



KIN-4101-002-00/2014  
Nr ewid. 1/2015/P/14/032/KIN

Informacja o wynikach kontroli

## GOSPODAROWANIE ZASOBAMI NAJSTARSZYCH BUDYNKÓW KOMUNALNYCH

DEPARTAMENT INFRASTRUKTURY

## MISJA

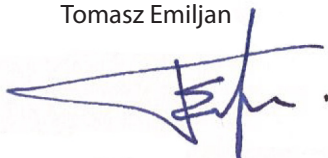
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

## WIZJA

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

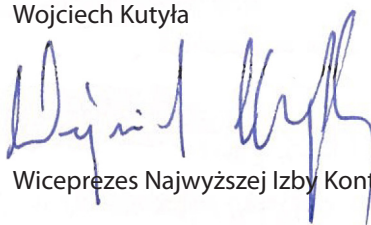
Dyrektor Departamentu Infrastruktury:

Tomasz Emiljan



**Akceptuję:**

Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

**Zatwierdzam:**

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 27.03.2015r.

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# Spis treści

WPROWADZENIE .....	6
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI .....	7
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI .....	9
2.1. Ocena kontrolowanej działalności .....	9
2.2. Uwagi końcowe i wnioski .....	12
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE .....	15
3.1. Uwarunkowania organizacyjne i prawne kontrolowanej działalności .....	15
3.2. Wyniki kontroli .....	15
4. INFORMACJE DODATKOWE .....	36
4.1. Przygotowanie kontroli .....	36
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli .....	37
5. ZAŁĄCZNIKI .....	40

## Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

<b>Budynek</b>	obiekt budowlany trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiadający fundamenty i dach – art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane – Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.
<b>Gospodarowanie nieruchomościami</b>	gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta – art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – Dz. U. z 2014 r. poz. 518 j.t. Część zadań, dotyczących zarządzania i administrowania może być powierzona zarządcy.
<b>Konserwacja</b>	wykonywanie robót mających na celu utrzymanie sprawności technicznej elementów budynku (§3 pkt 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych – Dz. U. z 1999 r. Nr 74 poz. 836 ze zm.).
<b>Koszty bieżącej eksploatacji</b>	należy przez to rozumieć koszty związane m.in. z utrzymaniem czystości, koszty sądowe <sup>1</sup> , podatek od nieruchomości i VAT, ubezpieczenie majątku, konserwacje.
<b>Koszty zarządu</b>	należy przez to rozumieć koszty związane z funkcjonowaniem podmiotu zarządzającego powierzonym zasobem budynków, obejmują one m.in.: płace i narzuty, materiały, ekwiwalenty, opłaty pocztowo-telekom., opłaty bankowe, szkolenia i kursy, podróże służbowe, zakup usług dostępu do sieci internetowej.
<b>Książka Obiektu Budowlanego (KOB)</b>	dokument przeznaczony do zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy w okresie użytkowania obiektu budowlanego art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane – Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm. Wzór Książki Obiektu Budowlanego i sposób jej prowadzenia określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego – Dz. U. Nr 120, poz. 1134.
<b>„Luka remontowa”</b>	różnica między rzeczywistymi potrzebami na przeprowadzenie wszystkich koniecznych prac remontowych, a nakładami na remonty.
<b>Najstarsze budynki komunalne</b>	budynki stanowiące własność gminy – oddane do użytkowania przed dniem 14 sierpnia 1961 r., tj. przed dniem, wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. Prawo budowlane (Dz. U. Nr 7, poz. 46 ze zm. – została uchylona z dniem 1 marca 1975 r. przez art. 70 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 października 1975 r. Prawo budowlane – Dz. U. z 1974 r. Nr 38, poz. 229 z zm.) oraz przepisów wykonawczych regulujących warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budownictwa powszechnego, obejmujące swoim zakresem również budownictwo mieszkaniowe – Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu Budownictwa, Urbanistyki i Architektury z dnia 21 lipca 1961 r. (Dz. U. Nr 38 poz. 196 z zm.) – uchylone z dniem 1 września 1966 r. przez §2 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych z dnia 11 czerwca 1966 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane budownictwa powszechnego Dz. U. 1966 r. Nr 26, poz. 157.

<sup>1</sup> Np. koszty związane z dochodzeniem z tytułu niewykonania prac zleczonych podmiotom zewnętrznym.

<b>Naprawa bieżąca</b>	okresowy remont elementów budynku, który ma na celu zapobieganie skutkom zużycia tych elementów i utrzymanie budynku we właściwym stanie technicznym (§3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych – Dz. U. z 1999 r. Nr 74 poz. 836 ze zm.).
<b>Naprawa główna</b>	remont polegający na wymianie co najmniej jednego elementu budynku (§3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych – Dz. U. z 1999 r. Nr 74 poz. 836 ze zm.).
<b>Obiekt budowlany</b>	budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznym, budowla stanowiąca całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami, obiekt małej architektury (art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane – Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.).
<b>PINB</b>	powiatowy inspektor nadzoru budowlanego.
<b>Remont</b>	wykonanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji.
<b>Rozporządzenie w sprawie książki obiektu</b>	rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego – Dz. U. Nr 120, poz. 1134.
<b>Rozporządzenie w sprawie użytkowania budynków</b>	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 ze zm.
<b>Rozporządzenie w sprawie warunków technicznych</b>	rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie – Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.
<b>Ustawa o gospodarce nieruchomościami</b>	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami - Dz. U. z 2014 r. poz. 518 j.t.
<b>Ustawa o NIK</b>	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli - Dz. U. z 2012 r., poz. 82 j.t. ze zm.
<b>Ustawa o ochronie praw lokatorów</b>	ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego - Dz. U. z 2014 r. poz. 150 j.t.
<b>Ustawa Prawo budowlane</b>	Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane – Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 j.t. ze zm.
<b>Zarządca</b>	podmiot zarządzający zasobem budynków komunalnych.

Zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka przyjętą w 1948 r., prawo do właściwego zamieszkiwania jest uznawane za ważny element prawa do odpowiedniego standardu życia. Agenda UN HABITAT, podpisana w Stambule w 1996 r., przez 171 krajów, w tym przez Polskę zawiera m.in. sformułowanie dotyczące zapewnienia lokum dla każdego, cyt.: „**Na wszystkich rządach bez wyjątku ciąży odpowiedzialność za sektor mieszkaniowy, poprzez tworzenie struktur organizacyjnych, alokację funduszy oraz realizację polityki, programów i projektów na rzecz sektora mieszkaniowego**”.

Uznanie mieszkalnictwa za jedną z funkcji władz rządowych i samorządowych znajduje odzwierciedlenie w przepisach aktów prawnych, poczynając od art. 75 ust.1 Konstytucji RP<sup>2</sup>, zgodnie z którym władze publiczne są zobowiązane do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności: przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.

Przeprowadzenie, przez NIK kontroli gospodarowania najstarszymi zasobami budynków komunalnych było uzasadnione istotnym wpływem tej działalności organów administracji państwowej, na konstytucyjnie chronione prawa obywateli. Realizacja celów kontroli wiązała się ze sprawdzeniem prawidłowości działań zarządców, którym powierzono gospodarowanie budynkami komunalnymi, tj. majątkiem, przy pomocy którego przede wszystkim gminy realizują zadanie własne – zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnej.

W zasobach komunalnych występuje najwięcej budynków najstarszych, znajdujących się w złym stanie technicznym, niedostatecznie wyposażonych i niespełniających łącznie obowiązujących norm mieszkaniowych. Niski standard istniejących zasobów mieszkaniowych, w tym zasobów gminnych, powoduje konieczność wycofania z eksploatacji do 2020 r. ok. 200 tys. lokali mieszkalnych<sup>3</sup>. Utrzymywanie obiektów budowlanych w nieodpowiednim stanie technicznym, zagraża życiu lub zdrowiu ludzi oraz bezpieczeństwu mienia. Plany modernizacji i remontów obiektów budowlanych nie są dostosowane do potrzeb wynikających z ich stanu technicznego. Postępująca degradacja i uszczuplanie zasobów wobec niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji materialnej, budzi obawy mieszkańców co do gospodarności i prawidłowości działania władz publicznych, a jednocześnie wskazuje na potrzebę poszukiwania skutecznych rozwiązań tego problemu.

Istotą przeprowadzonej kontroli było uzyskanie odpowiedzi na pytanie – w jakich warunkach żyją mieszkańcy budynków, których właścicielem jest gmina? Czy bezpieczeństwo mieszkańców jest zagwarantowane? Jakie są rzeczywiste potrzeby remontowe, niezbędne do poprawy stanu technicznego najstarszego zasobu oraz czy podejmowano działania w celu uzyskania dodatkowych, zewnętrznych źródeł finansowych na pokrycie tych potrzeb?

Kontrola przeprowadzona została z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli<sup>4</sup>, w ramach realizacji priorytetu głównej działalności kontrolnej przewidzianych w Planie pracy NIK na 2013 r., pn.: „Zapewnienie poprawy warunków życia obywateli w warunkach bieżącej i długookresowej stabilności finansowej państwa” oraz priorytetu dodatkowego pn.: „Zachowanie dziedzictwa narodowego, zasobów naturalnych i ładu przestrzennego”.

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>3</sup> „Główne problemy, cele i kierunki wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku” – dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30 listopada 2010 r. – druk sejmowy nr 3727.

<sup>4</sup> Art. 6 ust. 1 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).

### Temat i numer kontroli

Gospodarowanie zasobami najstarszych budynków komunalnych (P/14/032).

### Cel główny kontroli

Celem głównym kontroli była ocena, czy działania zarządców nieruchomości komunalnych, na rzecz utrzymania w dobrym stanie technicznym najstarszych budynków komunalnych, oddanych do użytkowania przed dniem 14 sierpnia 1961 r.<sup>5</sup>, zapewniły warunki bezpiecznego użytkowania, poprawę standardu ich wyposażenia i racjonalizację kosztów utrzymania.

### Cele szczegółowe

- 1) ocena zarządzania zasobem budynków komunalnych oraz sprawowania nadzoru właścicielskiego nad zarządcami nieruchomości komunalnych;
- 2) ocena utrzymania w należyty<sup>6</sup> stanie technicznym budynków, w tym instalacji<sup>7</sup> oraz przestrzegania zasad bezpieczeństwa ich użytkowania;
- 3) ocena działań na rzecz poprawy standardu wyposażenia budynków, w tym prowadzonych modernizacji i remontów;
- 4) ocena kształtowania kosztów eksploatacji i utrzymania budynków komunalnych;
- 5) ocena zapewnienia i wykorzystania środków finansowych na poprawę stanu technicznego zasobu.

### Zakres podmiotowy kontroli

Sposób gospodarowania zasobem najstarszych budynków komunalnych skontrolowano na obszarze 20 gmin. Kontrolę przeprowadzono w 22 podmiotach, tj.: u 21 zarządców nieruchomości gminnych (na terenie jednej gminy – w Bytomiu – u dwóch zarządców, ze względu na zmianę podmiotu w okresie objętym kontrolą) oraz w jednym przypadku tj. Konstantynowie Łódzkim, niezbędne było przeprowadzenie tych działań również w urzędzie gminy.

### Okres objęty kontrolą

Kontrola obejmowała lata 2011–2013. Ustalenia dokonywane były wg stanu na dzień przeprowadzenia badań kontrolnych, z uwzględnieniem danych na dzień 31 grudnia 2013 r. Zdarzenia zaistniałe przed dniem 1 stycznia 2011 r., np. dotyczące wydanych decyzji organów nadzoru budowlanego, obejmowano prowadzonymi badaniami, gdy było to niezbędne dla rzetelnego wyjaśnienia kontrolowanych zjawisk. Kontrolę przeprowadzono w okresie od 27.03 – 6.08.2014 r.

<sup>5</sup> Tj. przed dniem, wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. Prawo budowlane (Dz. U. Nr 7, poz. 46 ze zm. – została uchylona z dniem 1 marca 1975 r. przez art. 70 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 października 1975 r. Prawo budowlane – Dz. U. z 1974 r. Nr 38, poz. 229 z zm.) oraz przepisów wykonawczych regulujących warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budownictwa powszechnego, obejmujące swoim zakresem również budownictwo mieszkaniowe – Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu Budownictwa, Urbanistyki i Architektury z dnia 21 lipca 1961 r. (Dz. U. Nr 38 poz. 196 z zm.) – uchylone z dniem 1 września 1966 r. przez §2 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych z dnia 11 czerwca 1966 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane budownictwa powszechnego (Dz. U. 1966 r. Nr 26, poz. 157).

<sup>6</sup> Na poziomie zapewniającym bezpieczeństwo ludzi i mienia w okresie jego użytkowania.

<sup>7</sup> Kontrolą objęto przede wszystkim instalacje: elektryczne, gazowe, wodociągowe, wentylacyjne, urządzenia przeciwpożarowe.

### Podstawa prawna, kryteria, standardy kontroli

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 w zw. z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, z zastosowaniem kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności. Kontrola została przeprowadzona zgodnie ze *Standardami kontroli NIK*<sup>8</sup>.

Zdjęcie nr 1–2

Budynki komunalne znajdujące się w zarządzie TBS „Zieleń Miejska” Spółka z o.o. w Pruszkowie



Źródło: Kontrola NIK.

<sup>8</sup> Standardy kontroli NIK dostępne są pod adresem: [www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik](http://www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik).

### 2.1 Ocena kontrolowanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, zarządcy nie podejmowali skutecznych działań dla zahamowania procesu dekapitalizacji najstarszych budynków komunalnych, a także dla poprawy warunków życia w tych budynkach.

W okresie objętym kontrolą, nie nastąpiła poprawa stanu technicznego użytkowanych budynków, a proces degradacji najstarszego zasobu nie został zahamowany. W badanym okresie do 90% wzrosła liczba najstarszych budynków zakwalifikowanych do różnego rodzaju napraw. Stały niedobór środków na przeprowadzanie remontów i modernizację budynków, powodował pogarszanie ich stanu technicznego, co w konsekwencji prowadziło do rezygnacji z przeprowadzania remontów i konieczność podejmowania decyzji o ich wyłączeniu z użytkowania poprzez rozbiórkę lub sprzedaż zdekapitalizowanych obiektów z zasobu mieszkaniowego gmin. Działania zarządców i gmin, podejmowane w celu poprawy stanu technicznego tych budynków, jak i odtworzenia zasobu poprzez prowadzenie nowych inwestycji mieszkaniowych, m.in. z udziałem środków Banku Gospodarstwa Krajowego, nie zrównoważyły skali degradacji i wyłączeń budynków z użytkowania. Sytuacja ta nabiera szczególnego znaczenia wobec stale rosnących w gminach niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach.

W okresie objętym kontrolą, różnica pomiędzy rzeczywistymi potrzebami remontowymi, a możliwościami finansowymi gmin<sup>9</sup> na utrzymanie zasobu w należyтым stanie technicznym, utrzymywała się na poziomie ok. 1 mld zł. Brak środków finansowych nie pozwalał na przeprowadzanie remontów w pełnym zakresie, a tym samym nie zagwarantował utrzymania najstarszych budynków w stanie technicznym zapewniającym, bezpieczne dla życia i zdrowia osób, użytkowanie obiektów.

Podmioty, którym gminy powierzyły zarządzanie zasobem budynków komunalnych, w tym budynków najstarszych, nie wywiązywały się w pełni z przyjętych zadań i nie realizowały niektórych obowiązków w zakresie prawidłowego utrzymania budynków w należyтым stanie technicznym i bezpiecznego ich użytkowania. Wzrost kosztów zarządu i bieżącej eksploatacji budynków w kosztach ogólnych utrzymania zasobu, powodował że coraz mniejsze środki przeznaczone były na remonty. W okresie objętym kontrolą, koszty te, w stosunku do ogólnych kosztów utrzymania zasobu wzrosły z 70,4% w 2011 r. do 78,1% w 2013 r.

Działania podejmowane w zakresie remontów nie doprowadziły do poprawy stanu technicznego zasobu i standardu zamieszkiwania. Niedobór wystarczających środków finansowych powodował, brak realizacji pełnego zakresu robót wynikających z okresowych kontroli i przeglądów stanu technicznego budynków. Ponadto, plany remontowe nie były sporządzane na podstawie zaleceń zawartych w protokołach z kontroli okresowych budynków, co stanowiło naruszenie postanowień rozporządzenia w sprawie użytkowania budynków. Dodatkowo, protokoły z okresowych kontroli stanu technicznego obiektów nie zawierały niektórych wymaganych prawem danych nie pozwalając na rzetelne określenie stanu technicznego budynków.

Powyższą ocenę gospodarowania zasobem najstarszych budynków uzasadniają następujące ustalenia kontroli:

<sup>9</sup> Na obszarze których, znajdował się skontrolowany zasób budynków komunalnych.

**1. Zarządcy, pomimo podejmowanych działań, nie zapobiegli dekapitalizacji gminnych budynków oddanych do użytkowania przed dniem 14 sierpnia 1961 r. W latach 2011–2013, zasób budynków komunalnych ogółem, jak również najstarszych budynków w skontrolowanych gminach, zmniejszył się o 10%, a ze względu na zły stan techniczny podjęto decyzje o wyłączeniu z użytkowania 925 (tj. 4,8%) najstarszych budynków.**

Wg stanu na dzień 31 grudnia 2010 r., skontrolowane podmioty zarządzały 9.238 budynkami stanowiącymi 100% własności gmin, w tym 6.953, tj. 75% zasobu, stanowiły najstarsze budynki. W badanym okresie, jedynie w przypadku dwóch gmin zasób się zwiększył. W pozostałych przypadkach liczba budynków komunalnych uległa zmniejszeniu o 862 i wg stanu na dzień 31 grudnia 2013 r., wynosiła 8.376.

W kolejnych latach badanego okresu, zarządcy zakwalifikowali ok. 50% najstarszych budynków komunalnych do naprawy bieżącej. Jednocześnie, w najstarszym zasobie wzrosła liczba budynków wymagających naprawy głównej, tj. z 28% w 2011 r. do 40% w 2013 r.

Analizy stanu technicznego zasobu oraz zakresu koniecznych do przeprowadzenia remontów najstarszych budynków komunalnych, wskazywały na brak opłacalności ich przeprowadzenia, co w konsekwencji powodowało podejmowanie, przez właściwe organy gmin decyzji o wyłączeniu tych obiektów z użytkowania. W badanym okresie liczba takich decyzji wzrosła z 311 w 2011 r. do 339 w 2013 r. Łącznie, w ciągu 3 lat, wyłączono z użytkowania lub podjęto decyzje mające na celu wyłączenie z użytkowania, 925 najstarszych budynków. [str. 15–18]

**2. Podmioty zarządzające zasobami budynków gminnych w większości przypadków nieprawidłowo realizowały powierzone im zadania. Często nie wykonywano obowiązków określonych ustawą Prawo budowlane, w zakresie poddania obiektów kontrolom okresowym w celu określenia ich stanu technicznego.**

Spośród 21 skontrolowanych zarządców, u 17 (ok. 81%) kontrole roczne lub pięcioletnie nie były przeprowadzone lub były przeprowadzone ze zwłoką w stosunku do terminów określonych w ustawie lub w rozporządzeniach wykonawczych. W protokołach okresowych kontroli rocznych stanu technicznego budynków oraz przewodów kominowych, nie ujęto pełnego zakresu wymaganych prawem danych, nie sprawdzano również wykonania zaleceń z poprzednich kontroli. Nie dokumentowano ustaleń, z przeprowadzanych zgodnie z §4 ust 6 rozporządzenia w sprawie użytkowania budynków, przeglądów roboczych przygotowania do okresu zimowego budynku oraz przeglądów pomieszczeń wspólnych i urządzeń będących wyposażeniem budynku stanowiących, zdaniem NIK, podstawę do sporządzenia zestawienia robót remontowych. Zaniedbania te stwierdzono u 15 zarządców, tj. w ponad 70% skontrolowanych podmiotów. Ponadto, w przypadku, 14 zarządców, tj. 67% skontrolowanych podmiotów, książki obiektów budowlanych prowadzone były niezgodnie z przepisami prawa budowlanego, nie zachowując staranności i rzetelności w ich prowadzeniu. [str. 18–25]

**3. Działania zarządców podejmowane na rzecz utrzymania najstarszych budynków komunalnych w dobrym stanie technicznym oraz przestrzegania zasad bezpieczeństwa ich użytkowania, były niewystarczające, bowiem nie doprowadziły do poprawy warunków zamieszkiwania i użytkowania budynków oraz do stanu technicznego niezagrażającego życiu lub zdrowiu. Roboty remontowe prowadzono w ograniczonym zakresie, stwierdzono również brak realizacji, w pełnym wymiarze, decyzji administracyjnych organu nadzoru budowlanego.**

Wszystkie skontrolowane podmioty, nie w pełni wykonywały zadania wynikające z okresowych kontroli stanu technicznego budynków, pomimo przyjęcia przez nie odpowiedzialności za stan techniczny oraz skutki niedopełnienia obowiązków z zakresu eksploatacji powierzonych budynków. Stwierdzono również, że spośród 247 decyzji wymagających realizacji w badanym okresie – 29 (12%) z nich nie zostało wykonanych. Nie sporządzano, na podstawie danych zawartych w protokołach, zestawienia robót remontowych zgodnie z postanowieniami §7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie użytkowania budynków. Zaniedbania te stwierdzono u 20 spośród 21 skontrolowanych zarządców. Pomimo podejmowanych przez zarządców działań, nie doprowadzono do poprawy stanu technicznego budynków, jak również do poprawy stanu wyposażenia w niezbędne instalacje i urządzenia podnoszące standard zamieszkiwania, poprawę warunków życia i oszczędność energii. Niska skuteczność tych działań wynikała z niewystarczających środków finansowych na realizację wszystkich potrzeb remontowych. [str. 25–28]

**4. Przywrócenie właściwego stanu technicznego budynków oraz poprawa bezpieczeństwa ich użytkowania, wymagały w badanym okresie coraz większych nakładów finansowych na ten cel, przy jednoczesnym zmniejszaniu przez gminy środków przeznaczanych na te działania. Ponadto zwiększał się udział w strukturze wydatków na utrzymanie budynków komunalnych, kosztów zarządu i bieżącej eksploatacji. W sytuacji braku wystarczających środków w budżetach gmin na utrzymanie zasobu mieszkaniowego w należyłym stanie, większość gmin nie podejmowała inicjatyw pozyskania wsparcia finansowego z dostępnych środków zewnętrznych, np. z funduszy Banku Gospodarstwa Krajowego lub ze środków europejskich. Remonty, modernizacje i odtworzenie zdekapitalizowanych zasobów, przy współdziałaniu dostępnych środków zewnętrznych, prowadzone były u 8 spośród 21 skontrolowanych podmiotów ( tj.38%).**

W badanym okresie, skala potrzeb remontowych wzrosła i znacznie przewyższała poniesione nakłady, realizowane wg planów remontowych. W 2011 r., potrzeby te zostały określone na kwotę 249,3 mln zł, a nakłady poniesione na prace remontowe wyniosły 49,8 mln zł, co stanowiło ok. 20% rzeczywistych potrzeb w tym zakresie. W 2013 r., potrzeby remontowe wynosiły 492,2 mln zł, tj. były prawie dwukrotnie wyższe od kwot określonych w 2011 r., a poniesione na ten cel wydatki na poziomie 39,5 mln zł, stanowiły zaledwie 8% rzeczywistych potrzeb. Łącznie w ciągu trzech lat, wydatki na remonty budynków komunalnych w kontrolowanych jednostkach wyniosły 131,3 mln zł, tj. ok. 12% w stosunku do rzeczywistych potrzeb określonych na poziomie 1,1 mld zł. W badanym okresie koszty zarządu i bieżącej eksploatacji wzrosły z 70,4% wydatków ogółem w 2011 r. do 78,1% w 2013 r. Jedynie w 8 gminach, tj. 38% skontrolowanych, uzyskano środki zewnętrzne na poprawę stanu technicznego i odtworzenie zdekapitalizowanego zasobu, jednak ze względu na niski poziom uzyskanych środków, nie wpłynęły one znacząco na poprawę stanu technicznego budynków. [str. 29–33]

**5. Działania zarządców, w zakresie wywiązywania się z obowiązków wynikających z ustawy Prawo budowlane, nie były kontrolowane przez organy gmin.**

W latach 2011–2013, tylko jeden spośród 21 skontrolowanych podmiotów był kontrolowany przez gminę jako właściciela zasobu budynków, w zakresie wywiązywania się z obowiązków wynikających z ustawy Prawo budowlane. W ponad 43% jednostek, nie sprawdzano wywiązywania się zarządców z postanowień umów zawartych z gminą na zarządzanie zasobem komunalnym. Brak zainteresowania ze strony gmin wywiązywaniem się przez zarządców z obowiązków wynikających

z zawartych umów, mógł zdaniem NIK przyczynić się do powstania, stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości w obszarze przeprowadzania okresowych przeglądów i rzetelnego ustalania stanu technicznego najstarszych budynków komunalnych. [str. 34–35]

## 2.2 Uwagi końcowe i wnioski

### Uwagi

Wieloletnie zaniedbania wynikające z historycznych uwarunkowań, ograniczone możliwości finansowe gmin i niewystarczające środki przeznaczone na utrzymanie zasobu w należyтым stanie technicznym, spowodowały konieczność wycofywania z eksploatacji coraz większej liczby najstarszych budynków mieszkalnych. Plany modernizacji i remontów nie były dostosowane do potrzeb wynikających z ich stanu technicznego. Pogłębiająca się „luka remontowa” powodowała stale nasilające się zjawisko degradacji i uszczuplenia istniejącego zasobu.

