 2018 r. Celina Augustyn, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/78/2018 z 3 sierpnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Miejski Zarząd Budynków Komunalnych w Kędzierzynie-Koźlu, ul. Grunwaldzka 6, 47-220 Kędzierzyn-Koźle ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Węgrzyn, Dyrektor MZBK ² (dowód: akta kontroli str. 5-9, 74-75)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

MZBK w objętym kontrolą okresie⁴ prawidłowo wykonywał powierzone obowiązki w zakresie zarządzania gminnym zasobem mieszkaniowym. Na podstawie wskazań Urzędu Miasta w Kędzierzynie-Koźlu zawierał umowy najmu na lokale znajdujące się w gminnym zasobie mieszkaniowym, przy jednoczesnym prawidłowym zwymiarowaniu należnych czynszów za te mieszkania. Podejmował także rzetelne działania na rzecz wyegzekwowania występujących zaległości czynszowych. MZBK przeprowadzał również analizę stanu technicznego budynków, która uwzględniała utrzymanie gminnego zasobu mieszkaniowego na poziomie gwarantującym prawidłowo i sprawnie działającą instalację kominową, elektryczną, gazową, wodno-kanalizacyjną. Wszystkie budynki stanowiące gminny zasób mieszkaniowy były poddawane obowiązkowym kontrolom.

Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość, polegała na nieprzekazywaniu Prezydentowi Miasta półrocznych informacji o zawartych umowach najmu lokali na czas nieoznaczony, umowach przedwstępnych i umowach najmu lokali socjalnych oraz o dokonanych zamianach.

¹ Dalej: MZBK.

² Dalej: Dyrektor MZBK.

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 2015-2018 (do 30 czerwca) lub do czasu zakończenia kontroli oraz dla zdarzeń sprzed 2015 r., jeżeli będzie miało to wpływ na kontrolowaną działalność.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zasób i gospodarowanie mieszkaniem komunalnymi Gminy Kędzierzyn-Koźle⁵

Opis stanu
faktycznego

MZBK jako jednostka organizacyjna Gminy zarządzał w jej imieniu gminnym zasobem mieszkaniowym. W szczególności, zgodnie z zapisami § 2 Statutu MZBK⁶, do jego zadań należało m.in.: 1/ zarządzanie stanowiącymi wyłączną własność Gminy, lub przedmiot jej użytkowania wieczystego, nieruchomościami gruntowymi zabudowanymi budynkami, w tym z wyodrębnionymi lokalami mieszkalnymi lub użytkowymi przeznaczonymi do wynajmu lub dzierżawy, oraz tworzącymi z nimi funkcjonalną całość – niezabudowanymi nieruchomościami gruntowymi; 2/ wynajmowanie lub wydzierżawianie nieruchomości osobom fizycznym, osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, w trybie i na zasadach określonych w obowiązujących przepisach prawa; 3/ pobieranie czynszu i innych należności z tytułu najmu lub dzierżawy nieruchomości, dochodzenie roszczeń z tego tytułu przed sądami oraz wszczynanie postępowania egzekucyjnego stosownie do treści pełnomocnictw w tym zakresie udzielonych przez Prezydenta Miasta Kędzierzyn-Koźle, Dyrektorowi MZBK; 4/ rozwiązywanie umów najmu lub dzierżawy w trybie i na zasadach określonych w obowiązujących przepisach; 5/ bieżące utrzymanie zarządzanych nieruchomości; 6/ przygotowywanie dokumentacji remontów na zarządzanych nieruchomościach oraz wykonywanie tych remontów we własnym zakresie lub ich zlecenie; 7/ przygotowywanie dokumentacji określonych w budżecie gminy i planie finansowym MZBK inwestycji w obrębie zarządzanych nieruchomości i zlecenie ich wykonania. (dowód: akta kontroli str. 10-77)

MZBK według stanu na 1 stycznia 2015 r. zarządzał ogółem 2 686 lokalami stanowiącymi mieszkaniowy zasób Gminy. Według stanu na koniec 2015 r. liczba tych mieszkań wynosiła 2 639, a na koniec poszczególnych lat okresu 2016-2018 (30.06.) liczba tych mieszkań wynosiła odpowiednio: 2 592, 2 552, 2 529.

