



LRZ.430.3.2022

Nr ewid. 121/2022/P/22/078/LRZ

Informacja o wynikach kontroli

**DZIAŁANIA GMIN
NA RZECZ POPRAWY STANU TECHNICZNEGO BUDYNKÓW
Z MIESZKANIAM I O WARUNKACH SUBSTANDARDOWYCH**

DELEGATURA W RZESZOWIE

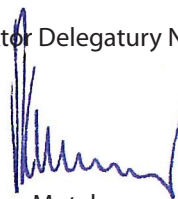
MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Działania gmin na rzecz poprawy stanu technicznego budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych

Dyrektor Delegatury NIK w Rzeszowie



Wiesław Motyka

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 13.12.2022

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

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	6
2. OCENA OGÓLNA	9
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	10
4. WNIOSKI	19
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	20
5.1. Rozwiązania organizacyjne w zakresie realizacji zadań dotyczących budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych	20
5.2. Realizacja obowiązków w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i polepszenia stanu technicznego budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych	27
5.3. Planowanie, finansowanie i realizacja działań związanych z gospodarowaniem i utrzymaniem budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych	46
6. ZAŁĄCZNIKI	63
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	63
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	68
6.3. Wybrane budynki i mieszkania o warunkach substandardowych	75
6.4. Wykaz raportów i opracowań	82
6.5. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	83
6.6. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	85

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego;
GUS	Główny Urząd Statystyczny;
mieszkania o warunkach substandardowych (mieszkania substandardowe)	takie, które charakteryzują się złym stanem technicznym, niedostatecznym wyposażeniem w instalacje oraz takie, w których mieszka zbyt dużo osób; Substandardowe warunki mieszkaniowe (według opracowań własnych GUS) klasyfikowane są w trzech kategoriach: 1. kategoria pierwsza wyodrębniona ze względu na zły stan techniczny budynku, do której zalicza się: – mieszkania w budynkach wybudowanych przed rokiem 1979, z 1 mieszkaniem i 1 izbą; – mieszkania w budynkach wybudowanych przed rokiem 1945, bez kanalizacji; – mieszkania w budynkach wybudowanych przed rokiem 1971, bez wodociągu; 2. kategoria druga wyodrębniona ze względu na niedostateczne wyposażenie mieszkań w instalacje – obejmuje mieszkania bez ustępu, ale z wodociągiem oraz mieszkania bez ustępu i bez wodociągu, znajdujące się w budynkach niezaliczonych do pierwszej kategorii; 3. kategoria trzecia wyodrębniona ze względu na nadmierne zaludnienie – obejmuje mieszkania, w których na jeden pokój przypadało trzy i więcej osób, niezaliczone do kategorii pierwszej i drugiej¹;
mieszkaniowy zasób gminy	lokale służące do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, stanowiące własność gminy lub jednoosobowych spółek gminnych, którym gmina powierzyła realizację zadania własnego w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, z wyjątkiem społecznych inicjatyw mieszkaniowych, oraz lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów ² ;
NPM	Narodowy Program Mieszkaniowy – dokument strategiczno-programowy, wyznaczający główne kierunki realizacji polityki mieszkaniowej państwa w perspektywie do 2030 r., przyjęty uchwałą nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego ³ ;
PINB	powiatowy inspektor nadzoru budowlanego;
PPIS	państwowy powiatowy inspektor sanitarny;
PSP	Państwowa Straż Pożarna;
Prawo budowlane	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. <i>Prawo budowlane</i> ⁴ ;
rewitalizacja	proces realizowany według przepisów ustawy z dnia 9 października 2015 r. <i>o rewitalizacji</i> ⁵ na podstawie gminnego programu rewitalizacji (GPR) albo przyjętego w innym trybie tzw. lokalnego programu rewitalizacji (LPR);
rozporządzenie w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych	rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. <i>w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych</i> ⁶ ;

¹ Por. <https://stat.gov.pl/metainformacje/sloownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/1145,pojecie.html> [dostęp 5 września 2020 r.].

² Por. art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy *o mieszkaniowym zasobie gminy*.

³ <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/narodowy-program-mieszkaniowy>.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 485.

⁶ Dz. U. Nr 74, poz. 836, ze zm.

RPO	Regionalny Program Operacyjny na lata 2014–2020;
ustawa o mieszkaniowym zasobie gminy	ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. <i>o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego</i> ⁷ ;
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. <i>o Najwyższej Izbie Kontroli</i> ⁸ ;
wieloletni program	wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy – dokument uchwalany przez radę gminy na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy <i>o mieszkaniowym zasobie gminy</i> ;
WFOŚiGW	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 172, ze zm.
⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działania gmin podejmowane w celu poprawy stanu technicznego i bezpieczeństwa eksploatacji budynków z mieszkaniem o warunkach substandardowych były prawidłowe?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy funkcjonujące rozwiązania organizacyjne zapewniały realizację wymaganych zadań wobec budynków komunalnych z mieszkaniem o warunkach substandardowych?
2. Czy rzetelnie i zgodnie z przepisami realizowano zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa oraz polepszenia stanu technicznego budynków komunalnych z mieszkaniem o warunkach substandardowych?
3. Czy przyjęte rozwiązania w zakresie planowania, finansowania i realizacji działań zapewniały prawidłowe gospodarowanie zasobem budynków komunalnych z mieszkaniem o warunkach substandardowych?

Jednostki kontrolowane

urzędy gmin z województw: dolnośląskiego, łódzkiego, podkarpackiego, śląskiego i zachodniopomorskiego (po cztery w każdym województwie) oraz zarządcy budynków komunalnych (jeżeli zadania w kontrolowanym zakresie powierzono takim podmiotom – łącznie 17 takich jednostek)

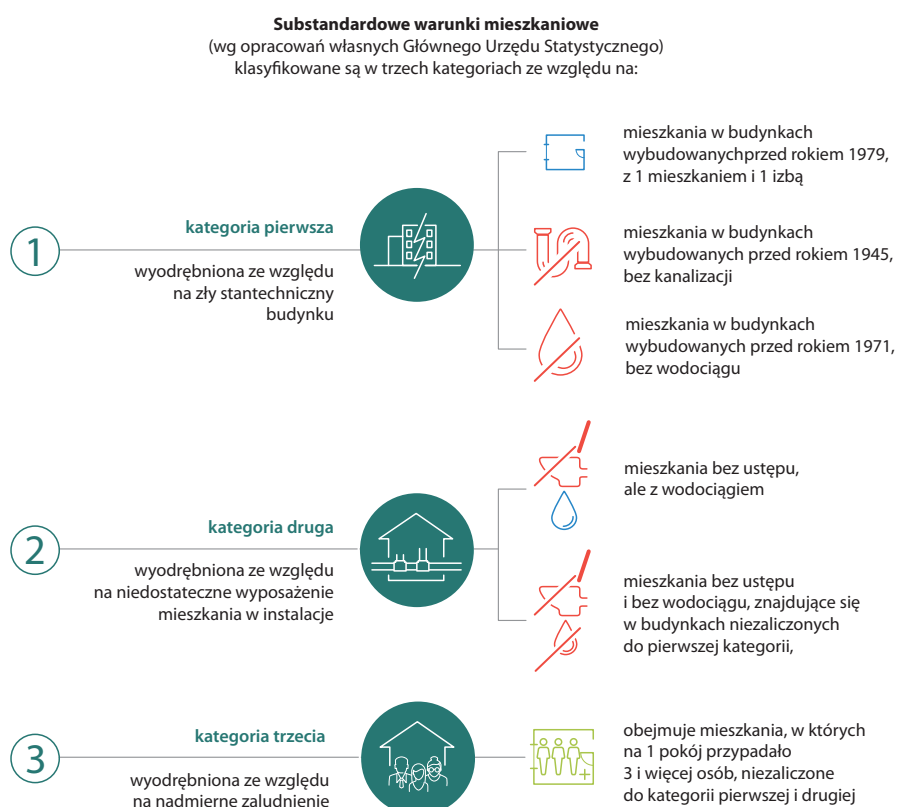
Okres objęty kontrolą
2019–2021

Dostępność odpowiedniej jakości zasobów mieszkaniowych wpływa na zaspokojenie najbardziej podstawowych potrzeb człowieka. Wprawdzie od początku transformacji społeczno-gospodarczej w Polsce nastąpiły znaczące zmiany sytuacji mieszkaniowej, jednak nadal wymaga ona poprawy. Potwierdzają to także wyniki kontroli NIK, w których wykazano problemy i nieprawidłowości związane z zaspokajaniem przez gminy potrzeb mieszkaniowych oraz utrzymaniem właściwego stanu budynków komunalnych. Kwestie te nabierają szczególnego znaczenia w przypadku obiektów znajdujących się w najgorszym stanie technicznym. Do takich zaliczają się budynki z mieszkaniem o warunkach substandardowych. Warunki te klasyfikowane są w trzech kategoriach, wyodrębnionych z uwagi na zły stan techniczny, niedostateczne wyposażenie oraz nadmierne zaludnienie.