W badanym okresie, w BGK, na pomoc państwa dla gmin, związków międzygminnych, powiatów oraz organizacji pożytku publicznego w tworzeniu lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych wykorzystano łącznie ok. 290 mln zł, na dofinansowanie części kosztów przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontowych wydatkowano ponad 500 mln zł (dla wszystkich beneficjentów, tj. prywatnych właścicieli, wspólnot mieszkaniowych i gmin). Na lata 2007–2013 Komisja Europejska zatwierdziła dla Polski 500 mln euro, na rewitalizację słabiej rozwiniętych gospodarczo regionów kraju, w ramach tego celu możliwe było prowadzenie działań, dotyczących rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich. W latach 2010–2014, stwierdzono również przypadki (67% z pośród skontrolowanych 14 beneficjentów<sup>10</sup>) dokonywania wyboru obiektów do przeprowadzenia inwestycji energooszczędnych, finansowanych z NFOŚ, przede wszystkim ze względu na zły stan techniczny budynków i konieczność przeprowadzenia inwestycji modernizacyjnej, a nie określeniem ich potencjału w zakresie oszczędności energii. Natomiast oszczędność energii była efektem pochodnym od głównego celu realizacji takich inwestycji. Pomimo dostępnych, środków z funduszy Banku Gospodarstwa Krajowego, funduszy UE, stan techniczny zasobu i warunki życia pogorszyły się, a skala niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych dla osób najuboższych rosła.

Przeprowadzona w 2012 r. kontrola NIK pt.: „*Gospodarowanie lokalami komunalnymi w budynkach mieszkalnych*”<sup>11</sup> wykazała, że organy wykonawcze w skontrolowanych gminach, nie doprowadziły do poprawy stopnia zaspokojenia potrzeb mieszkańców wspólnoty samorządowej. Zmniejszająca się liczba lokali w zasobie gmin, skutkowała wydłużeniem czasu oczekiwania na lokal od gminy, a w konsekwencji zwiększeniem kwot odszkodowań wypłacanych z budżetów gmin z tytułu niezapewnienia lokalu socjalnego.

Zdaniem NIK, w celu poprawy stanu technicznego zasobu komunalnego i zapobieganiu dalszej dekapitalizacji, niezbędne jest wprowadzenie krajowego systemu monitorowania potrzeb w zakresie remontów, modernizacji i odtworzenia zasobu. W ocenie NIK, wskazane jest również, wypracowanie mechanizmu wsparcia finansowego gmin w tym zakresie. Obecnie, poziom środków przeznaczanych przez gminy na poprawę stanu technicznego budynków i ich bezpiecznego użytkowania oraz rozproszenie potencjalnych źródeł finansowych dostępnych gminom, nie

<sup>10</sup> Wyniki kontroli NIK przeprowadzonej w 2014 r. pn. Energooszczędne inwestycje w budynkach użyteczności publicznej.

<sup>11</sup> Informacja o wynikach kontroli gospodarowania lokalami komunalnymi w budynkach mieszkalnych – grudzień 2012 r. Nr ewd. 185/2012/P/12/069/KIN.

pozwalają na racjonalne gospodarowanie budynkami komunalnymi. Prowadzi to do dekapitalizacji zasobu i jego zmniejszenia poprzez rozbiórki budynków ze względu na nieopłacalność ich remontu. W wielu przypadkach takie działanie znajduje swoje uzasadnienie ekonomiczne, jednak należy zwrócić uwagę na fakt pozbywania się, w sposób nieodwracalny, elementów historycznie ukształtowanej tkanki miejskiej, o szczególnych walorach urbanistycznych.

### Wnioski

W celu doprowadzenia do racjonalnego gospodarowania zasobem budynków komunalnych, zahamowania postępującej degradacji najstarszych budynków, a przede wszystkim poprawy bezpieczeństwa i warunków zamieszkiwania w tych budynkach, Najwyższa Izba Kontroli uważa za konieczne podjęcie działań przez:

- 1) Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie konieczności wprowadzenia rozwiązań systemowych służących w szczególności:**
  - stworzeniu jednolitego systemu określania na poziomie krajowym, rzeczywistych potrzeb remontowych w segmencie najstarszych budynków komunalnych, zobowiązującego zarządców do szacowania tych wielkości w wyznaczonych okresach;
  - stworzeniu zasilanego środkami z budżetu państwa instrumentu finansowego (w miejsce wielu obecnie istniejących, rozproszonych i o niskiej efektywności i dostępności źródeł finansowych), wspierającego działania gmin (zarządców) w zakresie kompleksowych remontów i modernizacji najstarszego zasobu komunalnego, służącego poprawie stanu technicznego, bezpieczeństwa i warunków zamieszkiwania w tych obiektach;
  - wprowadzenie zmian w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych, w zakresie:
    - doprecyzowania obowiązku i formy dokumentowania oraz załączania do ksiąg obiektów budowlanych wyników wszystkich dokonywanych przeglądów budynków i ich elementów;
    - zobowiązania gmin do zatwierdzania planu remontów budynków komunalnych, sporządzanych przez zarządcę na podstawie rzetelnych i kompletnych protokołów kontroli okresowych oraz udokumentowanych przeglądów.
- 2) Wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, w zakresie:**
  - zahamowania dekapitalizacji najstarszych budynków komunalnych,
  - wzmocnienia nadzoru właścicielskiego nad działalnością podmiotów, którym powierzone zostało zarządzanie zasobem budynków komunalnych, a w szczególności w zakresie przeprowadzanych okresowych kontroli stanu technicznego, rzetelnego prowadzenia ksiąg obiektu budowlanego oraz realizacji zaleceń pokontrolnych.
- 3) Podmioty zarządzające powierzonym przez gminy zasobem budynków komunalnych, w zakresie:**
  - wykonywania decyzji wydanych przez organ nadzoru budowlanego, w tym doprowadzenie do pilnej realizacji decyzji PINB, których termin wykonania upłynął;
  - rzetelności prowadzenia ksiąg obiektu budowlanego i terminowości przeprowadzania okresowych kontroli, rocznych i pięcioletnich stanu technicznego budynków;
  - sporządzania planów remontów budynków na podstawie kompletnych i rzetelnie sporządzanych protokołów z okresowych kontroli, zawierających wskazania dotyczące kolejności wykonywania robót;

- pełnej realizacji zaleceń pokontrolnych zawartych w protokołach z przeprowadzanych okresowych kontroli stanu technicznego;
- wprowadzenia zasady dokumentowania wszystkich przeglądów i zdarzeń oraz określania stanu budynków i rzeczywistych potrzeb w zakresie ich remontów, niezależnie od limitu potencjalnych środków finansowych przeznaczanych na utrzymanie przez gminę zasobu.

Zdjęcie nr 3

Budynki komunalne znajdujące się w zarządzie Przedsiębiorstwa Gospodarki Mieszkaniowej Spółka z o.o. w Przemyślu



Źródło: Kontrola NIK.

Zdjęcie nr 4

Budynki komunalne znajdujące się w zarządzie Przedsiębiorstwa Gospodarki Mieszkaniowej Spółka z o.o. w Przemyślu



Źródło: Kontrola NIK.

### 3.1 Uwarunkowania organizacyjne i prawne kontrolowanej działalności

Zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność gminy określone zostały w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy, organem reprezentującym gminy w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest organ wykonawczy (wójt, burmistrz lub prezydent). Jeśli przepisy ustawy wymagają udzielenia zgody przez radę, wyrażenie zgody następuje odpowiednio w drodze uchwały rady. Zgodnie z art. 12 ustawy, organ wykonawczy jest zobowiązany do przestrzegania zasad prawidłowej gospodarki. Wykonywanie tych czynności, wójt, burmistrz, prezydent miasta, mógł powierzyć zarządcom nieruchomości, w zakresie określonym w art. 25 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>12</sup>.

W okresie objętym kontrolą, zarządcy mogło być powierzone: ewidencjonowanie nieruchomości, zapewnienie ich wyceny, sporządzanie planów wykorzystania zasobu, zabezpieczenie majątku przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, wykonywanie czynności związanych z naliczeniem czynszu za najem lokalu komunalnego i prowadzenie windykacji tych należności oraz współpraca z innymi organami gospodarującymi nieruchomościami.

Ponadto, zgodnie z art. 61 ustawy Prawo budowlane na właścicielu lub zarządcy obiektu budowlanego, spoczywa odpowiedzialność za użytkowanie obiektu w sposób zgodny z przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywanie go w należyтым stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej (art. 5 ust. 2 ustawy Prawo budowlane). Właściciel lub zarządca zobowiązany jest również do zapewnienia, przy dochowaniu należytej staranności, bezpiecznego użytkowania obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury, takich jak: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska ziemi, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, pożary lub powodzie, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska. Wymienione zadania, wynikające z powierzenia przez gminy czynności związanych z gospodarowaniem zasobem budynków komunalnych oraz z ustawy Prawo budowlane, realizowane były przez wszystkich 21 skontrolowanych zarządców, w badanym okresie.

Szczegółową charakterystykę regulacji prawnych, dotyczących kontrolowanej działalności, zawiera załącznik nr 2 do niniejszej Informacji o wynikach kontroli.

### 3.2 Wyniki kontroli

#### 3.2.1. Wielkości zasobu budynków komunalnych

W badanym okresie, utrzymywała się spadkowa tendencja liczby budynków i lokali komunalnych, wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gmin. Liczba budynków komunalnych, zarządzanych przez skontrolowane podmioty, na koniec 2013 r. wyniosła ogółem 8.376. W porównaniu do stanu na dzień 31 grudnia 2010 r., odnotowano jej spadek o 862 (9,3%).

Na przykład w miastach:

- w **Legnicy** liczba najstarszych budynków w latach 2011–2013, zmniejszyła się o 119, tj. o 25% w stosunku do stanu z dnia 31 grudnia 2010 r. Zmniejszenie stanu zasobu budynków komunalnych spowodowało, w konsekwencji, zmniejszenie liczby lokali mieszkalnych w najstarszych budynkach z 3.551 na koniec 2010 r. do 2.681 na koniec 2013 r., tj. o 870 lokali (24,5%);

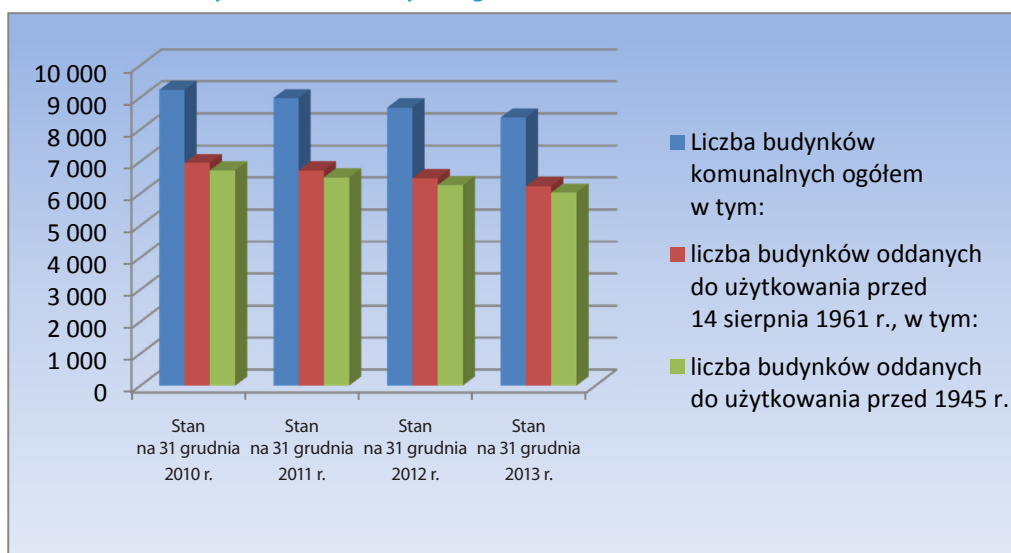
<sup>12</sup> Powierzenie tych czynności zarządcom nieruchomości było możliwe do dnia 1 stycznia 2014 r.

- w **Piotrkowie Trybunalskim** nastąpiło zmniejszenie zasobu najstarszych budynków z 229 na koniec 2010 r. do 197 w 2013 r., tj. o 32 obiekty (14%). Liczba lokali mieszkalnych w najstarszych budynkach z 1.674 w 2010 r. zmalała do 1.579 wg stanu na dzień 31 grudnia 2013 r., tj. o 95 lokali (5,7%);
- w **Wałbrzychu** w badanym okresie, nastąpiło zmniejszenie zasobu najstarszych budynków komunalnych o 148 obiektów (z 763 do 615), tj. o 19%. Liczba lokali mieszkalnych uległa zmniejszeniu o 1.128 (19%).

W badanym okresie, odnotowano nieznaczny wzrost liczby budynków komunalnych, jedynie u dwóch spośród 21 skontrolowanych podmiotów. Zarządca zasobów komunalnych w Toruniu wykazał, w wyniku prowadzonych nowych inwestycji<sup>13</sup>, wzrost liczby budynków o 19 obiektów, a w Mysłowicach o 3, w wyniku przejęcia budynków do zasobu. Tempo zmian liczby budynków komunalnych, znajdujących się w badanym okresie w zarządzie kontrolowanych jednostek, przedstawione zostało na wykresie nr 1.

Wykres nr 1

Liczba i struktura zasobu budynków komunalnych wg wieku



Źródło: kontrola NIK.

W okresie objętym kontrolą, liczba najstarszych budynków zmniejszyła się o ponad 10%. Wg stanu na dzień 31 grudnia 2010 r., liczba tych budynków wynosiła 6.953, a na koniec 2013 r. wyniosła 6.232. Wpływ na zmniejszenie liczby najstarszych budynków w kontrolowanych jednostkach, miał nie tylko proces prywatyzacji zasobu (w wyniku czego tworzone były wspólnoty mieszkaniowe), ale również decyzje o wyłączeniu budynków z użytkowania, ze względu na ich zły stan techniczny. W latach 2011–2013, łącznie 925 najstarszych budynków zakwalifikowano do opróżnienia i wyburzenia lub do opróżnienia i sprzedaży ze względu na zły stan techniczny. I tak na przykład w miastach:

- w **Krakowie**, liczba najstarszych budynków zakwalifikowanych do wyłączenia z zasobu, ze względu na stan techniczny w drodze wyburzeń lub sprzedaży, wzrosła z 4 w 2011 r. do 20 w 2013 r.;
- w **Łodzi**, tylko w jednej dzielnicy – Łódź Górna w 2011 r. do rozbiórki lub sprzedaży w związku ze stanem technicznym obiektu, zakwalifikowane zostały 22 najstarsze budynki, a w 2013 r. ich liczba wzrosła do 38;
- w **Wałbrzychu**, trzy budynki w 2011 r., sześć w 2012 r., a w 2013 r. 14 budynków zostało zakwalifikowanych do opróżnienia i wyburzenia lub sprzedaży.

<sup>13</sup> Miasto Toruń pozyskuje od 2006 r. środki z BGK na budowę budynków komunalnych, uzyskując średnio 30% dofinansowania wartości poszczególnych inwestycji.

Długotrwały proces wykonywania decyzji o wykwaterowywaniu mieszkańców, a następnie o rozbiórce lub sprzedaży nieruchomości, trwający wiele lat, przyczynił się do pogorszenia stanu technicznego budynków, a w konsekwencji doprowadził do katastrofy budowlanej, co miało miejsce w Łodzi:

- w toku kontroli NIK, w dniu 22 lipca 2014 r. miała miejsce katastrofa budowlana przy ul. Zielonej 48. Z informacji w powyżej sprawie uzyskanej od prezydenta miasta Łodzi, powiatowego inspektora nadzoru budowlanego w Łodzi (PINB) oraz Zarządu Dróg i Transportu (ZDiT) wynika, że nieruchomość ta zabudowana była czterema budynkami mieszkalnymi (4 kondygnacyjnym frontowym, 5 kondygnacyjnymi oficynami: prawą, lewą i poprzeczną), w których łącznie znajdowało się 46 lokali mieszkalnych. Z lokali tych sukcesywnie wykwaterowywani byli wszyscy mieszkańcy, co zostało zakończone w 2004 r. Zarządzeniem Nr 2665/IV/05 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 28 kwietnia 2005 r., wydanym w związku z decyzją PINB, wszystkie budynki znajdujące się na ww. nieruchomości, zostały przeznaczone do rozbiórki. W minionym okresie miasto rozważało różne warianty postępowania z tą nieruchomością, w tym jej sprzedaż wraz z obiektami przeznaczonymi do rozbiórki, czy objęcie jej programem remontowym. W konsekwencji w okresie 10 lat od wykwaterowania ostatnich mieszkańców, nie podjęto w tej sprawie konkretnych działań, oprócz zabezpieczenia budynków przed dostępem osób postronnych. Również PINB nie prowadził wcześniej w tej sprawie postępowań administracyjnych. Dopiero w dniu 22 lipca 2014 r. PINB wydał decyzję Nr 567/2014 nakazując gminie miejskiej Łódź, zabezpieczenie budynku znajdującego się we frontowej części nieruchomości przy ul. Zielonej 48, zabezpieczenie miejsca katastrofy oraz zabezpieczenie pasa drogowego ul. Zielonej w sąsiedztwie budynku. Decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Z uzasadnienia powyższej decyzji m.in. wynika, że runęła ściana nad prześwitem bramowym, zerwaniu uległ strop III piętra, stropy I, II, IV piętra w znacznym stopniu grożą katastrofą, lewa i poprzeczna oficyna pozbawione były dachu, a budynek 5-kondygnacyjny stracił usztywnienie poziome co grozi katastrofą. Z konkluzji uzasadnienia wynika, że w przedmiotowej sprawie miała miejsce katastrofa budowlana, w rozumieniu art. 73 ust. 1 Prawa budowlanego (niezamierzone, gwałtowne zniszczenie obiektu budowlanego), spowodowana złym stanem technicznym budynków. W dniu 26 lipca 2014 r. nastąpiło dalsze zawalenie części rozbieranego budynku. W wyniku powyższej katastrofy nastąpiło awaryjne zamknięcie ruchu kołowego, w tym transportu zbiorowego, na ul. Zielonej, na odcinku od ul. 28 Pułku Strzelców Kaniowskich, do ul. Pogonowskiego. Ruch ten został przywrócony w nocy z 31 lipca na 1 sierpnia 2014 r.

Zdjęcie nr 5

Budynek przy ul. Zielonej, który uległ katastrofie budowlanej. Widoczne gruzowisko po części zawalonego budynku, zabezpieczone tymczasowym ogrodzeniem od strony ul. Zielonej, dalej pozostałe fragmenty budynku w trakcie rozbiórki



Źródło: Kontrola NIK.

## Zdjęcie nr 6

Budynek przy ul. Zielonej, który uległ katastrofie budowlanej. Widoczne ruiny ww. budynku oraz zamknięcie ruchu drogowego na ul. Zielonej, na odcinku pomiędzy ulicami 28 Pułku Strzelców Kaniowskich, a Pogonowskiego



Źródło: Kontrola NIK.

### 3.2.2. Wykonywanie obowiązków wynikających z prawa budowlanego

Zgodnie z art. 61 ustawy Prawo budowlane, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego obowiązany jest utrzymywać i użytkować obiekt w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać go w należyłym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami, o których mowa w art. 5 ust. 2 ww. ustawy. Realizacji powyższych obowiązków służą m.in. okresowe kontrole stanu technicznego obiektów (art. 62 ustawy Prawo budowlane), a w przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska, organ nadzoru budowlanego nakazuje usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości w określonym terminie (art. 66 ustawy Prawo budowlane).

W okresie objętym kontrolą, żaden ze skontrolowanych podmiotów, nie wywiązywał się w pełni z obowiązków wynikających z przepisów ustawy Prawo budowlane, dotyczyło to szczególnie prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych oraz wykonywania kontroli stanu technicznego budynków. Zaniedbania w tym zakresie oraz ich skala, wpływały, w szczególności, na brak rzetelnych informacji o stanie technicznym budynków znajdujących się w zasobach komunalnych oraz brak możliwości określania rzeczywistych potrzeb remontowych.

