

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W BYDGOSZCZY

Informacja o wynikach kontroli utrzymania i remontów komunalnych budynków mieszkalnych

B y d g o s z c z , g r u d z i e Ń 2 0 0 5 r .

Misją: *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizją: *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Dyrektor Delegatury:

Jarosław Wenderlich

2 up.



Zatwierdzam:

Piotr Kownacki

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filbrowa 57

00-950 Warszawa

tel./fax: 0-prefiks-22-825 44 81

www.nik.gov.pl

Spis treści :

1. Wprowadzenie.....	4
1.1. Temat i numer kontroli	4
1.2. Cel kontroli	4
1.3. Okres objęty badaniami kontrolnymi	4
1.4. Ogólne tło badanej problematyki oraz główne zagadnienia objęte tematyką kontroli	5
1.5. Udział w kontroli innych organów kontroli, rewizji lub inspekcji	5
2. Podsumowanie wyników kontroli.....	5
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	5
2.2. Synteza wyników kontroli	6
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	11
3. Ważniejsze wyniki kontroli.....	12
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	12
3.2. Istotne ustalenia kontroli	16
3.2.1. Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy	16
3.2.2. Zarządzanie mieszkaniowym zasobem gmin	17
3.2.3. Utrzymanie obiektów budowlanych	18
3.2.4. Realizacja planów robót remontowych	22
3.2.5. Realizacja nakazów opróżnienia i rozbiórki budynków	25
3.2.6. Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gmin	28
3.2.7. Polityka kadrowa oraz funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej w jednostkach zarządzających mieszkaniowym zasobem gmin	29
3.2.8. Nadzór nad jednostkami zarządzającymi mieszkaniowym zasobem gmin	30
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	31
4.1. Przygotowanie kontroli	31
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	32
5. Załączniki.....	34

1. Wprowadzenie

1.1. Temat i numer kontroli

Utrzymanie i remonty komunalnych budynków mieszkalnych w latach 2002-2004 (P/05/123).

1.2. Cel kontroli

Celem kontroli - podjętej z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli - było zbadanie i dokonanie oceny stopnia realizacji przez gminy zadań związanych z utrzymaniem w należytym stanie technicznym komunalnych zasobów mieszkaniowych oraz prawidłowości i gospodarności wykorzystania środków przeznaczonych na remonty i modernizacje budynków komunalnych, w tym ocena: > tworzenia przez gminy warunków do zachowania w należytym stanie technicznym budynków i lokali, jako elementu wieloletnich programów gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym, > gospodarowania środkami publicznymi przeznaczonymi na remonty i modernizacje budynków mieszkalnych, > wywiązywania się przez jednostki zarządzające mieszkaniowym zasobem gminy z obowiązków utrzymania budynków w należytym stanie technicznym, > stopnia zagrożenia życia i zdrowia ludzkiego najemców lokali w budynkach zakwalifikowanych do rozbiórki z powodu złego stanu technicznego, skali występującego zjawiska oraz skuteczności działań podejmowanych w tym zakresie przez właścicieli i zarządców budynków komunalnych.

1.3. Okres objęty badaniami kontrolnymi

Badania kontrolne obejmowały lata 2002-2004. Kontrolę przeprowadziło 8 Delegatur NIK w okresie od 1 kwietnia do 30 czerwca 2005 r. w 32 urzędach gmin oraz w 32 jednostkach organizacyjnych zarządzających komunalnymi zasobami mieszkaniowymi. Kontrolę w urzędach gmin i w samorządowych jednostkach organizacyjnych przeprowadzono pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, a u przedsiębiorców, o których mowa w art. 2 ust. 3 ustawy o NIK¹, pod względem legalności i gospodarności. Koordynatorem kontroli była Delegatura NIK w Bydgoszczy.

¹ ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tj. Dz.U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.)

1.4. Ogólne tło badanej problematyki oraz główne zagadnienia objęte tematyką kontroli

W wyniku kontroli przeprowadzonych w latach 1998-2002 (przez Delegatury NIK w Bydgoszczy, Warszawie i Wrocławiu) stwierdzono, że organy gmin oraz podmioty zarządzające gminnym zasobem mieszkaniowym wykazywały niedostateczną dbałość o stan techniczny budynków i mieszkań komunalnych. Wskutek wieloletnich zaniedbań w zakresie remontów i modernizacji tzw. „starej substancji mieszkaniowej” rosła liczba budynków, których stan techniczny kwalifikował je do napraw głównych oraz do rozbiórki. Odnotowano wiele przypadków ignorowania przez zarządców nakazów opróżnienia i rozbiórki budynków mieszkalnych zagrożonych katastrofą budowlaną, wydanych - najczęściej z rygorem natychmiastowej wykonalności - przez właściwe organy nadzoru budowlanego. Stan ten stwarzał bezpośrednie zagrożenie życia i zdrowia najemców tych lokali. Jednym z celów niniejszej kontroli było zbadanie, w jakim stopniu zjawisko występuje w skali kraju i czy stan ten uległ poprawie w stosunku do okresu objętego wcześniejszą kontrolą.

1.5. Udział w kontroli innych organów kontroli, rewizji lub inspekcji

Oględziny stanu technicznego budynków mieszkalnych w 5 przypadkach odbyły się z udziałem przedstawicieli powiatowego inspektora nadzoru budowlanego. W organach tych zasięgnięto także informacji m.in. na temat wydanych nakazów rozbiórkowych, a w uzasadnionych przypadkach informowano powiatowych inspektorów o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie (pod względem legalności i rzetelności) działalność gmin w kontrolowanym zakresie. W kontrolowanych gminach stwierdzono między innymi opieszałość w działaniach w zakresie uchwalania „wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy”, o których mowa w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego². Zwłoka w uchwalaniu owych programów, ich niepełna zawartość (brak wszystkich

² Dz. U. Nr 71, poz. 733 ze zm.

elementów wymaganych ustawą³⁾ oraz niekonsekwencja w realizacji tych programów (niezapewnienie określonych w programach środków na remonty budynków), a przy tym niedostateczny nadzór (organów gmin nad podmiotami zarządzającymi zasobem mieszkaniowym, jak i kierowników tych podmiotów nad pracownikami odpowiedzialnymi bezpośrednio za utrzymanie obiektów budowlanych) - przyczyniły się do powstania, ujawnionych w kontroli, nieprawidłowości w sferach takich, jak: zarządzanie mieszkaniowym zasobem, utrzymanie obiektów budowlanych, realizacja planów robót remontowych, wykonywanie nakazów opróżnienia i rozbioru budynków oraz wynajem lokali wchodzących w skład zasobu.

Niniejsza kontrola wykazała niewystarczającą dbałość organów gmin i jednostek zarządzających ich mieszkaniowym zasobem o stan techniczny budynków mieszkalnych. Przejawiało się to między innymi w przeznaczaniu niewspółmiernie niskich do potrzeb środków finansowych na remonty i utrzymanie budynków oraz w niewielkim zainteresowaniu organów gmin działalnością zarządców gminnych zasobów mieszkaniowych. Nielegalnym było⁴⁾ zaniechanie podejmowania (przez zarządców oraz decydentów w sprawach przyznawania mieszkań) bezzwłocznych i skutecznych działań zmierzających do opróżnienia budynków zagrożonych katastrofą budowlaną. Niejednokrotnie proces opróżnienia takich budynków trwał kilka, a nawet kilkanaście lat, podczas gdy w decyzjach w sprawie opróżnienia, bądź wyłączenia z użytkowania budynków, organy nadzoru budowlanego często nadawały rygor natychmiastowej wykonalności. Opieszałość organów gmin i zarządców w wykonywaniu ww. decyzji stwarzała realne zagrożenie życia i zdrowia lokatorów (także osób trzecich) przebywających w takich budynkach. Stwierdzono też szereg nieprawidłowości w zakresie przeprowadzania i dokumentowania wyników okresowych przeglądów budynków i instalacji, realizowania zaleceń wynikających z przeglądów (w kontekście planowania i realizacji robót remontowych) oraz prowadzenia dokumentacji użytkowania budynków.

2.2. Synteza wyników kontroli

2.2.1. Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy

Z ustaleń kontroli jednoznacznie wynika, że kontrolowane podmioty (64, w tym 32 urzędy gmin) nie w pełni realizowały, nałożone na nie, ustawowe⁵⁾ obowiązki dotyczące gospodarowania zasobem mieszkaniowym i zasad wynajmu lokali wchodzących w jego skład. Organy

³⁾ art. 21 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów ...

⁴⁾ art. 68 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tj. Dz.U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 ze zm.)

kontrolowanych gmin (stanowiące i wykonawcze) nie realizowały należycie ustawowego zapisu art. 21 ustawy z 21 czerwca 2001 r. i nie uchwałyły w ogóle (7, tj. 22% kontrolowanych gmin) przez okres 3,5 roku od wejścia w życie ustawy *wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy*. Z 25 uchwalonych programów ponad 30% było niekompletnych, a w 67% *wieloletnich programów* analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków zostały opracowane nierzetelnie (szczegóły podano w p. 3.2.1.).

2.2.2. Zarządzanie mieszkaniowym zasobem gmin

W 8 gminach spółki gminne zarządzały zasobem mieszkaniowym na podstawie umów zawartych z pominięciem przepisów o zamówieniach publicznych. W 3 jednostkach zarządzających nieruchomościami, w których lokale stanowiły mieszkaniowy zasób gminy, były zatrudnione osoby nie posiadające licencji na zarządzanie nieruchomościami.

Z żadnym z pracowników zatrudnionych w zakładach i jednostkach budżetowych (powołanych w celu zarządzania nieruchomościami związanymi z zasobem mieszkaniowym), którzy posiadali licencje zawodowe zarządcy nieruchomości, nie zawarto umów o zarządzanie nieruchomościami, o których mowa w art. 185 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶. Konsekwencją tego jest, że odpowiedzialność za stwierdzone w części tych jednostek nieprawidłowości, w postaci istotnych naruszeń przepisów Prawa budowlanego⁷, ponoszą (wraz z kierownikami ww. jednostek) - działający w imieniu gmin (właściciele obiektów budowlanych) - burmistrzowie (prezydenci miast)⁸. Szczegóły omówiono w p. 3.2.2.

2.2.3. Utrzymanie obiektów budowlanych

Żaden z kontrolowanych podmiotów zarządzających budynkami komunalnymi nie wywiązywał się w pełni ze swoich obowiązków związanych z utrzymaniem obiektów budowlanych, określonych w Prawie budowlanym oraz rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych i użytkowania budynków mieszkalnych⁹. Ponad połowa (21, tj. 65,6%) zarządców w części swoich zasobów zaniechała dokonywania rocznych przeglądów elementów budynku, instalacji gazowych,

⁵ ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy ...

⁶ Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.)

⁷ vide: p. 3.2.3. i 3.2.5. Informacji

⁸ Taki zarzut m.in. postawiono Prezydentowi Miasta Torunia w zawiadomieniu skierowanym do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego

przewodów kominowych lub instalacji służących ochronie środowiska, a blisko połowa (15, tj. 46,9%) nie dokonywała (w części zasobów) pięcioletnich kontroli polegających na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia, przeprowadzanych wraz z badaniem instalacji elektrycznej i piorunochronnej. W 5 (15,6 %) podmiotach zarządzających budynkami komunalnymi, osoby przeprowadzające kontrolę elementów budynku nie posiadały do tego odpowiednich uprawnień, kontrole prowadzono w porze innej niż wiosenna (wymagana przepisami), a u 12 (37,5 %) zarządców stwierdzono nierzetelne dokumentowanie wyników przeprowadzonych kontroli.

Większość kontrolowanych zarządców (22, tj. 68,8 %) nie realizowała (bądź nie w pełni realizowała) zalecenia wynikające z przeglądów. Nie usuwano także stwierdzonych uszkodzeń lub braków, które mogłyby spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi. U większości zarządców stwierdzono nierzetelne prowadzenie książki obiektu budowlanego (21, tj. 65,6 %) oraz niekompletną dokumentację użytkowania budynku (szczegóły podano w p. 3.2.3.).

2.2.4. Realizacja planów robót remontowych

Żaden z kontrolowanych zarządców nie sporządzał planów remontowych z zachowaniem procedury określonej w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych. Naruszenie w planowaniu remontów zasady pierwszeństwa dla określonej kategorii robót¹⁰ nastąpiło w 11 podmiotach (34 %) z kontrolowanych 32 zarządców. Plany remontów budynków komunalnych u większości zarządców były sporządzane nierzetelnie (bez pełnego rozpoznania potrzeb remontowych) oraz nielegalnie (z naruszeniem procedury określonej w przepisach¹¹). Powyższa ocena odnosi się w części do *wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem*, bowiem winny one zawierać m.in. analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali.

W blisko połowie kontrolowanych gmin (15, tj. 46,9 %) stwierdzono istotne odstępstwa w realizacji planów (rocznych lub wieloletnich), tak pod względem rzeczowym, jak i finansowym. Jednym z powodów niezrealizowania w/w programów było nie przeznaczenie w budżetach gmin środków na ich realizację. Spośród 24 gmin, w których *wieloletni program* obejmował plan remontów i modernizacji, w 13 (54,2 %) nie zapewniono (ani w budżetach gmin, ani też w planach finansowych zarządców) środków na remonty w wysokości określonej w programie.