Infografika nr 1

Substandardowe warunki mieszkaniowe

Mieszkania o warunkach substandardowych – charakteryzują się złym stanem technicznym, niedostatecznym wyposażeniem w instalacje oraz takie, w których mieszka zbyt dużo osób.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie definicji z opracowań GUS.

Dane dotyczące mieszkań o warunkach substandardowych są przedmiotem badań GUS podczas spisów powszechnych ludności i mieszkań. Wyniki spisu z 2021 r. nie zostały jeszcze opublikowane w pełnym zakresie. Ostatnie pełne dane pochodzą zatem z Narodowego Spisu Powszechnego z roku 2011 (NSP 2011)⁹. Według tego spisu około 1,3 mln mieszkań, czyli 10,6%

⁹ Opublikowane np. w opracowaniu *Mieszkania. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań*, Warszawa 2013 r. GUS Departament Handlu i Usług.

ogółu, w których zamieszkiwało 5,36 mln osób (14,1% społeczeństwa) należało do mieszkań substandardowych. To znacząca poprawa w stosunku do roku 2002, gdy wykazano 1,8 mln takich mieszkań (15,9% ogółu), zamieszkiwanych przez 6,48 mln osób (17,1% społeczeństwa). Mimo braku szczegółowych danych można założyć, że również na przestrzeni lat 2011–2021 nastąpiła dalsza poprawa sytuacji. Pośrednio wskazują na to badania Narodowego Spisu Powszechnego z roku 2021 (NSP 2021). Według jego wstępnych wyników, liczba mieszkań i budynków wyposażonych w poszczególne instalacje i urządzenia techniczne (wodociąg, kanalizacja, centralne ogrzewanie, ustęp i łazienka) zwiększyła się w porównaniu z wynikami uzyskanymi w NSP 2011. Według tych danych, w 2021 r. w wodociąg wyposażonych było 97,1% ogółu mieszkań i w porównaniu z NSP 2011 liczba ta wzrosła o prawie 15%. Zwiększyła się również liczba mieszkań z łazienką (o 19,4%) oraz z ustępem spłukiwanym wodą bieżącą (o 16,2%), a ich udziały w ogóle mieszkań wyniosły po 94,8%. O 19,6% więcej niż w 2011 r. było mieszkań wyposażonych w centralne ogrzewanie. Według GUS, poprawa była efektem inwestycji gmin w rozwój infrastruktury technicznej sieci, przeprowadzonych remontów celem podniesienia standardu zamieszkania najstarszych zasobów, jak i znacznej liczby dobrze wyposażonych budynków i mieszkań oddawanych do użytku¹⁰.

Występująca poprawa nie zmienia jednak faktu, że **zarówno liczba, jak i eksploatacja mieszkań substandardowych nadal stanowi jeden z najważniejszych problemów mieszkaniowych w Polsce**. NIK w opublikowanej w roku 2020 informacji o wynikach kontroli dotyczącej zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach¹¹, przywołała dane, według których około 10% Polaków w kraju zamieszkiwało lokale przedludnione i w złym stanie technicznym. Wskaźnik deprywacji¹² plasował Polskę na piątym miejscu od końca w Europie. Zgodnie z Europejską Typologią Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS, zamieszkiwanie w warunkach substandardowych, należy do przejawów zjawiska, jakim jest wykluczenie mieszkaniowe¹³. Między innymi dlatego też zamieszkiwanie w takich warunkach zalicza się także do tzw. ukrytej bezdomności.

W NPM określono Cel 3 *Poprawa warunków mieszkaniowych społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie efektywności energetycznej*, dla którego przyjęto miernik *Zmniejszenie liczby osób mieszkających w warunkach substandardowych*. W ramach wskaźnika przyjęto, że docelowo do 2030 roku liczba osób mieszkających w warunkach substandardowych powinna obniżyć się o 2 mln, tj. do 3,3 mln.

¹⁰ Wyposażenie mieszkań i budynków w instalacje i urządzenia techniczne – wyniki wstępne NSP 2021, 30 czerwca 2022 r. Informacje sygnałne GUS.

¹¹ Informacja o wynikach kontroli *Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach* (KIN.430.015.2019, nr ewid. 16/2020/P/19/033/KIN).

¹² Wskaźnik deprywacji materialnej to używany w wielu krajach wskaźnik niemożności zaspokojenia pewnych podstawowych potrzeb dostosowanych do europejskich warunków życia.

¹³ Por. D. Sikora-Fendandez, *Deprywacja mieszkaniowa w Polsce na podstawie wybranych czynników*, Space-Society-Ekonomy, nr 26/2018 s. 106–107.

Utrzymanie należytego stanu technicznego obiektu budowlanego jest obowiązkiem właściciela określonym w *Prawie budowlanym*. Nieodpowiedni stan techniczny może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi oraz bezpieczeństwu mienia. Dotyczy to w szczególności budynków, w których znajdują się mieszkania substandardowe. Poprawa takiej sytuacji wymaga oczywiście znacznych nakładów finansowych, na ogół przekraczających możliwości danej gminy.

2. OCENA OGÓLNA

Spośród skontrolowanych 20 gmin tylko 10 podejmowało działania wpływające na poprawę stanu technicznego lub standardu użytkowania budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych. Działania te były wykonywane jedynie wobec nielicznych spośród wszystkich takich budynków posiadanych przez gminy. W pozostałych gminach realizowane zadania sprowadzały się do bieżących prac dotyczących utrzymania budynków lub drobnych remontów. W co trzeciej gminie środki finansowe przeznaczone na eksploatację takich budynków były nieadekwatne do występujących potrzeb lub wielokrotnie niższe od kwot zgłaszanych przez zarządców. Skutkiem tego, nie zapewniono utrzymania niektórych obiektów w stanie niepogorszonym. Stwierdzone w kontroli nieprawidłowości i problemy w zarządzaniu takimi obiektami wynikały nie tylko z ograniczonych możliwości finansowych gmin, ale również nierzetelnego planowania zadań.

Wprawdzie przyjęte w skontrolowanych gminach rozwiązania organizacyjne umożliwiały wykonywanie wszystkich zadań z zakresu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, to jednak w praktyce nie zapewniono pełnej, rzetelnej i terminowej realizacji obowiązków dotyczących budynków, w których znajdowały się mieszkania o warunkach substandardowych. Wynikało to m.in. z niewłaściwie sprawowanego nadzoru nad wykonywaniem tych obowiązków przez zarządców, odpowiedzialnych za utrzymanie takich budynków. Skutkowało to w szczególności nierealizowaniem wszystkich zadań lub nierzetelnym dokumentowaniem wykonywanych czynności w zakresie określonym w przepisach *Prawa budowlanego* i aktach wykonawczych.

Przyjęte zasady i sposób finansowania zadań dotyczących budynków, w których znajdowały się mieszkania o warunkach substandardowych, nie zapewniły prawidłowego gospodarowania tym zasobem. Wynikało to z jednej strony z ograniczonych możliwości finansowych, a z drugiej z nieprawidłowości w planowaniu środków.

Nieprzeprowadzenie wszystkich wymaganych kontroli okresowych lub sporządzanie nierzetelnych protokołów z kontroli, było nie tylko niezgodne z przepisami. Powodowało to również, że zestawienia i plany robót remontowych w prawie wszystkich gminach nie stanowiły właściwej podstawy do opracowania założeń dalszych działań i ich wykonywania. W efekcie nie realizowano znacznej części zaleceń wynikającej z takich kontroli, decyzji organów nadzoru budowlanego lub zadań ujętych w wieloletnich programach gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy. Liczne zaniedbania w zakresie bezpieczeństwa przeciwpożarowego wykazały również kontrole staży pożarnej.

Co piąta skontrolowana gmina nie posiadała wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy dla całego okresu objętego kontrolą. W ocenie NIK, brak tego kluczowego dokumentu utrudniał działania związane z utrzymaniem budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych.