Brak wiedzy w powyższym zakresie, zdaniem NIK, uniemożliwiał nie tylko skuteczne podejmowanie działań w zakresie poprawy stanu technicznego, ale prowadził do pogarszania się właściwości użytkowych i sprawności technicznej budynków. W toku kontroli stwierdzono, że:

- w przypadku 67% (14) zarządców<sup>14</sup>, stwierdzono przypadki nierzetelnego prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych, liczne błędy, pomyłki oraz braki wpisów. Wynikały one głównie z niedopełnienia obowiązków przez pracowników odpowiadających za prowadzenie ksiąg. Brak danych dotyczących odbioru obiektów i pozwolenia na ich użytkowanie wynikał z nie zachowania się tej dokumentacji, ze względu na wiek obiektów:
  - w **Zakładzie Administracji Mieszkaniami Gminnymi Gminy Miejskiej Kłodzko Spółka z o.o.**, 9 na 10 skontrolowanych ksiąg obiektu budowlanego prowadzonych było nierzetelnie. W sześciu z nich nie było niektórych wpisów dotyczących przeprowadzonych kontroli. W pozostałych ksiągkach, wpisy odnotowywano w niewłaściwych pozycjach, dokonywano niezgodnych z przepisami skreśleń i poprawek<sup>15</sup>, jak również dokonywano wpisów nie zachowując chronologii dat;
  - w **Przedsiębiorstwie Komunalnym Gminy Konstantynów Łódzki Spółka z o.o.**, wpisy w badanych 10 ksiągkach obiektu budowlanego były niekompletne, co było niezgodne z postanowieniami rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego. W trzech ksiągkach (30% próby) brakowało numeru księgi wieczystej danego obiektu. Dwie książki nie zawierały planu sytuacyjnego obiektu, a w pozostałych ośmiu, na załączonych planach sytuacyjnych, nie zaznaczono usytuowania miejsc przyłączenia obiektu do sieci uzbrojenia terenu oraz armatury lub urządzeń przeznaczonych do odcięcia czynnika dostarczanego za pomocą tych sieci, a w szczególności gazu i energii elektrycznej. Żadna książka nie zawierała spisu dokumentacji dołączonej do książki obiektu. We wszystkich ksiągkach stwierdzono niechronologiczne wpisy dotyczące kontroli okresowych: rocznych (w dziewięciu ksiągkach) i 5-letnich (w sześciu ksiągkach). Ponadto w żadnej z ksiąg nie wpisano dat wykonania robót. W jednej książce, pomimo wykazania robót remontowych i modernizacyjnych w obiekcie, nie podano danych dotyczących dokumentacji technicznej. Brakujące w ksiągkach obiektu budowlanego wpisy oraz plany sytuacyjne nieruchomości uzupełniono, a istniejące plany sytuacyjne – uaktualniono w trakcie kontroli;
  - w **Towarzystwie Budownictwa Społecznego „Zieleń Miejska” Spółka z o.o. w Pruszkowie**, z badanej próby 10 ksiąg obiektów budowlanych wynika, że w tabelach zawierających wykazy protokołów kontroli okresowych, często nie były wpisane daty wykonania robót, a wielokrotnie wpisana była tam data wykonania kontroli, z której załączony był protokół, zamiast daty robót. Wpisana została również data wykonania robót pomimo braku realizacji zaleceń w całości. W jednym przypadku, protokół z kontroli z dnia 9 września 2013 r., został wpisany pod numerem wcześniejszym niż protokół z kontroli przeprowadzonej w dniu 27 maja 2013 r.

NIK zwraca uwagę na potrzebę podjęcia przez zarządców, niezbędnych działań, w celu dostosowania sposobu prowadzenia książki obiektu budowlanego do zgodnego z zasadami określonymi w rozporządzeniu w sprawie książki obiektu.

Właściciel lub zarządca, powinien co najmniej raz w roku przeprowadzać, kontrole polegające na sprawdzeniu stanu technicznego elementów budynku oraz instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu, a także kontrole okresowe wykonywane co najmniej raz na 5 lat, polegające na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego oraz jego otoczenia, w tym badania instalacji elektrycznej i piorunochronowej zgodnie z wymogami określonymi w art. 62 ust.1 ustawy Prawo budowlane. Kontrola wykazała, że:

- u jednego z zarządców, kontrole okresowe przeprowadzała osoba nieposiadająca wymaganych uprawnień, co było niezgodne z postanowieniami art. 62 ust. 4 ustawy Prawo budowlane:
  - w **Przedsiębiorstwie Komunalnym Gminy Konstantynów Łódzki Spółka z o.o.**, spośród 30 objętych szczegółowym badaniem kontroli rocznych stanu technicznego elementów budynku i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu, stwierdzono, że 20 kontroli (po 10 kontroli w 2011 i 2012 roku) dokonała osoba nieposiadająca wymaganych uprawnień. Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że roczne kontrole sprawności stanu technicznego

<sup>14</sup> Bydgoszcz, Kłodzko, Konstantynów Łódzki, Kraków, Łódź–Górna, Mysłowice, Piotrków Trybunalski, Pruszków, Przemyśl, Stargard Szczeciński, Szczecin, Tarnów, Toruń, Warszawa – dzielnica Praga Południe.

<sup>15</sup> §6 ust. 2, 3 i 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego.

budynków powierzano pracownikowi Spółki uznając, że „doskonale zna wszystkie nieruchomości i ich stan techniczny”, a ponadto posiada wykształcenie techniczne budowlane oraz ogromny zasób wiedzy i doświadczenia z 30-letniego okresu eksploatacji administrowanych nieruchomości;

- niektórych kontroli okresowych, nie wykonywało 8<sup>16</sup> spośród 21 skontrolowanych zarządców, tj. 38%. Jako najczęstszą przyczynę tych zaniechań, podawano stały brak środków, przedłużające się procedury wyłonienia wykonawców posiadających stosowne uprawnienia do przeprowadzania ww. kontroli oraz niedopełnienie obowiązków przez pracowników. Na przykład:

- **Administracja Domów Mieszkalnych w Reszlu**, we wszystkich 10 objętych szczegółowym badaniem budynkach nie przeprowadziła okresowej kontroli stanu technicznego budynków w 2012 r., wymaganej art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane kontroli, co najmniej raz w roku;
- w **Miejskim Zarządzie Budynków Spółka z o.o. w Wałbrzychu**, w przypadku wszystkich 10 budynków (100% próby), w ramach przeprowadzonej w 2011 r. rocznej kontroli okresowej nie sprawdzono stanu technicznego elementów budynku i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy Prawo budowlane;
- **Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej Spółka z o.o. w Przemyślu**, szczegółowa analiza kontroli okresowych przeprowadzonych w wybranych 10 budynkach oddanych do użytkowania przed dniem 14 sierpnia 1961 r., stanowiących własność miasta Przemyśla i powierzonych w administrowanie i bieżący zarząd PGM sp. z o.o., wykazała, że nie wykonano kontroli stanu technicznego budynków, do czego zarządca był zobowiązany zgodnie z art. 62 ust. 1 lit. a) ustawy Prawo budowlane, w 2011 r. i w 2012 r. w 7 budynkach oraz w 2013 r. w 4 budynkach; NIK skierowała w tej sprawie zawiadomienie do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego<sup>17</sup>;

- ustawowych terminów przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego budynków, nie przestrzegało 16<sup>18</sup> spośród 21 (76%) zarządców, w tym nie wszystkie kontrole przeprowadzone zostały w porze wiosennej stosownie do §4 ust. 2 w zw. z ust. 1 rozporządzenia w sprawie użytkowania budynków. Zarządcy, termin wiosenny na przeprowadzenie kontroli, traktowali jedynie jako zalecenie. Wg ich wyjaśnień, okres wiosenny to zbyt krótki czas, aby wyłonić w drodze przetargu wykonawców kontroli okresowych i je przeprowadzić. Ponadto wskazywali, że szeroki zakres przeprowadzanych przeglądów 5-letnich i przedłużające się procedury przetargowe wyłaniające wykonawców, miały bezpośredni wpływ na nieterminowe przeprowadzanie kontroli (dla przeglądów 5 letnich ponad 1 rok, a dla przeglądów rocznych ponad 5 miesięcy). Np.:

- w **Miejskim Zarządzie Gospodarki Komunalnej w Mysłowicach**, w latach 2011–2013, w przypadku siedmiu budynków (70% próby), kontrole okresowe pięcioletnie, o których mowa w art. 62 ust. 2 ustawy Prawo budowlane, przeprowadzone były ze zwłoką wynoszącą od ośmiu dni do trzech i pół miesiąca. W latach 2011–2013 w przypadku 10 najstarszych budynków, których dokumentacje zostały poddane badaniu, 80% kontroli okresowych odbywało się poza okresem wiosennym;
- w **Miejskim Zarządzie Budynków Spółka z o.o. w Wałbrzychu**, kontrole pięcioletnie i roczne przeprowadzono ze zwłoką wynoszącą: kontrole pięcioletnie<sup>19</sup> – zwłoka od trzech do pięciu miesięcy w przypadku trzech budynków (30% próby); kontrole roczne instalacji gazowych – zwłoka od dwóch do sześciu miesięcy w przypadku siedmiu

<sup>16</sup> Łódź Górna, Mysłowice, Przemyśl, Reszel, Szczecin, Świętochłowice, Wałbrzych, m.st. Warszawa – Praga Południe.

<sup>17</sup> Na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli oraz § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2002 r. w sprawie nadania pracownikom organów nadzoru budowlanego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. z 2002 r. Nr 174, poz. 1423).

<sup>18</sup> Bydgoszcz, Bytom (dwóch zarządców), Kłodzko, Konstantynów Łódzki, Legnica, Łódź Górna, Mysłowice, Piotrków Trybunalski, Przemyśl, Stargard Szczeciński, Świętochłowice, Tarnów, Toruń, Wałbrzych, m.st. Warszawa – dzielnica Praga Południe.

<sup>19</sup> Sprawdzenie stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia (art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane).

budynków na osiem budynków z instalacją gazową<sup>20</sup> (87,5% budynków z instalacją gazową); kontrole roczne przewodów kominowych – zwłoka do jednego miesiąca w przypadku dwóch budynków (20% próby). W przypadku dziewięciu budynków (90% próby), kontrole okresowe roczne oraz pięcioletnie przeprowadzono w październiku 2012 r. i październiku 2013 r.;

- w **Przedsiębiorstwie Gospodarki Mieszkaniowej Spółka z o.o. w Przemysłu** okresowe kontrole, wymagane co najmniej raz na pięć lat, przeprowadzane były po upływie okresów ustalonych przepisem art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane. W sześciu spośród 10 budynków objętych badaniem, okresową kontrolę stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia przeprowadzono z przekroczeniem terminów tj. od sześciu lat i czterech miesięcy do siedmiu lat i trzech miesięcy. Ponadto, w jednym przypadku nie udokumentowano (z powodu braku protokołu kontroli) przeprowadzenia, w okresie poprzednich pięciu lat, kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia<sup>21</sup>.

Zdaniem NIK, wskazane przez zarządców problemy związane z wykonaniem kontroli okresowych, wynikają ze złej organizacji pracy i nie zwalniają zarządców z obowiązku ich wykonania w terminach określonych przepisami prawa.

Zgodnie z §4 ust. 4 pkt 2–5 rozporządzenia w sprawie warunków użytkowania budynków, protokoły sporządzone w wyniku kontroli okresowych powinny zawierać: rozmiar zużycia lub uszkodzenia elementów oraz zakres robót remontowych i kolejności ich wykonywania, ponadto określać powinny: metody i środki użytkowania elementów budynku narażonych na szkodliwe działanie wpływów atmosferycznych i niszczące działanie innych czynników, jak również zakres niewykonanych robót remontowych zaleconych do realizacji w protokołach z poprzednich kontroli okresowych. Kontrola wykazała że:

- 15<sup>22</sup> spośród 21 zarządców (71%) nie zapewniło pełnego zakresu danych wymaganych w protokołach okresowych kontroli rocznych stanu technicznego budynków. Na powyższą sytuację wpływały braki kadrowe, zakres koniecznych do wykonania robót remontowych, jak i niedopełnienie obowiązków przez osoby nadzorujące przeprowadzanie kontroli. Powodowało to, że w protokołach zawierano jedynie najważniejsze informacje odnoszące się do stanu technicznego budynków. Na przykład:
  - w **Administracji Zasobów Komunalnych Łódź–Górna**, w protokołach z kontroli pięcioletniej podawano rozmiary zużycia lub uszkodzenia elementów budynków, natomiast w protokołach z kontroli rocznych danych takich nie podawano (w szczególności w przypadku elementów zakwalifikowanych do naprawy lub remontu). Żaden z protokołów nie zawierał zasad dot. użytkowania elementów budynku narażonych na szkodliwe działanie wpływów atmosferycznych i niszczące działanie innych czynników. W protokołach z kontroli rocznych obiektów nie podano kolejności wykonywania napraw i robót remontowych oraz zakresu niewykonanych robót remontowych zaleconych do realizacji w protokołach z poprzednich kontroli;
  - w **Zarządzie Budynków Mieszkalnych w Oświęcimiu**, w protokołach z przeglądów okresowych nie odnotowano faktu wykonania zaleceń z poprzednich kontroli, podczas gdy obowiązek taki został określony art. 62 ust. 1a ustawy Prawo budowlane. Stosownie do §5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie użytkowania budynków, w toku okresowych przeglądów należało poddać kontroli takie elementy, jak: odwodnienia oraz obróbki blacharskie, gzymsy, balkony, urządzenia zamocowane do ścian i dachów, instalacje centralnego ogrzewania. NIK stwierdziła, że w protokołach z przeglądów (rocznych i pięcioletnich) nie zawarto żadnej wzmianki o przeprowadzeniu przeglądów okresowych wyszczególnionych wyżej elementów;
  - w **Stargardzkim Towarzystwie Budownictwa Społecznego Sp. z o.o.** w protokołach z kontroli okresowych rocznych i pięcioletnich ogólnobudowlanych, załączonych do 10 ksiąg obiektów budowlanych objętych niniejszą kontrolą, nie zawarto zapisów dotyczących: zakresu robót remontowych i kolejności ich wykonania oraz metod

<sup>20</sup> Dwa budynki przyjęte do próby kontrolnej nie posiadały instalacji gazowej.

<sup>21</sup> Kontrolę stanu instalacji elektrycznej – jedynie w zakresie zerowania/uziemiaenia i stanu izolacji przeprowadzono w dniach 12 i 14 lipca 2007 r.

<sup>22</sup> Bydgoszcz, Bytom (dwa podmioty zarządzające), Kłodzko, Konstantynów Łódzki, Łódź Górna, Mysłowice, Oświęcim, Pruszków, Stargard Szczeciński, Szczecin, Świętochłowice, Tarnów, Toruń, Wałbrzych.

*i środków użytkowania elementów budynku narażonych na szkodliwe działanie wpływów atmosferycznych i niszczące działanie innych czynników. W protokołach tych zawierano jedynie stwierdzenia, że dany element budynku wymaga (bądź nie wymaga) remontu.*

Zdaniem NIK, brak w protokołach kontroli okresowych informacji o rozmiarach zużycia lub uszkodzenia elementów budynków, wymaganych regulacjami zawartymi w rozporządzeniu o warunkach użytkowania budynków, w szczególności w przypadku elementów zakwalifikowanych do naprawy lub remontu, stwarza ryzyko funkcjonowania niejasnych zasad dokonywania wskazań obiektów do remontów i modernizacji. Ponadto, może mieć wpływ na określanie kolejności podejmowanych inwestycji służących poprawie stanu i wyposażenia budynków, według nieobiektywnych zasad.

Dodatkowo, niekompletne informacje w protokołach z kontroli okresowych, nie dają prawdziwego obrazu stanu technicznego obiektów i mogą prowadzić do wykonania w pierwszej kolejności, remontów budynków w znacznie lepszej kondycji oraz przesuwanie w czasie inwestycji w budynkach o złym stanie technicznym, wymagających znacznych nakładów, aż do czasu, gdy analizy wykażą brak opłacalności przeprowadzenia remontu.

Niezależnie od kontroli okresowych rocznych i pięcioletnich, właściciel budynku (zarządca) może przeprowadzać przeglądy robocze, mające na celu określenie stanu przygotowania budynku, urządzeń i instalacji do użytkowania w okresie zimowym, stosownie do regulacji zawartych w §4 ust 6 rozporządzenia w sprawie użytkowania budynków. Ponadto, pomieszczenia w budynku przeznaczone do wspólnego użytkowania oraz elementy i urządzenia stanowiące wyposażenie budynku użytkowane intensywnie lub narażone na uszkodzenia, powinny być objęte przeglądami co najmniej dwa razy do roku, zgodnie z wymogami §10 ust.1 ww. rozporządzenia. W kontroli stwierdzono, że:

- 14<sup>23</sup> spośród 21 skontrolowanych podmiotów (tj. 67%) nie przeprowadzało lub nie dokumentowało przeglądów roboczych przygotowania do okresu zimowego budynku oraz przeglądów pomieszczeń wspólnych i urządzeń stanowiących wyposażenie budynku. Zarządcy wyjaśniali, że pomieszczenia przeznaczone do wspólnego użytkowania były kontrolowane przez administratorów przy okazji m.in.: odczytów wodomierzy, czy liczników ciepła. Przeglądy te traktowano jako robocze i nie były one dokumentowane. Ponadto, ze względu na dużą liczbę zarządzanych budynków, zarządca często nie był w stanie przeprowadzić corocznie dwukrotnych przeglądów pomieszczeń przeznaczonych do wspólnego użytkowania oraz elementów i urządzeń stanowiących wyposażenie budynku użytkowanych intensywnie lub narażonych na uszkodzenia. Na przykład:
  - w **Miejskim Zarządzie Budynków Spółka z o.o. w Tarnowie** nie dokonywano przeglądów pomieszczeń w budynkach przeznaczonych do wspólnego użytkowania oraz elementów i urządzeń stanowiących wyposażenie budynków użytkowanych intensywnie lub narażonego na uszkodzenia;
  - w **Towarzystwie Budownictwa Społecznego „Zieleń Miejska” Spółka z o.o. w Pruszkowie**, w przypadku 10 budynków objętych szczegółowym badaniem (100% próby), pomieszczenia wspólne tych obiektów (klatki schodowe, strychy, piwnice) nie były objęte udokumentowanymi przeglądami, których wykonanie jest wymagane, co najmniej dwa razy w roku;
  - **Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej Spółka z o.o. w Przemyślu**, w latach 2011–2013, w żadnym z 10 skontrolowanych obiektów, nie przeprowadziło przeglądów roboczych określających stan przygotowania budynku, urządzeń i instalacji do użytkowania w okresie zimowym.

<sup>23</sup> Bydgoszcz, Kłodzko, Kraków, Legnica, Łódź Górna, Mysłowice, Oświęcim, Piotrków Trybunalski, Pruszków, Przemyśl, Świętochłowice, Tarnów, Toruń, Wałbrzych.

## Zdjęcie nr 7

Przykładowy sposób zagospodarowania pomieszczeń wspólnych w budynkach, znajdujących się w zarządzie TBS „Zieleń Miejska” Spółka z o.o. w Pruszkowie



Źródło: Kontrola NIK.

## Zdjęcie nr 8

Przykładowy sposób zagospodarowania pomieszczeń wspólnych w budynkach, znajdujących się w zarządzie TBS „Zieleń Miejska” Spółka z o.o. w Pruszkowie



Źródło: Kontrola NIK.

Zgodnie z §7 ust. 1–4 rozporządzenia w sprawie warunków użytkowania budynków, dane zawarte w protokołach kontroli okresowych powinny stanowić podstawę do sporządzenia zestawienia robót remontowych budynku i podziału tych robót na: roboty konserwacyjne, naprawy bieżące oraz naprawy główne. Na tej podstawie należy sporządzać plan robót remontowych, z zachowaniem

pierwszeństwa dla robót mających na celu m.in.: eliminację zagrożenia bezpieczeństwa użytkowników lokali i osób trzecich oraz zabezpieczenie przeciwpożarowe budynku. W kontroli stwierdzono, że:

- w 5<sup>24</sup> z 21 (24%) podmiotów zarządzających zasobem komunalnym nie sporządzano, na podstawie danych zawartych w protokołach z kontroli technicznych budynków, zestawienia robót remontowych wg zaleceń §7 ust. 1–3 rozporządzenia w sprawie użytkowania budynków. Spowodowane to było stałym brakiem środków na realizację wszystkich potrzeb remontowych. Wykonanie remontów w budynkach uzależnione było od wysokości posiadanych środków finansowych, które w pierwszej kolejności kierowano na prace remontowe związane z usuwaniem zagrożeń dla życia lub zdrowia ludzi. Na przykład:
  - **Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. w Piotrkowie Trybunalskim** – Spółka zarządzająca budynkami komunalnymi nie sporządzała, na podstawie danych zawartych w protokołach kontroli okresowych, zestawienia robót remontowych budynku z podziałem na roboty konserwacyjne, naprawy bieżące i naprawy główne. Jedynie w 2012 roku, poszczególne administracje sporządziły zestawienia, w których wyszczególniły konieczne roboty remontowe do wykonania w poszczególnych budynkach i na terenie nieruchomości (nie dokonując ich hierarchizacji), wraz z szacunkowym kosztem tych robót;
  - **Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Lokalowej Spółka z o.o. w Świętochłowicach** – Spółka nie wykorzystywała danych zawartych w protokołach z kontroli okresowych do sporządzania zestawień robót remontowych budynków, zawierających podział robót na roboty konserwacyjne, naprawy bieżące i naprawy główne;
  - **w Miejskim Zarządzie Budynków Spółka z o.o. w Tarnowie** – Spółka nie wykorzystywała danych zawartych w protokołach kontroli okresowych do sporządzania zestawień robót remontowych budynków, zawierających podział robót na roboty konserwacyjne, naprawy bieżące i naprawy główne, a tym samym nie stanowiły one podstawy do sporządzenia planu robót remontowych. Roczne plany remontów nie zawierały również podziału określającego pierwszeństwo dla robót mających na celu: eliminację zagrożenia bezpieczeństwa użytkowników lokali i osób trzecich, zabezpieczenie przeciwpożarowe budynku, spełnienie wymagań ochrony środowiska, zachowanie zapobiegawczego charakteru remontu.

Zdaniem NIK, terminowe i pełne, tj. gwarantujące zawarcie wymaganych informacji w sposób wyczerpujący, przeprowadzanie przeglądów oraz prowadzenie ksiąg obiektów budowlanych, służy prawidłowemu dokonaniu oceny stanu technicznego budynków. Wobec wielu nieprawidłowości w tym zakresie, NIK stwierdza, że w poszczególnych latach badanego okresu, większość skontrolowanych podmiotów zarządzających budynkami komunalnymi, dokonywała oceny stanu technicznego najstarszych budynków na podstawie nierzetelnie prowadzonych i dokumentowanych przeglądów okresowych, co w opinii NIK dało niepełny obraz rzeczywistego stanu technicznego zasobu najstarszych budynków komunalnych.