⁹ Dz. U. Nr 74, poz. 836

¹⁰ § 7 ust. 4 rozporządzenia MSWiA z 16 sierpnia 1999 r.

¹¹ §7 ust. 1 - 4 rozporządzenia MSWiA z 16 sierpnia 1999 r.

Ponad 1/3 zarządców (11, tj. 34 %) przy realizacji prac remontowych nie przestrzegała przepisów Prawa budowlanego dotyczących m.in. obowiązku zgłoszenia robót (tam, gdzie nie jest wymagane pozwolenie na budowę) oraz zawiadamiania właściwego organu o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych i o zakończeniu budowy (vide: p. 3.2.4.).

2.2.5. Realizacja nakazów opróżnienia i rozbiórki budynków

W 7 gminach (22% kontrolowanych) stwierdzono istnienie 265 zamieszkałych obiektów budowlanych (zarządzanych przez kontrolowane jednostki), których stan techniczny kwalifikował do rozbiórki i w stosunku do których organy nadzoru budowlanego wydały decyzje - nakazy opróżnienia bądź wyłączenia w określonym terminie całości lub części budynku z użytkowania. 208 budynków (78,5%) nie zostało opróżnionych w wyznaczonym (decyzją właściwego organu) terminie. W 744 lokalach w budynkach komunalnych objętych nakazami, na wykwaterowanie oczekiwało łącznie 1 778 osób, zamieszkując w warunkach zagrażających życiu lub zdrowiu ludzi. Wśród niezrealizowanych 208 decyzji - w których został wyznaczony termin, lub którym został nadany rygor natychmiastowej wykonalności - 79 (38%) wydano w latach 2001-2004, 113 (54%) w latach 1991-2000, a 16 (8%) pochodziło z okresu lat 1981-1990¹².

Główną przyczyną niezrealizowania w wyznaczonym terminie nakazów opróżnienia budynków - podawaną w wyjaśnieniach kierowników kontrolowanych jednostek - była niedostateczna liczba lokali zamiennych będących w zasobach gmin. Z ustaleń kontroli wynika jednak, że zasiedlanie wolnych lokali w tych gminach nie następowało z zachowaniem pierwszeństwa dla osób mieszkających w budynkach zagrożonych katastrofą budowlaną (szczegóły podano w p. 3.2.5. i 3.2.6.).

2.2.6. Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gmin

Rady wszystkich kontrolowanych gmin uchwaliły *zasady wynajmowania lokali*. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów (...) wyraźnie stanowi, co powinny określać uchwalone *zasady*¹³. W 7 przypadkach (22 % kontrolowanych urzędów gmin) stwierdzono pominięcie niektórych ważnych uregulowań, jak m.in. kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² oraz kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokali.

¹² Dane dotyczą stanu na koniec 2004 r.

¹³ Art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów ...

Z punktu widzenia celu kontroli istotnym było zbadanie czy w uchwalonych *zasadach* gminy przewidziały pierwszeństwo przy wynajmowaniu lokali osobom zamieszkującym w budynkach zagrożonych katastrofą budowlaną (objętych nakazem opróżnienia, bądź wyłączenia z użytkowania). W 8 gminach (25%) wymienione w zasadach kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu, nie uwzględniały tej kategorii osób (w przypadku Torunia było to jedną z przyczyn opieszałości w realizacji nakazów wyłączenia budynków z użytkowania). W 11 gminach (34,%) nie przestrzegano postanowień zawartych w *zasadach*, przy czym brak realizacji nakazów opróżnienia budynków w sposób przewidziany w tychże zasadach dotyczył 8 gmin (szczegóły podano w p. 3.2.6.).

2.2.7. Polityka kadrowa oraz funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej w jednostkach zarządzających mieszkaniowym zasobem gmin

Większość podmiotów zarządzających komunalnymi budynkami mieszkalnymi (21, tj. 65,6%) nie miała ustalonych zasad pozyskiwania nowych pracowników. Większość też (ok. 60%) nie ustanowiła i nie wdrożyła systemu szkoleń pracowników. W 25 podmiotach (78%) nie powołano komórki lub stanowiska ds. kontroli wewnętrznej. Brak powyższych regulacji i rozwiązań organizacyjnych przyczynił się do powstania nieprawidłowości związanych z utrzymaniem obiektów budowlanych i realizacją planów remontowych (vide: p 3.2.7.).

2.2.8. Nadzór nad jednostkami zarządzającymi mieszkaniowym zasobem gmin

W 7 gminach rady gmin nie podejmowały na swych posiedzeniach zagadnień związanych z gospodarowaniem gminnym zasobem mieszkaniowym. Nie realizowały w tym zakresie funkcji kontrolno-nadzorczej¹⁴ wobec organów wykonawczych oraz jednostek zarządzających zasobem mieszkaniowym. Rady pozostałych gmin zajmowały się omawianą problematyką głównie w związku z uchwalaniem *wieloletnich programów*, czy też *zasad wynajmowania lokali*, a do wyjątków należało przejawianie własnej inicjatywy kontrolnej za pośrednictwem komisji rewizyjnej.

Ustalenia kontroli wskazują też na niedostateczny nadzór organów wykonawczych gmin oraz podległych im urzędów nad jednostkami zarządzającymi mieszkaniowym zasobem gmin. Tylko 22 urzędy (69%) dokonywały kontroli zarządców, jednak zaledwie w 9 (28,1%) przypadkach przedmiotem kontroli były remonty budynków, a w 13 (41%) - w ramach nadzoru nad jednostką - jedynie analizowano sprawozdania i informacje dostarczone przez zarządców.

¹⁴ art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym

Urzędy w 10 (31%) gminach nie przeprowadzały żadnych kontroli w zakresie remontów budynków.

W ocenie NIK, brak nadzoru i kontroli nad zarządcami był jedną z przyczyn powstania i utrwalenia się nieprawidłowości stwierdzonych w ich działalności. Dotyczyło to przede wszystkim zaniechania dokonywania przeglądów okresowych budynków, braku realizacji wniosków i zaleceń z przeglądów czy też niezgodnym z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych, przeprowadzaniu postępowań o zamówienia publiczne związane z remontami zasobu mieszkaniowego (vide: p. 3.2.8.).

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

W wyniku przeprowadzonej w 32 gminach kontroli, w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do prezydentów miast (burmistrzów) oraz kierowników jednostek zarządzających mieszkaniowym zasobem gmin, zawarto łącznie 216 wniosków.

Do prezydentów miast (burmistrzów) wnioskowano głównie o: >uchwalenie *wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy* bądź uzupełnienie lub aktualizację uchwalonych *programów*, >podjęcie skutecznych działań w celu bezzwłocznego wykonywania nakazów opróżnienia i wyłączenia z użytkowania budynków zagrożonych katastrofą budowlaną, >uregulowanie – zgodnie z obowiązującymi przepisami – kwestii związanych z zarządzaniem nieruchomościami stanowiącymi własność i współwłasność gminy, >wyegzekwowanie od zarządców zasobu mieszkaniowego rzetelnego (tj. na podstawie przeprowadzonych przeglądów i sporządzonych w ich wyniku zestawień robót remontowych) oszacowania potrzeb remontowych zasobów mieszkaniowych, a następnie opracowywania planów remontów uwzględniających potrzeby w tym zakresie ustalone w protokołach z dokonanych przeglądów obiektów budowlanych oraz przeprowadzenia przez zarządców obowiązkowych kontroli okresowych wszystkich zarządzanych budynków komunalnych, >przestrzeganie uchwalonych *zasad wynajmowania lokali*, > zwiększenie nadzoru ze strony urzędów nad zarządcami zasobów mieszkaniowych.

Wnioski kierowane do zarządców dotyczyły między innymi: >zapewnienia przestrzegania postanowień umowy o zarządzanie nieruchomością, >zapewnienia rzetelnego przeprowadzania kontroli okresowych budynków mieszkalnych, w zakresie wymaganym przepisami prawa, >podjęcia działań zmierzających do realizacji zaleceń wynikających z kontroli okresowych, w tym usunięcia stwierdzonych uszkodzeń oraz uzupełnienia braków, które mogłyby spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska, >podjęcia działań zmierzających do uzupełnienia braków w dokumentacji użytkowania budynków i rzetelne jej

prorowadzenie, >rzetelnego, tzn. w oparciu o wyniki kontroli okresowych i sporządzone w ich wyniku zestawienia robót remontowych, szacowania potrzeb remontowych i sporządzania planów remontów, >przestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych przy zlecaniu robót remontowych, >zgłaszania i zawiadamiania właściwego organu o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych oraz o zakończeniu budowy, >niezwłocznego wykonania decyzji organów nadzoru budowlanego dotyczących opróżnienia, bądź wyłączenia z użytkowania całości lub części budynku bezpośrednio grożącego zawaleniem, bądź nakazujących usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości zagrażających życiu lub zdrowiu ludzi.

Ponadto w rezultacie stwierdzonego w 11 (34%) gminach stanu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo niepowetowanej szkody w mieniu, niezrealizowania decyzji organu nadzoru budowlanego lub rażącego niedopełnienia przez zarządcę obowiązków w zakresie utrzymania obiektów budowlanych, o występujących nieprawidłowościach NIK poinformowała powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego - wnosząc o podjęcie stosownych działań w ramach posiadanych kompetencji i uprawnień.

Niezależnie od wniosków skierowanych do kierowników jednostek kontrolowanych NIK uważa za konieczne rozważenie możliwości podjęcia - przez Ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej - inicjatywy legislacyjnej w sprawie nowelizacji ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego przez wyznaczenie granicznego terminu uchwalenia przez radę gminy wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Ustawa o samorządzie gminnym w art. 7 ust. 1 pkt 7 stanowi, że do zadań własnych gminy należy „zaspakajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty”, między innymi poprzez realizację „gminnego budownictwa mieszkaniowego”.

Zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy regulują przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów (...). Zgodnie z art. 4 cyt. ustawy, zadaniem własnym gminy jest *tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej*. W ramach tego gmina zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Zadania te gmina wykonuje wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy.

Rada gminy, zgodnie z art. 21 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy, uchwala wieloletnie programy gospodarowania zasobem oraz zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu. Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, zwany dalej „wieloletnim programem”, powinien być opracowany co najmniej na pięć kolejnych lat.

- Według stanu na koniec 2004 roku, mieszkaniowy zasób kontrolowanych gmin (liczących łącznie 2,4 mln mieszkańców) stanowiło 97 664 mieszkań. Stan ten zmniejszył się w stosunku do 2002 r. - głównie w wyniku sprzedaży lokali na rzecz najemców - o 7 486 mieszkań, tj. o 7,1%. Ww. mieszkania znajdowały się w 17 451 budynkach stanowiących własność i współwłasność gmin - w większości starych i wyeksploatowanych, pozbawionych niektórych mediów i wymagających remontów. Przed 1918 rokiem wzniesionych było 7 561 budynków (43,34%), w latach 1918-1944 powstało 5 148 budynków (29,5%), w okresie od 1945 do 1970 r. - 3 550 (20,34%), a w latach 1971-1990 - 1 013 budynków (5,8%). Jedynie 147 budynków komunalnych¹⁵ (0,84%) zostało wybudowanych w dekadzie 1991-2000, a zaledwie 32 (0,18%) oddano do użytku po 2000 roku. Tak znaczny (ponad 70%) udział budynków mieszkalnych powstałych przed 1945 r. w łącznej liczbie budynków, w których znajdowały się mieszkania stanowiące zasób gmin, decydował o statystycznie niskim standardzie gminnych zasobów mieszkaniowych, a zatem o warunkach mieszkaniowych najemców. Z ustaleń kontroli wynika, że aż 1 026 budynków (5,9%) pozbawionych było instalacji wodno-kanalizacyjnej (głównie kanalizacji). W instalację gazową wyposażonych było 12 193 budynków (69,9%), z centralnego ogrzewania korzystali mieszkańcy 5 013 budynków (28,7%), a z ciepłej wody użytkowej zaledwie 978 budynków (5,6%). Pogarszający się, głównie wskutek wieloletnich zaniedbań w zakresie remontów, stan techniczny tzw. „starej substancji mieszkaniowej” spowodował, że na koniec 2004 roku aż 656 budynków (3,8%) zakwalifikowanych było do rozbiórki, a 72 budynki (0,4%) uznano jako kwalifikujące się do naprawy głównej wymagającej opróżnienia na czas remontu¹⁶.

Zarządzanie nieruchomościami jest działalnością zawodową wykonywaną przez zarządców nieruchomości (osoby fizyczne posiadające licencję zawodową), lub przedsiębiorców - jeżeli czynności z tego zakresu będą wykonywane przez zarządców nieruchomości. Zarządca nieruchomości (lub przedsiębiorca), działa na podstawie umowy o zarządzanie nieruchomością, zawartej z jej właścicielem, wspólnotą mieszkaniową albo inną osobą lub jednostką organizacyjną, której przysługuje prawo do nieruchomości, ze skutkiem prawnym bezpośrednio dla tej osoby lub jednostki organizacyjnej. Umowa wymaga formy pisemnej pod rygorem nieważności. W umowie wskazuje się zarządcę nieruchomości odpowiedzialnego zawodowo za jej wykonanie oraz numer jego licencji zawodowej. W umowie zamieszcza się oświadczenie o posiadanym przez licencjonowanego zarządcę ubezpieczeniu od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku z wykonywaniem czynności zarządzania nieruchomościami.