W zasobach mieszkaniowych Gminy zarządzanych przez MZBK występowały wolne lokale mieszkalne („pustostany”). Liczba pustostanów w poszczególnych okresach objętych kontrolą wynosiła: 290 wg stanu na 1 stycznia 2015 r.; 286 - na 31 grudnia 2015 r.; 288 - na 31 grudnia 2016 r.; 308 - na 31 grudnia 2017 r. i 322 - na 30 czerwca 2018 r.

Dyrektor MZBK wyjaśnił, że „pustostany” w zasobie mieszkaniowym Gminy są wynikiem kilku czynników, a decydującym jest brak środków finansowych na ich remont. „Pustostany” najczęściej występują w starych, kilkudziesięcioletnich budynkach. Są o niskim standardzie technicznym, a remont pochłania bardzo duże środki finansowe. Potrzeby należy szacować na minimum 10 mln zł, co przy środkach przeznaczonych na remont całej substancji mieszkaniowej, nie tylko „pustostanów” w wysokości rocznie około 1,3 mln zł, pozwala na wyremontowanie rocznie od 60 do 100 pustostanów. Wzrost ilości „pustostanów” w porównaniu rok do roku to różnica pozyskanych i wyremontowanych „pustostanów”. Pozyskiwanie ich odbywa się w wyniku zdania przez dotychczasowych najemców, porzucenie przez użytkowników, lub odzyskania w wyniku realizowania eksmisji do

⁵ Dalej: Gmina.

⁶ Stanowiącego załącznik do Uchwały Nr XLVII/606/06 Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle z dnia 30 marca 2006 r. w sprawie przekształcenia Miejskiego Zarządu Budynków Komunalnych w Kędzierzynie-Koźlu z zakładu budżetowego w jednostkę budżetową, ze zmianami określonymi w: uchwale Nr XLV/518/09 Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle z dnia 9 września 2009 r.; uchwale Nr XXXII/403/13 Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle z dnia 24 stycznia 2013 r.; uchwale Nr XLVI/424/17 Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle z dnia 29 czerwca 2017 r.

pomieszczeń tymczasowych. Remont odbywa się systemem własnym – to średnio rocznie 40 – 50 lokali i systemem zleconym. „Pustostany” przeznaczone są do remontu i sporadycznie, lokale zbędne dla Gminy (np. z powodu dużego metrażu i braku potencjalnych najemców, dużego kosztu remontu, czy jako ostatni lokal we wspólnocie mieszkaniowej) przeznaczone są do sprzedaży w drodze przetargu. Planowanie i przeznaczenie do remontu odbywa się wspólnie z przedstawicielami Wydziału Polityki Mieszkaniowej, Spraw Socjalnych i Zdrowia Urzędu Miasta w oparciu o potrzeby wynikające z listy rodzin oczekujących na przydział lokali z gminnego zasobu mieszkaniowego. (dowód: akta kontroli str. 490-497, 677-680)

Zgodnie z § 20 uchwały nr XXXIII/281/16 Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle z dnia 31 sierpnia 2016 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Kędzierzyn-Koźle oraz § 18 uchwały nr XIII/156/11 Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle z dnia 18 września 2011 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Kędzierzyn-Koźle, kierownicy jednostek administrujących zasobem mieszkaniowym Gminy (MZBK) składają Prezydentowi Miasta - za pośrednictwem właściwej komórki organizacyjnej - półroczne informacje o zawartych umowach najmu lokali na czas nieoznaczony, umowach przedwstępnych i umowach najmu lokali socjalnych oraz o dokonanych zamianach wg stanu na dzień 30 czerwca i 31 grudnia każdego roku, z terminem przekazania do odpowiednio 31 lipca oraz 31 stycznia. Dyrektor MZBK w objętym kontrolą okresie nie składał ww. informacji.

(dowód: akta kontroli str. 599-644, 677-680)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W okresie lat 2015-2018 (do 30 czerwca) Dyrektor MZBK nie składał Prezydentowi Miasta - za pośrednictwem właściwej komórki organizacyjnej - półrocznych informacji o zawartych umowach najmu lokali na czas nieoznaczony, umowach przedwstępnych i umowach najmu lokali socjalnych oraz o dokonanych zamianach wg stanu na dzień 30 czerwca i 31 grudnia każdego roku, z terminem przekazania odpowiednio do 31 lipca oraz do 31 stycznia. Obowiązek składania takich informacji wynikał z § 20 uchwały nr XXXIII/281/16 Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle z dnia 31 sierpnia 2016 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Kędzierzyn-Koźle oraz § 18 uchwały nr XIII/156/11 Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle z dnia 18 września 2011 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Kędzierzyn-Koźle.