NIK zwraca uwagę na konieczność prawidłowego sporządzania protokołów z kontroli okresowych stanu technicznego budynków, tj. w sposób zgodny z §4 ust. 4 pkt. 3 rozporządzenia w sprawie użytkowania budynków, a także na konieczność ustalenia jednolitych zasad przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego budynków, tak aby zakres potrzeb remontowych i termin ich wykonania nie wynikał z subiektywnych ocen osób wykonujących kontrole. Zdaniem NIK, jedynie kompletne protokoły, sporządzane dla każdej nieruchomości, mogą stanowić podstawowe źródło danych o rzeczywistych potrzebach remontowych całego zasobu oraz mogą być punktem wyjścia do sporządzenia rzetelnych planów remontowych wynikających z podziału robót remontowych na naprawy bieżące i naprawy główne. W opinii NIK, w celu zapewnienia pełnej wiedzy o stanie technicznym budynku, w tym pomieszczeń przeznaczonych do wspólnego

<sup>24</sup> Bytom, Łódź Górna, Piotrków Trybunalski, Świętochłowice, Tarnów.

użytkowania, wyniki kontroli przeprowadzonych na podstawie §10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie użytkowania budynków, winny być sporządzane i dołączane do ksiąg obiektów budowlanych.

### 3.2.3. Działania na rzecz poprawy istniejącego stanu technicznego i standardu wyposażenia budynków

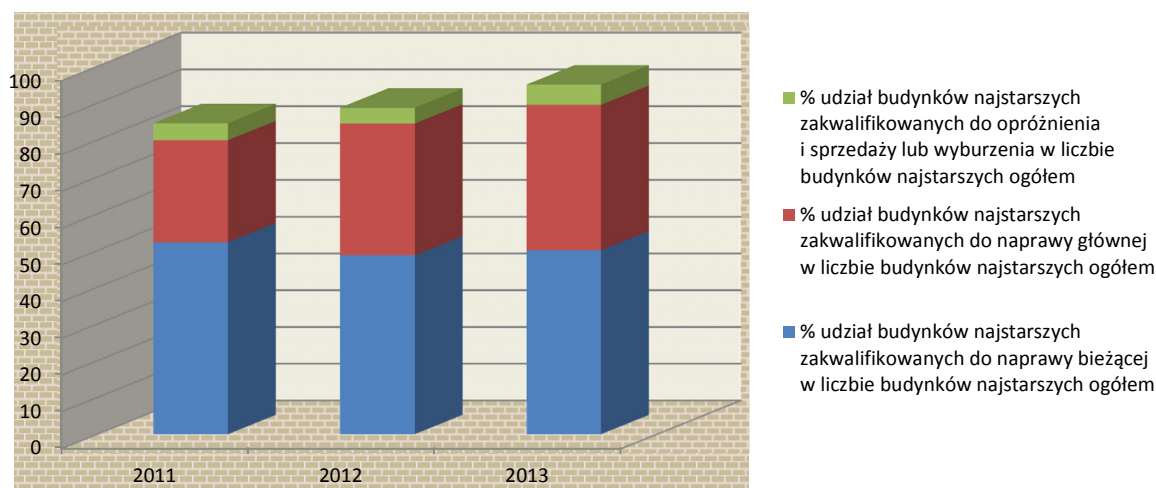
Zgodnie z art. 61 i wymaganiami art. 5 ust. 2 ustawy Prawo budowlane, obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należytym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości.

Kontrola wykazała, że w latach 2011–2013, w badanych jednostkach, nie zapewniono skutecznej realizacji działań związanych z utrzymaniem obiektów w niepogorszonym stanie użytkowo-technicznym, co skutkowało postępującą degradacją zasobów gminnych budynków oraz narastającymi potrzebami remontowymi i zdarzeniami o charakterze awaryjnym.

W badanym okresie, nastąpił wzrost liczby budynków kwalifikowanych do naprawy głównej o 594 obiekty, tj. z 1.865 (28% zasobu ogółem) budynków wymagających w 2011 r. naprawy głównej, do 2.459 takich budynków w 2013 r., co stanowiło 40% zasobów ogółem. Ponadto wzrosła również liczba budynków przeznaczonych do opróżnienia i wyburzenia (sprzedaży) z 311 budynków w 2011 r. (tj. 4,6% zasobu) do 339 budynków (tj. 5,5% zasobu).

Wykres nr 2

Wyniki oceny stanu technicznego zasobu najstarszych budynków komunalnych znajdujących się w zarządzie kontrolowanych jednostek, w latach 2011–2013



Źródło: Kontrola NIK.

Wysokość środków przeznaczanych corocznie na utrzymanie zasobu w należytym stanie technicznym była niewystarczająca do usunięcia wszystkich zagrożeń, awarii i nieprawidłowości wyszczególnionych w protokołach z kontroli okresowych. Istniała zatem konieczność wyboru i ograniczania działań. W pierwszej kolejności usuwane były awarie i zagrożenia związane bezpośrednio z zagrożeniem życia, a prowadzone roboty budowlane związane były przede wszystkim z naprawą konstrukcji dachów, klatek schodowych, schodów zewnętrznych i wymianą instalacji gazowych oraz elektrycznych. W dalszej kolejności zlecane były naprawy elewacji i ocieplenia budynków.

## Realizacja decyzji PINB

W 9<sup>25</sup> spośród 21 (43%) skontrolowanych podmiotów, decyzje wydane przez PINB nie były w pełni wykonane pomimo nadania im, w wielu przypadkach, rygoru natychmiastowej wykonalności lub działania te były podejmowane z opóźnieniem w stosunku do terminów określonych w treści wydanej decyzji. Stwierdzono, że spośród 247 decyzji wymagających realizacji w badanym okresie, 29 (12%) nie zostało wykonanych lub wykonano je tylko częściowo. Niewykonanie w pełni lub wydłużony czas realizacji decyzji, wiązał się z brakiem środków finansowych na przeprowadzenie prac remontowych, a także z problemem w zapewnieniu lokali zamiennych spełniających oczekiwania najemców oraz z przedłużającymi się postępowaniami sądowymi o eksmisję. Na przykład:

- w **Administracji Domów Miejskich „ADM” Spółka z o.o. Bydgoszcz**, PINB, w wyniku przeprowadzenia 69 kontroli najstarszych budynków komunalnych, wydał łącznie 28 decyzji<sup>26</sup> nakazujących usunięcie nieprawidłowości w zakresie stanu technicznego obiektów i wyłączenie ich z użytkowania ze skutkiem natychmiastowym (16 decyzji dotyczących 12 budynków i pojedynczych lokali w 4 budynkach), oraz bez określenia terminu (12 decyzji dotyczących dziewięciu budynków i pojedynczych lokali w trzech budynkach). Decyzje zawierające nakaz wykonania ze skutkiem natychmiastowym, realizowane były w terminach od 20 dni do prawie 18 miesięcy, a w jednym przypadku ponad 8 lat, od daty ich wydania, pozostałe natomiast w terminach od ponad 2 miesięcy do ponad 2 lat;
- w **Zakładzie Gospodarowania Nieruchomościami w dzielnicy Praga Południe m.st. Warszawy**, ze względu na zły stan techniczny budynku, w badanym okresie (PINB) wydał łącznie 7 decyzji o konieczności opróżnienia budynków. W 5 decyzjach zastosowano rygor natychmiastowej wykonalności. Dwie decyzje dotyczyły opróżnienia budynków na okres 1 roku dla przeprowadzenia remontu. Ww. 2 decyzje dotyczące opróżnienia budynków wskazanych do remontu zostały wykonane w części dotyczącej opróżnienia ich, jednak Zarząd Dzielnicy Praga-Południe podjął uchwały o zaniechaniu remontu ze względu na jego nieopłacalność i wyłączeniu tych budynków z eksploatacji. Spośród 5 decyzji z rygiorem natychmiastowej wykonalności, 2 wydane w 2011 r. i 2013 r., do czasu zakończenia czynności kontrolnych znajdowały się w trakcie realizacji. Ponadto, w badanym okresie, w trakcie realizacji znajdowało się jeszcze 5 decyzji PINB dotyczących opróżnienia budynków, które wydane zostały przed 2011 r. W dwóch przypadkach dotyczących opróżnienia budynków i wykonania remontu, decyzje zostały wykonane jedynie w zakresie opróżnienia budynków;
- w **Miejskim Zarządzie Budynków Spółka z o.o. w Wałbrzychu**, w badanym okresie PINB, w wyniku przeprowadzonych kontroli najstarszych obiektów komunalnych, wydał łącznie 126 decyzji nakazujących usunięcie nieprawidłowości w zakresie stanu technicznego tych obiektów. Realizacja ww. nakazów nastąpiła ze zwłoką wynoszącą od półtora miesiąca do 15 miesięcy. PINB nie przeprowadzał dodatkowych kontroli w zakresie wykonania obowiązków wynikających z tych decyzji.

W ocenie NIK, brak wykonania decyzji organu nadzoru budowlanego w wyznaczonych przez ten organ terminach, prowadzi do pogorszenia stanu technicznego budynków, zwiększa koszty przyszłych remontów, a także może skutkować katastrofą budowlaną i zagrożeniem dla życia lub zdrowia użytkowników tych obiektów.

## Realizacja zaleceń pokontrolnych wynikających z przeprowadzanych okresowych kontroli stanu technicznego budynków

W żadnej ze skontrolowanych jednostek, oprócz Administracji Domów Mieszkalnych w Reszlu<sup>27</sup>, nie następowała pełna realizacja zaleceń pokontrolnych wynikających z przeprowadzanych

<sup>25</sup> Bydgoszcz, Bytom, Konstantynów Łódzki, Łódź Górna, Przemyśl, Szczecin, Wałbrzych, m.st. Warszawa-dzielnica Praga Południe.

<sup>26</sup> W tym jedną decyzję z 2005 r., co do której PINB prowadził dodatkowe postępowanie wyjaśniające wydając w kwietniu 2012 r. polecenie podjęcia wykwaterowania, 12 decyzji z 2011 r., dziewięć decyzji z 2012 r., cztery decyzje z 2013 r. i dwie decyzje z 2014 r.

<sup>27</sup> W toku kontroli stwierdzono, że wielkość otrzymanych dotacji nie spowodowała wykonania zaplanowanych zadań, a różnica pomiędzy planowaną dotacją a jej wykonaniem wynikała z faktycznie poniesionych kosztów realizacji planowanych zadań.

okresowych kontroli stanu technicznego budynków. Rodzaj i zakres wykonywanych w danym roku robót uzależniony był od przekazywanych na ten cel środków finansowych z budżetów gmin. Na przykład:

- w **Zarządzie Budynków Komunalnych w Krakowie**, w toku oględzin trzech budynków komunalnych ustalono, że nie wykonano pełnego zakresu robót remontowych zaleconych do realizacji w protokołach z kontroli okresowych w latach 2011–2013. Zakres rzeczowy prac remontowych, które nie zostały wykonane w badanym okresie obejmował: likwidację pęknięć na ścianach zewnętrznych budynków, wykonanie izolacji fundamentów budynków z powodu zawilgocenia, wykonanie ekspertyzy technicznej w zakresie nierównomiernego osiadania fundamentów. Z porównania zakresu robót remontowych w poszczególnych latach oraz stopnia pilności ich wykonania wynika, że termin ich realizacji minął, a prac nie zrealizowano;
- w **Miejskim Zarządzie Gospodarki Komunalnej w Mysłowicach**, zakres robót do wykonania w danym roku, wynikający z protokołów kontroli okresowych uzależniony był od środków finansowych otrzymanych w formie dotacji celowej z Urzędu Miejskiego w Mysłowicach. W pierwszej kolejności wykonywano roboty zapobiegające dalszej dewastacji budynków (dachy) oraz zagrażające bezpieczeństwu ich użytkowników. W 5 spośród 10 skontrolowanych budynków nie zrealizowano wszystkich robót zleconych do wykonania w protokołach kontroli okresowych. W przypadku 2 budynków spośród 5, w których nie zrealizowano pełnego zakresu robót wynikających z protokołów kontroli okresowych, wykwaterowano mieszkańców, a budynki przeznaczono do wyburzenia;
- w **Zarządzie Budynków Mieszkalnych w Oświęcimiu (ZBM)**, nie wykonano: remontu pokrycia dachowego i balkonów w 2011 r. oraz remontu balkonów w 2012 r. na łączną kwotę 150 tys. zł. Kontrole przewodów kominowych wykazały: w 20 mieszkaniach nieprawidłowe funkcjonowanie wentylacji, w tym w 15 pomieszczeniach kuchennych, z czego w siedmiu pomieszczeniach usunięto te nieprawidłowości, lecz nie bezpośrednio po kontroli. Według wyjaśnień dyrektora ZBM było to spowodowane ograniczonymi środkami finansowymi. Podjęto działania w celu wyeliminowania nieprawidłowego funkcjonowania wentylacji w pozostałych ośmiu pomieszczeniach kuchennych.

Zdjęcie nr 9–10

Budynki komunalne znajdujące się w zarządzie Przedsiębiorstwa Gospodarki Mieszkaniowej Spółka z o.o. w Przemysłu



Źródło: Kontrola NIK.

### Doposażenia budynków i lokali w instalacje, poprawa warunków zamieszkiwania

Stan wyposażenia budynków w instalacje techniczne, w latach 2011–2013 utrzymywał się na porównywalnym poziomie. Pomimo podejmowanych prac modernizacyjnych i doposażeniowych nie uległ znacznej poprawie, a przeprowadzone remonty nie obejmowały całego zakresu prac pozwalających na dostosowanie najstarszych budynków do obowiązujących norm określonych w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych.

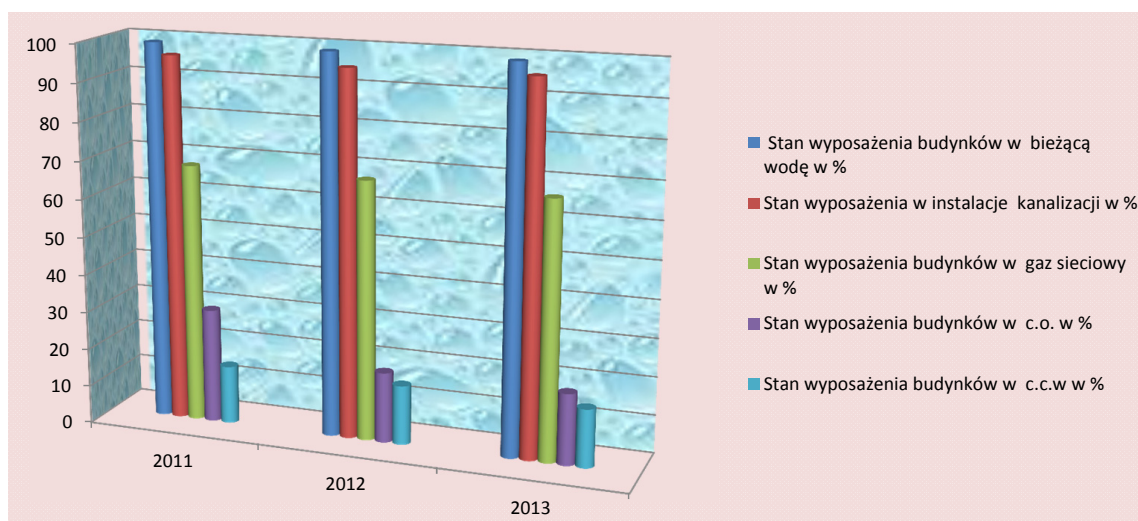
Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r., wszystkie najstarsze budynki posiadały elektryczność, a do kanalizacji podłączone było 96% budynków. Bieżącą wodę posiadało 99% budynków, 67% posiadało dostęp do gazu sieciowego, 19% budynków wyposażonych było w instalację c.o., a 15% posiadało dostęp do c.c.w.

I tak w zasobie znajdującym się w zarządzie:

- **Przedsiębiorstwa Gospodarki Mieszkaniowej Spółka z o.o. w Przemyślu**, według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r., w gaz sieciowy wyposażonych było 12 budynków, w centralne ogrzewanie 6 budynków, a w centralnie podgrzewaną ciepłą wodę 1 budynek, co stanowiło odpowiednio 15,4%, 7,7% i 1,3% zasobu najstarszych budynków komunalnych. W Przemyślu wszystkie lokale komunalne były w kontrolowanym okresie zelektryfikowane. W okresie objętym kontrolą doprowadzono do wyposażenia wszystkich najstarszych budynków komunalnych w bieżącą wodę i kanalizację. Jednakże nie we wszystkich budynkach wyposażonych w instalację wodociągową, zapewniono mieszkańcom możliwość korzystania w pełni z bieżącej wody. W budynku przy ul. Herbutów 44 ekspertyza wykonana w kwietniu 2013 r. wykazała, że instalacja wodociągowa w przybudówce ustępów (z których korzystają lokatorzy mieszkania nr 4) była nieczynna, co potwierdziły oględziny dokonane w dniu 25 lipca 2014 r. (tj. po upływie 15 miesięcy od wykonania ekspertyzy);
- **Towarzystwa Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. w Piotrkowie Trybunalskim** w najstarszych budynkach występowały również lokale, w których nie było łazienki lub/i WC. W 2011 r., dotyczyło to: 131 lokali bez WC i 529 lokali bez łazienki, zaś w 2013 r., 99 lokali nie posiadało WC (4,7% ogółu najstarszych lokali), a 497 nie posiadało łazienki (23,8% ogółu lokali znajdujących się w najstarszych budynkach). Wg stanu na dzień 31 grudnia 2013 r., znajdowały się nadal lokale niesamodzielne ze wspólnymi przedpokojami (37 lokali), łazienkami (5 lokali) oraz WC (92 lokale). W efekcie prowadzonych przez Spółkę, w latach 2011–2013, prac remontowych ograniczono możliwość zatrucia tlenkiem węgla poprzez modernizację przewodów kominowych i systemów ogrzewania lokali w 70 lokalach najstarszego zasobu. Ograniczono zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi poprzez wymianę instalacji gazowej w 12 budynkach najstarszego zasobu oraz instalacji elektrycznej w 66 lokalach. Celem poprawy estetyki zasobu wykonano remont elewacji 14 budynków;
- **Miejskiego Zarządu Budynków Spółka z o.o. w Tarnowie**, w 31 lokalach mieszkalnych poprawiono wskaźniki przenikalności cieplnej ścian (poprzez przeprowadzoną termoizolację budynków), pięć mieszkań wyposażono w instalacje wodno-kanalizacyjne, w ośmiu lokalach zamieniono ogrzewanie indywidualne na centralne, a jeden lokal wyposażono w instalację gazową. Podjęte działania nie wpłynęły jednak znacząco na poprawę bezpieczeństwa i standardy użytkowania najstarszych budynków, gdyż ze względu na wzrost liczby zarządzanych najstarszych lokali z 726 w 2012 r. do 745 w 2013 r. liczba lokali pozostających bez gazu sieciowego zwiększyła się w tym okresie z 198 do 211. Żaden z najstarszych lokali nie posiadał instalacji ciepłej wody. W pełni lokale wyposażono tylko w instalacje elektryczne i wodno-kanalizacyjne.

Wykres nr 3

Stan wyposażenia budynków w podstawową instalację i urządzenia w latach 2011–2013



Źródło: Kontrola NIK.

#### 4.2.4. Potrzeby remontowe, a poziom ich finansowania

Niedostateczny poziom finansowania remontów i modernizacji budynków komunalnych ze środków przeznaczanych na ten cel w budżetach gminnych powodował, że nie prowadzono remontów i modernizacji najstarszych budynków mieszkalnych na skalę odpowiadającą potrzebom. Systematycznie rosła również „luka remontowa”, która w badanym okresie wyniosła ok. 1,1 mld zł. Wg analiz Instytutu Rozwoju Miast<sup>28</sup>, stopień pokrycia niezbędnych nakładów na remonty techniczne i utrzymanie w zasobach komunalnych wynosił 35–40%. Z powodu braku środków finansowych, inwestycje remontowo-modernizacyjne nie miały charakteru systemowego, najczęściej podejmowane były jedynie pojedyncze działania, głównie naprawcze.

#### „Luka remontowa” w kontrolowanych jednostkach

Kontrola NIK wykazała, że w jednostkach objętych badaniem, zjawisko tzw. „luki remontowej” w latach 2011–2013, pogłębiało się. Wysokość potrzeb remontowych oszacowana została na kwotę ponad 1 mld zł, a łączne nakłady na wykonane prace remontowe wyniosły około 132 mln zł. Stopień pokrycia niezbędnych nakładów na utrzymanie budynków komunalnych w należytym stanie technicznym, ulegał zmniejszeniu w poszczególnych latach badanego okresu z poziomu 20% w 2011 r. do 12% w 2012 r., a w 2013 r., spadł do poziomu 8%. Zarządcy sporządzali plany remontowe ograniczone do kwot przewidzianych na ten cel przez gminę i niejednokrotnie nie ujmowano w nich wielu niezbędnych robót służących poprawie poziomu bezpieczeństwa i warunków zamieszkiwania. Ponadto, w planach remontów nie uwzględniano zaleceń wynikających z okresowych rocznych i pięcioletnich kontroli stanu technicznego budynków, co miało wpływ na nierealność tych planów i dalsze pogarszanie kondycji technicznej obiektów oraz warunków bezpieczeństwa użytkowania tych budynków. Na przykład:

- w **Zakładzie Gospodarki Mieszkaniowej w Legnicy**, środki przekazane ZGM przez Gminę Miejską Legnica w poszczególnych latach badanego okresu, nie zapewniały realizacji zadań związanych z utrzymaniem obiektów w niepogorszonej formie użytkowo-technicznej. W latach 2011–2013, realizowano bowiem od 4,8% do 6,9% potrzeb remontowych wszystkich zasobów komunalnych. Niedobór środków wynosił: w 2011 r. – 78.957,5 tys. zł, w 2012 r. – 80.189,3 tys. zł, a w 2013 r. – 68.499,9 tys. zł. W okresie tym odsetek budynków komunalnych, w zarządzie ZGM, o złym lub dostatecznym stanie technicznym<sup>29</sup> wzrósł z 40,1% do 44,3%, a uwzględniając tylko najstarsze budynki mieszkalne z 40,4% do 44,5%. Z powodu niedoborów środków finansowych w zakresie potrzeb remontowych i modernizacyjnych budynków oraz lokali, nie wykonano wg stanu na koniec 2013 r., m.in.: 760 napraw lub uzupełnień elewacji o wartości szacunkowej 19.000 tys. zł, 160 remontów dachów o wartości 8.480 tys. zł, 330 malowań klatek schodowych o wartości 7.260 tys. zł, 4.936 wymian stolarki okiennej, drzwiowej i wymian bram o wartości 4.588 tys. zł, 219 remontów lub wymian instalacji wodnych i kanalizacyjnych o wartości 4.695 tys. zł, 374 remontów balkonów, napraw lub wymiany stropów i izolacji o wartości 4.588 tys. zł oraz 175 remontów lub wymian instalacji elektrycznej;
- w **Przedsiębiorstwie Gospodarki Mieszkaniowej Spółka z o.o. w Przemyślu**, pogarszający się stan techniczny budynków wpływał na zwiększenie wartości robót koniecznych do wykonania, celem przywrócenia właściwego stanu technicznego zasobów komunalnych. W ocenie zarządcy wartość robót wynikających z potrzeb remontowych wzrosła z 12.779 tys. zł w 2011 r. do 14.852 tys. zł w 2013 r., przy czym do realizacji pozostały remonty najkosztowniejsze. Wysokość poniesionych nakładów remontowych, w przeliczeniu na lokal mieszkalny wzrosła ze 166,0 tys. zł w 2011 r. do 228,5 tys. zł w 2013 r. tj., do 137,7% wartości początkowej. Jednocześnie ze wzrostem potrzeb remontowych malały kwoty zatwierdzone przez Gminę Miejską Przemyśl i zaplanowanych do remontu

<sup>28</sup> „Ocena stopnia degradacji technicznej i funkcjonalnej polskich miast na wybranych przykładach i w oparciu o zgromadzone informacje”, dr Tomasz Żelawski, doc. dr Jan Kornitowicz, prof. dr hab. arch. Witold Werner, prof. dr hab. arch. Hanka Zaniewska, mgr Maria Thiel, Kraków, 2006 r.