¹⁵ Określenia użyto dla budynków, w których znajdowały się lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy - tj. budynków stanowiących własność lub współwłasność gminy (tzw. „wspólnotowych”).

¹⁶ Szczegółowe dane na temat mieszkaniowego zasobu gmin zawierają tabele Nr 1 i 2 Załącznika Nr 1 do Informacji.

Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, w tym dotyczące licencjonowanego zarządzania nieruchomościami stanowiącymi własność jednostek samorządu terytorialnego mają praktyczne zastosowanie w odniesieniu do nieruchomości gruntowych niezabudowanych, zabudowanych budynkami użytkowymi oraz budynkami mieszkalnymi - gdy nie został w nich wyodrębniony żaden lokal na własność.

Przepis art. 189 ustawy o gospodarce nieruchomościami przed zmianą, wprowadzoną ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁷ (weszła w życie 22 września 2004 r.) stanowił, iż nieruchomości stanowiące zasoby Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego, mogły być zarządzane wyłącznie przez zarządców licencjonowanych albo przez przedsiębiorców zatrudniających takich zarządców do wykonywania czynności zarządzania, którzy wyłaniani mieli być na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych. Po zmianie przepisu, zarządzanie ww. nieruchomościami może być powierzone podmiotom tworzonemu w tym celu przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli zarządzanie będzie wykonywane przez zarządców nieruchomości będących osobami fizycznymi posiadającymi licencję zawodową nadaną w trybie przepisów ustawy.

• *W 2 gminach (na 32 kontrolowane) zasobem mieszkaniowym zarządzały wyłonione w przetargu firmy prywatne, a w pozostałych gminne jednostki organizacyjne (zakłady budżetowe, jednostki budżetowe i spółki gminne). Ww. jednostki zarządzały budynkami mieszkalnymi stanowiącymi: I - wyłączną własność gmin (w odniesieniu do gminnych jednostek organizacyjnych była to ich podstawowa działalność statutowa), II - współwłasność gmin (w tych przypadkach, gdzie wspólnoty mieszkaniowe powierzyły im zarządzanie nieruchomością) oraz III - własność innych osób (dotyczy budynków przejętych w zarządek przed 1994 r. w trybie ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. - Prawo lokalowe). Np. w 2004 r. Gdański Zarząd Nieruchomości Komunalnych zarządzał 6 661 budynkami, wśród których 3 142 budynki (47%) były zaliczone do I i III z ww. kategorii, a pozostałe (53%) były budynkami wspólnot mieszkaniowych; Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Toruniu zarządzał 713 budynkami, z których 309 (43%) było wspólnotowych¹⁸.*

Obowiązki właściciela (zarządcy) obiektu budowlanego oraz właściwych organów w sprawach dotyczących napraw, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych regulują przepisy rozdziału 6 Prawa budowlanego. W przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany jest w nieodpowiednim stanie technicznym, jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, środowisku lub bezpieczeństwu mienia, albo powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia - właściwy organ nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin wykonania obowiązku. Jeżeli nieużytkowany lub

¹⁷ Dz.U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492 ze zm.

¹⁸ Brak danych na temat łącznej liczby budynków w kategoriach I-III we wszystkich kontrolowanych gminach (nie było to przedmiotem kontroli).

niewykończony obiekt budowlany nie nadaje się do remontu, odbudowy lub wykończenia, właściwy organ wydaje decyzję nakazującą właścicielowi lub zarządcy rozbiórkę tego obiektu i uporządkowanie terenu oraz określającą terminy przystąpienia do tych robót i ich zakończenia.

W razie stwierdzenia potrzeby opróżnienia w całości lub w części budynku przeznaczonego na pobyt ludzi, bezpośrednio grożącego zawaleniem, właściwy organ jest obowiązany: 1) nakazać, w drodze decyzji, na podstawie protokołu oględzin, właścicielowi lub zarządcy obiektu budowlanego opróżnienie bądź wyłączenie w określonym terminie całości lub części budynku z użytkowania, 2) przesłać decyzję, o której mowa w pkt. 1, obowiązkanemu do zapewnienia lokali zamiennych na podstawie odrębnych przepisów, 3) zarządzić umieszczenie na budynku zawiadomienia o stanie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia oraz o zakazie jego użytkowania, wykonanie doraźnych zabezpieczeń i usunięcie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia, z określeniem, technicznie uzasadnionych, terminów ich wykonania. W razie konieczności niezwłocznego podjęcia działań mających na celu usunięcie niebezpieczeństwa dla ludzi lub mienia, właściwy organ zapewni, na koszt właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego, zastosowanie niezbędnych środków zabezpieczających.

Właściciel, zarządca lub użytkownik obiektu budowlanego, na którym spoczywają obowiązki w zakresie napraw, są obowiązani w czasie lub bezpośrednio po przeprowadzonej kontroli stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części (art. 62 Prawa budowlanego), usunąć stwierdzone uszkodzenia oraz uzupełnić braki, które mogłyby spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska, a w szczególności katastrofę budowlaną, pożar, wybuch, porażenie prądem elektrycznym albo zatrucie gazem. Obowiązek, o którym wyżej mowa, powinien być potwierdzony w protokole z kontroli obiektu budowlanego. Osoba dokonująca kontroli jest obowiązana bezzwłocznie przesłać kopię tego protokołu do właściwego organu.

Warunki techniczne użytkowania budynków mieszkalnych, wraz ze związanymi z nimi instalacjami i urządzeniami technicznymi, określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. (zwane dalej „rozporządzeniem MSWiA z 16.08.1999.”) w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych¹⁹. Precyzuje ono m.in. sposób przeprowadzania i dokumentowania okresowych kontroli budynków mieszkalnych. Dane zawarte w protokołach kontroli okresowych powinny stanowić podstawę do sporządzenia

¹⁹ Dz. U. Nr 74, poz. 836

zestawienia robót remontowych budynku, z podziałem na: roboty konserwacyjne, naprawy bieżące elementów budynku i naprawy główne. Zestawienie napraw bieżących i głównych stanowi podstawę do sporządzenia planu robót remontowych, z zachowaniem pierwszeństwa dla robót mających na celu: 1) eliminację zagrożenia bezpieczeństwa użytkowników lokali i osób trzecich, 2) zabezpieczenie przeciwpożarowe budynku, 3) spełnienie wymagań ochrony środowiska, 4) zachowanie zapobiegawczego charakteru remontu. Przy remontach budynku należy m.in. zapewnić realizację robót w kolejności wynikającej z opracowanego planu remontów.

Właściciel lub zarządca, zgodnie z art. 64 Prawa budowlanego, jest obowiązany prowadzić dla każdego budynku *książkę obiektu budowlanego*, stanowiącą dokument przeznaczony do zapisów dotyczących przeprowadzonych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w okresie użytkowania obiektu budowlanego. Wzór książki obiektu budowlanego oraz sposób jej prowadzenia określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego²⁰ (obowiązujące od 11 lipca 2003 r.), a poprzednio - rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 października 1998 r. w sprawie książki obiektu budowlanego²¹.

W odniesieniu do budynków mieszkalnych - książka obiektu budowlanego wraz z m.in.: dokumentacją odbioru budynku, kopiami imiennych przydziałów lokali, protokołami zdawczo-odbiorczymi lokali, umowami najmu lokali, protokołami pomiaru powierzchni użytkowej lokali, dokumentacją eksploatacyjną z protokołami okresowych kontroli stanu technicznego, opiniami technicznymi i ekspertyzami dotyczącymi budynku, dokumentacją powykonawczą robót budowlanych i remontów oraz protokołami odbioru tych robót - stanowią *dokumentację użytkowania budynku*, która powinna być systematycznie gromadzona i przechowywana przez okres istnienia budynku.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy

W badanym okresie w 7 gminach (22%) nie uchwalono *wieloletnich programów* (rady dwóch gmin, tj. Torunia i Kołobrzegu podjęły uchwały o przyjęciu *wieloletnich programów*

²⁰ Dz. U. Nr 120, poz. 1134

²¹ Dz. U. Nr 135, poz. 882

dopiero w 2005 r., a w pozostałych gminach, tj. w: Bielsko-Białej, Braniewie, Pszczynie, Szczecinku i Zwoleniu, do zakończenia kontroli programów tych nie uchwalono). Z ustaleń kontroli wynikało, że w 3 gminach prace nad projektem *programu wieloletniego* zostały podjęte już w 2001 r., jednak odłożono je na plan dalszy do czasu załatwienia znacznej liczby wniosków o wykup mieszkań (Zwoleń i Pszczyna), bądź przekazano podległym jednostkom materiały do opracowania, co przebiegało opieszale (Braniewo). W Bielsku-Białej (a także w Kutnie i Zwoleniu) uznano, że nie było pilnej potrzeby uchwalenia *programu wieloletniego*, bowiem ustanowione zostały *zasady wynajmowania lokali*, część zagadnień dotyczących polityki mieszkaniowej została zamieszczona w uchwalonej „Strategii rozwoju Bielska-Białej do 2010 r.”, a ponadto ustawodawca nie wyznaczył terminu uchwalenia takiego programu.

Wśród 25 uchwalonych w badanym okresie *programów wieloletnich* 8 (32%) było niekompletnych. Brakowało w nich niektórych istotnych elementów wymienionych w ustawie, jak między innymi: analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali z podziałem na kolejne lata (w Biskupcu), wysokość wydatków w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, remontów i zarządu nieruchomościami wspólnymi (w Kluczborku i Bełchatowie), prognoza wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego (w Bełchatowie) oraz opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania zasobem (w Czulchowie).

Wyniki kontroli zarządców w tych gminach, w których uchwalono *programy wieloletnie* wskazują, że na 27 uchwalonych programów aż w 18 (67%) analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków - zostały opracowane nierzetelnie. Za ich podstawę bowiem nie służyły prawidłowo i w pełnym zakresie przeprowadzone przeglądy budynków oraz sporządzone w wyniku tych przeglądów zestawienia robót remontowych (vide: p. 3.2.3. i 3.2.4. informacji).

3.2.2. Zarządzanie mieszkaniowym zasobem gmin

W dwóch kontrolowanych gminach (Olsztynie i Bełchatowie), zasób mieszkaniowy podzielono między kilku zarządców (odpowiednio: 5 i 4). W 30 pozostałych, zarządzanie zasobem mieszkaniowym zostało powierzone jednemu zarządcy, przy czym w 2 gminach (Włocławku i Łobzie) zasobem mieszkaniowym zarządzały (wyłonione w przetargu) firmy prywatne, a w pozostałych 28 - gminne jednostki organizacyjne (14 zakładów budżetowych, 2 jednostki budżetowe i 12 spółek gminnych).

W większości gmin, w których zarządzanie zasobem mieszkaniowym powierzono spółkom gminnym, prawa i obowiązki zarządcy (jako przedsiębiorcy) zostały określone w umowach. Jednak tylko w dwóch przypadkach (w Radomsku i Lidzbarku Warmińskim) w umowach wskazano osobę odpowiedzialną zawodowo za czynności zarządcy nieruchomości z podaniem numeru licencji zawodowej oraz zamieszczono informację o posiadanym ubezpieczeniu od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku z wykonywaniem czynności zarządzania nieruchomościami. W jednej gminie (Biskupiec) zarządzanie nieruchomościami komunalnymi przez gminną spółkę odbywało się bezumownie (zawarto jedynie umowę o cesję wierzytelności gminy wobec dłużników - najemców lokali mieszkalnych i użytkowych). W pozostałych przypadkach umowy z gminnymi spółkami zawarto przed dniem 22 września 2004 r. - tj. w czasie, kiedy ustawa o gospodarce nieruchomościami nie nakładała obowiązku zamieszczania w umowach z zarządcą nieruchomości danych o posiadaniu licencji oraz o ubezpieczeniu. Umowy te nie zostały jednak po tej dacie zmienione w zakresie istotnych postanowień, zgodnych z aktualnym stanem prawnym.

U 3 (9%) zarządców (w zakładach budżetowych w Kluczborku i Zwoleniu oraz w spółce gminnej w Gostyninie), nie były zatrudnione osoby posiadające licencje na zarządzanie nieruchomościami. Jednostki te działały zatem nielegalnie, to jest z naruszeniem obowiązujących przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami²².

Tylko w 2 gminach (Człuchowie i Nysie) spółki gminne zarządzające w latach 2002-2004 zasobem mieszkaniowym zostały wyłonione na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych, a w 4 (Bełchatowie, Olsztynie, Radomsku i Kołobrzegu) zarządzanie w ww. trybie odbywało się w części badanego okresu. W pozostałych 8 (Inowrocławiu, Bydgoszczy, Lidzbarku Warmińskim, Biskupcu, Strzelcach Opolskich, Brzegu, Szczecinku i Gostyninie), spółki gminne powstałe w latach 1994-2001, od początku swego istnienia do 22 września 2004 r.) zarządzały nieruchomościami gminnymi nielegalnie, to jest na podstawie umów zawartych z pominięciem przepisów o zamówieniach publicznych²³.