Dyrektor MZBK wyjaśnił, że wszelkie informacje o umowach najmu i stanie zasobów mieszkaniowych składane są kwartalnie do Wydziału Polityki Mieszkaniowej, Spraw Socjalnych i Zdrowia Urzędu Miasta. MZBK każdorazowo w odpowiedzi na wykonane przez ww. Wydział nowe wskazania dotyczące przydziału lokali informuje ww. Wydział o zawartych umowach. Corocznie składamy informacje, o które Rada Miasta Kędzierzyn-Koźle zwraca się zgodnie z planem pracy poszczególnych komisji. Dlatego nie składaliśmy dodatkowych informacji, dotyczących zawartych umów.

Wskazane w wyjaśnieniu opracowania nie były sporządzane w okresach półrocznych, jak też w ocenie NIK nie zawierały niektórych wymaganych ww. uchwałami danych (w tym informacji o dokonanych zamianach wg stanu na dzień 30 czerwca oraz 31 grudnia).

(dowód: akta kontroli str. 599-644, 677-713)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Finansowe aspekty gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym

Opis stanu faktycznego

2.1. W poszczególnych latach objętych kontrolą wydatki ponoszone na utrzymanie istniejącego komunalnego zasobu mieszkaniowego wynosiły: 8 042,9 tys. zł w 2015 r.; 7 229,3 tys. zł w 2016 r.; 7 463,4 tys. zł w 2017 r. oraz 2 977 tys. zł w I półroczu 2018 r. Stanowiło to odpowiednio 52%; 45%; 46% oraz 18% budżetu ogółem MZBK w ww. latach.

(dowód: akta kontroli str. 498-503)

2.2. Wysokość czynszów ustalana przez MZBK za wynajem mieszkań z gminnego zasobu mieszkaniowego była zgodna z regulacjami zawartymi w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. *o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego*⁷ oraz z założeniami przyjętymi w § 7 uchwał Rady Gminy w sprawie Wieloletnich Programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy na lata 2011-2015⁸ oraz na lata 2016-2020⁹. Na podstawie wybranej do kontroli próby 40 spraw ustalono, iż wysokość stawek czynszu w badanych sprawach odpowiadała także zarządzeniom Prezydenta Miasta w sprawie ustalenia stawki bazowej czynszu za 1m² powierzchni użytkowej dla lokalu mieszkalnego wynajmowanego na czas nieoznaczony, lokalu służbowego i lokalu socjalnego¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 504-578, 645-676)

2.3. Stwierdzone w trakcie badania ww. próby przypadki obniżania czynszów, zgodne były z warunkami określonymi w § 7 ust. 3 Wieloletnich Programów na lata 2011-2015 oraz na lata 2016-2020. Dotyczyły one obniżenia czynszu z tytułu zamieszkiwania na parterze lub IV piętrze bez windy (5%), posiadania tzw. ślepej kuchni (10%), braku centralnego ogrzewania (20%) oraz braku gazu (10%).

(dowód: akta kontroli str. 504-578, 645-676)

2.4. Według stanu na 30 czerwca 2018 r. zaległości z tytułu najmu mieszkań komunalnych wynosiły 19 205,6 tys. zł. Zaległości z tytułu najmu lokali socjalnych, pomieszczeń tymczasowych oraz mieszkań służbowych wynosiły odpowiednio: 2 917,3 tys. zł; 13,9 tys. zł oraz 2,8 tys. zł. Za wyjątkiem najmu mieszkań służbowych, w pozostałych ww. kategoriach mieszkań, zaległości rosły. Według stanu na 31 grudnia 2015 r. zaległości z tytułu najmu mieszkań komunalnych wynosiły 16 981,7 tys. zł, z tytułu najmu mieszkań socjalnych wynosiły 2 144,5 tys. zł, a zaległości z najmu pomieszczeń tymczasowych wynosiły 8,4 tys. zł. Zaległości związane z najmem mieszkań służbowych wynosiły w 2015 r. 4,4 tys. zł.