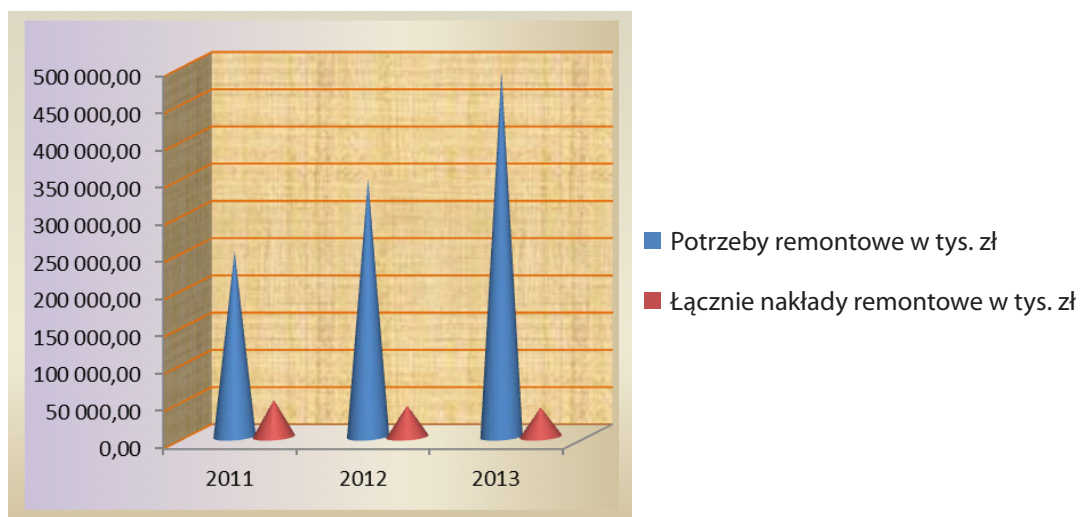
<sup>29</sup> Istniała pilna potrzeba wykonania remontu (wymiany), co najmniej jednego z elementów budynku, np.: elementu konstrukcji, pokrycia dachowego, instalacji, elewacji, stolarki.

39 budynków za kwotę 494 tys. zł w 2011 r., do 8 budynków za kwotę 150 tys. zł w 2013 r. Łączne nakłady na remonty budynków komunalnych w 2011 r., w kwocie 494 tys. zł, pozwoliły na realizację 3,8% rzeczywistych potrzeb remontowych, a w 2013 r., wydatkowana kwota 150 tys. zł, stanowiła zaledwie 1% rzeczywistych potrzeb;

- w **Zarządzie Budynków i Lokali Komunalnych w Szczecinie**, środki finansowe przekazywane przez Miasto, w badanym okresie, nie zapewniały w pełni realizacji zadań związanych z utrzymaniem obiektów zaliczanych do najstarszego zasobu komunalnego, w niepogorszonym stanie użytkowo-technicznym, a w kolejnych latach, potrzeby w zakresie remontów zaspokajane były w coraz mniejszym stopniu. Zatwierdzone plany finansowe ZBiLK pokrywały potrzeby remontowe w 2011 roku w 26,7%, w 2012 roku w 10,4% i w 2013 roku w 8,9%. Ograniczona wysokość środków spowodowała, że w latach 2011–2012 nie ujęto żadnego budynku w rocznych planach remontowych, pomimo określenia potrzeb w tym zakresie dla 515 budynków. Wszystkie konieczne prace remontowe i naprawy wykonywane były poza planem<sup>30</sup>, w związku z wynikami okresowych przeglądów i kontroli. W 2013 r., prac remontowych wymagało 335 budynków, remonty wykonano w 7 budynkach (100% planu), a 12 budynków objęto pracami poza planem remontów. W badanym okresie, nie wykonano również 30 ekspertyz budowlanych, na podstawie których możliwe byłoby precyzyjne ustalenie zakresu remontów oraz nie wykonano ok. 50 zabezpieczeń budynków.

Wykres nr 4

„Luka remontowa” w latach 2011–2013



Źródło: Kontrola NIK.

### Koszty zarządu i bieżącej eksploatacji

W latach 2011–2013, łączne koszty poniesione na utrzymanie wszystkich budynków komunalnych w 21 skontrolowanych podmiotach wyniosły 856.456 tys. zł<sup>31</sup>. W badanym okresie kwoty te, w poszczególnych latach, ulegały zmniejszeniu o ok. 8%, tj. z 297.368,9 tys. zł w 2011 r. do 274.836,3 tys. zł w 2013 r. Na realny spadek kosztów wpływ miało zmniejszenie zasobu budynków o ok. 10% oraz ograniczenie wydatków na remonty i modernizację o ok. 32%. W tym okresie największy udział w strukturze wydatków na utrzymanie budynków komunalnych miały koszty zarządu i bieżącej eksploatacji, które w 2011 r. stanowiły 70,4% wydatków ogółem i wzrosły do 78,1% w 2013 r. W badanym okresie wzrost kosztów zarządu i bieżącej eksploatacji odnotowano w 12<sup>32</sup> spośród 21 skontrolowanych podmiotów zarządzających budynkami komunalnymi, tj. u ponad 57% zarządców. Część zarządców wskazywała, że wzrost kosztów zarządu i bieżącej

<sup>30</sup> W 2011 r. w 14 budynkach, w 2012 r. w 6 budynkach.

<sup>31</sup> Kwota zawiera wszystkie wydatki związane z kosztami zarządu, z kosztami bieżącej eksploatacji, nakładami na roboty remontowe i modernizację budynków.

<sup>32</sup> Bytom, Bydgoszcz, Kraków, Legnica, Łódź Górna, Piotrków Trybunalski, Przemyśl, Stargard Szczeciński, Szczecin, Świętochłowice, Toruń, Tarnów.

eksploatacji, wiązał się m.in. ze wzrostem obowiązkowych stawek ubezpieczeń społecznych, podatków i opłat lokalnych, kosztów ubezpieczeń OC itp. Na przykład:

- w **Przedsiębiorstwie Gospodarki Mieszaniowej Spółka z o.o. w Przemyślu**, w okresie objętym kontrolą, nastąpił wzrost kosztów zarządu najstarszych budynków (do 156,5% kwoty wydatków w 2013 r. w stosunku do roku 2011), przy jednoczesnym ograniczeniu wydatków na roboty remontowe (do 30,2% kwoty wydatków w 2013 r. w stosunku do roku 2011). Koszty zarządu budynkami należącymi do najstarszego zasobu komunalnego wynosiły: w 2011 r. – 398 tys. zł, w 2012 r. – 610 tys. zł, a w 2013 r. – 623 tys. zł;
- w **Miejskim Przedsiębiorstwie Gospodarki Lokalowej Spółka z o.o. w Świętochłowicach**, w latach objętych kontrolą, koszty zarządu wzrosły z 1.902 tys. zł w 2011 r., do 2.604 tys. zł w 2013 r., co stanowiło odpowiednio 37% i 48% łącznych kosztów poniesionych przez MPGL na utrzymanie zasobu budynków komunalnych w badanym okresie. Koszty bieżącej eksploatacji wynosiły 1.223 tys. zł w 2011 r., a w 2013 r. – 1.439 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 24% i 27% wszystkich kosztów poniesionych na utrzymanie budynków komunalnych;
- w **Zakładzie Gospodarki Mieszaniowej w Legnicy**, koszty utrzymania wszystkich budynków komunalnych, w latach 2011 – 2013, zmniejszyły się o 13%, przy 11% zmniejszeniu ich powierzchni użytkowej. Na realny spadek kosztów wpływ miało zmniejszenie wydatków remontowych oraz inwestycyjnych w tym okresie<sup>33</sup>. Mimo spadku w wartościach bezwzględnych, w przeliczeniu na 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków komunalnych, w latach 2011–2013, koszty zarządu zwiększyły się o 21%, a koszty eksploatacji o 12%.

### Źródła finansowania wydatków związanych z utrzymaniem zasobu

Główne źródło pokrycia potrzeb finansowych stanowiły czynsze z tytułu najmu lokali i pożytki z tytułu wydzierżawienia powierzchni użytkowej budynków, które wyniosły łącznie (w badanym okresie) 558.246,9 tys. zł. Kwota ta pozwalała na pokrycie 65,2% ponoszonych w latach 2011–2013 wydatków związanych z utrzymaniem zasobu. W badanym okresie nastąpił wzrost przychodów uzyskiwanych z majątku z 180.486,9 tys. zł w 2011 r. do 192.961,3 tys. zł w 2013 r. Tendencja wzrostowa występowała w 11<sup>34</sup> spośród 21 (ponad 52%) skontrolowanych jednostek. Wzrost odnotowano na przykład:

- w **Administracji Domów Miejskich „ADM” Spółka z o.o. w Bydgoszczy**, w latach 2011–2013, uzyskano przychody z tytułu gospodarowania zasobem najstarszych budynków komunalnych, które pomimo ich stopniowego wzrostu, nie pokrywały kosztów utrzymania zasobu. Przychody te, w łącznej kwocie wyniosły 48.718 tys. zł, co pozwoliło na pokrycie kosztów ponoszonych w związku z utrzymaniem zasobu na poziomie 65%;
- w **Towarzystwie Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. w Piotrkowie Trybunalskim**, w latach 2011–2013, uzyskano przychody z tytułu gospodarowania zasobem najstarszych budynków komunalnych<sup>35</sup>, które pomimo ich stopniowego wzrostu, nie pokrywały kosztów utrzymania zasobu. Przychody te w łącznej kwocie 9.060 tys. zł, pozwalały na pokrycie ponoszonych kosztów na utrzymanie zasobu na poziomie 46%.

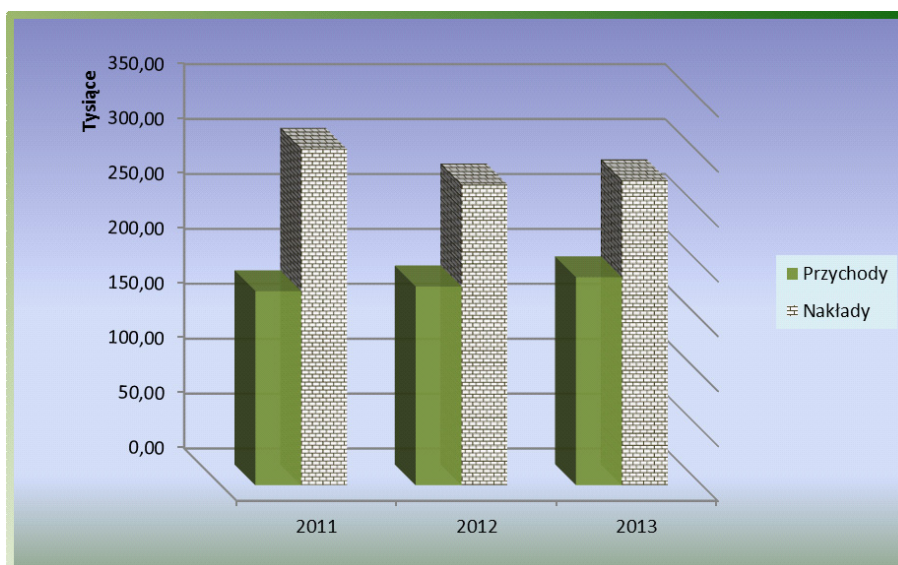
<sup>33</sup> W porównaniu wydatków z roku 2011 do 2013 spadek wyniósł 2 304,4 tys. zł, w porównaniu wydatków z roku 2012 do 2013 r. spadek wyniósł 2 477,6 tys. zł.

<sup>34</sup> Bydgoszcz, Kłodzko, Kraków, Łódź, Mysłowice, Oświęcim, Piotrków Trybunalski, Szczecin, Tarnów, Toruń, m.st. Warszawa-dzielnica Praga Południe.

<sup>35</sup> Dotyczy przychodów uzyskanych z tytułu czynszów i pożytków.

Wykres nr 5

Stopień pokrycia nakładów związanych z utrzymaniem i poprawą stanu budynków, środkami uzyskanymi z najmu lub dzierżawy budynków w latach 2011–2013, w tys. zł.



Źródło: Kontrola NIK.

Wobec stałego braku środków finansowych wystarczających na poprawę stanu zasobów komunalnych i przeciwdziałanie jego degradacji, gminy, jak również podmioty zarządzające zasobem, podejmowały inicjatywy poszukiwania i pozyskiwania dodatkowych źródeł finansowania tych działań.

W niewielkim stopniu, tj. u 8<sup>36</sup> spośród 21 skontrolowanych podmiotów (38,1%) działania na rzecz remontów, modernizacji i odtworzenia zdekapitalizowanych zasobów prowadzone były przy współudziale środków uzyskanych z dostępnych, zewnętrznych<sup>37</sup> źródeł finansowych. Rodzaj i wysokość, pozyskiwanych kwot w badanym okresie były zróżnicowane w poszczególnych jednostkach. I tak na przykład:

- **Administracja Domów Miejskich „ADM” Spółka z o.o. w Bydgoszczy**, pozyskała w 2013 r., od Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego i od Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, środki finansowe na remont obiektu wpisanego do rejestru zabytków<sup>38</sup>. Ponadto, we współpracy z Wydziałem Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu, podjęła działania w celu realizacji projektu „Likwidacja niskiej emisji wspierającej wzrost efektywności energetycznej na terenie miasta Bydgoszczy”, w ramach programu pilotażowego KAWKA. Programem objęte są przedsięwzięcia mające na celu w szczególności likwidację lokalnych źródeł ciepła, tj. indywidualnych kotłowni lub palenisk węglowych i podłączanie obiektów do miejskiej sieci ciepłowniczej oraz termomodernizacja budynków wielorodzinnych<sup>39</sup>;
- w **Zakładzie Gospodarki Mieszkaniowej w Legnicy**, na finansowanie inwestycji służących poprawie stanu technicznego i standardu wyposażenia budynków, stanowiących najstarszy zasób Gmina pozyskała środki finansowe w ramach:

<sup>36</sup> Bydgoszcz, Bytom, Kłodzko, Kraków, Legnica, Szczecin, Wałbrzych, Warszawa-dzielnica Praga Południe.

<sup>37</sup> Innych niż środki otrzymywane z budżetu miasta.

<sup>38</sup> Budynek przy ul. Gdańskiej 63, wykonano remont pokrycia dachowego i wymianę stolarki okiennej tylnej elewacji, wartość robót 262.141,81 zł, dotacja w wysokości 60.882,26 zł, tj. 23,22% wartości zadania.

<sup>39</sup> Do pierwszej edycji programu Spółka wytypowała 15 budynków spełniających wymagania dofinansowania. W lipcu 2013 r. miasto złożyło wniosek o dofinansowanie do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu. Całkowity koszt przedsięwzięcia oszacowano na kwotę 5.328.696 zł, a termin realizacji zadań objętych programem ustalono na lata 2014–2015. Obecnie, z uwagi na ogłoszenie naboru wniosków w konkursie KAWKA II, Spółka jest w trakcie typowania kolejnej partii budynków spełniających wymagania.

- ✓ projektu, współfinansowanego przez Unię Europejską pod nazwą „Odnowa zdegradowanych obszarów miejskich w rejonie ul. H. Pobożnego – renowacja części wspólnych wielorodzinnych budynków mieszkalnych” w kwocie 3.137,3 tys. zł, w ramach którego dokonano renowacji 22 budynków mieszkalnych, poprawiając ich stan techniczny oraz estetykę;
- ✓ umowy zawartej z Bankiem Gospodarstwa Krajowego, na kwotę nie wyższą niż 241 tys. zł, w ramach której środki przeznaczone są na remont lokali socjalnych<sup>40</sup>. Program rozpoczęto w 2013 r., w jego wyniku zostanie wykonany remont 10 lokali mieszkalnych;
- ✓ programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce, w kwocie 100 tys. zł., które przeznaczono na remont lokali mieszkalnych zajmowanych przez przedstawicieli tej mniejszości.
- **Zarząd Budynków i Lokali Komunalnych w Szczecinie**, w 2013 r., za pośrednictwem miasta, aplikował o środki finansowe z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w ramach programu KAWKA. W ramach tego programu uzyskano potwierdzenie finansowania podłączenia 8 budynków, z najstarszego zasobu do miejskiej sieci ciepłowniczej. W latach 2011–2013 pozyskano dodatkowo środki finansowe z funduszu prewencyjnego<sup>41</sup> PZU na zakup i montaż detektorów CO, co podniosło standard bezpieczeństwa lokali. Była to kwota 30 tys. zł. Uzyskano również, za pośrednictwem miasta, dofinansowanie z Funduszu Dopłat Banku Gospodarstwa Krajowego na remont budynku przy ul. Szpitalnej 17, w wysokości ponad 1.105,7 tys. zł.

Łącznie<sup>42</sup>, w badanym okresie uzyskano środki zewnętrzne w wysokości ok. 8.878,4 tys. zł, m.in. z: Funduszu Dopłat Banku Gospodarstwa Krajowego w ramach rządowego programu wsparcia finansowego tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych; Programu dla Społeczności Romskiej w Polsce; ze środków UE w ramach Lokalnych Programów Rewitalizacji, jak również z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w ramach programu KAWKA oraz funduszu prewencyjnego PZU. W Krakowie wykorzystano ok. 572 tys. zł z funduszu Społecznego Komitetu Odnowy Zabytków Krakowa, w innych jednostkach wykorzystywano także środki będące w dyspozycji wojewodów oraz konserwatorów zabytków. Pomimo podejmowanych działań w badanym okresie, wartość uzyskanego wsparcia stanowiła ok. 0,8% w stosunku do potrzeb ogółem, określonych przez podmioty zarządzające kontrolowanym zasobem na poziomie 1.088.991,7 tys. zł.

W wyjaśnieniach, gminy wskazywały na wiele barier w korzystaniu z zewnętrznych, dodatkowych środków na finansowanie inwestycji służących poprawie stanu technicznego i standardu wyposażenia budynków, stanowiących najstarszy zasób.

- Na przykład w latach 2011–2013 w **Piotrkowie Trybunalskim** nie korzystano z możliwości pozyskania środków z Funduszu Termomodernizacji i Remontów z BGK z powodu nieatrakcyjności tej oferty dla miasta. Jak wyjaśnił Wiceprezydent miasta: „Warunkiem przyznania premii termomodernizacyjnej jest wykonanie audytu energetycznego oraz zaciągnięcie kredytu w banku (...). Jednak, oferta banków udzielających kredytu na ten cel była niekorzystna. Koszt kredytu z przyznaniem premii termomodernizacyjnej był wyższy niż uzyskiwany w tym czasie kredyt komercyjny.” Ponadto, inną przyczyną było nieogłoszenie przez urząd marszałkowski żadnego konkursu na projekty z wykorzystaniem środków UE, w zakresie renowacji substancji mieszkaniowej, pomimo zaplanowania takich działań i środków w latach 2007–2013 w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Łódzkiego.

<sup>40</sup> Remont ścian, podłóg, sufitów, wymiany stolarki okiennej, drzwiowej wejściowej i wewnętrznej, wymiany instalacji wodno-kanalizacyjnej wraz z montażem białej armatury, wymiany instalacji elektrycznej wraz z osprzętem, montażu kuchenek elektrycznych czteropalnikowych z piekarnikiem, bojlerów, grzejników elektrycznych i pieców akumulacyjnych.

<sup>41</sup> Art. 149 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 950 j.t. ze zm.).

<sup>42</sup> Wszystkie spośród skontrolowanych podmiotów, korzystających z dostępnych zewnętrznych źródeł finansowania remontów i modernizacji.

### 3.2.5. Kontrola i nadzór nad działalnością podmiotów zarządzających budynkami komunalnymi

W latach 2011–2013, wśród 21 zarządców, którym gminy<sup>43</sup> powierzyły zarządzanie i administrowanie zasobem budynków komunalnych: jednaście działało w formie spółki komunalnej, w tym trzy podmioty jako Towarzystwo Budownictwa Społecznego Spółka z o.o.; pięć w formie samorządowego zakładu budżetowego oraz pięć funkcjonowało jako jednostka budżetowa gminy. Niezależnie od przyjętej formy organizacyjno-prawnej tych podmiotów, organy gminy nie sprawowały właściwego nadzoru nad zarządcami budynków komunalnych. Tylko w jednym, spośród 21 skontrolowanych podmiotów, gmina jako właściciel przeprowadziła kontrolę w zakresie wywiązywania się z obowiązków wynikających z ustawy Prawo budowlane:

- w **Miejskim Zarządzie Budynków Spółka z o.o. w Wałbrzychu**, pracownicy Biura Infrastruktury Komunalnej Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu przeprowadzili kontrolę w zakresie zadań przekazanych Spółce przez Gminę oraz wynikających z decyzji PINB. W wyniku tej kontroli, pracownicy Gminy stwierdzili brak kompleksowej realizacji robót budowlanych wynikających z decyzji PINB, na skutek rozkładania ich wykonania na okresy kilkuletnie oraz nieprzekazywanie Gminie całości korespondencji kierowanej przez Spółkę do PINB, w zakresie wykonywania przedmiotowych decyzji. Prezes Spółki wyjaśnił, że: „... brak kompleksowej realizacji robót nakazanych przez PINB spowodowany był przede wszystkim ograniczonymi środkami finansowymi przekazywanymi przez Gminę na ich wykonanie. W pierwszej kolejności wykonywano prace, które eliminowały zagrożenie bezpieczeństwa osób i konstrukcji obiektów”.