3.2.3. Utrzymanie obiektów budowlanych

Żaden z 32 kontrolowanych podmiotów zarządzających budynkami komunalnymi nie wywiązywał się w pełni ze swoich obowiązków w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli

²² art. 189 ustawy o gospodarce nieruchomościami

²³ art. 189 ustawy o gospodarce nieruchomościami przed zmianą wprowadzoną ustawą z 28 listopada 2003 r.

budynków, sporządzania w ich wyniku zestawień robót remontowych i planów remontów, usuwania stwierdzonych uszkodzeń oraz prowadzenia *dokumentacji użytkowania budynku*.

Ponad połowa (21, tj. 65,6%) zarządców w części swoich zasobów zaniechała dokonywania rocznych przeglądów elementów budynku, instalacji gazowych, przewodów kominowych lub instalacji służących ochronie środowiska, a blisko połowa (15, tj. 46,9%) nie dokonywała (w części zasobów) pięcioletnich kontroli polegających na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia, przeprowadzanych wraz z badaniem instalacji elektrycznej i piorunochronnej.

Np.:

- *W Kluczborku - Miejski Zarząd Obiektów Komunalnych (MZOK) nie przeprowadził rocznych kontroli stanu technicznego w 22 obiektach (na 29 zarządzanych, tj. 75,8%), a kontrole pięcioletnie nie zostały przeprowadzone w 26 obiektach (89,6%). Zgodnie z wyjaśnieniami kontroli pięcioletnich nie przeprowadzano w związku brakiem środków finansowych na ich zlecenie.*
- *Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Toruniu nie przeprowadził kontroli okresowych elementów budynku (rocznych) w latach 2002-2004 odpowiednio w 20 (56%), 11 (31%) i 7 (19%) budynkach na 36 poddanych badaniu. Kontroli przewodów kominowych nie przeprowadzono w latach 2002-2004 odpowiednio w jednym (3%), 30 (83%) i 7 (19%) budynkach. Na 27 obiektów podłączonych do sieci gazowej nie przeprowadzono kontroli instalacji gazowej w roku 2003 w 19 budynkach (70%), a w roku 2004 w 8 budynkach (30%). Jako przyczynę nieprawidłowości podano w wyjaśnieniach m. in. duże odległości i związane z tym trudności komunikacyjne oraz braki kadrowe w komórce zamówień publicznych, które uniemożliwiły przeprowadzenie przetargu na wykonanie kontroli instalacji gazowych i przewodów kominowych.*

W 5 podmiotach (15,6%), osoby przeprowadzające kontrolę elementów budynku nie posiadały do tego odpowiednich uprawnień. Np.:

- *W latach 2002-2003 wszystkie roczne kontrole elementów budynków administrowanych przez Administrację Domów Mieszkalnych (ADM) w Zwoleniu przeprowadzane były przez osoby nie posiadające uprawnień budowlanych w odpowiedniej specjalności. Zgodnie z wyjaśnieniami, przyczyną tego była trudna sytuacja finansowa ADM.*

Kontrole elementów budynku (roczne) były także przeprowadzane z naruszeniem przepisów rozporządzenia MSWiA z 16.08.1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych. W 5 przypadkach (15,6%) stwierdzono, że powyższe kontrole przeprowadzano w porze innej niż wiosenna - co przewiduje cyt. wyżej rozporządzenie (§ 4 ust. 2), a u 12 zarządców (37,5%) protokoły z kontroli nie zawierały części wymaganych elementów. Np.:

- *W Biskupcu, w 87 protokołach kontroli elementów budynku sporządzonych w Zakładzie Nieruchomości Lokalowych Sp. z o.o. na 90 badanych (96,7%), poza wskazaniem konieczności wykonania niektórych robót remontowych, nie określono m.in. stanu technicznego elementów budynku, rozmiarów ich zużycia lub uszkodzenia i kolejności wymaganych robót remontowych. Nie odnotowywano też zakresu robót nie wykonanych, a zaleconych w wyniku poprzednich kontroli.*

Ponadto stwierdzono, że 86 kontroli (95,6%) wykonano w miesiącach jesiennych, a 45 na 90 (50%) poddanych badaniu kontroli okresowych wykonali pracownicy nieuprawnieni.

W wyniku przeprowadzonych w trakcie kontroli oględzin budynków stwierdzono, że 5 zarządców (15,6%) nierzetelnie dokumentowało wyniki dokonanych przeglądów budynków, bowiem stan faktyczny wybranych do badania budynków różnił się od zapisów w protokołach kontroli okresowych. Występowały także sprzeczności pomiędzy protokołami z przeglądów tych samych budynków, dokonywanych w różnych okresach. Np.:

- *W Olsztynie, podczas oględzin 6 komunalnych budynków zarządzanych przez Zakład Komunalnych Budynków Mieszkalnych ustalono, że ich stan faktyczny odbiegał od informacji zawartych w ostatnich protokołach kontroli okresowych. W przypadku 5 budynków stwierdzono szereg usterek, których nie wymieniono w protokołach, a w przypadku 1 budynku ustalono, że budynek nie ma balkonów, podczas gdy w protokole z przeglądu stan balkonów określono jako „dobry”.*

Najczęściej podawaną w składanych wyjaśnieniach przyczyną nieprawidłowości w zakresie przeprowadzania kontroli okresowych były braki kadrowe (brak pracowników posiadających stosowne uprawnienia) lub też brak środków na ich zlecenie podmiotom zewnętrznym. Ujawnione w kontroli przypadki nierzetelnego dokumentowania wyników przeglądów tłumaczone były jako omyłki lub niedbalstwo pracowników. Świadczy to jednak o niewłaściwym funkcjonowaniu systemu kontroli wewnętrznej u większości zarządców budynków komunalnych (vide: p. 3.2.8. informacji).

Obowiązek przeprowadzania przeglądów okresowych, zgodnie z art. 62 Prawa budowlanego jest bezwzględny, a jego niespełnienie zagrożone jest karą grzywny (art. 93 pkt 8 Prawa budowlanego). Nie zasługują zatem na uwzględnienie przytoczone wyjaśnienia kierowników kontrolowanych jednostek, bowiem zaniechanie dokonywania okresowych przeglądów (szczególnie instalacji elektrycznej, gazowej, czy też przewodów kominowych) naraża lokatorów na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty zdrowia, a nawet życia - w wyniku niesprawności lub uszkodzeń instalacji. Ujawnione w kontroli przypadki rażących zaniedbań w ww. zakresie zostały zgłoszone powiatowym inspektorom nadzoru budowlanego.

Niewykonywanie przeglądów okresowych skutkuje brakiem pełnej znajomości przez zarządców stanu technicznego budynków komunalnych oraz ich potrzeb remontowych. Wiedza ta ma szczególne znaczenie w procesie podejmowania decyzji związanych z ich utrzymaniem i remontami, zwłaszcza w sytuacji występującego powszechnie zjawiska braku środków finansowych na pełne zaspokojenie potrzeb remontowych. Nierzetelne dokumentowanie wyników dokonanych przeglądów okresowych było jedną z przyczyn (obok ograniczeń finansowych, złej organizacji i niewłaściwego nadzoru) nie realizowania większości zaleceń pokontrolnych. W 22

podmiotach zarządzających budynkami komunalnymi (68,8%) zalecenia wynikające z kontroli okresowych nie były, przynajmniej w części, wykonywane. Nie usuwano także stwierdzonych w toku kontroli okresowych uszkodzeń lub braków, które powodowały zagrożenie życia lub zdrowia ludzi. Np.:

- *W Łobzie, zarządca - firma „Administrator” Zarządcy Nieruchomości - nie zrealizował większości zaleceń pokontrolnych wynikających z rocznych przeglądów technicznych oraz przeglądów kominiarskich dokonanych w latach 2002-2004. W 2002 r. nie zrealizowano zaleceń wydanych w stosunku do 23 budynków (na 32 poddane badaniom kontrolnym -72%), w 2003 r. – 30 budynków (94%), a w 2004 r. 26 budynków (81%). Brak realizacji zaleceń wynikających z kontroli okresowych w tym przypadku był spowodowany limitowaniem przez Urząd Miasta środków przeznaczonych na remonty.*

Do obowiązków zarządcy lub właściciela budynku należy także prowadzenie ksiąg obiektów budowlanych (kob). Nieprawidłowości w tym zakresie występowały u 21 kontrolowanych zarządców (65,6%). Trzech z nich (w Nysie, Kluczborku i Nowogardzie) nie posiadało kob założonych dla części budynków, a najczęściej występującą nieprawidłowością było nie dokonywanie stosownych wpisów w kob, co stwierdzono u 21 zarządców.

- *Zarząd Budynków Komunalnych (ZBK) w Nowogardzie nie założył kob dla 16 komunalnych budynków mieszkalnych (na 30 poddanych badaniu), a w 14 prowadzonych przez ZBK kob stwierdzono braki wpisów, z czego w 13 przypadkach dotyczących kontroli okresowych elementów budynków. Natomiast A D M w Zwoleniu kob założyła dopiero w listopadzie 2004 r.*

Badanie dokumentacji użytkowania komunalnych budynków mieszkalnych wykazało, że 17 zarządców (53%) nie gromadziło jej w wymaganym przez przepisy zakresie. Najczęściej powtarzające się braki dotyczyły dokumentacji odbioru budynku. Brak dokumentacji odbioru budynku - zgodnie z wyjaśnieniami - wynikał albo z faktu nie przekazania jej przez poprzedniego zarządcę (co nie zasługuje na uwzględnienie, bowiem nie zadano sobie trudu z odszukaniem dokumentów w archiwach np. urzędu gminy, starostwa, itd.), albo ze znacznego wieku budynków. Wiek budynków podawano także jak powód braku zapisów w kob - w zakresie protokołu odbioru obiektu oraz pozwolenia na jego użytkowanie. Z danych przedstawionych w pkt. 3.1 Informacji (43,34% budynków w poddanych kontroli zasobach powstało przed 1918 r.) wynika, iż w przypadku większości zarządców taka sytuacja mogła mieć miejsce, a uzupełnienie dokumentacji użytkowania budynku w takich przypadkach nie jest możliwe.

Niedopełnienie (przez większość zarządców) przewidzianych prawem obowiązków w zakresie: przeprowadzania okresowych przeglądów, prawidłowego ich dokumentowania, prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych jak i gromadzenia dokumentacji użytkowania budynków, przy jednoczesnym zaniechaniu sporządzania dla każdego budynku (na podstawie

danych zawartych w protokołach kontroli okresowych) zestawień robót remontowych, będących podstawą do planu robót remontowych (vide: p. 3.2.4. Informacji) oznacza, że nierzetelnie sporządzano plany remontów oraz szacowano potrzeby remontowe.

3.2.4. Realizacja planów robót remontowych

Zgodnie z §4 ust. 4 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych, protokół kontroli okresowej budynku mieszkalnego powinien określać m. in. zakres robót remontowych i kolejność ich wykonywania. Dane zawarte w protokole winny, zgodnie z §7 cyt. wyżej rozporządzenia, stanowić podstawę do sporządzenia zestawienia robót remontowych budynku, które z kolei winno zawierać podział robót na: roboty konserwacyjne, naprawy bieżące i naprawy główne. Zestawienie napraw bieżących i głównych stanowi podstawę do sporządzenia planu robót remontowych, a ten powinien być sporządzony z zachowaniem pierwszeństwa dla robót mających na celu: eliminację zagrożenia bezpieczeństwa użytkowników lokali i osób trzecich; zabezpieczenie przeciwpożarowe budynku; spełnienie wymagań ochrony środowiska; zachowanie zapobiegawczego charakteru remontu. Powyższe przepisy dotyczą pojedynczych budynków, zatem zarządca winien sporządzać zestawienia robót remontowych i plany remontów dla każdego budynku oddzielnie. Spełnienie powyższych wymagań jest warunkiem niezbędnym, aby plan remontów można było uznać za sporządzony w sposób legalny i rzetelny.

Żaden z kontrolowanych zarządców nie sporządzał planów remontowych z zachowaniem wyżej opisanej procedury. Np.:

- *W Lidzbarku Warmińskim, Administracja Budynków Komunalnych (ABK) Sp. z o.o. nie przeprowadziła kontroli okresowych elementów budynku we wszystkich poddanych badaniu budynkach (przeprowadzono jedynie częściowe kontrole instalacji gazowej w 4 budynkach), a w 26 budynkach (86,7%) nie wykonano także okresowych kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego. Nie sporządzano także zestawień robót remontowych, a potrzeby remontowe określano na podstawie „notatek” z dokonanych oględzin budynków, bez określenia kolejności robót. Ilość i zakres rzeczowy niezbędnych prac remontowych w administrowanych budynkach określano m. in. na podstawie zgłoszeń i interwencji lokatorów.*
- *W Białobrzegach, Administracja Budynków Komunalnych nie przeprowadzała kontroli okresowych elementów administrowanych budynków w latach 2002 i 2003, nie przeprowadzono także kontroli okresowej stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektów budowlanych, a także części kontroli okresowych: sprawności przewodów kominowych oraz instalacji elektrycznej. Nie sporządzano także zestawień robót remontowych. Zgodnie z wyjaśnieniami ABK szacował potrzeby remontowe na podstawie zgłoszeń i interwencji lokatorów.*

Brak zestawień robót remontowych oraz planów remontów dla poszczególnych budynków nie daje podstaw do oceny, czy zarządcy opracowując plany remontów działali z zachowaniem

stosownego pierwszeństwa robót mających na celu: eliminację zagrożenia bezpieczeństwa użytkowników lokali i osób trzecich; zabezpieczenie przeciwpożarowe budynku; spełnienie wymagań ochrony środowiska; zachowanie zapobiegawczego charakteru remontu. Stosowane przez zarządców rzeczowe roczne plany remontów dotyczyły całego zasobu i zawierały podział na kategorie prac remontowych (np. wymiana stolarki okiennej, przestawianie pieców kaflowych, naprawy dachów itp.) z wymienieniem budynków, w których remont ma nastąpić. Nie był natomiast określany stopień pilności tych prac. W oparciu o istniejącą dokumentację, naruszenie w planowaniu remontów zasady pierwszeństwa dla określonej kategorii robót jednoznacznie stwierdzono w 11 kontrolowanych podmiotach (34%).