Działania gmin w celu poprawy stanu technicznego i bezpieczeństwa eksploatacji budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych nie były prawidłowe

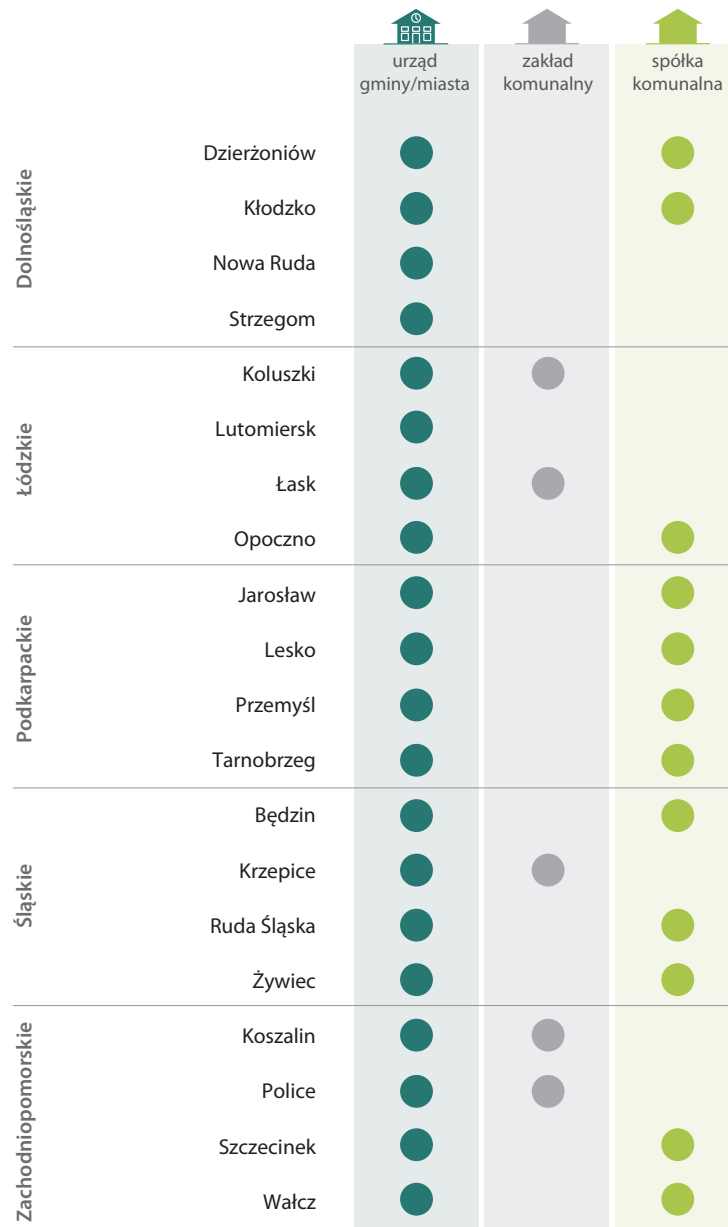
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Funkcjonujące
rozwiązania
organizacyjne skutkujące
brakiem realizacji części
obowiązkowych zadań

Przyjęte w skontrolowanych gminach rozwiązania organizacyjne powinny zapewnić pełne wykonywanie zadań z zakresu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Zarządzanie, administrowanie lub gospodarowanie budynkami komunalnymi, w których znajdowały się mieszkania o warunkach substandardowych powierzono właściwym pracownikom urzędów lub przekazano do realizacji zarządom – zakładom budżetowym albo gminnym spółkom komunalnym. Wykonywanie obowiązkowych kontroli okresowych w zakresie stanu technicznego budynków, instalacji elektrycznych i piorunochronnych, gazowych lub przewodów kominowych zlecano również do wykonania podmiotom zewnętrznym. [str. 20–21]

Infografika nr 2

Jednostki objęte kontrolą realizujące zadania związane z zarządzaniem, administrowaniem lub gospodarowaniem budynkami komunalnymi



Źródło: opracowanie własne NIK.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W rzeczywistości, funkcjonujące w skontrolowanych jednostkach rozwiązania organizacyjne, nie zapewniły pełnej, rzetelnej i terminowej realizacji wszystkich obowiązków w zakresie mienia komunalnego, obejmującego budynki, w których znajdowały się mieszkania o warunkach substandardowych. W dwóch urzędach gmin obsada kadrowa do realizacji takich zadań była niewystarczająca. W trzynastu gminach (w urzędach gmin lub u zarządców) nie zabezpieczono w pełni osób posiadających stosowne uprawnienia lub kwalifikacje do wykonywania obowiązkowych kontroli okresowych rocznych lub pięcioletnich¹⁴. W konsekwencji, we wszystkich skontrolowanych gminach odnotowano nieprawidłowości w wykonywaniu obowiązków wynikających z przepisów *Prawa budowlanego*.

W sześciu gminach, w 17 budynkach, w których znajdowały się mieszkania o warunkach substandardowych stwierdzono bezpośrednie niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo powstania znacznej szkody w mieniu. W przypadku dwóch gmin w związku ze złym stanem technicznym lub sanitarnym czterech budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych, zlecono wykonanie kontroli właściwym podmiotom¹⁵. [str. 20–24, 33–36]

Zdjęcia nr 1–2

Budynek przy ul. Bieszczadzkiej w Lesku – w złym stanie technicznym, niezabezpieczony przed dostępem osób trzecich.



Źródło: materiały własne NIK.

W zdecydowanej większości skontrolowanych gmin w niewłaściwy sposób sprawowano nadzór w zakresie zadań związanych z administrowaniem, zarządzaniem, gospodarowaniem zasobem budynków komunalnych, w których znajdowały się mieszkania o warunkach substandardowych. Analiza składanych sprawozdań, informacji czy dokumentów w zakresie planowania i ponoszenia wydatków przez podmioty zarządzające zasobem budynków komunalnych lub fakt posiadania przedstawiciela gminy w radzie nadzorczej – w przypadku spółek komunalnych – wyczerpywały w zasadzie aktywność skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego w sprawowaniu nadzoru nad podmiotami, którym powierzono zarządzanie komunalnym majątkiem. Jedynie w co czwartej skontrolowanej gminie prowadzono kontrole związane z tematyką mieszkaniowej gospodarki komunalnej, a tylko w trzech z nich badano sposób realizacji wybranych zadań wynikających z przepisów *Prawa budowlanego*. W ocenie NIK,

**Nieskuteczny,
niepełny, nierzetelny
nadzór**

¹⁴ Poprzez zatrudnienie pracowników lub zlecenie zadań na zewnątrz.

¹⁵ W trybie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK kontrole zlecono właściwym miejscowo PINB oraz PPIS.

taki sposób sprawowania nadzoru nie zapewniał uzyskania rzetelnej i pełnej informacji w zakresie wywiązywania się z powierzonych zadań, a tym samym podjęcia niezbędnych działań celem wyegzekwowania pełnej realizacji wszystkich powierzonych obowiązków. Skala i rodzaj wykazanych w toku kontroli nieprawidłowości w tym zakresie, wskazywały na brak skuteczności dotychczasowo stosowanej przez gminy formy i sposobu nadzoru nad realizacją przekazanych do wykonania zadań. Zaledwie w trzech skontrolowanych gminach, zastosowane w ramach sprawowanego nadzoru narzędzia, NIK uznała za wystarczające.

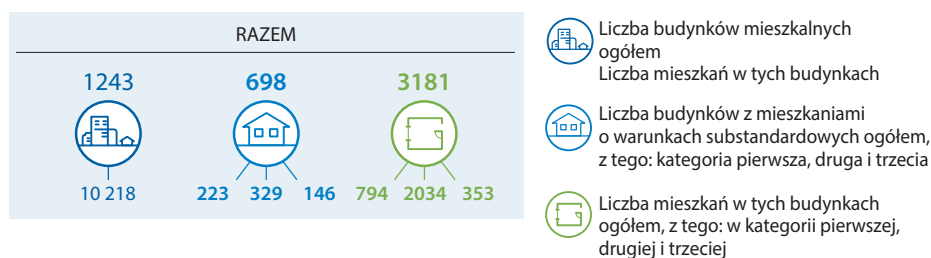
NIK zwraca uwagę na konieczność dołożenia starań, w efekcie których zorganizowany zostanie sprawny system nadzoru. Oprócz przypisania regulaminowych zadań w ramach struktury organizacyjnej jednostki oraz zakresów czynności dla poszczególnych pracowników niezbędne jest również określenie w tym zakresie szczegółowych, najlepiej pisemnych zasad, tak aby nadzór można było prowadzić w sposób systematyczny, uporządkowany, z jasno i precyzyjnie określonymi działaniami. Tylko takie podejście ma szansę zapewnić, że stosowany w praktyce ogół czynności w ramach kontroli zarządczej umożliwi osiągnięcie jej celów. Zasadnym jest również, aby w celu tworzenia, oceny i doskonalenia systemów kontroli zarządczej, skorzystać z – opracowanych przez Ministra Finansów – standardów kontroli zarządczej¹⁶. [str. 25–26]

Problemy wynikające z wieku i stanu technicznego budynków

Według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r., skontrolowane podmioty zarządzały 698 budynkami¹⁷, w których znajdowało się 3181 mieszkań o warunkach substandardowych. W tej liczbie aż 4/5 stanowiły najstarsze budynki powstałe przed 1945 r. Należy przy tym wskazać, że liczba takich budynków w skontrolowanych gminach stanowiła ponad połowę ich zasobu, a niemal co trzecie mieszkanie miało warunki substandardowe. W latach 2019–2021 w poszczególnych gminach liczba takich budynków ulegała tylko nieznacznym zmianom. Na koniec badanego okresu w połowie kontrolowanych gmin zmniejszyła się, ale tylko w trzech z nich w każdym roku badanego okresu ubywało zaledwie od jednego do kilku takich budynków. [str. 27–33]

Infografika nr 3

Liczba budynków i mieszkań w skontrolowanych gminach ogółem, w tym takich, w których znajdowały się mieszkania o warunkach substandardowych, z uwzględnieniem kategorii, według stanu na koniec 2021 r.



Źródło: opracowanie własne NIK.

¹⁶ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84).