Ponadto, w 43% jednostek<sup>44</sup>, nie sprawdzano wywiązywania się zarządców z postanowień zawartych w umowach o zarządzanie zasobem komunalnym. Najczęściej gminy korzystały w tym zakresie jedynie z bieżących informacji przekazywanych przez zarządców, m.in. o potrzebach remontowych, przedkładanych rocznych planach i sprawozdaniach finansowych tych jednostek. Bieżąca kontrola wydatków ponoszonych przez podmioty zarządzające zasobem budynków komunalnych oraz w przypadku spółek komunalnych, fakt posiadania przedstawiciela miasta w Radzie Nadzorczej danej spółki, wyczerpywało aktywność gmin w sprawowaniu nadzoru nad podmiotami, którym powierzono zarządzanie komunalnym majątkiem. Na przykład:

- w **Przedsiębiorstwie Gospodarki Mieszkaniowej Spółka z o.o. w Przemyślu**, w latach 2011–2013, nie zostały przeprowadzone żadne kontrole przez jednostki organizacyjne urzędu miejskiego w Przemyślu. Prezydent miasta Przemyśla reprezentował w Spółce gminę miejską Przemyśl, współnika posiadającego 100% udziałów w PGM sp. z o.o. Nadzór nad Spółką prowadzony był poprzez wymianę korespondencji, uzgadnianie dokumentacji i sprawozdań, wspólne odbiory i przekazania budynków, uzgadnianie planów remontów, pytań, zaleceń i wyrażania opinii (w formie pisemnej lub ustnej);
- **Towarzystwo Budownictwa Społecznego „Zieleń Miejska” Spółka z o.o. w Pruszkowie**, nie było w badanym okresie, kontrolowane przez gminę w zakresie realizacji zawartego Porozumienia. Gmina sprawowała natomiast nadzór bieżący poprzez m.in. cotygodniowe narady u zastępcy prezydenta miasta z prezesem Spółki, akceptację rocznych planów remontów. Dodatkowe sprawozdania i informacje przekazywane były każdorazowo na żądanie gminy.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, taki sposób sprawowania nadzoru nad działalnością zarządców nie zapewniał uzyskania rzetelnej informacji o wywiązywaniu się z powierzonych im zadań. Wykazane w toku przedmiotowej kontroli nieprawidłowości w wykonywaniu przez zarządców obowiązków, wskazywały na brak skuteczności dotychczasowo stosowanej przez gminy formy nadzoru nad działalnością zarządców.

<sup>43</sup> Gminy, w których prowadzone były czynności kontrolne w ramach niniejszej kontroli NIK.

<sup>44</sup> Kłodzko, Konstantynów Łódzki, Mysłowice, Piotrków Trybunalski, Pruszków, Przemyśl, Stargard Szczeciński, Świętochłowice, Toruń.

Zdjęcie nr 11

Budynek znajdujące się w zarządzie TBS „Zieleń Miejska” Spółka z o.o. w Pruszkowie



Źródło: Kontrola NIK.

### 4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli, stanowiła kontynuację cyklu kontroli dotyczących tworzenia przez gminy warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnot samorządowych oraz realizacji zadań w zakresie utrzymania i powiększenia mieszkaniowego zasobu gmin. Czynności kontrolne, które obejmowały lata 2011–2013, przeprowadzono w okresie od 27.03 – 6.08.2014 r., na obszarze 20 gmin, w 22 podmiotach, tj.: u 21 zarządców nieruchomości gminnych (na terenie jednej gminy u dwóch zarządców, ze względu na zmianę podmiotu w okresie objętym kontrolą) oraz w jednym przypadku dla pełnej realizacji szczegółowej tematyki kontroli, niezbędne było przeprowadzenie czynności kontrolnych, poza zarządcą, również w urzędzie gminy. W trakcie przygotowania kontroli wykorzystane zostały ustalenia kontroli NIK, przeprowadzanych w okresie ostatnich pięciu lat (2008 – 2013) w obszarze budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej które wykazywały nieskuteczne działania gmin na rzecz rozwoju budownictwa mieszkaniowego oraz poprawy sytuacji mieszkaniowej lokalnej społeczności, w tym m.in. aktywizacji budownictwa mieszkaniowego, racjonalnego gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi mieszkaniowy zasób gminy. Najwyższa Izba Kontroli wielokrotnie, w wyniku przeprowadzonych kontroli, negatywnie oceniała tworzenie przez gminy warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnot samorządowych. W gminach stwierdzono brak rzetelnych informacji o wielkości oraz stanie technicznym zasobu mieszkaniowego, kontrola stanu technicznego budynków nie była prowadzona lub przeprowadzana była nierzetelnie, niski był standard mieszkaniowy, a nierealizowanie remontów i modernizacji lokali i budynków było przyczyną postępującej degradacji zasobów komunalnych.

W wyniku ww. kontroli, Najwyższa Izba Kontroli m.in. wnioskuje o:

- rozważenie przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej przygotowania rozwiązań, które w większym stopniu wspierałyby gminy w realizacji zadań dotyczących zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach, a także spowodowanie wdrożenia nowych rozwiązań prawnych dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego;
- doprowadzenie przez prezydentów i burmistrzów miast do spójności wszystkich dokumentów strategicznych i programowych określających kierunki rozwoju gmin, w tym rozwoju budownictwa mieszkaniowego;
- podjęcie działań przez prezydentów i burmistrzów miast na rzecz uzupełnienia wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem o wszystkie elementy wymagane ustawą o ochronie praw lokatorów; realizację założeń przyjętych w wieloletnich programach gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy dla zatrzymania procesu zmniejszania zasobu z tytułu złego stanu technicznego budynków;
- wprowadzenie w gminach stałego monitorowania stanu technicznego budynków i lokali stanowiących zasób mieszkaniowy gminy; uwzględnianie w większym zakresie wydatków na utrzymanie i poprawę stanu technicznego istniejącego zasobu; zwiększenie nadzoru właścicielskiego i kontroli nad właściwym zarządzaniem mieszkaniowym zasobem gminy.

Dla przygotowania kontroli wykorzystane zostały również doniesienia i sygnały medialne o złym stanie technicznym wielu najstarszych budynków i braku poprawy standardu zamieszkiwania. Np. artykuł z dnia 3 października 2012 r. „Praga to też stolica?”, dostępny na stronach internetowych [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl), w którym wskazano m.in., że: „*Mieszkańcy żyją w warunkach urągających ludzkiej*

*godności, w substandardzie bez centralnego ogrzewania, korzystają ze wspólnych toalet, nie mają ciepłej wody. To rzutuje na sytuację społeczną, w takich warunkach po prostu nie da się żyć.”*

Jednostki przewidziane do kontroli zostały dobrane w sposób celowy, z uwzględnieniem następujących kryteriów: wybrano miasta na obszarze których znajdują się największe zasoby budynków komunalnych, a większość z nich stanowią zasoby najstarsze, tj. oddane do użytkowania przed 14 sierpnia 1961 r. W każdym z miast został wytypowany do kontroli jeden podmiot, który zarządza największą liczbą najstarszych budynków komunalnych.

Kontrola została przeprowadzona przez Departament Infrastruktury oraz Delegatury NIK w: Bydgoszczy, Katowicach, Krakowie, Łodzi, Olsztynie i Wrocławiu.

#### **4.2** Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Po zakończeniu kontroli NIK skierowała do wszystkich kierowników kontrolowanych jednostek wystąpienia pokontrolne, w których sformułowała łącznie 71 wniosków pokontrolnych. Wg stanu na dzień 30 października 2014 r., zrealizowano 34 wnioski, a 24 były w trakcie realizacji. Nie podjęto natomiast realizacji 13 zgłoszonych wniosków.

W wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do podmiotów zarządzających budynkami komunalnymi, NIK sformułowała wnioski pokontrolne, m.in. dotyczące:

- zapewnienia terminowego i w pełnym zakresie przedmiotowym, wykonywania obowiązków przeprowadzania kontroli okresowych budynków, określonych w przepisach art. 62 ust. 1 ustawy Prawo budowlane oraz w sprawie warunków użytkowania budynków;
- egzekwowania od osób przeprowadzających kontrole okresowe, kompletnych protokołów z kontroli rocznych i pięcioletnich, przeprowadzanych na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane, w tym zawierania w protokołach z kontroli okresowych stanu technicznego budynków zakresu robót remontowych i kolejności ich wykonania;
- sporządzanie na podstawie danych zawartych w protokołach kontroli okresowych zestawienia robót remontowych budynku z podziałem na roboty konserwacyjne, naprawy bieżące i naprawy główne, zgodnie z 7 ust. 3 rozporządzenia w sprawie warunków użytkowania budynków;
- sporządzania planów i zestawień robót remontowych na podstawie danych zawartych w protokołach z kontroli okresowych;
- zapewnienia bezpiecznego używania obiektów budowlanych poprzez podejmowanie zdecydowanych działań w sytuacji stwierdzonych zagrożeń bezpieczeństwa ludzi i mienia;
- wykonania w pełnym zakresie przedmiotowym decyzji administracyjnych wydanych przez PINB,
- niezwłocznego informowania organu nadzoru budowlanego o stanie realizacji wydanych przez ten organ decyzji administracyjnych i postanowień;
- zapewnienia dokumentowania przeglądów pomieszczeń przeznaczonych do wspólnego użytkowania, przeprowadzanych stosownie do wymagań 10 ust. 1. rozporządzenia w sprawie warunków użytkowania budynków;
- wykonywania okresowych kontroli stanu technicznego kotłów zainstalowanych w lokalnych kotłowniach;
- zapewnienia bezpiecznego używania obiektów budowlanych poprzez niezwłoczne wykonywanie zaleceń z okresowych kontroli przewodów kominowych, które zgodnie z art. 70 prawa budowlanego winny być wykonane w czasie lub bezpośrednio po przeprowadzonej kontroli, o której mowa w art. 62 ust. 1;

- podejmowania działań w celu zabezpieczenia w rocznych planach finansowych środków na przeprowadzenie wymaganych kontroli okresowych stanu technicznego wszystkich budynków będących w zarządzie oraz na wykonywanie pełnego zakresu robót remontowych i modernizacyjnych zasobu;
- prowadzenia ksiąg obiektu budowlanego zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zapewnienia zachowania należytej staranności w zakresie prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Burmistrza Konstantynowa Łódzkiego, NIK sformułowała wnioski dotyczące:

- zapewnienia bezpiecznego użytkowania budynków komunalnych, poprzez niezwłoczne wykonywanie zaleceń z okresowych kontroli stanu technicznego budynków komunalnych i kontroli przewodów kominowych, które uznane zostały jako pilne dla właściwej eksploatacji zasobu, bądź zagrażające bezpieczeństwu, zgodnie z art. 70 ustawy Prawo budowlane;
- wzmożenia nadzoru nad administratorem zasobu komunalnego, poprzez bieżące monitorowanie realizowanych zadań, wynikających z zawartej z nim umowy;
- rozważenie możliwości opracowania (ujęcia w kolejnych umowach o administrowanie) zasad, zakresu i terminów przekazywania informacji o zarządzanym zasobie komunalnym.

W Zakładzie Budynków Miejskich Spółka z o.o. w Bytomiu, NIK odstąpiła od formułowania wniosków pokontrolnych ze względu na fakt, że jednostka formalnie zakończyła sprawowanie zarządu nad gminnym zasobem budynków w dniu 30 września 2011 r., a z dniem 1 października 2011 r. zarządzanie nieruchomościami gminy Bytom przejęła jednostka budżetowa gminy pod nazwą Bytomskie Mieszkania.

Kierownicy skontrolowanych jednostek poinformowali NIK o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków, w tym m.in. o:

- przeprowadzonych szkoleniach dla pracowników służb technicznych dotyczących zasad prawidłowego prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych oraz o obowiązujących terminach przeprowadzania kontroli technicznych budynków;
- zarządzeniu dokonania przeglądu i sprawdzenia rzetelności prowadzenia ksiąg wszystkich obiektów znajdujących się w zasobie komunalnym oraz uzupełnieniu brakujących elementów i wprowadzeniu obowiązku stałej corocznej weryfikacji rzetelności prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych;
- wyciągnięciu konsekwencji finansowych (potrącenie premii motywacyjnych) w stosunku do osób bezpośrednio odpowiedzialnych za prowadzenie ksiąg obiektów budowlanych oraz osób nadzorujących ich pracę;
- podjętych działaniach w odniesieniu do realizacji decyzji administracyjnych wydanych przez PINB, w tym o wnioskowaniu do gmin o pilne zabezpieczenie kwot na całkowitą realizację nakazów PINB;
- przyjęciu zasady niezwłocznego informowania PINB o stanie realizacji wydanych przez ten organ decyzji;
- poleceniu dokonywania dokładniejszej weryfikacji kompletności protokołów z kontroli technicznych budynków;
- poleceniu protokolarnego dokumentowania przeglądów roboczych budynków;

- działaniach mających na celu przyśpieszenie procedur wyboru wykonawców wykonujących przeglądy robocze i kontrole techniczne budynków tak, by mogły być realizowane w obowiązujących, wyznaczonych terminach;
- doprecyzowaniu wewnętrznych regulacji, celem zapewnienia dokumentowania przeglądów części budynków użytkowanych wspólnie.

Do ocen zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, zgłosił zastrzeżenia prezes Zakładu Budynków Miejskich Spółka z o.o. w Bytomiu.

W dniu 21 października 2014 r., Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli, zastrzeżenia prezesa dotyczące nieprawidłowości polegającej na nieprzeprowadzeniu w 2011 r. okresowych kontroli rocznych w dwóch budynkach oraz zastrzeżenie dotyczące nieprawidłowości polegającej na niezaplanowaniu i nieprzeprowadzeniu w 2011 r. remontów budynków komunalnych zostały uwzględnione w całości. Zastrzeżenia w pozostałym zakresie zostały oddalone.

**5.1. Wykaz skontrolowanych jednostek i osób kierujących tymi jednostkami**

L.p.	Jednostka kontrolowana	Kierownik jednostki kontrolowanej	Ocena ogólna skontrolowanej działalności <sup>*)</sup>	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę
1.	Administracja Domów Miejskich „ADM Spółka z o.o. w Bydgoszczy, ul. Śniadeckich 1, 85-950 Bydgoszcz	Cezary Domachowski Prezes Zarządu	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Bydgoszczy
2.	Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Toruniu, ul. Grudziądzka 159B, 87-100 Toruń	Monika Mikulska Dyrektor ZGM	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
3.	„Bytomskie Mieszkania”, ul. Zielna 25b, 41-907 Bytom	Andrzej Lorek Dyrektor	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Katowicach
4.	Zakład Budynków Miejskich Spółka z o.o., ul. Kolejowa 2a, 41-902 Bytom	Artur Komor Prezes Zarządu	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
5.	Miejski Zarząd Gospodarki Komunalnej w Mysłowicach, ul. Partyzantów 21, 41-400 Mysłowice	Zbigniew Augustyn Dyrektor MZGK	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
6.	Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Lokalowej Spółka z o.o. w Świętochłowicach, ul. Tunelowa 1, 41-600 Świętochłowice	Robert Błaszczuk Prezes Zarządu	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
7.	Zarząd Budynków Komunalnych w Krakowie, Os. Złotej Jesieni 14, 31-828 Kraków	Katarzyna Zapał Dyrektor ZBK	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Krakowie
8.	Zarząd Budynków Mieszkalnych w Oświęcimiu, ul. Bema 12, 32-602 Oświęcim	Janusz Odrobina Dyrektor ZBM	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
9.	Miejski Zarząd Budynków Spółka z o.o. w Tarnowie, ul. L. Waryńskiego 9, 33-100 Tarnów	Janusz Galas Prezes Zarządu	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	

L.p.	Jednostka kontrolowana	Kierownik jednostki kontrolowanej	Ocena ogólna skontrolowanej działalności <sup>*)</sup>	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę
10.	Przedsiębiorstwo Komunalne Gminy Konstantynów Łódzki Spółka z o.o., ul. 19 stycznia 44, 95-050 Konstantynów Łódzki	Ewa Matyszczak Prezes Zarządu	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Łodzi
11.	Urząd Miasta w Konstantynowie Łódzkim, ul. Zgierska 2, 95-050 Konstantynów Łódzki	Henryk Brzyszc Burmistrz Miasta Konstantynowa Łódzkiego	Ocena opisowa	
12.	Administracja Zasobów Komunalnych Łódź-Górna, ul. Lubelska 9/11, 93-129 Łódź	Wojciech Jabłoński Dyrektor AZK	Ocena opisowa	
13.	Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. w Piotrkowie Trybunalskim, ul. 3-Maja 31, 97-300 Piotrków Trybunalski	Elżbieta Sapińska Prezes Zarządu	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
14.	Administracja Domów Mieszkalnych w Reszlu, ul. Reymonta 5-7, 11-440 Reszel	Alicja Węclawek p.o. Kierownika ADM	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Olsztynie
15.	Zakład Administracji Mieszkaniami Gminnymi Gminy Miejskiej Kłodzko Spółka z o.o., ul. Grunwaldzka 29, 57-300 Kłodzko	Artur Paprota Prezes Zarządu	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK we Wrocławiu
16.	Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Legnicy, ul. Zielona 7, 59-220 Legnica	Janusz Hawryluk Dyrektor ZGM	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
17.	Miejski Zarząd Budynków Spółka z o.o. w Wałbrzychu, ul. gen. Wł. Andersa 48, 58-304 Wałbrzych	Marek Małecki Prezes Zarządu	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	

L.p.	Jednostka kontrolowana	Kierownik jednostki kontrolowanej	Ocena ogólna skontrolowanej działalności <sup>*)</sup>	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę
18.	Towarzystwo Budownictwa Społecznego „Zieleń Miejska” Spółka z o.o. w Pruszkowie, ul. Gordziałkowskiego 9, 05-800 Pruszków	Zbigniew Piotrkowski Prezes Zarządu	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Departament Infrastruktury
19.	Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej Spółka z o.o. w Przemyślu, ul. Kopernika 58, 37-300 Przemyśl	Krzysztof Jacek Majcher Prezes Zarządu	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
20.	Stargardzkie Towarzystwie Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. Stargard Szczeciński, ul. Struga 29, 73-110 Stargard Szczeciński	Jerzy Siodłak Prezes Zarządu	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
21.	Zarząd Budynków i Lokali Komunalnych w Szczecinie, ul. Mariacka 25, 70-546 Szczecin	Marcin Posadzy Dyrektor ZBiLK	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
22.	Zakład Gospodarowania Nieruchomościami w dzielnicy Praga Południe m.st. Warszawy, ul. Walewska 4, 04-022 Warszawa	Janusz Gronkiewicz Dyrektor ZGN	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	

<sup>\*)</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej wg proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

## 5.2. Charakterystyka stanu prawnego

Zasób nieruchomości gminnych utworzony został z mocy samego prawa (art. 20 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami), jako wyodrębniona masa majątkowa gminy, do której należą nieruchomości, stanowiące przedmiot własności gminy, które nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy. Gminnym zasobem nieruchomości, obejmującymi mieszkaniowe zasoby gmin (lokale), gospodarują wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miast<sup>45</sup>. W okresie objętym kontrolą, ustawodawca określił trzy formy sprawowania zarządu nad gminnym zasobem mieszkaniowym<sup>46</sup>:

- ♦ bezpośrednie zarządzanie przez pracowników urzędu gminy, które w praktyce sprawdza się w gminach posiadających małą ilość budynków mieszkalnych;
- ♦ tzw. system pośredni, w którym zarządzanie zasobem powierza się gminnym jednostkom organizacyjnym (np. samorządowym zakładom budżetowym, spółkom komunalnym<sup>47</sup>), system ten jest obecnie najbardziej rozpowszechniony;
- ♦ tzw. system zlecienny, w którym gmina powierza zarządzanie w drodze umowy profesjonalnemu zarządcy (podmiotowi prywatnemu)<sup>48</sup>, którego wybór następuje w drodze postępowania przewidzianego w ustawie z 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych<sup>49</sup>.

Zarządca nieruchomości gminnych ma ściśle określone kompetencje, których najszerszy dopuszczalny zakres został uregulowany w ustawie o gospodarce nieruchomościami. W świetle art. 25 ust. 3 tej ustawy w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2014 r. tj. w okresie kontrolowanym, zarządcy mogło być powierzone: ewidencjonowanie nieruchomości, zapewnienie ich wyceny, sporządzanie planów wykorzystania zasobu, zabezpieczenie majątku przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, wykonywanie czynności związanych z naliczeniem czynszu za najem lokalu komunalnego i prowadzenie windykacji tych należności oraz współpraca z innymi organami gospodarującymi nieruchomościami<sup>50</sup>. Natomiast wyłączeniu z kompetencji zarządcy zawsze będą podlegały: zbywanie oraz nabywanie nieruchomości, wynajmowanie lub użyczenie lokali wchodzących w skład zasobu oraz podejmowanie czynności dotyczących powierzonego mienia w postępowaniu sądowym<sup>51</sup>. Należy zwrócić uwagę, że od 1 stycznia 2014 r. został uchylony wymóg posiadania licencji zawodowej zarządcy.

<sup>45</sup> Art. 24 i 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

<sup>46</sup> „Informacja o wynikach kontroli zarządzania komunalnym zasobem mieszkaniowym przez spółki prawa handlowego z udziałem gmin” nr ewid. 158/2011/8/11/181/LZG.

<sup>47</sup> Zgodnie z art. 2 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011, Nr 45 poz. 236), gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego.

<sup>48</sup> Art. 25 ust. 3 i art. 23 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, określał czynności wchodzące w zakres gospodarowania nieruchomościami i do 31 grudnia 2013 r. umożliwiał powierzenie zarządu na podstawie umowy, zarządcy nieruchomości lub przedsiębiorcom zatrudniających zarządców nieruchomości.

<sup>49</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

<sup>50</sup> Czynności wymienione w art. 23 ust. 1 pkt 1-6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

<sup>51</sup> Sąd Najwyższy w wyroku z 23 maja 2003 r. (sygn. akt III CZP 26/03) stwierdza, że zarządca nie jest legitymowany do występowania w postępowaniu sądowym przeciwko byłemu najemcy lokalu gminnego po zakończeniu stosunku najmu. Podobnie podmioty i gminne jednostki zarządzające mieszkaniowym zasobem gminy nie mają prawa do występowania na drogę sądową w stosunku do najemcy zalegającego z czynszem, choć teoretycznie może należeć do nich windykacja. Należy zatem konkludować, że w świetle powyższego stanowiska jednostka zarządzająca jest zobowiązana jedynie do obliczenia zaległości wraz z odsetkami i wezwania najemcy do ich uregulowania, a po bezskutecznym upływie – do niezwłocznego powiadomienia właściwych organów gminy o zaistniałej sytuacji celem podjęcia czynności zmierzających do zaspokojenia roszczenia.