W badanym okresie (2002-2004) na remonty budynków komunalnych zarządcy kontrolowanych gmin przeznaczyli łącznie 189 930 tys. zł, co stanowiło 74,8% potrzeb remontowych (253 800 tys. zł) wykazanych w *wieloletnich programach*, bądź zgłaszanych przez zarządców organom gmin. U 16 zarządców (50%) stwierdzono, że nakłady poniesione na remonty budynków były niższe, co najmniej o 10%, od szacunkowych potrzeb wymienionych w ww. dokumentach, stanowiąc od 5% (w Nysie) do 88% (w Bielsko-Białej) - średnio 44%. Finansowe niewykonanie (od 10% w Nysie do 77% w Inowrocławiu - średnio - 42%) planu remontów określonego w *wieloletnim programie* odnotowano w 11 gminach spośród 27 posiadających w badanym okresie *programy wieloletnie* (41%). Gminy w tych przypadkach nie zapewniły środków na remonty w wielkości uchwalonej w programach, czego skutkiem było także niepełne wykonanie rzeczowego zakresu remontów.

Główną przyczyną niepełnej realizacji *programów wieloletnich* w części dotyczącej remontów budynków (podawaną w wyjaśnieniach kierowników kontrolowanych jednostek) była potrzeba przeznaczenia środków budżetowych na inne zadania, jak np. w sferze oświaty i ochrony środowiska (w Strzelcach Opolskich), czy też na spłatę rat i odsetek od wcześniej zaciągniętych kredytów inwestycyjnych (w Inowrocławiu). W ocenie NIK, tak przedstawione uzasadnienie ograniczeń w finansowaniu remontów świadczy o niekonsekwencji w realizacji programów gospodarczych, uchwalanych w oderwaniu od realnych możliwości sfinansowania zapisanych tam zamierzeń.

Zarządcy w 6 gminach (w Inowrocławiu, Kluczborku, Lęborku, Malborku, Olsztynie i Toruniu), m.in. w skutek niepełnego rozpoznania potrzeb remontowych, w swoich planach finansowych nie uwzględnili w pełnej wysokości środków, o które występowały wspólnoty mieszkaniowe (dotyczy tych nieruchomości zarządzanych przez ww. jednostki, w których gminy posiadały udziały). Sytuacja taka miała miejsce, gdy współwłaściciele podejmowali uchwały o

remontcie budynków wspólnot już po ustaleniu przez podmiot zarządzający planu remontów. Zarządcy, zobowiązani uchwałami współwłaścicieli wspólnot, przekazywali na fundusze remontowe budynków wspólnotowych środki (odpowiednio do wysokości udziału gminy we wspólnocie) z puli przewidzianej na remonty budynków gminnych, niezależnie od określonego przepisami pierwszeństwa dla poszczególnych kategorii robót remontowych. Tym samym plany remontów nie były w tych jednostkach w pełni realizowane tak pod względem rzeczowym, jak i finansowym. Np.:

- *W Olsztynie w latach 2002-2004 Zakład Lokali i Budynków Komunalnych przeznaczał na remonty budynków komunalnych środki, które pokrywały zgłaszane potrzeby odpowiednio w 99,2%, 82% oraz 22%. Jednocześnie na fundusz remontowy budynków wspólnot mieszkaniowych, w których gmina posiadała lokale, przeznaczano środki w wysokości wyższej niż planowana odpowiednio o: 61,3%, 24,2% oraz 31,5%.*

Źródłem finansowania remontów w większości gmin były przychody uzyskiwane przez zarządców z tytułu najmu lokali mieszkalnych i użytkowych. W 14 gminach fundusz remontowy zarządców był wspomagany dotacją z budżetu gminy. W 3 przypadkach (w Bełchatowie, Braniewie i Gdańsku) remonty były finansowane wyłącznie ze środków pochodzących z dotacji gminy, a przychody z czynszów w tych jednostkach pokrywały koszty działalności zarządców oraz bieżącą eksploatację budynków (w Gdańsku w latach 2002-2004 na remonty budynków gmina przekazała łącznie 30 112 tys. zł, w Bełchatowie 1 207 tys. zł, a w Braniewie 594 tys. zł - dotacje przedmiotowe). W 3 innych gminach (Łęborg, Pszczyna i Radomsko) przychody z czynszów stanowiły w całości dochód gmin, które decydowały o wielkości środków przeznaczonych dla zarządców m.in. na remonty.

Zatem w 20 gminach (62,5% kontrolowanych) zarządcy korzystali z dotacji przeznaczonej w budżetach gmin na remonty budynków komunalnych (w tym na fundusz remontowy wspólnot mieszkaniowych), w łącznej wysokości 56 393 tys. zł, co stanowiło 29,7% wszystkich środków wykorzystanych na remonty przez zarządców.

O tym, jak niewspółmiernie niska w stosunku do potrzeb była ilość środków finansowych przeznaczonych przez gminy na remonty budynków komunalnych może świadczyć porównanie nakładów remontowych poniesionych w 2004 r. w 124 spółdzielniach mieszkaniowych z terenu kontrolowanych gmin (w których zasięgano informacji) z nakładami poniesionymi w tym samym okresie przez gminy (zarządców) na remonty zasobów komunalnych.

- *Z zebranych informacji wynika, że ww. spółdzielnie - posiadające w swych zasobach łącznie 6 475 budynków mieszkalnych (306 545 mieszkań) - przeznaczyły na remonty łącznie 248 564 tys. zł, na jeden budynek średnio przypada 38,4 tys. zł, a na jedno mieszkanie - 0,8 tys. zł. Natomiast nakłady remontowe poniesione przez kontrolowane gminy np. z terenu województwa kujawsko-*

pomorskiego wynosiły od 1,9 tys. zł na jeden budynek i 0,1 tys. zł na jedno mieszkanie w Inowrocławiu, do 9,4 tys. zł na jeden budynek i 0,6 tys. zł na jedno mieszkanie we Włocławku - średnio 5,1 tys. zł na jeden budynek (13,3% nakładów poniesionych przez spółdzielnie) i 0,45 tys. zł na jedno mieszkanie (56% nakładów w spółdzielniach). Należy przy tym zaznaczyć, że zasoby spółdzielcze różnią się od komunalnych kubaturą (w większości są to budynki wielomieszkaniowe - od kilkunastu do kilkuset mieszkań - co w zasobach gminnych stanowi mniejszość) i takie porównanie nie jest w pełni miarodajne. Jednak zasoby spółdzielcze składają się głównie z budynków wzniesionych w okresie powojennym, posiadają wyższy standard i lepsze wyposażenie w media od zasobów komunalnych - zatem nakłady remontowe w spółdzielniach są ukierunkowane głównie na bieżące utrzymanie budynków, ulepszenia oraz zabiegi termomodernizacyjne.

Większość podmiotów zarządzających komunalnymi budynkami mieszkalnymi stosowała prawidłowo przepisy dotyczące zamówień publicznych przy zlecaniu usług remontowych i modernizacyjnych. Z 29 podmiotów udzielających zamówień na ww. roboty, nieprawidłowości zostały stwierdzone w 9 przypadkach (31%).

We wszystkich podmiotach zarządzających komunalnymi budynkami mieszkalnymi, które są jednostkami organizacyjnymi gminy (zakładami bądź jednostkami budżetowymi) kierownicy jednostek przy zlecaniu usług remontowych działali w zakresie udzielonego pełnomocnictwa.

Umowy w sprawie usług remontowych zawierane w latach 2002-2004 przez podmioty zarządzające komunalnymi budynkami mieszkalnymi, z jednym wyjątkiem (Braniewa), zawierały postanowienia dotyczące kar umownych i warunków gwarancji tzn. zabezpieczały interes właściciela budynków - gminy.

W zakresie przestrzegania przez inwestora (zarządcę) przy realizacji badanych usług remontowych przepisów Prawa budowlanego dotyczących opracowania projektu budowlanego, zapewnienia nadzoru inwestorskiego i autorskiego, uzyskania pozwolenia na budowę lub zgłoszenia właściwemu organowi oraz zawiadomienia właściwego organu o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych i o zakończeniu budowy, stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia w 11 podmiotach na 32 badane (34,3%). Do najczęstszych nieprawidłowości należało zaniechanie zgłoszenia robót (na podstawie art. 30 Prawa budowlanego) lub zawiadamiania właściwego organu o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych oraz o zakończeniu budowy (art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego). Nieprawidłowość w powyższym zakresie stwierdzono w 10 podmiotach zarządzających.

3.2.5. Realizacja nakazów opróżnienia i rozbiórki budynków

W latach 2002-2004 w 11 na 32 kontrolowane gminy (34,4%) stwierdzono istnienie zamieszkałych obiektów budowlanych, których stan techniczny kwalifikował je do rozbiórki i w

stosunku do których organy nadzoru budowlanego wydały decyzje - nakazy opróżnienia bądź wyłączenia w określonym terminie całości lub części budynku z użytkowania. W przypadku 4 gmin (Bielsko-Biała, Łowicz, Sierpc i Zawiercie) wydane nakazy zostały w badanym okresie zrealizowane. W pozostałych 7 gminach (21,9% kontrolowanych) do czasu zakończenia kontroli - jak wykazały przeprowadzone oględziny - budynki objęte ww. nakazami były nadal zamieszkałe, tj.: (stan na 31.12.2004 r.: w Bydgoszczy - 16, Gdańsku - 126, Inowrocławiu - 2, Kutnie - 2, Łęborku - 9, Toruniu - 7, we Włocławku - 3). Łącznie w kontrolowanych gminach - według stanu na koniec 2004 r. - było 265 takich budynków (z tego 171 komunalnych), w tym nie opróżnionych w wyznaczonym (decyzją właściwego organu) terminie było 208 (78,5%). W 744 lokalach w budynkach komunalnych objętych nakazami, 1 778 osób oczekiwało na wykwaterowanie (do lokalu zamiennego lub socjalnego, który miała dostarczyć gmina), zamieszkując w warunkach zagrażających życiu lub zdrowiu ludzi. Ustalono, że wśród niezrealizowanych 208 decyzji - w których został wyznaczony termin, lub którym został nadany rygor natychmiastowej wykonalności - 79 (38%) zostało wydanych w latach 2001-2004, 113 decyzji (54%) wydano w latach 1991-2000, a 16 decyzji (8%) pochodziło jeszcze z okresu lat 1981-1990²⁴.

- *Największą ilość niezrealizowanych decyzji organu nadzoru budowlanego stwierdzono w Gdańsku - łącznie 126 decyzji z rygiem natychmiastowej wykonalności (stan na 31.12.2004 r.). Jedną decyzję wydano w latach 1981-1990, 73 w latach 1991 – 2000, a 52 w okresie 2001 – 2004.*
- *W zasobach ADM w Bydgoszczy było 16 budynków mieszkalnych objętych nakazami opróżnienia wydanymi przez organy nadzoru budowlanego, które nie były zrealizowane, w tym 5 decyzji pochodziło z lat 1994 -1996 (przy ul.: 3 Maja 20A, Pomorska 88c/kl. III, Czarna Droga 41, Nakielska 9 oraz Terasy 3). Pozostałe zostały wydane w: 1997 (1), 2002 (2), 2003 (4), 2004 (4).*
- *Miejski Zarząd Gospodarki Komunalnej w Łęborku na koniec 2004 r. posiadał w swoich zasobach łącznie 14 budynków mieszkalnych zakwalifikowanych do rozbioru. 9 budynków (przy ul. Sienkiewicza od nr 10 do nr 14 i przy ul. Jedności Robotniczej od nr 4 do nr 7), objętych decyzjami Wydziału Urbanistyki, Architektury i Nadzoru Budowlanego Urzędu Miejskiego w Łęborku (wszystkie z dnia 14.05.1986 r.) o rozbiorze ze względu na zły stan techniczny, z terminem wykonania decyzji – do dnia 31.12.1986 r. Decyzji powyższych do dnia zakończenia kontroli NIK nie wykonano.*
- *W Toruniu nie zostało zrealizowanych 7 decyzji organu nadzoru budowlanego dotyczących rozbioru budynków, w których znajdują się mieszkania komunalne (stan na dzień 31.12.2004 r.). Dwie z powyższych decyzji wydano w 2003 r., dwie w 2002 r. i po jednej w latach 1997, 1995 i 1988. Cztery decyzje (w tym decyzja z 1997 r.) nie zostały wykonane, pomimo, że nadano im rygor natychmiastowej wykonalności (art. 108 kpa). Pozostałe 3 decyzje zostały wydane bez rygoru natychmiastowej wykonalności i bez podania terminu ich wykonania.*