Dyrektor MZBK wyjaśnił, że podstawową przyczyną wzrostu zaległości z tytułu najmu mieszkań komunalnych jest „bezkarność większości dłużników”. Od momentu

⁷ Dz. U. z 2018 r., poz. 1234 ze zm., dalej: ustawa o mieszkaniowym zasobie gminy.

⁸ Uchwała Nr XIII/155/11 Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle z dnia 28 września 2011 r. w sprawie Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Kędzierzyn-Koźle na lata 2011-2015, Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2011, Nr 122, poz. 1446 ze zm., dalej: *Wieloletni Program na lata 2011-2015*.

⁹ Uchwała Nr XXI/162/15 Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Kędzierzyn-Koźle na lata 2016-2020, Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2015 r., poz. 2876, dalej: *Wieloletni Program na lata 2016-2020*.

¹⁰ Zarządzenie nr 1882/PMS/2018 z dnia 5 stycznia 2018 r.; zarządzenie nr 1230/PMS/2017 z dnia 5 stycznia 2017 r.; zarządzenie nr 651/PMS/2016 z dnia 15 stycznia 2016 r.; zarządzenie nr 106/PMS/2015 z dnia 3 marca 2015 r.

rozpoczęcia procedury odzyskania lokalu do momentu otrzymania prawomocnego wyroku eksmisyjnego mija minimum 6 miesięcy. Są przypadki trwające ponad rok (dotyczy wystąpień do MSWiA, czy ustanowienia kuratora dla doręczeń dla pozwanych, których miejsce pobytu jest nieznane), a lokal dalej jest zajmowany bez wnoszenia opłat. Po uzyskaniu wyroku eksmisyjnego z prawem do lokalu socjalnego dłużnik trafia na listę oczekujących na przydział lokalu socjalnego. Czeka na jego przydział, dalej nie płaci. W niektórych przypadkach trwa to kilka lat. Prowadzone równoległe postępowanie sądowe dotyczące zapłaty są najczęściej umarzane przez komornika z art. 824 par.1 pkt 3 KPC. Należy również zauważyć, że zadłużenie generuje również MZBK, który przy wnoszeniu spraw sądowych o zapłatę i eksmisję uiszcza opłaty. Podobnie wnosząc sprawy do komornika ponosimy opłaty. Kosztami tymi obciążamy dłużników, co powoduje wzrost zadłużenia. Roczne koszty z tego tytułu to ponad 200 tys. zł. Pomimo prowadzenia wielotorowego działania w celu zmniejszenia zadłużenia - wprowadzenia programu dającego możliwość odpracowania zadłużenia przez dłużnika lub osobę z rodziny, który funkcjonuje w MZBK od 2011 r.; proponowania ugody dotyczącej ratalnej spłaty należności; działań komorniczych; działań firm windykacyjnych; współpracy z Krajowym Rejestrem Długów - nie jesteśmy w stanie odzyskać wszystkich gminnych należności.

(dowód: akta kontroli str. 579, 677-680)

Zarządzeniem Dyrektora MZBK¹¹ wprowadzony został program o nazwie „Spłata zadłużenia osobom będącym w trudnej sytuacji życiowej w formie odpracowania należności na rzecz Gminy Kędzierzyn-Koźle”. W jego wyniku w latach 2015-2018 (do 30 czerwca) odpracowana została łączna kwota 976,9 tys. zł¹² zaległości czynszowych. W poszczególnych latach okresu 2015-2018 średnia liczba osób biorąca udział w programie wynosiła odpowiednio: 53, 40, 39 i 35.

Dyrektor MZBK wyjaśnił, że osoby, które uczestniczyły w programie pracowały na rzecz Gminy Kędzierzyn-Koźle poprzez uczestnictwo w pracach remontowych pustostanów, klatek schodowych, zajmowały się utrzymaniem terenów zielonych oraz w tzw. „akcji zima”. Prace te były wykonywane pod nadzorem pracowników MZBK. W odpracowywaniu mogli uczestniczyć także członkowie rodzin, co pozwalało niejednokrotnie pozyskać fachowców do prac remontowych. Odpracowanie pozwalało zmniejszyć zobowiązania, często je spłacić całkowicie, i w konsekwencji regularnie wносить opłaty.