W dniu 14 sierpnia 1961 r. weszła w życie ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. Prawo budowlane<sup>52</sup>, która zastąpiła rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli. Równocześnie weszły w życie przepisy wykonawcze regulujące warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane budownictwa powszechnego<sup>53</sup>, obejmujące swoim zakresem również budownictwo mieszkaniowe. Prawo budowlane z 1961 r. przewidywało m.in. że „obiekty budowlane powinny być zaprojektowane i wybudowane w taki sposób, aby zapewnione było bezpieczeństwo dla ludzi i mienia i aby zapewnione były: właściwy układ funkcjonalny obiektu, odpowiednia jego trwałość, ekonomiczność budowy ze szczególnym uwzględnieniem oszczędnego i racjonalnego stosowania materiałów, ekonomiczność użytkowania oraz potrzeby użytkowe (...)”. W celu zachowania tych warunków „należy stosować zatwierdzone opracowania typowe, jeżeli względy techniczne bądź ekonomiczne nie stoją temu na przeszkodzie” (art. 4).

W 2002 r. weszły w życie, obowiązujące w okresie objętym kontrolą, warunki techniczne jakim powinny odpowiadać budynki, ustanowione w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, określającym m.in. szczególne wymagania dotyczące mieszkań w budynkach wielorodzinnych. Zgodnie z § 330, przepisów ww. rozporządzenia nie stosuje się, jeżeli przed dniem jego wejścia w życie:

- 1) został złożony wniosek o pozwolenie na budowę lub odrębny wniosek o zatwierdzenie projektu budowlanego i wnioski te zostały opracowane na podstawie dotychczasowych przepisów,
- 2) zostało dokonane zgłoszenie budowy lub wykonania robót budowlanych w przypadku, gdy nie jest wymagane uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę.

Jednak, zgodnie z §207 ust. 2, przepisy rozporządzenia będą miały zastosowanie w zakresie regulacji dotyczących bezpieczeństwa pożarowego, wymiarów schodów, o których mowa w §68 ust. 1 i 2, a także oświetlenia awaryjnego (§181), również do użytkowanych budynków istniejących, które na podstawie przepisów odrębnych uznaje się za zagrażające życiu ludzi. Wykonywane po dniu wejścia w życie ww. rozporządzenia w sprawie warunków technicznych: nadbudowy, rozbudowy, przebudowy i zmiany sposobu użytkowania najstarszych budynków komunalnych muszą być zgodne z wymaganiami przepisów rozporządzenia.

Zgodnie z art. 61 ustawy Prawo budowlane, obowiązkiem właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego jest jego użytkowanie w sposób zgodny z przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywanie w należyтым stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej (art. 5 ust. 2 ustawy Prawo budowlane) oraz zapewnienie, przy dochowaniu należytej staranności, bezpiecznego użytkowania obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury, takich jak: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska ziemi, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, pożary lub powodzie, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska.

<sup>52</sup> Dz. U. Nr 7, poz. 46 ze zm.

<sup>53</sup> Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu Budownictwa, Urbanistyki i Architektury z dnia 21 lipca 1961 r. – Dz. U. Nr 38, poz. 196.

W celu realizacji przedmiotowych zadań, ustawodawca nałożył na właściciela (zarządcę) obowiązek przeprowadzania okresowych kontroli obiektów budowlanych. Kto nie spełnia obowiązku utrzymania obiektu budowlanego w należyтым stanie technicznym, użytkuje obiekt w sposób niezgodny z przepisami lub nie zapewnia bezpieczeństwa użytkowania obiektu budowlanego, podlega, zgodnie z art. 91a ustawy Prawo budowlane, grzywnie nie mniejszej niż 100 stawek dziennych, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku<sup>54</sup>.

Zgodnie z art. 62 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, obiekty budowlane powinny być poddawane kontroli:

1. okresowej, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego:
  - a. elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu;
  - b. instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska;
  - c. instalacji gazowych oraz przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych);
2. okresowej, co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia; kontrolą tą powinno być objęte również badanie instalacji elektrycznej i piorunochronnej w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uziemień instalacji i aparatów;
3. okresowej w zakresie, o którym mowa w pkt 1, co najmniej dwa razy w roku, w terminach do 31 maja oraz do 30 listopada, w przypadku budynków o powierzchni zabudowy przekraczającej 2000 m<sup>2</sup> oraz innych obiektów budowlanych o powierzchni dachu przekraczającej 1000 m<sup>2</sup> <sup>55</sup>;
4. bezpiecznego użytkowania obiektu, każdorazowo w przypadku wystąpienia okoliczności o których mowa w art. 61 pkt 2, tj. w razie oddziaływania na obiekt określonych czynników zewnętrznych;
5. okresowej, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego kotłów, z uwzględnieniem efektywności energetycznej kotłów oraz ich wielkości do potrzeb użytkowych: co najmniej raz na 2 lata – opalanych nieodnawialnym paliwem ciekłym lub stałym o efektywnej nominalnej wydajności ponad 100 kW, co najmniej raz na 4 lata – opalanych nieodnawialnym paliwem ciekłym lub stałym o efektywnej nominalnej wydajności 20 kW do 100 kW oraz kotłów opalanych gazem;
6. okresowej, co najmniej raz na 5 lat, polegającej na ocenie efektywności energetycznej zastosowanych urządzeń chłodniczych w systemach klimatyzacji, ich wielkości w stosunku do wymagań użytkowych o mocy chłodniczej nominalnej większej niż 12 kW.

W trakcie ww. kontroli należy każdorazowo dokonać sprawdzenia wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli (art. 62 ust. 1a ustawy Prawo budowlane).

Ponadto, należy poddać jednorazowej kontroli instalacje ogrzewcze z kotłami o efektywnej nominalnej wydajności powyżej 20 kW, które użytkowane są co najmniej 15 lat, w zakresie i terminie określonym artykułem 62 ust. 1b ww. ustawy.

<sup>54</sup> Odpowiedzialność karna w tym zakresie uregulowana jest w art. 91a ustawy Prawo budowlane.

<sup>55</sup> Osoba dokonująca kontroli jest obowiązana bezzwłocznie pisemnie zawiadomić właściwy organ o przeprowadzonej kontroli.

Ustawa – Prawo budowlane wskazuje maksymalny okres dzielący ww. kontrole i nie ma potrzeby częstszego ich przeprowadzania niemniej, niewypełnienie tego obowiązku w określonym ustawą czasie podlega karze grzywny – na podstawie art. 93 pkt 8 ustawy – Prawo budowlane. Ustawa ta upoważnia organy nadzoru budowlanego do wydawania nakazu przeprowadzenia kontroli o której mowa w ust. 1 art. 62 ww. ustawy, obiektu budowlanego, którego stan techniczny może spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska. Uprawnienie do nakazania przeprowadzenia kontroli stanu technicznego jest niezależne od tego, czy właściciel (zarządca) przeprowadzał tego typu kontrole oraz kiedy była przeprowadzona ostatnia kontrola (art. 62 ust.3). Właściwym organem do kontroli obiektów budowlanych z zakresu utrzymania i prawidłowego użytkowania jest PINB, którego kompetencje określono w art. 83 ustawy – Prawo budowlane.

Kontrolę stanu technicznego obiektów budowlanych mogą przeprowadzać wyłącznie osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności i o odpowiednim zakresie, z wyjątkiem kontroli stanu technicznego instalacji elektrycznych i piorunochronnych oraz gazowych, które mogą wykonywać jedynie osoby posiadające uprawnienia wynikające z przepisów o dozorcze technicznym i energetyce. Kontrolę stanu technicznego przewodów kominowych, obok kominiarzy, mogą wykonywać osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności. Wyłącznie osoby z uprawnieniami budowlanymi mogą kontrolować kominy przemysłowe, kominy wolno stojące oraz kominy lub przewody kominowe, w których ciąg kominowy jest wymuszony pracą urządzeń mechanicznych (62 ust. 4, 5 i 6 ustawy – Prawo budowlane).

Szczegółowy zakres kontroli okresowych, określonych w art. 62 ust. 1 ww. ustawy, oraz zawartość sporządzanych protokołów określają przepisy §4, 5 i 6 rozporządzenia w sprawie użytkowania budynków. Zgodnie z §5 rozporządzenia, podczas kontroli rocznej w budynku mieszkalnym szczegółowym sprawdzeniem należy objąć:

1. zewnętrzne warstwy przegród zewnętrznych (warstwa fakturowa), elementy ścian zewnętrznych (attyki, filary, gzymsy), balustrady, loggie i balkony;
2. urządzenia zamocowane do ścian i dachu budynku;
3. elementy odwodnienia budynku oraz obróbki blacharskie;
4. pokrycia dachowe;
5. instalacje centralnego ogrzewania i ciepłej wody użytkowej;
6. urządzenia stanowiące zabezpieczenie przeciwpożarowe budynku;
7. elementy instalacji kanalizacyjnej odprowadzającej ścieki z budynku;
8. przejścia przyłączy instalacyjnych przez ściany budynku.

Podczas kontroli 5-letniej w budynku mieszkalnym należy sprawdzić stan sprawności technicznej i wartości użytkowej ww. elementów budynku oraz dodatkowo wszystkie pozostałe elementy budynku, a także estetykę budynku i jego otoczenia (§6 ww. rozporządzenia).

Sporządzone w wyniku przeprowadzenia kontroli okresowych protokoły powinny zgodnie z §4 ust. 4 ww. rozporządzenia, zawierać określenie:

1. stanu technicznego elementów budynku objętych kontrolą,
2. rozmiarów zużycia lub uszkodzenia elementów, o których mowa w pkt 1,
3. zakresu robót remontowych i kolejności ich wykonywania,
4. metod i środków użytkowania elementów budynku narażonych na szkodliwe działanie wpływów atmosferycznych i niszczące działanie innych czynników,
5. zakresu niewykonanych robót remontowych zaleconych do realizacji w protokołach z poprzednich kontroli okresowych.

Dane zawarte w protokołach kontroli, o których mowa w ww. §4, powinny stanowić podstawę do sporządzenia zestawienia robót remontowych budynku, które w myśl §7 ust. 2 powinno zawierać podział robót na: roboty konserwacyjne, naprawy bieżące, naprawy główne<sup>56</sup>.

Dla każdego budynku, którego projekt jest objęty obowiązkiem sprawdzenia, o którym mowa w art. 20 ust. 2 ustawy Prawo budowlane, właściciel lub zarządca jest obowiązany prowadzić książkę obiektu budowlanego, stanowiącą dokument przeznaczony do zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w okresie jego użytkowania<sup>57</sup> (art. 64 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane).

Protokoły z kontroli obiektu budowlanego, oceny i ekspertyzy dotyczące jego stanu technicznego, świadectwo charakterystyki energetycznej oraz dokumenty, o których mowa w art. 63, powinny być dołączone do książki obiektu budowlanego, której wzór został określony w rozporządzeniu w sprawie książki obiektu. Kto nie wypełnia obowiązków, określonych w art. 63 lub art. 64 ust. 1 i 3<sup>58</sup>, obowiązków przechowywania dokumentów, związanych z obiektem budowlanym lub prowadzenia książki obiektu budowlanego, podlega, zgodnie z art. 93 pkt 9 ustawy – Prawo budowlane, karze grzywny.

Na podstawie art. 66 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane, w przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska lub jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowisku, albo jest w nieodpowiednim stanie technicznym lub też powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia – PINB nakazuje decyzją usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i określa termin wykonania obowiązku.

Usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości w trybie ww. przepisu art. 66 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane dotyczy nieprawidłowości, które powstały podczas użytkowania obiektu budowlanego, a więc związanych zazwyczaj z niewłaściwym jego użytkowaniem, doprowadzeniem do znacznego zużycia technicznego poprzez brak remontów, konserwacji spowodowanych często biernością, niedbalstwem, brakiem kontroli właściciela lub zarządcy. Decyzja wydana w tym trybie, stanowiącym w istocie konkretyzację obowiązków z art. 61 tej ustawy, musi być skierowana w przypadku budynków komunalnych do gminy (właściciela) lub zarządcy nieruchomości. Zgodnie z art. 66 ust. 2, w decyzji, o której mowa w art. 66 ust. 1 pkt 1–3<sup>59</sup>, właściwy organ może zakazać użytkowania obiektu budowlanego lub jego części do czasu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Natomiast decyzja o zakazie użytkowania obiektu, w sytuacji wystąpienia

<sup>56</sup> Definicje remontów i konserwacji zostały określone w §3 pkt 2, 3 i 4 rozporządzenia w sprawie warunków użytkowania budynków.

<sup>57</sup> Obowiązek ten nie obejmuje właścicieli i zarządców: budynków mieszkalnych jednorodzinnych, obiektów budowlanych budownictwa zagrodowego, letniskowego oraz wymienionych w art. 29 ust. 1, a także dróg lub obiektów mostowych, jeżeli prowadzą książkę drogi lub książkę obiektu mostowego na podstawie przepisów o drogach publicznych.

<sup>58</sup> Zgodnie z art. 63, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany przechowywać przez okres istnienia obiektu dokumenty, o których mowa w art. 60, oraz opracowania projektowe i dokumenty techniczne robót budowlanych wykonywanych w obiekcie w toku jego użytkowania. W przypadku opracowania świadectwa charakterystyki energetycznej budynku o powierzchni użytkowej przekraczającej 1000 m<sup>2</sup>, który jest zajmowany przez organy administracji publicznej lub w którym świadczone są usługi znacznej liczbie osób, jak dworce, lotniska, muzea, hale wystawiennicze, świadectwo charakterystyki energetycznej powinno być umieszczone w widocznym miejscu w budynku. Właściciel budynku, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 7, jest obowiązany zapewnić sporządzenie świadectwa charakterystyki energetycznej budynku, jeżeli: upłynął termin ważności świadectwa charakterystyki energetycznej budynku lub w wyniku przebudowy lub remontu budynku, uległa zmianie jego charakterystyka energetyczna.

<sup>59</sup> W przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska albo jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowisku, albo jest w nieodpowiednim stanie technicznym.

okoliczności, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 1 i 2<sup>60</sup>, podlega natychmiastowemu wykonaniu i może być ogłoszona ustnie.

W razie stwierdzenia, na podstawie protokołu oględzin, potrzeby opróżnienia w całości lub w części budynku przeznaczonego na pobyt ludzi, bezpośrednio grożącego zawaleniem, właściwy organ nadzoru budowlanego, na podstawie art. 68 ustawy Prawo budowlane, jest obowiązany nakazać, w drodze decyzji właścicielowi lub zarządcy obiektu budowlanego opróżnienie bądź wyłączenie w określonym terminie całości lub części budynku z użytkowania oraz 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.

Decyzja wydana na podstawie art. 68 przesyłana jest obowiązanemu do zapewnienia lokali zamiennych dla lokatorów budynku.

Kto nie stosuje się do wydanych na podstawie ustawy, decyzji właściwych organów, podlega zgodnie z art. 92 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, karze aresztu albo karze ograniczenia wolności, albo karze grzywny. Ponieważ niewykonywanie decyzji organów nadzoru budowlanego może prowadzić do powstania zagrożenia dla ludzi i środowiska, powinny być realizowane bez zbędnej zwłoki. Właściciel, zarządca lub użytkownik obiektu budowlanego, na którym spoczywają obowiązki w zakresie napraw, określone w przepisach odrębnych lub umowach, są obowiązani w czasie lub bezpośrednio po przeprowadzonej kontroli stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części, 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 (art. 70 ust. 1 ustawy Prawo budowlane). Przepis ten nakłada obowiązek wykonania stosownych robót budowlanych, mających na celu doprowadzenie obiektu budowlanego do odpowiedniego stanu technicznego, bez potrzeby wydawania dodatkowych rozstrzygnięć (decyzji czy postanowień) i upoważnia podmiot zobowiązany do utrzymania obiektu budowlanego w należytych stanie technicznym oraz do podejmowania działań nawet takich, które wymagają uzyskania pozwolenia na budowę, jednak w tym jednym szczególnym przypadku ustawodawca pozwala na ich wykonanie bez pozwolenia, ale jedynie w zakresie niezbędnym na usunięcie stanu zagrożenia. Obowiązek ten powinien być potwierdzony w protokole z kontroli obiektu budowlanego, a osoba dokonująca kontroli jest obowiązana bezzwłocznie przesłać kopię tego protokołu do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego (art. 70 ust. 2). Za niewykonanie tych robót, pomimo stwierdzenia stanu zagrożenia, ustawodawca przewiduje karę, na podstawie art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> W przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany: może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska albo jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowisku.

<sup>61</sup> Art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym kto nie spełnia, określonego w art. 70 ust. 1, obowiązku usunięcia stwierdzonych uszkodzeń lub uzupełnienia braków, mogących spowodować niebezpieczeństwo dla ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska, podlega karze aresztu albo karze ograniczenia wolności, albo karze grzywny.

### 5.3. Wykaz wybranych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).
2. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 j.t).
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm. – j.t).
4. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 150 j.t).
5. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. r., poz. 121 j.t).
6. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm. – j.t).
7. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 ze zm. – j.t).
8. Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorcze technicznym (Dz. U. z 2013 r., poz. 963 ze zm. – j.t).
9. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm. – j.t).
10. Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm. – j.t).
11. Ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. 1999 r. Nr 101, poz. 1178).
12. 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 ze zm.).
13. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad stwierdzania posiadania kwalifikacji przez osoby zajmujące się eksploatacją urządzeń, instalacji i sieci (Dz. U. Nr 89, poz. 828 ze zm.).
15. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1134).

#### 5.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Infrastruktury i Rozwoju
8. Minister Finansów
9. Minister Administracji i Cyfryzacji
10. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
11. Sejmowa Komisja Infrastruktury
12. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej,
13. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej
14. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
15. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
16. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
17. Wojewodowie (w wersji elektronicznej)
18. Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast



Warszawa, 15 kwietnia 2015 r.

DK.II.0810.17.2015.MB.1

**Pan**  
**Wojciech Kutyla**  
**Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli**

w związku z pismem Pana Prezesa znak: KIN-4101-002-00/2014, z dnia 1 kwietnia 2015 r., przesyłającym *Informację o wynikach kontroli gospodarowania zasobami najstarszych budynków komunalnych*, zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82 z późn. zm.), przedstawiam poniżej stanowisko odnośnie do ww. dokumentu.

W odniesieniu do zawartego w *Informacji* wniosku skierowanego do Ministra Infrastruktury i Rozwoju, dotyczącego konieczności wprowadzenia rozwiązań systemowych służących w szczególności stworzeniu zasilanego z budżetu państwa instrumentu finansowego (w miejsce wielu obecnie istniejących, rozproszonych i o niskiej efektywności i dostępności źródeł finansowych), wspierających działania gmin (zarządców) w zakresie kompleksowych remontów i modernizacji najstarszego zasobu komunalnego, służącego poprawie stanu technicznego, bezpieczeństwa i warunków zamieszkania w tych obiektach, uprzejmie wyjaśniam, że realizowane są dwa programy, w ramach których gminy (zarządcy) mogą występować o środki finansowe z przeznaczeniem na przedsięwzięcia o charakterze remontowym. Są to:

1. Program wspierania budownictwa socjalnego.
2. Program termomodernizacji i remontów.

Ad 1. Systemowy, wieloletni program wspierający budownictwo socjalne funkcjonuje w naszym kraju już od 2007 r. na podstawie *ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych* (Dz. U. Nr 251, poz. 1844, z późn. zm.).

Celem programu jest pomoc samorządom w wywiązywaniu się z ich obowiązku jakim jest zapewnienie schronienia najsłabszej części społeczności lokalnej. Dofinansowane przedsięwzięcie może polegać na budowie nowych budynków, ale także na działaniach zmierzających w kierunku modernizacji istniejących zasobów, czyli remoncie, przebudowie i zmianie sposobu użytkowania budynków, w wyniku czego powstaną lokale socjalne, mieszkania komunalne, mieszkania chronione, noclegownie lub domy dla bezdomnych. Możliwy jest także w tym zakresie udział samorządu w inwestycji realizowanej przez towarzystwo budownictwa społecznego, jak również zakup budynków i lokali mieszkalnych na rynku wtórnym.

Możliwość ubiegania się o finansowe wsparcie z budżetu państwa mają podmioty, do których ustawowych lub statutowych zadań należy zapewnienie schronienia lub mieszkania potrzebującym, a zatem gminy, powiaty, związki międzygminne i organizacje pożytku publicznego. W zależności od rodzaju realizowanego przedsięwzięcia, inwestor ma możliwość otrzymania wsparcia w maksymalnej wysokości 30-50% jego kosztów. Najmniejsze wsparcie (30%) ustawa przewiduje w przypadku budowy nowych budynków z lokalami socjalnymi (mieszkaniami chronionymi) i zakupie lokali, wyższe (40%) – na tworzenie lokali w istniejącym zasobie (remonty i zmiana sposobu użytkowania), budowę noclegowni i domów dla bezdomnych w nowych budynkach oraz na pokrycie udziału w inwestycji realizowanej przez towarzystwo budownictwa społecznego polegającej na budowie nowego budynku, natomiast największe wsparcie (50%) – na tworzenie noclegowni i domów dla bezdomnych w istniejącym zasobie oraz na pokrycie udziału w inwestycji realizowanej przez



towarzystwo budownictwa społecznego polegającej na tworzeniu lokali w istniejącym zasobie (remonty i zmiana sposobu użytkowania).

Źródłem udzielanej pomocy jest Fundusz Dopłat zlokalizowany w Banku Gospodarstwa Krajowego. Podmioty uprawnione mają prawo ubiegania się o wsparcie dwukrotnie w roku kalendarzowym. W roku 2015 na finansowe wsparcie z budżetu państwa zaplanowana została kwota ok. 80 mln zł. Biorąc pod uwagę obserwowany wzrost planów inwestycyjnych gmin w obszarze budownictwa komunalnego/socjalnego, w porównaniu z ostatnimi edycjami programu, Minister Infrastruktury i Rozwoju zatwierdził propozycję zwiększenia puli środków Funduszu Dopłat przeznaczonej na finansowanie programu w 2015 r. o środki niewykorzystane w poprzednich edycjach, co pozwoliłoby podnieść w 2015 r. poziom dofinansowania gmin w ramach programu wsparcia z 80 mln zł do wysokości 126,9 mln zł.

Realizacja programu wsparcia samorządów gminnych w zakresie tworzenia lokali komunalnych i socjalnych, jak również instrumentu ukierunkowanego na wsparcie samorządów gminnych i organizacji pożytku publicznego w zakresie tworzenia noclegowni i domów dla bezdomnych, jest działaniem ciągłym.

Ad 2. Celem rządowego programu termomodernizacji i remontów jest poprawa stanu technicznego istniejących zasobów mieszkaniowych, z jednoczesnym zmniejszeniem zapotrzebowania na energię ciepłą. Cel ten jest realizowany poprzez dofinansowanie ze środków budżetu państwa Funduszu Termomodernizacji i Remontów, utworzonego w Banku Gospodarstwa Krajowego na podstawie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. z 2014 r. poz. 712).