²⁴ Szczegóły zawiera Tabela Nr 3 Załącznika Nr 1 do Informacji

Główną przyczyną nie zrealizowania w wyznaczonym terminie nakazów opróżnienia budynków była niedostateczna, w stosunku do potrzeb, liczba lokali zamiennych będących w zasobach gmin. Liczne też były przypadki wielokrotnych odmów przyjęcia oferowanych lokali zamiennych, które nie spełniały oczekiwań osób podlegających przekwaterowaniu. Ponadto:

- *W Łęborku – w trakcie kontroli wyszło na jaw, że 9 budynków, w stosunku do których wydano decyzje w roku 1986, podlegało rozbiórce nie z powodu ich złego stanu technicznego (jak podano w decyzjach), a w związku z planowaną i niezrealizowaną inwestycją, tj. modernizacją kwartału 4 ulic. Mimo upływu 19 lat od wydania decyzji ich stan faktyczny (co potwierdzały wykonane kontrole okresowe) pozwalał na ich bezpieczną eksploatację. W toku oględzin dokonanych z udziałem Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Łęborku stwierdzono jednak, że stan techniczny dwóch z powyższych budynków zagraża bezpieczeństwu zamieszkałych tam osób.*
- *W Bydgoszczy – zaistniała konieczność zgromadzenia odpowiedniej ilości tzw. „wolnostanów” (43 lokale na czas nieoznaczony i 16 lokali socjalnych) na potrzeby związane z wykwaterowaniem lokatorów zamieszkałych w budynku o strukturze hotelowej, który został wytypowany do przeprowadzenia adaptacji na lokale socjalne. Pilna potrzeba opróżnienia przedmiotowego budynku związana była z przyznaniem gminie pomocy finansowej z Banku Gospodarstwa Krajowego na mocy ustawy z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004 – 2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych²⁵.*
- *Z wyjaśnień Dyrektora ZGM w Toruniu wynikało m.in., że realizacja decyzji organu nadzoru budowlanego ma priorytetowy charakter z uwzględnieniem jednak zasady proporcjonalności realizacji wszystkich zobowiązań Gminy, które powodują inne równie ważne zagrożenia. Ustalono jednak, że w badanym okresie w stosunku do najemców lokali w 3 budynkach nie podjęto żadnych działań zmierzających do ich wykwaterowania, a zgodnie z danymi ZGM, w budynkach podlegających opróżnieniu w większości nie zamieszkiwały rodziny wymagające lokali zamiennych o znacznej powierzchni. Ponadto w latach 2002 -2004 systematycznie spadała liczba umów najmu (z 9 w 2002 r., 3 w 2003 r. do jednej w 2004 r.) zawieranych z osobami wymagającymi przekwaterowania z lokali komunalnych na czas remontu lub w związku z rozbiórką budynku. Wykwaterowanie osób z lokali podlegających opróżnieniu w wyniku decyzji organu nadzoru budowlanego – nie miało zatem w Toruniu priorytetowego charakteru, co jest podstawową przyczyną nie zrealizowania w/w decyzji. Drugą przyczyną powyższych nieprawidłowości była nieskuteczność podejmowanych przez ZGM działań zmierzających do wykwaterowania lokatorów. W stosunku do lokatorów części budynków podlegających opróżnieniu i wyłączeniu z użytkowania ZGM faktycznie wielokrotnie kierował propozycje zawarcia umów najmu (np. w stosunku do lokatorów jednego z budynków wystosowano 28 skierowań do zawarcia umów najmu, w wyniku czego wykwaterowano lokatorów 2 lokali mieszkalnych). Stwierdzono jednak, że wysyłanie powyższych skierowań stanowiło jedyną formę realizacji przez ZGM nakazów opróżnienia lokali, nawet w przypadkach, kiedy najemca wielokrotnie odmawiał zawarcia umów najmu kolejnych proponowanych lokali zamiennych.*

W świetle dokonanych ustaleń, związanych z niedotrzymaniem przez kontrolowane podmioty wyznaczonego (w decyzjach organów nadzoru budowlanego) terminu opróżnienia budynków zagrożonych katastrofą budowlaną, po przeprowadzeniu oględzin tych budynków (w 5 przypadkach z udziałem przedstawiciela powiatowego inspektora nadzoru budowlanego) kontrolerzy - działając w trybie określonym w art. 51 ust. 1 ustawy o NIK - niezwłocznie

²⁵Dz. U. z 2004 r. nr 145 poz. 1533

poinformowali kierowników jednostek kontrolowanych o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego. Kierownicy tych jednostek, którzy do czasu kontroli często nie byli świadomi grożącego niebezpieczeństwa oraz konsekwencji prawnych wynikających z faktu narażenia lokatorów na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu²⁶, podjęli działania organizacyjne zmierzające do niezwłocznego wykwaterowania lokatorów z budynków zagrożonych (w miarę posiadania wolnych lokali). W tych przypadkach, gdzie z przedłożonych kontrolerom informacji wynikało, że nie nastąpi niezwłoczne wykwaterowanie (np. z powodu aktualnego braku wolnych lokali), uznając powyższe działania za niewystarczające - powiadomiono o stwierdzonych zagrożeniach właściwego powiatowego inspektora nadzoru budowlanego.

Z realizacją nakazów opróżnienia i rozbiórki budynków wiąże się problem zaniechania przez zarządców dokonania rozbiórki nieużytkowanych obiektów budowlanych nienadających się do remontu lub odbudowy. Utrzymywanie takich obiektów stwarza potencjalne zagrożenie życia i zdrowia osób trzecich, które z różnych powodów próbują wtargnąć do ich wnętrza (np. bezdomni, dzieci, czy też osoby pragnące odzyskać złom, materiały budowlane, itp.). Brak bowiem skutecznych sposobów ich zabezpieczenia przed dostępem osób trzecich. W 12 gminach (37,5%) stwierdzono występowanie takiego zjawiska (w Bielsku-Białej, Biskupcu, Braniewie, Gdańsku, Gostyninie, Kołobrzegu, Kutnie, Malborku, Mysłowicach, Olsztynie, Sierpcu i we Włocławku), jednak - jak wskazują ustalenia kontroli - nie wynikało to z powodu bezpodstawnego zaniechania dokonania przez zarządców rozbiórki opróżnionych i nieużytkowanych obiektów. Główną przyczyną niemożności dokonania rozbiórki był nieuregulowany stan prawny nieruchomości (lub brak zgody właścicieli), a w przypadku budynków zabytkowych - brak zgody lub oczekiwanie na zgodę konserwatora zabytków.

3.2.6. Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gmin

Kontrola wykazała, że na 32 badane jednostki w 8 przypadkach (25%) w uchwalonych zasadach (które - wg ustawy o ochronie praw lokatorów ... - powinny określać w szczególności „kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego”), nie przewidziano pierwszeństwa przy wynajmowaniu lokali osobom zamieszkującym w budynkach zagrożonych katastrofą budowlaną. Dotyczyło to

²⁶ Art. 163 Kodeksu karnego

szczególnie tych gmin (Torunia i Zawiercia), w których w badanym okresie występował taki problem (vide: p. 3.2.5. Informacji).

W 11 gminach (34,4 %) przy wynajmowaniu lokali nie przestrzegano postanowień zawartych w *zasadach*, przy czym brak realizacji nakazów opróżnienia budynków w sposób przewidziany w „zasadach” dotyczył 8 gmin (Bydgoszczy, Gdańska, Inowrocławia, Kutna, Lęborka, Torunia, Włocławka i Zawiercia). Np.:

- *UM Inowrocław – pomimo określenia w „zasadach” pierwszeństwa zawarcia umowy najmu przysługującego osobom, które zamieszkują w budynkach stanowiących zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia stwierdzone przez organ nadzoru budowlanego, w badanym okresie w 3 budynkach należących do Gminy przebywali mieszkańcy pomimo decyzji nakazujących opróżnienie tych budynków.*
- *UM Toruń - w „zasadach” określono m.in., że najemcy - którego lokal uznano za niemieskalny np. z powodu stanu technicznego - przysługiwało prawo do poprawy warunków zamieszkiwania oraz zamiany lokalu mieszkalnego, a uprawnienie do podejmowania decyzji w tym zakresie (z pominięciem zatwierdzonej przez Prezydenta miasta na dany rok listy osób) przysługiwało dyrektorowi ZGM (jako wynajmującemu). Kontrola wykazała, że np. w 2004 r., w związku z rozbiórką budynku, zakwalifikowanych do przekwaterowania do lokalu zamiennego było 25 najemców (11 z nich zajmowało lokale w 4 budynkach objętych nakazami opróżnienia i wyłączenia z użytkowania, wydanyymi w latach 1997-2003 z rygiem natychmiastowej wykonalności), podczas gdy na ogółem 79 zawartych w tym roku umów najmu, w związku z rozbiórką budynku została zawarta tylko jedna (!) umowa najmu.*

Z ustaleń kontroli wynika, że wśród 16,8 tys. rodzin oczekujących w 2004 r. (stan na koniec roku) na mieszkanie w zasobach wszystkich kontrolowanych gmin, w budynkach przeznaczonych (z powodu złego stanu technicznego do rozbiórki) zamieszkiwało i oczekiwało na mieszkanie 1,8 tys. rodzin (11%). W tym samym roku zostało zawartych łącznie 3 319 umów najmu lokalu mieszkalnego znajdującego się w zasobach badanych gmin, z tego jedynie 245 umów (7%) zawarto z osobami podlegającymi wykwaterowaniu z budynków przeznaczonych do rozbiórki co oznacza, że w 2004 r. w 13% zaspokoiono potrzeby mieszkaniowe rodzin zamieszkujących w warunkach zagrażających ich życiu i zdrowiu²⁷.

3.2.7. Polityka kadrowa oraz funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej w jednostkach zarządzających mieszkaniowym zasobem gmin

Większość podmiotów zarządzających komunalnymi budynkami mieszkalnymi (21 na 32 kontrolowane, tj. 65,6%) nie miała ustalonych zasad pozyskiwania nowych pracowników.

²⁷ Szczegóły na temat wynajmowania lokali mieszkalnych zawiera Tabela Nr 4 Załącznika Nr 1 do Informacji

Natomiast w podmiotach, w których były one ustalone, standardy i kryteria naboru pracowników określały wymagany poziom wykształcenia, kwalifikacji i doświadczenia zawodowego. Większość zarządców (19, tj. 59,4%) nie ustanowiło też i nie wdrożyło systemu szkoleń pracowników.

Należy nadmienić, że ani ustawodawca, ani też organy kontrolowanych gmin, bądź wewnętrzne uregulowania zarządców nie nakładały obowiązku ustanowienia u nich kryteriów naboru nowych pracowników i systemu szkoleń. Jednak brak powyższych regulacji przyczynił się do tego, że obowiązki zarządcy wykonywali pracownicy nie posiadający stosownych uprawnień. W żadnej spośród 6 jednostek, w których stwierdzono nieprawidłowości w zakresie: wykonywania kontroli okresowych budynków przez osoby nieupoważnione lub nie posiadania przez zarządcę lub pracowników zarządcy licencji zawodowej nadanej przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast nie wdrożono systemu szkoleń, a w 5 nie ustalono kryteriów dotyczących zatrudnienia nowych pracowników.

Tylko w 7 (21,9%) podmiotach zarządzających budynkami komunalnymi powołano komórkę lub stanowisko ds. kontroli wewnętrznej, a w 2 podmiotach (w gminach Olsztyn i Włocławek) wdrażany był system zarządzania jakością w zakresie zarządzania i administrowania nieruchomością (Certyfikaty ISO).

3.2.8. Nadzór nad jednostkami zarządzającymi mieszkaniowym zasobem gmin

Kontrola wykazała, że tylko w jednej gminie (w Bydgoszczy) w uchwale z 2001 r. w sprawie przyjęcia *wieloletniego programu* rada zobowiązała organ wykonawczy do składania informacji o przebiegu realizacji uchwały. Spośród 32 kontrolowanych gmin, w 7 (tj. tych, które nie uchwałyły *wieloletnich programów*) rady gmin nie podejmowały na swych posiedzeniach zagadnień związanych z gospodarowaniem gminnym zasobem mieszkaniowym. W pozostałych gminach rady zajmowały się omawianą problematyką głównie w związku (i niejako przy okazji) uchwalania *wieloletnich programów*, czy też *zasad wynajmowania lokali*, a do wyjątków należało przejawianie własnej inicjatywy kontrolnej za pośrednictwem komisji rewizyjnej.

Skuteczność nadzoru właścicielskiego nad jednostkami zarządzającymi mieszkaniowym zasobem gmin w znacznym stopniu zależy od przyjętych przez gminy rozwiązań w tym zakresie. Największy zakres uprawnień władczych, a tym samym nadzorczo-kontrolnych organy gmin mają

w stosunku do jednostek i zakładów budżetowych²⁸. W jednoosobowych spółkach gmin nadzór i kontrola sprawowana jest przez członków reprezentujących gminę w radzie nadzorczej oraz przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), pełniącego w takiej spółce funkcję zgromadzenia wspólników²⁹. W razie powierzenia przez gminę wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej innym jednostkom (osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej), kwestie związane z nadzorem i kontrolą nad przebiegiem zarządzania mieszkaniowym zasobem gmin winny być określone w drodze umowy na zasadach ogólnych³⁰.