¹⁷ Stanowiącymi 100% własności gmin.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Stan techniczny tego zasobu był zróżnicowany, przy czym aż ponad 2/5 z nich wymagało przeprowadzenia przynajmniej częściowych remontów. Stopień zużycia kolejnych 30% budynków wskazywał na to, że niezbędne były kompleksowe, kapitalne remonty lub wymiana poszczególnych elementów. W przypadku 42 budynków stopień ich zużycia był na tyle wysoki, że ich eksploatacja mogła stwarzać zagrożenie. Z tego względu część z nich była niezamieszkała, prowadzono wykwaterowanie lokatorów w związku z wyłączaniem ich z użytkowania lub gruntowne remonty. Tylko co czwarty budynek zakwalifikowany był jako nowy lub po remoncie kapitalnym, dobrze utrzymany i na bieżąco konserwowany albo w stanie niewykazującym istotnego zużycia, wymagający jedynie konserwacji, czy drobnych napraw, wynikających z bieżącego użytkowania. [str. 30–35]

Zdjęcia nr 3–4

Budynki z mieszkaniami o warunkach substandardowych – na osiedlu Kabaty w Żywcu w dobrym stanie technicznym (z lewej) oraz przy ul. Parkowej w Opocznie – w złym stanie technicznym (z prawej).



Źródło: materiały własne NIK.

Zarówno stan techniczny, jak i wiek budynków, w których znajdowały się mieszkania o warunkach substandardowych przekładały się na problemy w ich utrzymaniu i eksploatacji, a także na ograniczone możliwości prowadzenia remontów, a tym samym podniesienia ich standardu. Główne utrudnienia w tym zakresie związane były z technologią ich budowy, jak również wynikały z niedoposażenia w odpowiednie instalacje, niewłaściwej ich eksploatacji, czy też z nieodpowiednich zachowań samych lokatorów. [str. 30–36]

Niezależnie od powyższego, wpływ na stan bezpieczeństwa budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych oraz polepszenie stanu technicznego czy standardu takich budynków mieli właściciele czy zarządcy, którzy w większości nie wypełniali wszystkich obowiązków w zakresie zachowania bezpieczeństwa przeciwpożarowego. Na podstawie wyników kontroli PSP stwierdzono, że tylko w trzech gminach przestrzegano obowiązujących przepisów przeciwpożarowych w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych, w tym ich wyposażenia we właściwe urządzenia, mające na celu zachowanie warunków bezpie-

Nieprzestrzeganie
przepisów
przeciwpożarowych

**Braki tabliczek
na budynkach
z mieszkaniem
o warunkach
substandardowych**

czeństwa ludzi i mienia. W pozostałych 17 gminach niemal we wszystkich budynkach stwierdzono stany nieprawidłowe w zakresie stosowania przepisów przeciwpożarowych. [str. 36–38]

W ośmiu gminach na budynkach z mieszkaniem o warunkach substandardowych odnotowano przypadki braku tabliczek z numerem porządkowym i nazwą ulicy lub miejscowości albo tabliczki były nieczytelne, bez wskazania nazwy miejscowości lub umieszczone w niewłaściwym miejscu.

NIK zwraca uwagę, iż zabezpieczenia przeciwpożarowe budynków mieszkalnych mają przede wszystkim na celu ochronę przebywających wewnątrz nich ludzi i umożliwienie im szybkiej ewakuacji w przypadku pojawienia się ognia. Również wykonanie obowiązku umieszczenia w widocznym miejscu na ścianie frontowej budynku tabliczki z numerem porządkowym jest niezwykle istotne, albowiem pozwala na odnalezienie poszukiwanego adresu m.in. służbom ratunkowym. [str. 33–35]

**Nierzetelne
prowadzenie księzek
obiektu budowlanego**

Wszystkie gminy prowadziły dla badanych budynków z mieszkaniem o warunkach substandardowych księżki obiektów budowlanych¹⁸. W żadnej gminie nie ustrzeżono się jednak nieprawidłowości w tym zakresie. Błędy w prowadzeniu tych dokumentów wystąpiły w różnym stopniu. Należały do nich m.in. niedokonywanie wpisów o istotnych ustaleniach z dokumentu będącego podstawą wpisu lub na bieżąco, braki danych identyfikacyjnych, czy niewłaściwie dokonane korekty. Naruszenia przepisów określających sposób prowadzenia księzek obiektu budowlanego skutkowały, w ocenie NIK, również niepełną informacją o zarządzanym budynku.

NIK zwraca uwagę, że prowadzenie takich księzek powinno dostarczyć zarządcy lub właścicielowi obiektu budowlanego rzetelnych danych, ułatwiających realizację bieżących obowiązków w zakresie utrzymania obiektu. Informacje umożliwiające sprawne i efektywne zarządzanie są szczególnie istotne w przypadku obiektów trudnych w utrzymaniu, do których zaliczają się budynki z mieszkaniem o warunkach substandardowych. Prawidłowa treść księżki obiektu budowlanego ma też znaczenie w przypadkach – występujących także w kontrolowanych jednostkach – zmiany podmiotu zarządzającego danym budynkiem. [str. 38–39]

**Nieprawidłowości
w wykonywaniu
obowiązkowych
kontroli okresowych
obiektów budowlanych**

Dwie skontrolowane gminy nie przeprowadzały w ogóle obowiązkowych kontroli stanu technicznego budynków z mieszkaniem o warunkach substandardowych. W połowie gmin odnotowano przypadki takich budynków, w których nie wykonywano wszystkich wymaganych kontroli stanu technicznego budynku, kontroli instalacji elektrycznej, gazowej lub przewodów kominowych, albo nie dokonywano ich z wymaganą częstotliwością. W co czwartej gminie kontrole wykonywano w terminach określonych prawem. Wystąpiły jednak przypadki, w których sprawdzaniem nie obejmowano wybranych elementów budynku, instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska, instalacji sanitarnych lub instalacji gazowych czy przewodów kominowych we wszystkich mieszkaniach o warunkach substandardowych. Tylko w trzech skontrolowanych gminach obowiązkowe kontrole okresowe roczne i pięcioletnie realizowano we wszystkich budynkach i w pełnym zakresie.

¹⁸ Stwierdzono tylko jeden przypadek nieprowadzenia – z powodu zagubienia – takiego dokumentu.

NIK wskazuje, że wykonywanie kontroli okresowych we wszystkich budynkach, w których znajdowały się mieszkania o warunkach substandardowych, to nie tylko ustawowy obowiązek właścicieli czy zarządców, ale również stałe źródło danych i informacji w zakresie aktualnego stanu technicznego obiektów budowlanych. [str. 39–42]

Na skutek niewłaściwej organizacji, wbrew obowiązującym przepisom spośród 20 skontrolowanych gmin, aż 4/5 z nich, wszystkie lub przynajmniej część z kontroli okresowych wykonywało poza porą wiosenną.

Kontrole okresowe
poza porą wiosenną

NIK zauważa, że przeprowadzanie kontroli budynków w porze wiosennej umożliwia określenie zakresu uszkodzeń poszczególnych elementów obiektu powstałych podczas zimy. Szybkie wykrycie w wielu przypadkach pozwala natomiast na zlikwidowanie ich prostymi pracami konserwacyjnymi przy poniesieniu niewielkich nakładów finansowych oraz zabezpieczenie przed kolejnym sezonem zimowym. [str. 42–43]

Kontroli stanu technicznego sprawności instalacji gazowych w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych nie wykonywano równocześnie z kontrolą stanu technicznego przewodów i kanałów wentylacyjnych oraz spalinowych w 2/3 skontrolowanych gmin, w których były budynki, mające na wyposażeniu obie takie instalacje. Spowodowane to było najczęściej wykonywaniem poszczególnych kontroli przez różne podmioty.

Niewykonywanie
równocześnie kontroli
instalacji gazowych
i kominowych

NIK zwraca uwagę, iż realizacja powyższego obowiązku ma szczególne znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa użytkowania budynków, gdyż niesprawne instalacje gazowe lub wentylacyjne należą do najczęstszych przyczyn wypadków w takich obiektach. [str. 43]

Poza pojedynczymi przypadkami stwierdzonymi w trzech gminach, w pozostałych skontrolowanych jednostkach okresowe kontrole zarówno stanu technicznego budynków, jak i instalacji, w które wyposażone były budynki z mieszkaniami o warunkach substandardowych, wykonywały osoby, posiadające stosowne uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności lub właściwe kwalifikacje. [str. 43–44]

Właściwe uprawnienia
lub kwalifikacje
osób wykonujących
kontrole okresowe

Oprócz trzech gmin – w których sporządzane z okresowych kontroli protokoły odpowiadały wymogom prawa – w pozostałych 17 jednostkach dokumenty te nie zawierały wszystkich obowiązkowych elementów. Z punktu widzenia zachowania bezpieczeństwa w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych, szczególnie ważnym brakującym elementem w protokołach był zakres robót remontowych z określeniem kolejności ich wykonywania, a także wskazanie czynności, mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości wraz z określeniem terminu ich wykonania. Wynikało to głównie z nierzetelności pracowników sporządzających protokoły kontroli lub odbierających takie dokumenty od osób, którym zlecono takie prace.