Środki Funduszu są przeznaczone na refinansowanie części kosztów przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontowych w formie tzw. premii termomodernizacyjnej, premii remontowej oraz premii kompensacyjnej. W części związanej ze wspieraniem przedsięwzięć termomodernizacyjnych, program wspierania termomodernizacji i remontów stanowi kontynuację programu realizowanego od 1999 roku na podstawie ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych. Program ten został poszerzony o komponent remontowy, dotyczący najstarszych wielorodzinnych zasobów mieszkaniowych, oraz o komponent kompensacyjny, stanowiący instrument kompensowania strat, jakie ponieśli właściciele budynków z lokalami kwaterunkowymi w wyniku obowiązywania w okresie pomiędzy 12 listopada 1994 r. a 25 kwietnia 2005 r. systemu czynszu regulowanego.

Ponad 90% przedsięwzięć wspieranych w ramach programu dotyczy budynków wielorodzinnych. Przedmiotem pozostałych są budynki zbiorowego zamieszkania, budynki jednorodzinne, budynki służące do wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań publicznych, a także lokalne sieci ciepłownicze lub lokalne źródła ciepła.

Bezpośrednimi beneficjentami wsparcia publicznego przekazywanego na spłatę części kredytu zaciągniętego na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego lub przedsięwzięcia remontowego są właściciele nieruchomości. Ponieważ rezultatem tych przedsięwzięć jest znacząca poprawa stanu technicznego i charakterystyki energetycznej tych nieruchomości, poprawie ulegają warunki życia w budynkach będących przedmiotem tych przedsięwzięć, w tym w szczególności komfort cieplny. Istotnie spada również zużycie energii cieplnej, a w konsekwencji ulegają obniżeniu koszty jej zakupu. Gminy i zarządcy zasobów komunalnych są beneficjentami wsparcia udzielanego w formie premii termomodernizacyjnej, przekazywanej ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów z tytułu realizacji przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. W okresie 1999-2014 zostało przyznanych 29 tys. premii termomodernizacyjnych, z tytułu realizacji przedsięwzięć o wartości 10 miliardów złotych.

Zgodne z polityką mieszkaniową państwa i dokumentem „Główne problemy, cele i kierunki wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku”, przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 30 listopada 2010 r., jak również zgodnie z polityką finansową państwa (zasady konstruowania budżetu zadaniowego), oba ww. programy są ukierunkowane na realizację określonych, odmiennych celów, nie zaś na wspieranie wybranej grupy beneficjentów. Program realizowany na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. wspiera realizację przedsięwzięć w wyniku, których zostaną utworzone lokale mieszkalne / miejsca noclegowe (uwzględniający obowiązki samorządów gminnych w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnoty lokalnej). Program termomodernizacji i remontów wspiera z kolei realizację przedsięwzięć, w wyniku których nastąpi znacząca poprawa stanu technicznego istniejących zasobów mieszkaniowych, z jednoczesnym zmniejszeniem zapotrzebowania na energię ciepłą, dzięki czemu, w szczególności, ulegną poprawie warunki życia w budynkach mieszkalnych.

Uwzględniając powyższe, w odniesieniu do rekomendacji Najwyższej Izby Kontroli należy podkreślić, że istniejące instrumenty wsparcia budownictwa komunalnego oraz przedsięwzięć remontowych stanowią już obecnie podstawę do systemowego wspierania gestorów zasobów komunalnych.



Biorąc jednak pod uwagę fakt, że kompleksowy instrument wsparcia w tym zakresie jest również w opinii Ministerstwa optymalnym rozwiązaniem, uprzejmie informuję, że kwestie te są obecnie przedmiotem analiz prowadzonych przez Ministerstwo.

W odniesieniu do wniosku pkt 1 tiret trzeci, dotyczącego wprowadzenia zmian „w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych, w zakresie:

- doprecyzowania obowiązku i formy dokumentowania oraz załączania do ksiąg obiektów budowlanych wyników wszystkich dokonywanych przeglądów budynków i ich elementów,
- zobowiązania gmin do zatwierdzania planu remontów budynków komunalnych, sporządzanych przez zarządcę na podstawie rzetelnych i kompletnych protokołów kontroli okresowych oraz udokumentowanych przeglądów.”

należy wskazać, co następuje.

W odniesieniu do wniosku dotyczącego „doprecyzowania obowiązku i formy dokumentowania oraz załączania do ksiąg obiektów budowlanych wyników wszystkich dokonywanych przeglądów budynków i ich elementów” należy wskazać, że obowiązek przeprowadzania kontroli obiektów budowlanych oraz zakres tego obowiązku, wynikają z art. 62 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, z późn. zm.). Zgodnie zaś z art. 64 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane (w brzmieniu obowiązującym od dnia 9 marca 2015 r., nadanym przez ustawę z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków - Dz. U. poz. 1200) „protokoły z kontroli obiektu budowlanego, w tym protokoły z kontroli systemu ogrzewania i systemu klimatyzacji, o których mowa w art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków (Dz. U. poz. 1200), oceny i ekspertyzy dotyczące jego stanu technicznego, świadectwo charakterystyki energetycznej oraz dokumenty, o których mowa w art. 60, są dołączone do książki obiektu budowlanego.”. Ponadto w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych (Dz. U. Nr 74, poz. 836) uregulowano m.in. kwestie dotyczące sposobu oraz formy dokumentowania wyników przeprowadzanych kontroli poprzez np. wskazanie w § 4 ust. 4 zawartości protokołu oraz poprzez wskazanie (§ 4 ust. 3 i 5 oraz § 5) czynności, które powinny być podejmowane przez osobę dokonującą kontroli. Zgodnie zaś z art. 64 ust. 1 ustawy- Prawo budowlane „właściciel lub zarządcą jest obowiązany prowadzić dla każdego budynku oraz obiektu budowlanego niebędącego budynkiem, którego projekt jest objęty obowiązkiem sprawdzenia, o którym mowa w art. 20 ust. 2, książkę obiektu budowlanego, stanowiącą dokument przeznaczony do zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w okresie użytkowania obiektu budowlanego”. Należy przy tym wskazać, iż wzór książki obiektu oraz sposób jej prowadzenia zostały określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1134). Zgodnie z § 2 przedmiotowego rozporządzenia książka powinna być założona w dniu przekazania obiektu budowlanego do użytkowania i systematycznie prowadzona przez okres jego użytkowania, natomiast zgodnie z § 5 pkt 4 protokoły kontroli oraz badań określonych w art. 62 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo budowlane oraz przeprowadzonych remontów i przebudowy obiektu są objęte wpisem do książki obiektu. Wpisy do książki obiektu, zgodnie z § 6 ust. 1 powinny być dokonywane w dniu zaistnienia okoliczności, dla której jest wymagane dokonanie odpowiedniego wpisu. Ponadto należy zauważyć, iż zgodnie ze wzorem książki obiektu do jej zawartości należy również wykaz okresowych kontroli przeprowadzanych w obiekcie (tablica nr 4 i 5).

W związku z powyższym należy stwierdzić, że przepisy dotyczące obowiązku oraz formy dokumentowania oraz załączania do ksiąg obiektów budowlanych wyników wszystkich dokonywanych przeglądów budynków i ich elementów są jednoznaczne, spójne i wyczerpujące.

W odniesieniu zaś do drugiego wniosku dotyczącego zobowiązania gmin do zatwierdzania planu remontów budynków komunalnych, sporządzanych przez zarządcę na podstawie rzetelnych i kompletnych protokołów kontroli okresowych oraz udokumentowanych przeglądów, należy wskazać, że w powołanym wyżej rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych zawarto m.in. regulacje dotyczące planu robót remontowych (§ 7). Zgodnie z § 7 ust. 1 „dane zawarte w protokołach kontroli, o których mowa w § 4, powinny stanowić podstawę do sporządzenia zestawienia robót remontowych budynku”, przy czym zestawienie to powinno zawierać podział robót na roboty wskazane w ust. 2 tego przepisu, i jednocześnie stanowi ono podstawę do sporządzenia planu robót remontowych (ust. 3) przy uwzględnieniu zasad pierwszeństwa tych robót, określonych w ust. 4.



W tym miejscu należy podkreślić, iż nie jest możliwe wprowadzenie do przedmiotowego rozporządzenia przepisów nakładających obowiązki m.in. na gminy, albowiem regulacja taka wykracza poza materię przedmiotową omawianego aktu, jak również jest niedopuszczalna w świetle zasad demokratycznego państwa prawnego, albowiem regulacje dotyczące obowiązków nakładanych na poszczególne podmioty stanowią przedmiot regulacji ustawowej. Jednocześnie należy podkreślić, iż ewentualne regulacje dotyczące obowiązków gmin w przedmiotowym zakresie wykraczają poza materię szeroko pojętego prawa budowlanego. Zgodnie bowiem z art. 1 *ustawy – Prawo budowlane*, akt ten normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej (tj. organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz organów nadzoru budowlanego) w tych dziedzinach. Kwestie dotyczące obowiązków właścicieli oraz zarządców obiektów budowlanych zostały omówione we wstępnej części niniejszego pisma, przy czym dodatkowo można wskazać, iż obowiązki właściciela i zarządcy w zakresie utrzymywania i użytkowania obiektów budowlanych są określone w art. 61 *ustawy – Prawo budowlane*.

Należy również podkreślić, iż *ustawa – Prawo budowlane* jest aktem o charakterze systemowym dotyczącym procesu inwestycyjno-budowlanego, w związku z czym nie jest możliwe ani zasadne tworzenie w jej ramach norm typizujących obowiązki podmiotów procesu inwestycyjno-budowlanego w zależności od rodzaju podmiotu będącego właścicielem obiektu budowlanego.

Ponadto należy również wskazać na regulacje zawarte m.in. w art. 25 ust. 1 i 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 3 i 4 *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. z 2014 r. poz. 518, z późn. zm.), zgodnie z którymi gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości polega m.in. na sporządzaniu planów wykorzystania zasobów oraz zabezpieczania nieruchomości przed uszkodzeniem i zniszczeniem. Zgodnie zaś z art. 7 ust. 1 pkt 1 i pkt 7 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2013 r. poz. 594) do zadań własnych gminy należą m.in. sprawy gospodarki nieruchomościami oraz gminnego budownictwa mieszkaniowego.

Mając powyższe na uwadze należy podkreślić, iż materia dotycząca obowiązków gmin w zakresie sposobu gospodarowania nieruchomościami nie należy do zakresu przedmiotowego regulacji prawa budowlanego sensu largo.

Ponadto należy wskazać, że zgodnie z ustaleniami zawartymi w przedmiotowej *Informacji*, NIK wskazuje co następuje:

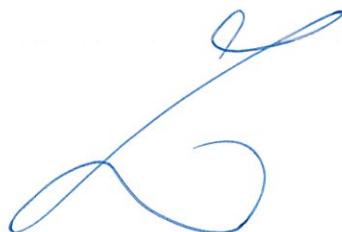
- 1) „W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, zarządcy nie podejmowali skutecznych działań dla zahamowania procesu dekapitalizacji najstarszych budynków komunalnych, a także dla poprawy warunków życia w tych budynkach”- pkt 2.1, str. 9, pierwszy akapit;
- 2) „Stały niedobór środków na przeprowadzanie remontów i modernizację budynków, powodował pogarszanie ich stanu technicznego, co w konsekwencji prowadziło do rezygnacji z przeprowadzania remontów i konieczność podejmowania decyzji o ich wyłączeniu z użytkowania poprzez rozbiórkę lub sprzedaż zdekapitalizowanych obiektów z zasobu mieszkaniowego gmin.”- pkt 2.1, str. 9, akapit drugi, zdanie trzecie;
- 3) „Podmioty, którym gminy powierzyły zarządzanie zasobem budynków komunalnych, w tym budynków najstarszych, nie wywiązywały się w pełni z przyjętych zadań i nie realizowały niektórych obowiązków w zakresie prawidłowego utrzymania budynków w należyтым stanie technicznym i bezpiecznego ich użytkowania”- pkt 2.1, str. 9, akapit pierwszy, zdanie pierwsze;
- 4) „Ponadto, plany remontowe nie były sporządzane na podstawie zaleceń zawartych w protokołach z kontroli okresowych budynków, co stanowiło naruszenie postanowień rozporządzenia w sprawie użytkowania budynków. Dodatkowo, protokoły z okresowych kontroli stanu technicznego obiektów nie zawierały niektórych wymaganych prawem danych nie pozwalając na rzetelne określenie stanu technicznego budynków.”- pkt. 2.1, str. 9, akapit piąty, zdanie trzecie i czwarte;
- 5) „Spośród 21 skontrolowanych zarządców, u 17 (ok. 81%) kontrole roczne lub pięcioletnie nie były przeprowadzone lub były przeprowadzone ze zwłoką w stosunku do terminów określonych w ustawie lub rozporządzeniach wykonawczych. W protokołach okresowych kontroli rocznych stanu technicznego budynków oraz przewodów kominowych, nie ujęto pełnego zakresu wymaganych prawem danych, nie sprawdzano również wykonania zaleceń z poprzednich kontroli. Nie dokumentowano ustaleń, z przeprowadzanych zgodnie z § 4 ust. 6 rozporządzenia w sprawie użytkowania budynków, przeglądów roboczych przygotowania do okresu zimowego budynku oraz przeglądów pomieszczeń wspólnych i urządzeń będących wyposażeniem budynku stanowiących, zdaniem NIK, podstawę do sporządzenia zestawienia robót remontowych.”- pkt 2.1, ppkt 2, str. 10;



- 6) „Nie sporządzano, na podstawie danych zawartych w protokołach, zestawienia robót remontowych zgodnie z postanowieniami § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie użytkowania budynków.”- pkt. 2.1, ppkt 3, str. 10-11, zdanie trzecie;
- 7) „Brak zainteresowania ze strony gmin wywiązywaniem się przez zarządców z obowiązków wynikających z zawartych umów, mógł zdaniem NIK przyczynić się do powstania, stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości w obszarze przeprowadzania okresowych przeglądów i rzetelnego ustalania stanu technicznego najstarszych budynków komunalnych”- pkt 2.1, ppkt 5, str. 11, zdanie trzecie;
- 8) „Zdaniem NIK, w celu poprawy stanu technicznego zasobu komunalnego i zapobieganiu dalszej dekapitalizacji, niezbędne jest wprowadzenie krajowego systemu monitorowania potrzeb w zakresie remontów, modernizacji o odtworzenia zasobu. W ocenie NIK, wskazane jest również, wypracowanie mechanizmu wsparcia finansowego gmin w tym zakresie.”- pkt 2.2, str. 12, akapit czwarty;
- 9) „W okresie objętym kontrolą, żaden ze skontrolowanych podmiotów, nie wywiązywał się w pełni z obowiązków wynikających z przepisów ustawy Prawo budowlane, dotyczyło to szczególnie prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych oraz wykonywania kontroli stanu technicznego budynków.”- pkt 3.2.2, str. 19, akapit drugi, zdanie pierwsze;
- 10) „NIK zwraca uwagę na potrzebę podjęcia przez zarządców, niezbędnych działań, w celu dostosowania sposobu prowadzenia książki obiektu budowlanego do zgodnego z zasadami określonymi w rozporządzeniu w sprawie książki obiektu.”- pkt 3.2.2, str. 20, akapit pierwszy;
- 11) „Zdaniem NIK, wskazane przez zarządców problemy związane z wykonaniem kontroli okresowych, wynikają ze złej organizacji pracy i nie zwalniają zarządców z obowiązku ich wykonania w terminach określonych przepisami prawa.”- pkt 3.2.2, str. 21, przedostatni akapit;
- 12) „Zdaniem NIK, brak w protokołach kontroli okresowych informacji o rozmiarach zużycia lub uszkodzenia elementów budynków, wymaganych regulacjami zawartymi w rozporządzeniu o warunkach użytkowania budynków, w szczególności w przypadku elementów zakwalifikowanych do naprawy lub remontu, stwarza ryzyko funkcjonowania niejasnych zasad dokonywania wskazań obiektów do remontów i modernizacji. Ponadto, może mieć wpływ na określanie kolejności podejmowanych inwestycji służących poprawie stanu i wyposażenia budynków, według nieobiektywnych zasad.”- pkt 3.2.2, str. 22, akapit drugi;
- 13) „Zdaniem NIK, terminowe i pełne, tj. gwarantujące zawarcie wymaganych informacji w sposób wyczerpujący, przeprowadzanie przeglądów oraz prowadzenie ksiąg obiektów budowlanych, służy prawidłowemu dokonaniu oceny stanu technicznego budynków. Wobec wielu nieprawidłowości w tym zakresie, NIK stwierdza, że w poszczególnych latach badanego okresu, większość skontrolowanych podmiotów zarządzających budynkami komunalnymi, dokonywała oceny stanu technicznego najstarszych budynków na podstawie nierzetelnie prowadzonych i dokumentowanych przeglądów okresowych, co w opinii NIK dało niepełny obraz rzeczywistego stanu technicznego zasobu najstarszych budynków komunalnych.”- pkt 3.2.2, str. 24, przedostatni akapit;
- 14) „Zdaniem NIK, jedynie kompletne protokoły, sporządzane dla każdej nieruchomości, mogą stanowić podstawowe źródło danych o rzeczywistych potrzebach remontowych całego zasobu oraz mogą być punktem wyjścia do sporządzenia rzetelnych planów remontowych wynikających z podziału robót remontowych na naprawy bieżące i naprawy główne.”- pkt 3.2.2, str. 24, ostatni akapit, zdanie drugie;
- 15) „(...) organy gminy nie sprawowały właściwego nadzoru nad zarządcami budynków komunalnych. Tylko w jednym, spośród 21 skontrolowanych podmiotów, gmina jako właściciel przeprowadziła kontrolę w zakresie wywiązywania się z obowiązków wynikających z ustawy Prawo budowlane.”- pkt 3.2.5, str. 35, akapit pierwszy, zdanie drugie.

W świetle powyższych ustaleń NIK należy stwierdzić, iż wnioski skierowane do Ministra Infrastruktury i Rozwoju, zawarte w pkt 1 tiret trzecie (str. 13), nie znajdują odzwierciedlenia w dokonanych ustaleniach, a co za tym idzie nie można zgodzić z się z twierdzeniem, iż niezbędne jest dokonanie zmian prawnych we wskazanym obszarze, albowiem przyczyną złego stanu budynków komunalnych nie jest niewystarczający zakres uregulowań prawnych, a niedopełnianie obowiązków zawartych w obowiązujących, spójnych i kompletnych przepisach obowiązującego prawa.

W związku z powyższym oraz w świetle wniosków pokontrolnych skierowanych do podmiotów, których dotyczyła kontrola dotyczących m.in. zagwarantowania przestrzegania prawa oraz rzetelności i terminowości przeprowadzania kontroli, należy wskazać, że wniosek NIK zawarty w pkt 1 tiret trzecie (str. 13) Informacji nie może zostać zrealizowany z uwagi na jego bezprzedmiotowość.



*Przewodniczący*

*KZ.* 

MINISTER  
z up.  
Waldemar Stugocki  
Sekretarz Stanu





PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KIN-4101-002-00/2014  
Nr ewid.:1/2015/P/14/031/KIN

Warszawa, dnia 14 maja 2015 r.

## Opinia

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Infrastruktury i Rozwoju  
przedstawionej do Informacji o wynikach kontroli gospodarowania zasobami najstarszych budynków  
komunalnych.

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.) przedstawiam poniższą opinię do stanowiska Ministra Infrastruktury i Rozwoju, zawartego w piśmie nr DK.II.0810.17.2015.MB.1 z dnia 15 kwietnia 2015 r.

Minister Infrastruktury i Rozwoju, odnosząc się do wniosku NIK, dotyczącego stworzenia kompleksowego, instrumentu finansowego służącego modernizacji najstarszego zasobu budynków komunalnych, nie podważył istoty ustaleń kontrolnych ani zasadności realizacji tego wniosku, wyrażając opinię, że cytat: „(...) kompleksowy instrument w tym zakresie jest optymalnym rozwiązaniem i zagadnienia te są przedmiotem analiz prowadzonych przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju”. Jednocześnie, Minister wskazał, że obecnie funkcjonujący system tworzą: program wsparcia budownictwa socjalnego i program termomodernizacji i remontów.

Najwyższa Izba Kontroli, zwraca jednak uwagę, że kwota zrealizowanych wydatków związanych z ww. programami jest niższa od rzeczywistych potrzeb gmin w tym zakresie. Jak wykazała kontrola, tylko na obszarze skontrolowanych 20 gmin, w okresie objętym kontrolą, na modernizację i remonty brakowało ok. 1 mld zł.

Minister nie zajął stanowiska odnośnie stworzenia jednolitego systemu, określania na poziomie krajowym, rzeczywistych potrzeb remontowych w segmencie najstarszych budynków komunalnych. Zdaniem NIK, brak narzędzi pozwalających na agregację danych ze wszystkich gmin, w celu oszacowania skali potrzeb remontowych, utrudnia podejmowanie efektywnych działań zmierzających do przeciwdziałania dalszej dekapitalizacji zasobu mieszkaniowego. W opinii NIK, posiadanie przez Ministra wiedzy o skali potrzeb remontowych, przyczyni się do wypracowania systemowych rozwiązań i regulacji służących rozwiązaniu tego problemu.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Ministra, w którym stwierdził, że przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych<sup>1</sup>, w zakresie dokumentowania oraz załączania do ksiąg obiektów budowlanych wyników wszystkich dokonywanych przeglądów budynków i ich elementów, są jednoznaczne, spójne i wyczerpujące. NIK zwraca uwagę, że dla przeglądów wykonywanych zgodnie z §4 ust 6 i §10 ust.1 ww. rozporządzenia, nie określono formy dokumentowania zarówno ich przeprowadzenia jak i wyników.

W kontroli stwierdzono, że w prawie 70% skontrolowanych jednostek nie przeprowadzało lub nie dokumentowało przeglądów, określonych w ww. paragrafach rozporządzenia, traktując je jako przeglądy robocze.

W opinii NIK, dla zapewnienia pełnej wiedzy o stanie technicznym budynku, wyniki kontroli przeprowadzonych na podstawie §4 ust 6 i §10 ust. 1, winny być dokumentowane i dołączane do ksiąg obiektów budowlanych.

Wniosek dotyczący obowiązku zatwierdzania przez gminy planu remontów budynków komunalnych, sporządzanych na podstawie rzetelnych i kompletnych protokołów kontroli okresowych oraz udokumentowanych przeglądów, zdaniem NIK nie wykracza poza materię istniejących już regulacji zawartych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych. Wniosek NIK, ma na celu doprecyzowanie regulacji zawartych w §7 ww. rozporządzenia, zapewniając rzetelności sporządzanych zestawień robót remontowych budynków.

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 74, poz. 836 ze zm.