Ustalenia kontroli wskazują na niedostateczny nadzór organów wykonawczych gmin, tj. burmistrzów (prezydentów miast) oraz podległych im Urzędów nad jednostkami zarządzającymi mieszkaniowym zasobem gmin. Tylko 22 urzędy gmin (na 32, objęte kontrolą tj. 69 %) dokonywały w badanym okresie kontroli zarządców, jednak tylko w 9 (28 %) przypadkach przedmiotem kontroli były remonty budynków, a w 13 (40,6) przypadkach - w ramach nadzoru nad jednostką - jedynie analizowano sprawozdania i informacje dostarczone przez zarządców. Urzędy w 10 (31,2 %) gminach (Braniewie, Brzegu, Gdańsku, Kluczborku, Lęborku, Pszczynie, Radomsku, Strzelcach Opolskich, Zawierciu i we Włocławku) nie przeprowadzały w badanym okresie żadnych kontroli w zakresie remontów budynków.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

W latach 1998 – 2002 Delegatury NIK w Bydgoszczy, Wrocławiu i Warszawie przeprowadziły 4 kontrole dotyczące utrzymania, remontów i gospodarki zasobami mieszkaniowymi gmin. Udział w obecnej kontroli zgłosiło 8 Delegatur NIK, tj. Delegatury w Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Warszawie i Szczecinie. Kontrolą objęto urzędy gmin oraz jednostki zarządzające w 32 gminach miejskich o zróżnicowanej liczbie mieszkańców, tj. od 7,4 tys. (Białobrzegi) do 459 tys. (Gdańsk). W 20 kontrolowanych gminach (62,5%) liczba mieszkańców nie przekraczała 50 tys., 6 gmin mieściło się w przedziale od 50 do 100 tys., w 3 gminach zamieszkiwało od 100 do 200 tys., a 3 liczyły powyżej 200 tys. mieszkańców. Czynności kontrolne prowadzono na terenie 8 (50%) województw: kujawsko-pomorskiego, łódzkiego, mazowieckiego, opolskiego, pomorskiego, śląskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego.

²⁸ art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym

²⁹ art. 10a i art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm.)

³⁰ art. 3 ustawy o gospodarce komunalnej

Kontrola remontów w mieszkaniowych zasobach gmin miała charakter kontroli merytorycznej, obejmującej wykonanie zadań polegających na zaspakajaniu potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, a w szczególności na utrzymaniu zasobów mieszkaniowych w należyтым stanie technicznym i jednocześnie dotyczącej badania prawidłowości wykorzystania środków budżetowych (państwa i samorządu) na realizację tych zadań. W związku z powyższym miernikiem stosowanym przy ocenie kontrolowanych jednostek było stwierdzenie, w jakim stopniu badana jednostka zrealizowała zadania wynikające z przepisów prawa i uchwał organów gmin, w jakiej wysokości środki finansowe zostały przeznaczone na realizację tych zadań w stosunku do wielkości podanych w uchwalonych programach oraz czy przeznaczone środki zostały wykorzystane efektywnie, legalnie i gospodarnie.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Podczas kontroli prowadzonych w podmiotach zarządzających dokonano oględzin wybranych budynków mieszkalnych - szczególnie objętych nakazami opróżnienia lub wyłączenia z użytkowania. W 5 przypadkach oględziny budynków odbyły się przy współudziale przedstawicieli powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego. W wyniku dokonanych oględzin, w 13 przypadkach kontrolerzy (działając na podstawie art. 51 ustawy o NIK) poinformowali kierowników jednostek kontrolowanych o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego. W rezultacie stwierdzonego w 11 gminach (34,4%) stanu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo niepowetowanej szkody w mieniu (tam, gdzie podjęto uzasadnione podejrzenie, że podjęte przez kierowników kontrolowanych jednostek były niewystarczające), niezrealizowania decyzji organu nadzoru budowlanego lub rażącego niedopełnienia przez zarządcę obowiązków w zakresie utrzymania obiektów budowlanych, o występujących nieprawidłowościach NIK informowała powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego wnosząc o podjęcie stosownych działań w ramach sprawowanego nadzoru.

W 165 jednostkach niekontrolowanych (u 31 powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, w 10 starostwach powiatowych i 124 spółdzielniach mieszkaniowych) zasięgnięto informacji w zakresie objętym tematyką kontroli.

W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień w działalności kontrolowanych jednostek, NIK w wystąpieniach pokontrolnych przedstawiła 30 prezydentom miast (burmistrzom) oraz 30 zarządom gminnych zasobów mieszkaniowych wnioski w sprawie

ich usunięcia. Do czasu sporządzenia niniejszej informacji 70 adresatów wystąpień (w tym 11 powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego) poinformowało NIK o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków.

Dyrektor ZGM w Bielsku – Białej zgłosił zastrzeżenia do ocen i jednego z wniosków zawartych do wystąpieniu pokontrolnym (do nieprawidłowości stwierdzonych przy udzielaniu zamówień publicznych, polegających na naruszeniu art. 71 ust. 1 pkt 5 ustawy o zamówieniach publicznych). Komisja Rozstrzygająca w NIK w dniu 17 sierpnia 2005 r. podjęła uchwałę o uwzględnieniu ww. zastrzeżeń Dyrektora ZGM w całości.

Dyrektor ZGM w Łowiczu zgłosił zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego, w części dotyczącej nieprawidłowości stwierdzonych przy udzielaniu zamówień publicznych. Komisja Odwoławcza podjęła uchwałę o oddaleniu zastrzeżeń w całości, a uchwałę komisji w dniu 2 sierpnia 2005 r. zatwierdził Wiceprezes NIK.

Kierownik ZBK w Nowogardzie zgłosił zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, które dotyczyły m.in. nieskutecznego przeciwdziałania stanom bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia i życia ludzkiego w dwóch budynkach mieszkalnych. W dniu 15.09.2005 r. Komisja Rozstrzygająca w NIK podjęła uchwałę o uwzględnieniu ww. zastrzeżeń Kierownika ZBK.

W okresie od zakończenia kontroli do dnia sporządzenia niniejszej informacji, efektem działań podjętych przez adresatów wystąpień pokontrolnych było m.in. opróżnienie 14 lokali znajdujących się w 4 budynkach zagrożonych katastrofą budowlaną (7 lokali z 1 budynku w Inowrocławiu, 4 lokale z 2 budynków w Toruniu, 2 lokale z 1 budynku we Włocławku i 1 lokal w Bydgoszczy).

5. Załączniki

Załącznik Nr 1 - tabele:

Tabela nr 1 - mieszkaniowy zasób gminy

Wyszczególnienie	Stan na dzień 31 grudnia:					
	2002r.	%	2003r.	%	2004r.	%
1. Liczba budynków mieszkalnych stanowiących własność i współwłasność gmin - ogółem:	17.809	100,0	17.684	100,0	17.451	100,0
z tego wybudowanych w latach:						
- przed 1918r.	7.692	43,19	7.639	43,20	7.561	43,34
- 1918 - 1944	5.298	29,76	5.243	29,65	5.148	29,50
- 1945 - 1970	3.613	20,29	3.599	20,35	3.550	20,34
- 1971 - 1990	1.032	5,79	1.026	5,80	1.013	5,80
- 1991 - 2000	150	0,84	149	0,84	147	0,84
- 2001 - 2004	24	0,13	28	0,16	32	0,18
2. Liczba mieszkań wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gmin	105.150		102.814		97.664	

**Tabela nr 2 - mieszkaniowy zasób gminy - wyposażenie w instalacje oraz
przeznaczenie do naprawy głównej i rozbiórki**

Wyszczególnienie		Stan na dzień 31 grudnia:					
		2002r.	%	2003r.	%	2004r.	%
1. Wyposażenie w instalacje [a. budynków komunalnych ¹ b. mieszkań] :							
- wodno-kanalizacyjną	a.	16.023	90,0	16.532	93,5	16.425	94,1
	b.	127.243	90,9	124.851	93,9	118.844	94,3
- gazową	a.	12.302	69,1	12.299	69,5	12.193	69,9
	b.	101.837	72,7	99.975	75,2	91.702	72,8
- centralnego ogrzewania	a.	5.034	28,3	5.054	28,6	5.013	28,7
	b.	61.815	44,2	60.245	45,3	56.597	44,9
- ciepłej wody użytkowej	a.	941	5,3	974	5,5	978	5,6
	b.	32.169	30,0	31.360	23,6	29.072	23,1
2. Liczba zakwalifikowanych do naprawy głównej i wymagających opróżnienia na czas remontu:							
- budynków komunalnych		77	0,4	80	0,5	72	0,4
- mieszkań		335	0,2	395	0,3	340	0,3
3. Liczba zakwalifikowanych do rozbiórki i wymagających opróżnienia:							
- budynków komunalnych		749	4,2	711	4,0	656	3,8
- mieszkań		2.700	1,9	2.469	1,9	2.086	1,7

¹ stanowiących własność i współwłasność gmin

Tabela nr 3 - realizacja nakazów opróżnienia i rozbiórki budynków

Wyszczególnienie	Stan na 31 grudnia:		
	2002r.	2003r.	2004r.
1. Liczba objętych nakazem opróżnienia i rozbiórki - wynikających z decyzji właściwego organu:			
- budynków ogółem	301	276	265
w tym nieopóźnionych w terminie	211	217	208
- budynków komunalnych	161	173	171
- lokali mieszkalnych w budynkach komunalnych	700	739	744
- osób oczekujących na wykwaterowanie	1.709	1.809	1.778
2. Liczba niezrealizowanych w wyznaczonym terminie lub z rygorem natychmiastowej wykonalności decyzji (nakazów) - wydanych w latach:			
- 2001-2004	56	73	79
- 1991-2000	140	130	113
- 1981-1990	19	18	16
- przed 1981r.	1	-	-

Tabela nr 4 - mieszkaniowy zasób gminy - wynajmowanie lokali mieszkalnych

Wyszczególnienie	Stan na dzień 31 grudnia:					
	2002r.	%	2003r.	%	2004r.	%
1. Liczba oczekujących na mieszkanie w zasobach gmin - ogółem:	15.222	100,0	16.200	100,0	16.810	100,0
z tego zakwalifikowanych do przekwaterowania:						
- na czas remontu	161	1,1	148	0,9	112	0,7
- w związku z rozbiórką budynku	2.376	15,6	2.115	13,1	1.823	10,8
2. Liczba zawartych w danym roku umów najmu lokalu mieszkalnego - ogółem:	3.141	100,0	3.270	100,0	3.319	100,0
w tym:						
- na czas remontu	20	0,6	39	1,2	28	0,8
- w związku z rozbiórką budynku	163	5,2	220	6,7	245	7,4

Załącznik Nr 2 - mierniki oceny kontrolowanych jednostek

Kontrola miała charakter kontroli merytorycznej, obejmującej wykonanie zadań polegających na zaspakajaniu potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, a w szczególności na utrzymaniu zasobów mieszkaniowych w należytym stanie technicznym. Obejmowała też prawidłowość wykorzystania środków budżetowych (państwa i samorządu) na realizację tych zadań. W związku z powyższym miernikiem stosowanym przy ocenie kontrolowanych jednostek było stwierdzenie, w jakim stopniu badana jednostka zrealizowała zadania wynikające z przepisów prawa i uchwał organów gmin, w jakiej wysokości środki finansowe zostały przeznaczone na realizację tych zadań w stosunku do wielkości podanych w uchwalonych programach oraz czy przeznaczone środki zostały wykorzystane efektywnie, legalnie i gospodarnie.

Przy formułowaniu ocen działania kontrolowanych jednostek, stosownie do standardu kontroli 3.4. lit. e)³¹ - przyjęto następujące mierniki umożliwiające ich ujednolicenie i zobiektywizowanie:

Miernikiem *gospodarności* przy ocenie realizacji remontów i modernizacji było przede wszystkim stwierdzenie, czy:

- środki zostały wykorzystane efektywnie, tj. w przeważającej mierze na zadania polegające na utrzymaniu budynków w należytym stanie technicznym zapobiegającym procesom niszczenia budynków,
- organizacja procesu remontowego była sprawna, czy i w jakim stopniu występowało opóźnienie w realizacji zadań, jaka była przyczyna nieterminowej realizacji zadań oraz w jakim stopniu wpływało to niekorzystnie na realizację tych zadań zarówno pod względem merytorycznym jak i finansowym.

Miernikiem *legalności* przy ocenie realizacji zadań polegających na zaspakajaniu potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej było ustalenie, czy zgodnie z przepisami prawa i uchwałami organów gmin kontrolowane jednostki realizowały zadania, tj. czy:

- w pełni realizowały uchwały rad gmin dotyczące wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu - w zakresie objętym tematyką kontroli,
- przestrzegały przepisów Prawa budowlanego w zakresie kontroli stanu technicznego budynków, prowadzenia ksiąg obiektu budowlanego, realizowania nakazów organów nadzoru budowlanego dotyczących opróżnienia i rozbiórki budynków,
- czy środki publiczne (budżetowe) wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem oraz z zachowaniem zasad i form udzielania zamówień publicznych.