Nierzetelne protokoły
z kontroli okresowych

W opinii NIK, brak w protokołach kontroli okresowych pełnych informacji o stanie budynków, stwarza ryzyko funkcjonowania nieobjektywnych i niejasnych zasad w zakresie zakwalifikowania danego obiektu do remontu czy modernizacji. Może to mieć także wpływ na dowolność wyboru w kolej-

ności prowadzenia inwestycji służących poprawie ich stanu i wyposażenia. Ponadto, niekompletne protokoły nie dają pełnego obrazu stanu technicznego obiektów. Może to w konsekwencji prowadzić do wykonania w pierwszej kolejności remontów budynków w znacznie lepszej kondycji oraz przesuwanie w czasie inwestycji w budynkach o gorszym stanie technicznym, wymagających znacznych nakładów, aż do czasu, gdy analizy wykażą brak opłacalności przeprowadzenia ich remontu. NIK zwraca również uwagę, iż dane zawarte w protokołach z kontroli okresowych stanowią podstawę opracowania zestawień napraw bieżących i głównych, w oparciu o które winny być sporządzone plany robót remontowych. [str. 44–45]

Nieprzeprowadzanie wymaganych przeglądów

Obowiązkowe, dwa razy do roku przeglądy pomieszczeń przeznaczonych do wspólnego użytkowania oraz elementów i urządzeń budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych, użytkowanych intensywnie lub narażonych na uszkodzenia, wykonywane i rzetelnie dokumentowane były tylko w co czwartej skontrolowanej gminie. Zarządcy wyjaśniali, że pomieszczenia wspólne były monitorowane, a występujące awarie czy zgłaszane usterki na bieżąco usuwane.

Zdaniem NIK takie podejście uniemożliwiało jednak dokonanie oceny rzetelności wykonania przeglądów oraz realizacji ewentualnych zaleceń. [str. 45–46]

Braki w przyjmowaniu lub realizacji wieloletnich programów i ich ograniczony wpływ na budynki z mieszkaniami o warunkach substandardowych

Mimo obowiązku określonego w art. 21 ustawy *o mieszkaniowym zasobie gminy*, aż 1/5 skontrolowanych gmin nie miała przyjętego wieloletniego programu w całym okresie objętym kontrolą. W szczególności, w jednej z nich brak było w ogóle tego dokumentu, a w kolejnej program przyjęty dopiero w maju 2020 r. zawierał braki w porównaniu do wymogów określonych przywołanym przepisem. Aktualizacji wieloletniego programu, w związku z nowelizacją przywołanej ustawy, nie zrealizowały cztery gminy, a pięć kolejnych dokonało tego z opóźnieniem w porównaniu do ustawowego terminu.

Tylko połowa gmin w wieloletnich programach przewidywała zadania lub działania wobec budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych, przy czym jedna gmina w ogóle nie podjęła realizacji tych zamierzeń.

NIK zwraca uwagę, że wieloletni program to kluczowy dokument, stanowiący element kształtowania przez gminę polityki gospodarowania zasobem mieszkaniowym. W związku z tym powinien on być przygotowywany rzetelnie i zgodnie z wymogami, jak również przyjmowany w terminach umożliwiających racjonalną realizację tej polityki. Wskazane byłoby także, aby problematyka budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych (należących do najtrudniejszych elementów w zarządzaniu tym zasobem) była odpowiednio uwzględniana w przygotowaniu tego dokumentu. [str. 46–48]

Znikome wykorzystanie dokumentów programowych w odniesieniu do budynków z mieszkaniami substandardowymi

Założenia odnośnie budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych przyjęto w programach rewitalizacji dziewięciu gmin. Jednak do czasu zakończenia kontroli NIK, tylko w co drugiej z nich projekty rewitalizacyjne zostały zakończone, a w dwóch kolejnych były w trakcie realizacji. W pozostałych dwóch jednostkach nie podjęto zaplanowanych

w związku z tymi zadaniami żadnych działań. Problematykę budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych uwzględniono również w innych dokumentach planistyczno-strategicznych w 2/3 skontrolowanych gmin. Były to m.in. strategie rozwoju czy programy opieki nad zabytkami.

NIK zwraca przy tym uwagę, że rewitalizacja w jej aktualnym rozumieniu obejmuje kwestie zarówno techniczne, jak i społeczne. W związku z tym odpowiednio przyjęty i wdrażany program rewitalizacji, czy też inny program lub dokument strategiczny może stanowić odpowiedź także na niektóre zdiagnozowane w gminie problemy związane z zarządzaniem budynkami z mieszkaniami o warunkach substandardowych. Warto podkreślić, że dokumenty planistyczno-strategiczne nie powinny być postrzegane jedynie jako formalny wymóg wynikający z przepisów prawa, ale przede wszystkim jako narzędzie ułatwiające proces zintegrowanego zarządzania w gminie. [str. 49–50]

Ponad połowa spośród 20 skontrolowanych gmin, nie sporządzała żadnych zestawień czy wykazów, stanowiących podstawę planowania, w których ujmowano by roboty i naprawy wynikające z ustaleń po kontrolach okresowych, przeprowadzonych w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych. Należy przy tym podkreślić, że w sześciu gminach¹⁹ nie wskazywano w zestawieniach podziału na roboty konserwacyjne, naprawy bieżące i główne wynikające z ustaleń kontroli okresowych takich budynków. W związku z powyższym (oprócz trzech gmin, w których sporządzone zestawienia zawierające taki podział były podstawą do opracowania planów remontowych), w pozostałych jednostkach, sporządzone plany nie odpowiadały w pełni obowiązującym przepisom. W szczególności, nie uwzględniano w nich podziału robót lub pierwszeństwa wykonywanych prac remontowych w poszczególnych budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych. W pięciu skontrolowanych jednostkach nie opracowano ani wymaganych zestawień, ani planów remontowych budynków. W jednej natomiast sporządzone plany opracowano nierzetelnie, gdyż nie uwzględniały one zadań wynikających z zaleceń kontroli okresowych. [str. 50–53]

Głównie z uwagi na ograniczone możliwości finansowe gmin, ale również na skutek popełnianych błędów w planowaniu, środki na realizację zadań w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych w zdecydowanej większości gmin pozwalały jedynie pokryć wydatki na prace związane z utrzymaniem i bieżącą eksploatacją oraz wykonywaniem drobnych remontów. Ujęte w budżetach kwoty nie wystarczały na wykonywanie remontów czy modernizacji prowadzących do poprawy stanu technicznego lub standardu takich obiektów. W co trzeciej gminie środki były nieadekwatne do występujących potrzeb lub nawet wielokrotnie niższe od kwot ujmowanych w planach przez zarządców. W konsekwencji, we wszystkich skontrolowanych gminach nie realizowano większości lub części zaleceń wynikających z kontroli okresowych, decyzji organów nadzoru budowlano-

Braki zestawień i planów robót remontowych dla budynków z mieszkaniami substandardowymi

Ograniczone środki skutkujące brakiem realizacji części zadań w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych

¹⁹ Spośród dziewięciu, które sporządzały zestawienia.

nego, czy zadań ujętych w wieloletnich programach. Takie sytuacje skutkowały w dalszym okresie pogarszaniem stanu technicznego tych obiektów. W przypadku części budynków nie zapewniono ich utrzymania w stanie nie pogorszonym. [str. 53–60]

Zdjęcie nr 5

Zabytkowy budynek z mieszkaniami o warunkach substandardowych przy ul. Rybackiej w Jarosławiu w złym stanie technicznym, którego nie uwzględniano przy sporządzaniu planów remontowych oraz nie wykonywano w latach 2019–2021 żadnych prac remontowo-modernizacyjnych, nawet wynikających z zaleceń pokontrolnych.



Źródło: materiały własne NIK.

Braki w realizacji decyzji wydanych przez PINB

Kontrola wykazała również brak realizacji lub pełnej realizacji nakazów zawartych w decyzjach PINB dotyczących budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych. Spośród dziewięciu gmin, dla których organ nadzoru budowlanego wydał decyzje w zakresie takich budynków, w co drugiej z nich nie wykonano zaleceń wcale lub wykonano je częściowo. Część gmin podjęła skuteczne działania na rzecz realizacji tych zaleceń dopiero w trakcie trwania kontroli NIK.