(dowód: akta kontroli str. 714)

2.5. W okresie objętym kontrolą, MZBK podejmował działania w celu egzekwowania należności z tytułu najmu ww. lokali oraz czynności w celu wyegzekwowania zaległości. Podejmowane czynności sprawdzono w toku kontroli na próbie 15 dłużników z największym zadłużeniem, o łącznej kwocie zaległości 1 365,7 tys. zł, co stanowiło 6,1% łącznej kwoty zaległości na 30 czerwca 2018 r. (22 139,6 tys. zł). W zbadanej próbie, zgodnie z obowiązującą w MZBK *Instrukcją trybu i zasad postępowania windykacyjnego*¹³, Referat Windykacji MZBK prowadził analizę sald opłat czynszowych najemców, podejmował czynności postępowania upominawczego poprzez zawiadomienie o należnościach oraz wystawienie i doręczenie wezwania do zapłaty. W sytuacji braku uregulowania opłat czynszowych, MZBK występował z pozwem sądowym o zapłatę należności. Po zakończeniu postępowania sądowego, w przypadku dalszego nieuregulowania należności przez dłużnika, sprawę kierowano do egzekucji komorniczej.

¹¹ Nr 3/2011 z dnia 31 marca 2011 r..

¹² Tj. w 2015 r. – 346,4 tys. zł; w 2016 r. – 240 tys. zł; w 2017 r. – 265,8 tys. zł; w 2018 (do 30.06.) – 124,7 tys. zł.

¹³ Zarządzenie nr 9/2012 Dyrektora MZBK z dnia 5 czerwca 2012 r., dalej: *Instrukcja*.

(dowód: akta kontroli str. 78, 579-598)

2.6. W okresie objętym kontrolą do MZBK nie wpłynęły skargi dotyczące wysokości czynszów za wynajem lokali z mieszkaniowego zasobu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 177-182)

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.

3. Stan techniczny mieszkaniowego zasobu Gminy.

Opis stanu
faktycznego

3.1. W latach 2015-2018 MZBK zarządzał 111 budynkami komunalnymi (100% własności Gminy)¹⁴. Badaniem w zakresie stanu technicznego objęto 13 budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy¹⁵. Dla każdego z tych budynków MZBK prowadził książkę obiektu budowlanego, o której mowa w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego¹⁶. Sposób dokumentowania utrzymywania i użytkowania tych budynków odpowiadał wymogowi art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - *Prawo budowlane*¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 202, 216-250, 284-296)

3.2. W całym okresie użytkowania ww. 13 budynków były zlecane dla ww. budynków z wymaganą częstotliwością:

- okresowe kontrole stanu technicznego elementów budynku i przydatności budynku do użytkowania (roczne oraz pięcioletnie);
- sprawdzenia instalacji: elektrycznej, gazowej, piorunochronnej, przewodów kominowych (wentylacyjno-dymowych);
- pomiary rezystancji izolacji obwodów instalacji elektrycznych (badanie oporności izolacji), szczelności instalacji gazowej, pomiary stanu izolacji i skuteczności ochrony przeciwporażeniowej.

Wszystkich sprawdzeń i pomiarów dokonywali zleceńbiorczy uprawnieni do wykonywania prac kontrolno-pomiarowych; kontrolę stanu technicznego przewodów kominowych przeprowadzały osoby posiadające kwalifikacje mistrza w rzemiośle kominarskim. Prawidłowo sporządzone oraz podpisane przez obie strony dokumenty (protokoły) dokonanych kontroli, przeglądów, sprawdzeń, pomiarów były załączone do książki obiektu budowlanego. W części budynków (z instalacją kotłów centralnego ogrzewania) dodatkowo były prowadzone kontrole okresowe kotłów centralnego ogrzewania oraz kontrole systemu ogrzewania z oceną sprawności i dostosowania go do potrzeb użytkowych budynku.

(dowód: akta kontroli str. 216-254, 264-268, 297-304, 376-398, 401-413, 463-474)

Kontrole techniczne oraz sprawdzenia instalacji prowadzone były systematyczne (zgodnie z terminami wyznaczonymi w protokole poprzednich kontroli i sprawdzeń), a czynności te były odnotowywane w książce obiektu. Wpisy do książki obiektu

¹⁴ MZBK brał także udział w zarządzie 420 budynkami, w których część lokali należało do osób trzecich (wspólnoty mieszkaniowe).

¹⁵ Wybrane budynki obejmowały mieszkania komunalne, lokale socjalne, pomieszczenia tymczasowe.

¹⁶ Dz. U. Nr 120, poz. 1134; dalej: rozporządzenie w sprawie książki obiektu.