Miernikiem *rzetelności* przy ocenie realizacji zadań objętych kontrolą było ustalenie, czy kontrolowane jednostki:

- prawidłowo oszacowały potrzeby remontowe budynków i lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy,

³¹ NIK - Podręcznik kontrolera

- rzetelnie dokumentowały wyniki przeprowadzonych kontroli stanu technicznego budynków, urządzeń i instalacji - będące podstawą do określenia potrzeb remontowych,

- realizowały wnioski i zalecenia wynikające z kontroli organów gmin i właściwych organów nadzoru budowlanego.

W oparciu o standard kontroli 15.3. zostały zastosowane następujące mierniki przy ocenie działalności kontrolowanych jednostek:

Ocena	Mierniki umożliwiające ocenę
pozytywna	nie stwierdzono jakichkolwiek nieprawidłowości lub uchybień, albo gdy stwierdzone uchybienia miały wyłącznie charakter formalny i jednostkowy oraz nie powodowały następstw dla kontrolowanej działalności, zarówno w aspekcie finansowym, jak i wykonania zadań
pozytywna z uchybieniami	stwierdzone w toku kontroli uchybienia występowały w sposób powtarzający się, lecz miały one wyłącznie charakter formalny i nie powodowały następstw dla kontrolowanej działalności, zarówno w aspekcie finansowym, jak i wykonania zadań
pozytywna z nieprawidłowościami	stwierdzono nieprawidłowości w działalności kontrolowanej jednostki, których nie można uznać za nielegalne i niegospodarne, lecz miały one wpływ na działalność tej jednostki (nierzetelność - vide: rozdz. B.10. Podręcznika kontrolera str. 28), jak np.: - nie w pełni obiektywnie (np. „na wyrost”) oszacowane zostały potrzeby remontowe, - nie realizowano nakazów opróżnienia i rozbiórki budynków z przyczyn niezależnych (lub w niewielkim stopniu zależnych) od jednostki kontrolowanej
negatywna	stwierdzono istotne nieprawidłowości mające zasadniczy wpływ na działalność kontrolowanej jednostki, jak np.: - nieefektywnie, niezgodnie z przeznaczeniem, i/lub z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych wydawane były środki przeznaczone na remonty (niegospodarność - vide: rozdz. B.10. Podręcznika kontrolera str. 26-27), powyżej 10 % skontrolowanych środków wydano niegospodarnie, - nie przestrzegano przepisów Prawa budowlanego w zakresie utrzymania obiektów budowlanych i działalności remontowej (rażąca nielegalność)

Załącznik Nr 3 - wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.),
2. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. Nr 71, poz. 733 ze zm.),
3. Ustawa z dnia 26 listopada 1998r. o finansach publicznych (tj. Dz.U. z 2003r. Nr 15, poz. 148 ze zm.),
4. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994r. o zamówieniach publicznych (tj. Dz.U. z 2002r. Nr 72, poz. 664 ze zm.),
5. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004r. - Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177 ze zm.),
6. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603.),
7. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tj. Dz.U. z 2001r. Nr 85, poz. 937 ze zm.),
8. Ustawa z dnia 7 lipca 1994r. - Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm. oraz t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 ze zm.),
9. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 października 1998r. w sprawie książki obiektu budowlanego (Dz.U. Nr 135, poz. 882.),
10. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003r. w sprawie książki obiektu budowlanego (Dz.U. Nr 120, poz. 1134.),
11. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych (Dz. U. Nr 74, poz. 836),
12. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. Nr 202, poz. 2072),
13. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 30 sierpnia 2004 r. w sprawie warunków i trybu postępowania w sprawach rozbiórek nie użytkowanych lub niewykończonych obiektów budowlanych (Dz. U. Nr 198, poz. 2043).

Załącznik Nr 4 - wykaz jednostek organizacyjnych NIK biorących udział w kontroli, wykaz skontrolowanych podmiotów oraz lista osób zajmujących stanowiska kierownicze, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność.

L.p.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Kontrolowany podmiot	Osoby odpowiedzialne za kontrolowany podmiot
1	2	3	4
1.	Delegatura w Bydgoszczy	Urząd Miasta w Bydgoszczy Urząd Miasta w Toruniu Urząd Miasta w Inowrocławiu Urząd Miasta we Włocławku Administracja Domów Miejskich Spółka z o.o. w Bydgoszczy Zakład Gospodarki Mieszkaniowej Toruniu Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Spółka z o.o. w Inowrocławiu „Zarządca” – Zarządzanie i Obrót Nieruchomościami Sp. z o.o. we Włocławku	Konstanty Dombrowicz – od 12.11.2002 r. Michał Zaleski – od 18.11.2002 r. Ryszard Brejza – od 19.11.2002 r. Władysław Skrzypek – od 26.11.2002 r. Marek Ferlin – od 1.02.2005 Tadeusz Pastwa – od 16.04.2004 r. Krzysztof Kuźmiński – od 09.10.2003 r. Przemysław Kacprzak – od 01.09.2000 r.
2.	Delegatura w Gdańsku	Urząd Miasta w Gdańsku Urząd Miasta w Lęborku Urząd Miasta w Malborku Urząd Miasta w Człuchowie Gdański Zarząd Nieruchomości Komunalnych w Gdańsku Miejski Zarząd Gospodarki Komunalnej w Lęborku Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Malborku Przedsiębiorstwo Komunalne Spółka z o.o. w Człuchowie	Paweł Adamowicz – od 27.10.1998 r. Witold Namyślak – od 27.10.2002 r. Tadeusz Wilk – od 19.11.2002 r. Zdzisław Piskorski – od 21.12.2000 r. Jacek Łapiński – od 08.06.2004 r. Ewa Brzezińska – od 01.06.2003 r. Marek Myślak – od 01.06.2003 r. Hanna Adamowska – od 01.08.2004 r.

3.	Delegatura w Katowicach	Urząd Miasta w Zawierciu Urząd Miasta w Bielsko – Białej Urząd Miasta w Mysłowicach Urząd Miasta w Pszczynie Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Zawierciu Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Bielsko – Białej Miejski Zarząd Gospodarki Komunalnej w Pszczynie Administracja Zasobów Komunalnych w Pszczynie	Ryszard Mach – 11.11.2002 r. Jacek Krywult – od 19.11.2002 r. Grzegorz Osyra – od 10.02.2003 r. Henryk Studzieński – od 29.10.2001 r. Krzysztof Witkowski – od 04.05.2004 r. Wojciech Łozowski – od 01.10.1991 r. Lechosław Konieczny – od 01.04.2003 r. Leszek Kuśka – od 01.05.1994 r.
4.	Delegatura w Łodzi	Urząd Miasta w Kutnie Urząd Miasta w Bełchatowie Urząd Miasta w Łowiczu Urząd Miasta w Radomsku Zarząd Nieruchomości Miejskich w Kutnie Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej Spółka z o.o. w Bełchatowie Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Łowiczu Towarzystwo Budownictwa Społecznego Spółka z o.o. w Radomsku	Zbigniew Burzyński – od 19.11.2002 r. Marek Chrzanowski – od 12.11.2002 r. Ryszard Budzałek – 4.11.1998 r. Jerzy Słowiński – od 27.10.1998 r. Jacek Boczkaja – od 01.01.2005 r. Kazimierz Bąkiewicz – od 08.12.2004 r. Andrzej Masztanowicz – od 02.03.1999 r. Konrad Toczyński – od 29.11.2002 r.
5.	Delegatura w Olsztynie	Urząd Miasta w Olsztynie Urząd Miasta w Lidzbarku Warmińskim Urząd Miasta w Braniewie Urząd Miasta w Biskupcu Zakład Lokali i Budynków Komunalnych w Olsztynie Administracja Budynków Komunalnych Sp. z o.o. w Lidzbarku Warmińskim Administracja Budynków Komunalnych w Braniewie Zakład Nieruchomości Lokalowych Spółka z o.o. w Biskupcu	Jerzy Małkowski – od 10.10.2001 r. Mieczysław Byczkowski – od 29.10.1998 r. Henryk Mroziński – od 13.11.2002 r. Marek Domin – od 19.11.2002 r. Witold Kaczyński – od 01.04.2004 r. Sławomir Krasowski – od 28.12.2001 r. Michał Lango – od 02.01.2001 r. Leszek Smolis – od 03.03.2003 r.

6.	Delegatura w Opolu	Urząd Miasta w Strzelcach Opolskich Urząd Miasta w Nysie Urząd Miasta w Kluczborku Urząd Miasta w Brzegu Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych i Mieszkaniowych Spółka z o.o. w Strzelcach Opolskich Nyski Zarząd Nieruchomości Spółka z o.o. w Nysie Miejski Zarząd Obiektów Komunalnych w Kluczborku Miejski Zarząd Mienia Komunalnego Spółka z o.o. w Brzegu	Krzysztof Fabianowski – od 11.06.1990 r. Marian Smutkiewicz – od 18.11.2002 r. Jarosław Kielar – od 18.11.2002 r. Wojciech Huczyński – od 19.11.2002 r. Jan Cholewa – od 09.01.1998 r. Ryszard Turkiewicz – od 11.03.2003 r. Adam Wojciechowski – od 01.05.2003 r. Jacek Kaczmarek – od 01.03.2003 r.
7.	Delegatura w Szczecinie	Urząd Miasta w Łobzie Urząd Miasta w Nowogardzie Urząd Miasta w Szczecinku Urząd Miasta w Kołobrzegu „Administrator” Zarządca Nieruchomości - Hanna Janiec w Łobzie Zarząd Budynków Komunalnych w Nowogardzie Kołobrzeskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Spółka z o.o. w Kołobrzegu Zakład Gospodarki Mieszkaniowej Towarzystwa Budownictwa Społecznego Spółka z o.o. w Szczecinku	Marek Romejko – 19.11.2002 r. Kazimierz Ziemia – od 19.11.2002 r. Marian Goliński – od 1990 r. Henryk Bieńkowski – od 10.11.2002 r. Hanna Janiec – od 01.12.2001 r. Wiesław Kaliszewski – od 01.07.1992 r. Robert Cieciora – od 23.11.1998 r. Joanna Serwatka – od 28.06.1999 r.
8.	Delegatura w Warszawie	Urząd Miasta w Sierpcu Urząd Miasta w Gostyninie Urząd Miasta w Zwoleniu Urząd Miasta i Gminy w Białobrzegach Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Sierpcu Miejskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego w Gostyninie Sp. z o.o. Komunalny Zakład Budżetowy „Administracja Domów Mieszkalnych” w Zwoleniu Administracja Budynków Komunalnych Zakład Budżetowy w Białobrzegach	Andrzej Kośmider – od 24.11.1998 r. Włodzimierz Śniecikowski – od 3.06.1996 r. Zbigniew Buczman – od 14.11.2002 r. Andrzej Molak – od 16.03.1998 r. Rafał Kluska – od 21.11.2002 r. Jacek Przekwas – od 21.07.2003 r. Marek Morgaś – od 28.02.2003 r. Jan Petrzak – od 01.07.1997 r.

Załącznik Nr 5 - wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli:

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Sejmowa Komisja Infrastruktury
5. Sejmowa Komisja ds. Kontroli Państwowej
6. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
7. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
8. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego
9. Prezes Rady Ministrów
10. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
11. Minister Transportu i Budownictwa
12. Minister Finansów
13. Prezes Najwyższej Izby Kontroli
14. Wiceprezesi Najwyższej Izby Kontroli
15. Dyrektor Generalny Najwyższej Izby Kontroli
16. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej
17. Wojewodowie: Kujawsko-Pomorski; Łódzki; Mazowiecki; Opolski; Pomorski; Śląski; Warmińsko-Mazurski; Zachodniopomorski
18. Marszałkowie województw: Kujawsko-Pomorskiego; Łódzkiego, Mazowieckiego; Opolskiego; Pomorskiego; Śląskiego; Warmińsko-Mazurskiego; Zachodniopomorskiego
19. Biuro Informacji i Dokumentacji Senackiej
20. Przewodniczący Rady Miejskiej: Torunia; Inowrocławia; Bydgoszczy, Włocławka; Czeluchowa; Gdańska; Malborka; Łęborka; Zawiercia; Bielska-Białej; Mysłowic;

Pszczyny; Kutna; Bełchatowa; Łowicza; Radomska; Olsztyna; Lidzbarka Warmińskiego; Braniewa; Biskupca; Strzelec Opolskich; Nysy; Kluczborka; Brzegu; Łobza; Nowogardu; Szczecina; Kołobrzegu; Sierpca; Gostynina; Zwolenia i Białobrzegach

21. Departamenty Kontrolne Najwyższej Izby Kontroli

22. Departament Prawny i Orzecznictwa Kontrolnego Najwyższej Izby Kontroli

23. Departament Strategii Kontrolnej Najwyższej Izby Kontroli

24. Rzecznik Prasowy Najwyższej Izby Kontroli

25. Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Bydgoszczy; Białymstoku; Gdańsku, Katowicach; Kielcach; Krakowie; Łodzi; Lublinie; Olsztynie; Opolu; Poznaniu; Rzeszowie; Szczecinie; Wrocławiu; Warszawie i Zielonej Górze

26. Biblioteka Sejmowa

27. Biblioteka Najwyższej Izby Kontroli