W ocenie NIK, zarówno brak bieżącego wykonywania zaleceń wynikających z kontroli okresowych jak i nakazów zawartych w decyzjach organu nadzoru budowlanego, prowadzi do pogarszania stanu technicznego budynków. W konsekwencji, zwiększa to koszty przyszłych remontów, jak również może skutkować katastrofą budowlaną i zagrożeniem dla życia lub zdrowia użytkowników tych obiektów. [str. 56–57]

Podjęmowanie działań poprawiających stan techniczny budynków z mieszkaniami substandardowymi

Mimo ogromnej skali występujących potrzeb w zakresie działań obejmujących budynki, w których znajdowały się mieszkania o warunkach substandardowych oraz możliwości uzyskania środków z różnych źródeł zewnętrznych, tylko w co drugiej gminie udało się skutecznie pozyskać takie dofinansowanie. Wydatkowane kwoty obejmowały inwestycje i remonty wybranych budynków lub lokali substandardowych, w wyniku których znacznie poprawiono ich stan techniczny lub podniesiono standard użytkowania. [str. 60–62]

4. WNIOSKI

W związku z ustaleniami przedstawionymi powyżej Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Prowadzenie długofalowej racjonalnej polityki remontowej, z wykorzystaniem dokumentów strategicznych, zapobiegającej dalszej dekapitalizacji zasobu w zakresie budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych, z uwzględnieniem możliwości pozyskiwania na ten cel środków ze źródeł zewnętrznych.
2. Zapewnienie należytego, pełnego i skutecznego nadzoru nad realizacją zadań dotyczących budynków komunalnych, ze szczególnym uwzględnieniem tych, w których znajdują się mieszkania o warunkach substandardowych.
3. Planowanie środków finansowych na podstawie rzetelnie sporządzonych zestawień i planów robót remontowych dla budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych.
4. Zapewnienie właściwej obsady kadrowej lub osób/podmiotów zewnętrznych w celu realizacji wszystkich zadań związanych z gospodarowaniem zasobem mieszkaniowym, a w szczególności wykonywania okresowych kontroli w pełnym zakresie.
5. Zapewnienie ciągłości obowiązywania wieloletnich programów oraz realizacji przyjętych w nich założeń.
6. Przeprowadzenie weryfikacji realizacji obowiązku oznakowania budynków tabliczkami z numerem porządkowym i nazwą ulicy (miejscowości).

Gminy

1. Przeprowadzanie kontroli okresowych w pełnym zakresie wymaganym przepisami *Prawa budowlanego* i aktów wykonawczych oraz przez osoby posiadające stosowne uprawnienia lub kwalifikacje.
2. Zapewnienie rzetelnego dokumentowania wyników kontroli okresowych.
3. Bieżące i rzetelne oraz zgodne z wymogami prowadzenie ksiąg obiektów budowlanych.
4. Zapewnienie bezpieczeństwa przeciwpożarowego w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych, w szczególności w zakresie drożności ciągów i dróg ewakuacyjnych oraz wyposażenia w główne wyłączniki prądu i ich sprawności.
5. Wykonywanie i rzetelne dokumentowanie przeglądów pomieszczeń przeznaczonych do wspólnego użytkowania oraz elementów i urządzeń stanowiących wyposażenie budynku użytkowanych intensywnie lub narażonych na uszkodzenia.
6. Sporządzanie zestawień robót remontowych dla każdego budynku z podziałem na roboty konserwacyjne, naprawy bieżące i główne, na podstawie ustaleń zawartych w protokołach kontroli okresowych rocznych i pięcioletnich.
7. Opracowywanie planów robót remontowych, na podstawie zestawień robót, z zachowaniem pierwszeństwa określonego przepisami.
8. Zapewnienie realizacji zaleceń wynikających z kontroli okresowych oraz decyzji właściwych organów, w szczególności dotyczących wyeliminowania stanów mogących stanowić zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska.
9. Niezwłoczne przekazywanie do organów nadzoru budowlanego kopii protokołów z kontroli, w których stwierdzono zagrożenie zdrowia lub życia ludzi albo środowiska.

Zarządcy budynków
mieszkalnych

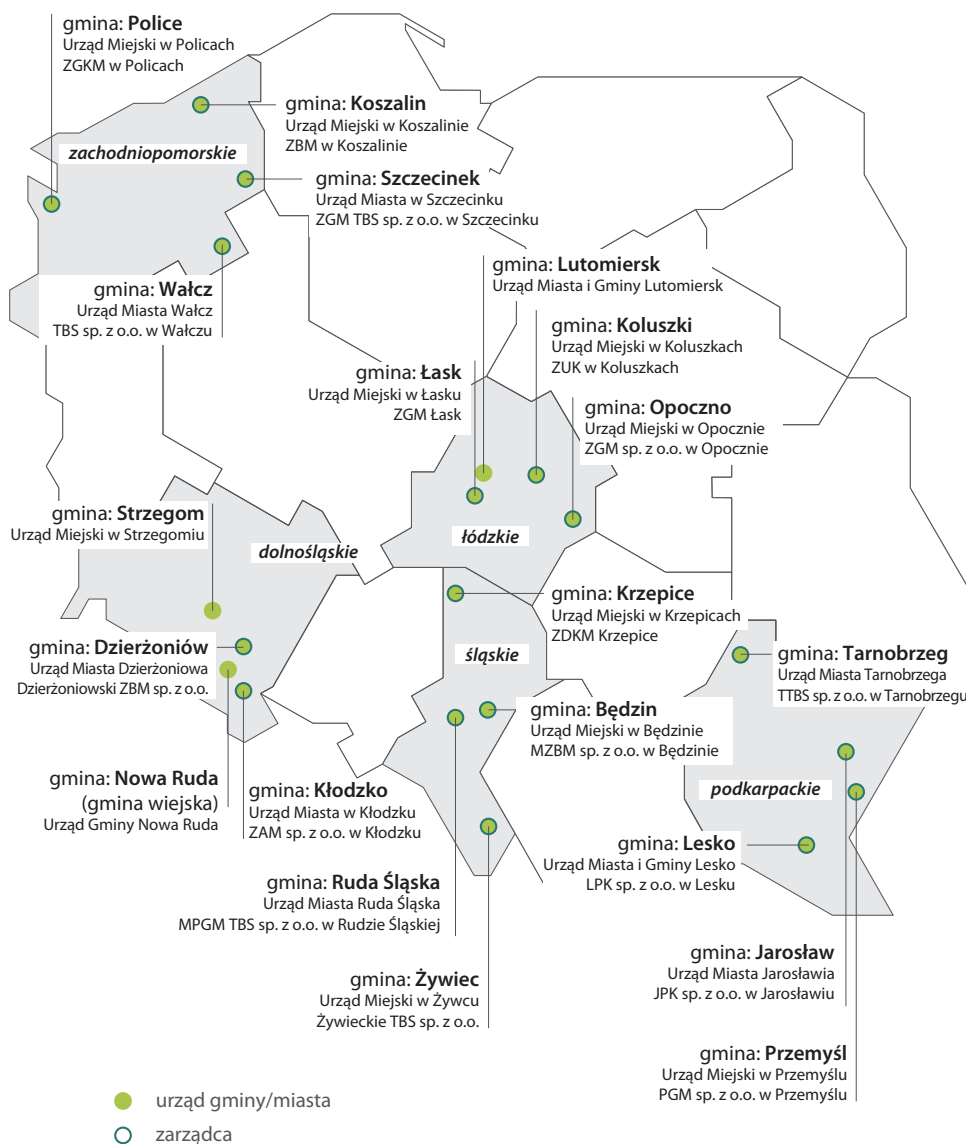
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Rozwiązania organizacyjne w zakresie realizacji zadań dotyczących budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych

Gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy – rozwiązania organizacyjne

Kontrolą objęto 20 gmin²⁰, z pięciu województw²¹, które w mieszkaniowym zasobie gminy posiadały mieszkania o warunkach substandardowych.

Infografika nr 4
Jednostki objęte kontrolą



Źródło: opracowanie własne NIK.

W gminach tych przyjęto różnorodne rozwiązania w zakresie realizacji zadań związanych z gospodarowaniem zasobem budynków mieszkalnych, w tym budynków, w których znajdowały się mieszkania o warunkach

²⁰ Czynności kontrolne przeprowadzono w 20 urzędach gmin oraz u 17 zarządców, którym przekazano do realizacji wybrane zadania w zakresie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

²¹ Dolnośląskiego, łódzkiego, podkarpackiego, śląskiego i zachodniopomorskiego.

substandardowych. Trzy skontrolowane gminy²² wykonywały te zadania przy pomocy właściwych komórek/wydziałów wydzielonych w ramach struktury urzędu²³, a pozostałe 17 głównie poprzez swoje jednostki organizacyjne – zakłady budżetowe (w przypadku pięciu gmin²⁴) lub spółki, w których gmina posiadała 100% udziału (12 gmin²⁵). Niezależnie od przyjętych założeń, funkcjonujące rozwiązania w skontrolowanych jednostkach nie zapewniły pełnej, rzetelnej i terminowej realizacji obowiązków w zakresie budynków, w których znajdowały się mieszkania o warunkach substandardowych.

Zarządcy, którym gminy²⁶ powierzyły do realizacji zadania w zakresie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, odpowiedzialni byli w szczególności za: prowadzenie okresowych kontroli i przeglądów stanu technicznego budynków i lokali oraz instalacji i urządzeń technicznych; prowadzenie ksiąg obiektów budowlanych; wykonywanie bieżących napraw, remontów, konserwacji pomieszczeń budynków i ich urządzeń; utrzymywanie czystości i porządku w budynkach oraz ich otoczeniu; sporządzanie planów lub wykazów niezbędnych prac remontowych. Ponadto w podmiotach tych realizowano zadania obejmujące prowadzenie w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych prac konserwacyjnych, remontowych, naprawczych, modernizacyjnych, a w części z nich również inwestycyjnych lub działań, które zaplanowano w ramach wieloletniego programu. W gestii urzędów gmin pozostawały m.in. zadania związane z prowadzeniem kontroli i nadzoru nad powierzonymi dla zarządców obowiązkami²⁷, w zakresie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz współpraca z tymi podmiotami.