¹⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1202; dalej: *Prawo budowlane*.

obejmowały w każdym skontrolowanym przypadku protokoły kontroli, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 *Prawa budowlanego* oraz w trzech przypadkach dokumentację techniczną przeprowadzonych remontów i modernizacji obiektu¹⁸. Remonty oraz konserwacje w budynkach dotyczyły m.in. wykonania i montażu przewodów kominowych wentylacyjno-dymowych ze stali nierdzewnej na ścianie elewacji oraz w murowanym przewodzie w budynku przy ulicy Sucharskiego 44 (protokół końcowego odbioru z 14 listopada 2016 r.); wykonania i montażu drzwi stalowych wejściowych w budynku przy ulicy Zwycięstwa 40 (protokół z 30 kwietnia 2018 r.); remontu i modernizacji budynku mieszkalno-usługowego przy ulicy Portowej 70 (protokół końcowego odbioru robót z 18 października 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 118-176, 264-268, 284-304, 463-478)

3.3. Książki obiektu budowlanego były prowadzone zgodnie ze wzorem i wytycznymi wynikającymi z przepisów rozporządzenia w sprawie książki obiektu, w tym wpisy do książki obiektu były dokonywane przez osobę upoważnioną przez Dyrektora MZBK oraz w odpowiednim czasie, tj. w dniu zaistnienia okoliczności, dla której jest wymagane dokonanie odpowiedniego wpisu. W książce obiektu były zamieszczane zapisy dotyczące zaleceń wynikających z przeprowadzonych okresowych kontroli stanu technicznego budynku, przeglądów instalacji elektrycznych, gazowych, przewodów kominowych, wentylacyjnych i spalinowych. W jednym przypadku¹⁹ w wyniku sprawdzenia instalacji gazowej i stwierdzenia jej złego stanu technicznego, dokonano odcięcia gazu w budynku.

(dowód: akta kontroli str. 118-123, 155-176, 463-474)

Zgodnie z art. 64 ust. 3 *Prawa budowlanego* do książki obiektu powinny być dołączone protokoły z kontroli systemu ogrzewania i systemu klimatyzacji, świadectwo charakterystyki energetycznej budynku, a także oceny i ekspertyzy dotyczące stanu technicznego budynku.

W latach 2015-2018 zlecono wykonanie łącznie 137 charakterystyk energetycznych lokali mieszkalnych i użytkowych. Dla budynków stanowiących własność Gminy zlecono w tym okresie cztery audyty energetyczne budynku²⁰; wszystkie dla realizacji przedsięwzięcia termomodernizacyjnego określonego ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów²¹. Zakres zleconego zadania²² obejmował wydanie czterech świadectw charakterystyki energetycznej odpowiadających wymogom art. 10 ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynku²³.

W pozostałych 107 przypadkach zarządzanych budynków nie występowało w trakcie umowy najmu o wydanie świadectwa energetycznego²⁴, wykonanie charakterystyki energetycznej było zlecane wykonawcy przez MZBK jako właściciela wyłącznie na etapie wykupu lokalu przez najemcę dla potrzeb notarialnego przeniesienia własności tego lokalu. (dowód: akta kontroli str. 408, 310-332)

Jak wyjaśniła Zastępca Kierownika Administracji Budynków Komunalnych, audyty wykonywane są sukcesywnie w miarę dostępnych środków oraz w każdym przypadku sprzedaży lokali.

¹⁸ Teczka opisana była w tych dokumentacjach jako *Protokoły odbioru technicznego robót remontowych* (budynki: Portowa 9a, Paderewskiego 4, Sucharskiego 44)

¹⁹ Budynek przy ulicy Żeglarskiej 2 (poddany również oględzinom).

²⁰ Budynki: Gajowa 4; Grunwaldzka 83; Karola Miarki 3; Główna 23.

²¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 966.

²² Zgodnie z art. 2 pkt 8 tej ustawy audyt energetyczny jest to opracowanie określające zakres oraz parametry techniczne i ekonomiczne przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, ze wskazaniem rozwiązania optymalnego, w szczególności z punktu widzenia kosztów realizacji tego przedsięwzięcia oraz oszczędności energii, stanowiące jednocześnie założenia do projektu budowlanego.

²³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1498, ze zm.