W pozostałych trzech gminach zadania z zakresu zarządzania i gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy realizowane były przez pracowników zatrudnionych w danym urzędzie lub przez osoby/podmioty zewnętrzne²⁸.

Przyjęte w gminach rozwiązania organizacyjne nie zapewniły realizacji wszystkich zadań związanych z gospodarowaniem mieszkaniowym zasobem gminy w pełnym zakresie. W 18 skontrolowanych urzędach gmin obsada kadrowa zaangażowana w wykonywanie zadań obejmujących gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy, w tym sprawowanie

Obsada kadrowa
w urzędach

²² W przypadku których kontrolą objęto tylko urzędy gmin, tj. Urząd Miasta i Gminy Lutomiersk, Urząd Gminy Nowa Ruda (gmina wiejska) oraz Urząd Miejski w Strzegomiu. W gminie Strzegom zadania z zakresu administrowania gminnym zasobem lokali mieszkalnych w okresie I półrocza 2019 r. wykonywał Zakład Usług Komunalnych w Strzegomiu sp. z o.o., a od 1 lipca 2019 r. zadania te realizowane były w Urzędzie Miejskim.

²³ W gminach tych wybrane zadania z zakresu wykonywania obowiązkowych kontroli oraz prowadzenia ksiąg obiektu budowlanego zlecano osobom/podmiotom zewnętrznym.

²⁴ Koluszki, Koszalin, Krzepice, Łask, Police.

²⁵ Będzin, Dzierżonów, Jarosław, Kłodzko, Lesko, Opoczno, Przemyśl, Ruda Śląska, Szczecinek, Tarnobrzeg, Wałcz, Żywiec.

²⁶ 17 gmin: Będzin, Dzierżonów, Jarosław, Kłodzko, Koluszki, Koszalin, Krzepice, Lesko, Łask, Opoczno, Police, Przemyśl, Ruda Śląska, Szczecinek, Tarnobrzeg, Wałcz, Żywiec.

²⁷ W tym również w formie udziału przy opracowaniu planów remontowych.

²⁸ Dotyczyło to głównie wykonywania obowiązkowych kontroli oraz prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych.

nadzoru, była wystarczająca i umożliwiała ich całościową realizację. Zadania z tego zakresu przypisano właściwym komórkom lub poszczególnym pracownikom tych jednostek. W dwóch urzędach²⁹ liczba zaangażowanych do takich zadań pracowników, nie zapewniała jednak skutecznej realizacji wszystkich powierzonych obowiązków. W Urzędzie Miejskim w Żywcu zadania w kontrolowanym zakresie powierzono do realizacji Żywieckiemu Towarzystwu Budownictwa Społecznego sp. z o.o., a bezpośredni nadzór sprawowany był przez Burmistrza osobiście jako osoby reprezentującej jedynego wspólnika spółki – Miasto Żywiec.

Przyjęte w **mieście Tarnobrzeg** rozwiązania organizacyjne nie umożliwiały skutecznej realizacji zadań dotyczących budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych. Zadania związane z gospodarowaniem zasobem komunalnym zostały powierzone zakresami czynności dwóm pracownikom Wydziału Gospodarki Komunalnej. Mimo to nie uczestniczyli oni w przeglądach budynków i lokali mieszkalnych m.in. w związku z nadmiarem pracy oraz ze względu na długotrwałą nieobecność w pracy. W okresie objętym kontrolą – oprócz zatrudnienia od kwietnia 2021 r. na zastępstwo w okresie kolejnej nieobecności pracownika – nie podejmowano innych działań mających na celu zwiększenie obsady kadrowej tego wydziału. Urząd nie sprawował również skutecznego nadzoru nad realizacją umów na zarządzanie zasobem komunalnym z mieszkaniami o warunkach substandardowych, w zakresie zadań wynikających z *Prawa budowlanego*, które były wykonywane przez Tarnobrzezkie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w niepełnym zakresie lub nieterminowo.

W **Urzędzie Miasta i Gminy Lutomiersk** ze względu na zbyt małą liczbę pracowników (dwie osoby w Referacie Gospodarki Komunalnej i Lokalowej), którzy nie posiadali uprawnień i kwalifikacji do samodzielnego wykonywania kontroli okresowych wynikających z *Prawa budowlanego*, nie zapewniono pełnej i rzetelnej realizacji zadań właściciela i zarządcy budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych. Obowiązków tych nie zlecano również podmiotom zewnętrznym. Pomimo wykonywania w Urzędzie procedury zarządzania ryzykiem, stanowiącej element systemu kontroli zarządczej, nie zidentyfikowano ryzyka wewnętrznego w zakresie niewystarczającej liczby personelu w tym referacie do realizacji przypisanych mu zadań, nie poddano go analizie i nie podjęto działań zmierzających do jego zmniejszenia. W konsekwencji tego m.in. nie prowadzono ksiąg obiektów budowlanych oraz obowiązkowych okresowych kontroli budynków, w których znajdowały się mieszkania o warunkach substandardowych.

Osoby z właściwymi
uprawnieniami
lub kwalifikacjami

We wszystkich skontrolowanych gminach, zadania w zakresie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, realizowano zarówno przy udziale własnych pracowników, jak i przy pomocy osób/podmiotów zewnętrznych³⁰. W przypadku dziewięciu gmin³¹ zadania obejmujące wykonywanie obowiązkowych kontroli wynikających z przepisów *Prawa budowlanego*

²⁹ Lutomiersk i Tarnobrzeg.

³⁰ Dotyczyło to głównie zlecania do realizacji obowiązkowych kontroli okresowych w zakresie stanu technicznego budynków, instalacji elektrycznych i piorunochronnych, gazowych lub przewodów kominowych przez osoby posiadające stosowne uprawnienia lub kwalifikacje.

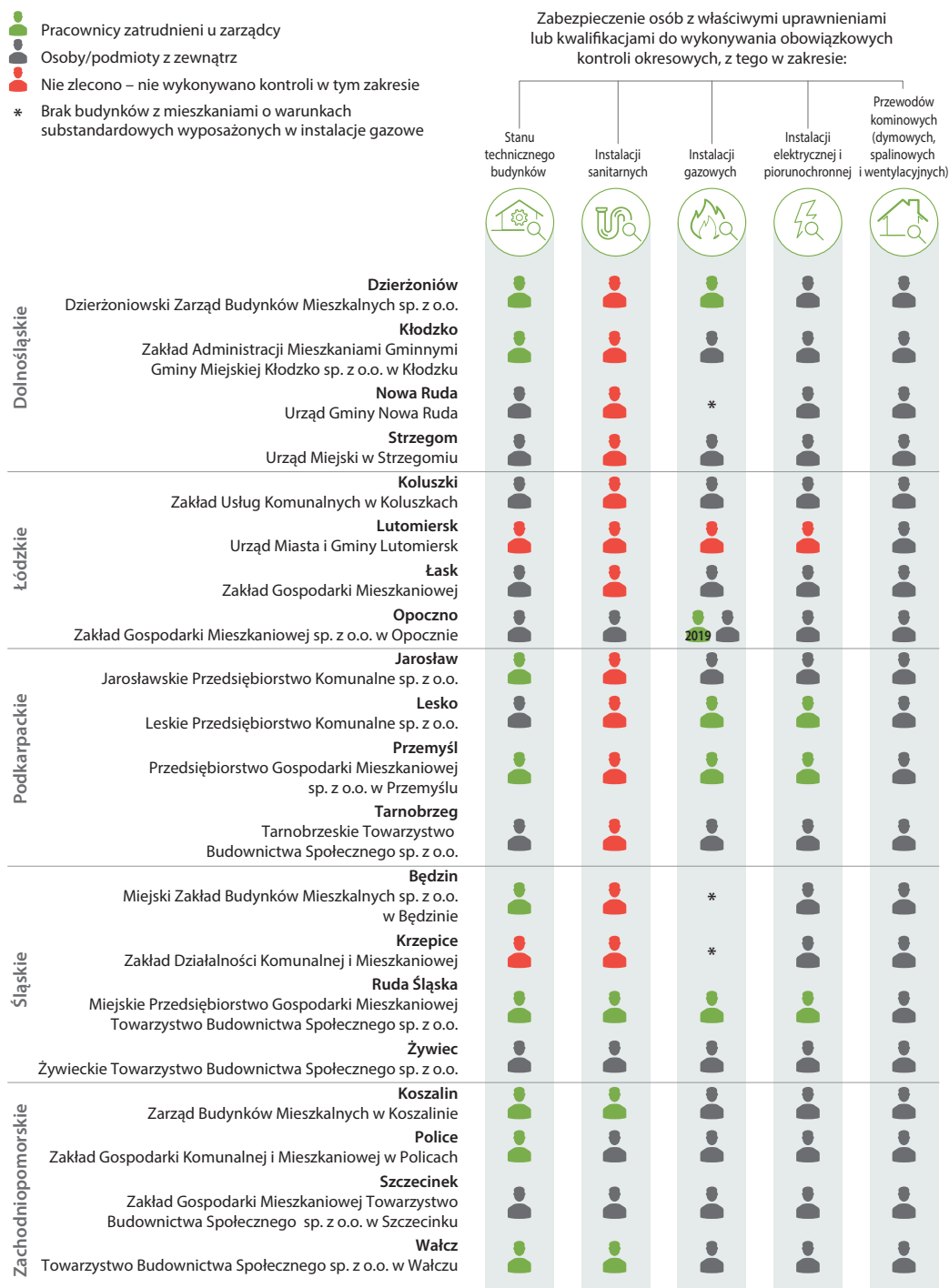
³¹ Koluszki, Krzepice (zlecono do realizacji tylko kontrole przewodów kominowych i instalacji elektrycznych, innych nie wykonywano), Lutomiersk (zlecono do realizacji tylko kontrole przewodów kominowych, innych nie wykonywano), Łask, Nowa Ruda, Strzegom, Szczecinek, Tarnobrzeg, Żywiec.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nego zlecano w całości do wykonania osobom/podmiotom zewnętrznym. Należy przy tym zauważyć, że w siedmiu³² z tych gmin nie zatrudniano pracowników, którzy posiadaliby uprawnienia lub kwalifikacje niezbędne do wykonywania obowiązkowych kontroli okresowych.