²⁴ W próbie 13 budynków nie wystąpił przypadek wykonania charakterystyki energetycznej.

(dowód: akta kontroli str. 450-453)

Opracowania techniczne (oceny i ekspertyzy), o których mowa w art. 64 ust. 3 *Prawa budowlanego* zlecono łącznie w 11 przypadkach. W części przypadków ekspertyzy były zlecane w celu oceny bezpieczeństwa użytkowania obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt (np. pożar)²⁵, w części przypadków potrzeba zlecenia ekspertyzy wynikała z konieczności oceny stanu technicznego i bezpieczeństwa konstrukcji budynku, a także ustalenia przyczyn wystąpienia uszkodzeń budynku lub zawilgocenia pomieszczeń mieszkalnych.

(dowód: akta kontroli str. 255-262, 305-309, 408)

3.4. Budynki stanowiące gminny zasób mieszkaniowy w latach 2015-2018 były poddawane kontrolom, o których mowa w art. 62 ust. 1-2a *Prawa budowlanego*. Z przeprowadzonych kontroli wykonawca sporządzał protokoły i przekazywał je do komórki organizacyjnej MZBK.

Prowadzenie ksiąg obiektów należało do zadań Kierownika Administracji Budynków Komunalnych. Od 12 listopada 2015 r. Dyrektor MZBK upoważnił²⁶ kilku pracowników komórki organizacyjnej MZBK (Administracji Budynków Komunalnych) do dokonywania wpisów w księgach obiektów budowlanych prowadzonych dla zarządzanych budynków, co odpowiadało art. 64 ust. 1 *Prawa budowlanego*. Wcześniej dokonywanie wpisów należało do obowiązków części pracowników istniejącego do 30 listopada 2015 r. Działu Eksploatacji MZBK.

(dowód: akta kontroli str. 50-70, 79, 84-89, 98-106)

3.5. W latach 2015-2018 wystąpił jeden udokumentowany²⁷ przypadek zgłoszenia nieuprawnionych zmian technicznych przeprowadzonych w lokalach przez ich użytkowników, polegający na samowolnym podłączeniu pieca do przewodu kominowego w budynku. W trybie art. 62 ust. 2a *Prawa budowlanego*, MZBK niezwłocznie (następnego dnia) przeprowadził sprawdzenie stanu instalacji kominowej (wspólnie ze Strażą Miejską), w wyniku czego podjęto niezbędne działania (zamurowano przewód kominowy).

(dowód: akta kontroli str. 445-446)

3.6. W latach 2015-2018, kontrole w trybie art. 62 ust. 1 pkt 1-2 *Prawa budowlanego* (roczne i pięcioletnie), polegające na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania budynku, były przeprowadzane przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności, w tym jedna osoba – do kierowania robotami budowlanymi w specjalności konstrukcyjno-budowlanej; druga osoba - do projektowania bez ograniczeń w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci instalacji i urządzeń wodociagowych kanalizacyjnych wentylacyjnych i gazowych. Wykonawca przeglądów był wylaniany w trybie obowiązującego w kontrolowanej jednostce *Regulaminu dokonywania wydatków do 30 tys. euro*²⁸. Zgodnie z § 6 ust. 2 ww. regulaminu, MZBK nie zawierał z wykonawcą umowy na wykonanie usługi, ale Dyrektor MZBK wystawiał zlecenie wykonania odpowiedniej liczby przeglądów w określonym terminie. Protokoły były podpisywane przez posiadających uprawnienia budowlane wykonawców.

(dowód: akta kontroli str. 203-211, 216-254)

²⁵ Ekspertyza dotycząca stanu technicznego po pożarze budynku mieszkalno-użytkowego przy ulicy Żeglarskiej 6.

²⁶ Upoważnienia były udzielone na piśmie oraz zostały wpisane do ksiąg obiektów.

²⁷ W programie DOM-5, stanowiącym narzędzie informatyczne umożliwiające m.in. prowadzenie zestawienia wykonywanych bieżących napraw oraz prac konserwacyjnych.

²⁸ Regulamin stanowi załącznik do Zarządzenia nr 6/2014 Dyrektora MZBK z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia *Regulaminu wydatkowania środków budżetowych poniżej progu 30 000 euro*. Regulamin został zmieniony zarządzeniem nr 21/2016 z dnia 1 grudnia 2016 r.

3.7. Zalecenia wynikające z przeglądów okresowych stanowiły podstawę do sporządzenia zestawienia niezbędnych robót remontowych budynku. Kwalifikacji stopnia pilności danego remontu lub roboty konserwacyjnej dokonywał wykonawca przeglądów okresowych. Zestawienie planowanych robót (prowadzone z wykorzystaniem programu DOM-5) sporządzał pracownik Administracji Budynków Komunalnych i uwzględniał w nim pierwszeństwo dla robót mających eliminować zagrożenie bezpieczeństwa najemców i użytkowników lokali, zabezpieczenie przeciwpożarowe, spełnienie wymogów ochrony środowiska (dotyczy konserwacji przewodów spalinowych i dymowych). Przeprowadzone oględziny dwóch budynków znajdujących się mieszkaniowym zasobie Gminy wykazały, że część budynków była poddawana pracom konserwacyjnym i zabezpieczającym wyłącznie w granicach zapewniających bezpieczeństwo ludzi oraz mienia. Budynek przy ulicy Żeglarskiej 2 znajdował się w złym stanie technicznym; większość elementów budynku (klatka schodowa, stolarka drzwiowa i okienna, otoczenie budynku) były zdewastowane.

(dowód: akta kontroli str. 432-444, 463-474)

Kierownik Administracji Budynków Komunalnych odpowiedzialna za bieżącą analizę stanu technicznego budynków mieszkalnych wyjaśniła, że *niewykonywanie w budynkach komunalnych remontów, napraw i prac konserwacyjnych o III i IV stopniu pilności, takich jak uzupełnienie tynków, malowanie klatki schodowej, wymiana stolarki drzwiowej i okiennej znacznie pogarsza estetykę budynków, ale nie wpływa na pogorszenie stanu technicznego budynków.*

(dowód: akta kontroli str. 62-63, 460-462)

Dyrektor MZBK oświadczył w trakcie oględzin, że *ostatni remont budynku przy Żeglarskiej 2 miał miejsce w 1978 r.; od tego czasu żadne większe prace remontowe lub konserwacyjne w tym budynku nie były prowadzone. Budynek ten (wraz z budynkiem przy ulicy Poczтова 7) jest przeznaczony do rewitalizacji, dlatego nie planowano i nie wykonywano w nim remontów.*

(dowód: akta kontroli str. 432-444, 460-462)

Dyrektor MZBK wyjaśnił, że *w rezultacie przeglądów roboczych (innych niż przeglądy okresowe wymagane przepisami Prawa budowlanego) w budynku przy ulicy Żeglarskiej 2 przeprowadzane były prace konserwacyjne i zabezpieczające budynek na poziomie zapewniającym bezpieczeństwo ludzi i mienia w okresie jego użytkowania.*

(dowód: akta kontroli str. 479-484)

3.8. W latach 2015-2018 do MZBK wniesiona została jedna skarga dotycząca stanu technicznego mieszkania położonego w budynku komunalnym²⁹. Skarga dotyczyła nieodpowiedniego dostosowania pomieszczeń do warunków bytowych, polegającego, zdaniem skarżących, na braku odpowiedniej liczby kanałów wentylacyjnych (kratek wentylacyjnych w ścianach) oraz zaniechaniu dokonywania kontroli przeglądów kominowych. W rezultacie rozpatrzenia skargi przez Dyrektora MZBK, zarzuty mieszkańców uznano za bezzasadne. Sposób rozpatrzenia ww. skargi odpowiadał *Procedurze przyjmowania, rozpatrywania skarg i wniosków w MZBK*³⁰.

(dowód: akta kontroli str. 177-201)

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.

²⁹ Budynek przy ulicy Żeglarskiej 6.

³⁰ Zarządzenie nr 2/2012 z dnia 20 lutego 2012 r. obowiązująca bez zmian do dnia kontroli.

IV. Uwagi i 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 Kontroli³¹, wnosi o przedkładanie Prezydentowi Miasta półrocznych informacji zawierających dane o zawartych umowach najmu lokali na czas nieoznaczony, umowach przedwstępnych i umowach najmu lokali socjalnych oraz o dokonanych zamianach wg stanu na dzień 30 czerwca i 31 grudnia.

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 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 24 września 2018 r.

Kontroler
Damian Mielcarek
Główny specjalista kontroli państwowej



podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

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



podpis

³¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524 ze zm.