Infografika nr 5

Zabezpieczenie osób z właściwymi uprawnieniami lub kwalifikacjami do wykonywania obowiązkowych kontroli okresowych



Źródło: opracowanie własne NIK.

³² Koluszki, Krzepice, Lutomiersk, Łask, Nowa Ruda, Tarnobrzeg, Żywiec.

Kontrola wykazała, że spośród 20 skontrolowanych gmin³³ tylko siedmiu zarządców³⁴ zapewniło – poprzez zatrudnienie lub zawarcie stosownych umów – osoby z właściwymi uprawnieniami lub kwalifikacjami, które mogły wykonać niezbędne, obowiązkowe kontrole okresowe w pełnym zakresie. Pomimo tego w czterech z nich³⁵ nie wyegzekwowano przeprowadzenia we wszystkich budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych lub takich lokalach kontroli stanu technicznego budynku, przewodów kominowych, szczelności instalacji gazowej, czy wykonania wymaganych pomiarów elektrycznych. W pozostałych 13 przypadkach podmioty te nie były w pełni przygotowane organizacyjnie do realizacji wszystkich zadań, bowiem nie zatrudniano odpowiedniej liczby osób lub nie zawierano umów z osobami/podmiotami zewnętrznymi posiadającymi wymagane uprawnienia budowlane w zakresie wykonywania: kontroli stanu technicznego budynków³⁶; kontroli obejmującej instalacje sanitarne centralnego ogrzewania, ciepłej wody użytkowej lub kanalizacji sanitarnej odprowadzającej ścieki³⁷. Skutkowało to nierealizowaniem kontroli rocznych i pięcioletnich stanu technicznego budynków oraz kontroli okresowych obejmujących instalacje sanitarne w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych, wyposażonych w takie instalacje. Dodatkowo w Przemyślu zarządca, zawierając umowy na wykonywanie kontroli okresowych przewodów kominowych, nie zawarł postanowień gwarantujących przeprowadzenie takich kontroli zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz rzetelne ich dokumentowanie.

Przykłady

Zakład Działalności Komunalnej i Mieszkaniowej w Krzepicach w okresie objętym kontrolą nie zatrudniał osób posiadających uprawnienia i kwalifikacje do wykonywania kontroli okresowych, jak również nie zlecał ich wykonania podmiotom zewnętrznym, co skutkowało niewykonaniem obowiązkowych kontroli. Według wyjaśnień Dyrektora Zakładu zadania takie planowano zlecić osobom z zewnątrz, lecz nie wykonano ich ze względu na zaniedbanie.

Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej sp. z o.o. w Przemyślu posiadało dwie umowy na świadczenie usług kominiarskich, w tym wykonywanie okresowych kontroli stanu technicznego przewodów kominowych w zarządzanych budynkach, w których nie zawarto postanowień zapewniających przeprowadzanie takich kontroli w porze wiosennej oraz wymogów sporządzania protokołów z tych kontroli. W szczególności, brakowało obowiązku dokumentowania wyników kontroli przewodów kominowych w poszczególnych pomieszczeniach budynku. Skutkiem tego było nieprzeprowadzenie kontroli okresowych przewodów kominowych w porze wiosennej we wszystkich skontrolowanych budynkach, a w pięciu z nich nieudokumentowanie pełnego zakresu przeprowadzonych kontroli, tj. faktu objęcia kontrolą przewodów kominowych we wszystkich pomieszczeniach kontrolowanego budynku. Przedsiębiorstwo nie udało również pozyskać osób posiadających uprawnienia budowlane do kontroli instalacji centralnego ogrzewania i ciepłej wody użytkowej oraz instalacji kanalizacyjnej odprowadzającej ścieki z budynku. Spowodowało to nieprzeprowadzenie kontroli tych instalacji w skontrolowanych budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych.

³³ Dotyczy trzech urzędów gmin (Lutomiersk, Nowa Ruda i Strzegom) i 17 zarządców.

³⁴ Koszalin, Opoczno, Police, Ruda Śląska, Szczecinek, Wałcz, Żywiec.

³⁵ Opoczno, Szczecinek, Wałcz, Żywiec.

³⁶ Kłodzko, Krzepice, Lutomiersk, Nowa Ruda.

³⁷ Będzin, Dzierżonów, Jarosław, Koluszki, Lesko, Łask, Przemyśl, Strzegom, Tarnobrzeg.

W latach 2019–2021, niezależnie od przyjętych rozwiązań organizacyjnych (przekazanie zadań spółkom, zakładom budżetowym, pracownikom urzędu, czy poprzez zlecenie na zewnątrz), organy gmin nie sprawowały właściwego, pełnego i skutecznego nadzoru nad realizacją powierzonych zadań. Nie sprawdzano wywiązywania się przez zarządców z postanowień zawartych w umowach o zarządzanie zasobem komunalnym lub nie egzekwowano od nich przedkładania określonych, wymaganych dokumentów. Mimo przyjęcia w urzędach zasad kontroli zarządczej, nie identyfikowano ryzyk w obszarach związanych z zakresem niniejszej kontroli. Również w związku z powyższym sporadycznie wykonywano kontrole obejmujące taką tematykę. Spośród pięciu gmin, gdzie prowadzono kontrole związane z mieszkaniowym zasobem gminy w trzech z nich³⁸ pracownicy urzędu skontrolowali podmioty realizujące m.in. zadania wynikające z *Prawa budowlanego*. W wyniku tych kontroli stwierdzono liczne nieprawidłowości, m.in. w zakresie prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych, realizacji kontroli czy sposobu sprawowania nadzoru nad pracownikami. W pozostałych dwóch przypadkach³⁹ zakres prowadzonych kontroli właściwych wydziałów poszczególnych urzędów nie obejmował ww. zadań, a stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. nieopracowania wieloletniego programu. Kontrola wykazała, że w efekcie tych działań tylko w nieznacznym stopniu uległa poprawie realizacja obowiązkowych zadań. Przyczyną tego był fakt, że nie dokładano wszelkich starań mających na celu wyegzekwowanie pełnej realizacji wszystkich zaleceń pokontrolnych.

Przykłady

W **gminie Będzin**, jak wskazał Prezydent, podejmowane w latach 2019–2021 w ramach nadzoru nad **Miejskim Zakładem Budynków Mieszkalnych sp. z o.o.** czynności, realizowano głównie przy pomocy aktualizowanych na bieżąco planów remontowych i modernizacyjnych zawierających wykazy konkretnych robót utrzymaniowych, awaryjnych i inwestycyjnych. Ponadto w jednostce tej przeprowadzono kontrolę problemowo-finansową, w wyniku której stwierdzono szereg uchybień i nieprawidłowości, m.in. w zakresie sposobu sprawowania nadzoru i kontroli nad prawidłowością funkcjonowania spółki oraz podpisywania niektórych dokumentów przez osoby do tego nieuprawnione. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami sformułowane zostały zalecenia pokontrolne. Jednak do dnia zakończenia kontroli NIK, nie przeprowadzano kontroli sprawdzającej. Według przekazanych informacji, spółka podjęła działania naprawcze, jednak nie można było jednoznacznie stwierdzić, czy wszystkie zalecenia zostały wykonane. Dodatkowo, w latach 2019–2021 pracownicy urzędu przeprowadzili sześć kontroli dokumentacji technicznej wybranych budynków oraz stanu sanitarnego poszczególnych nieruchomości, nie stwierdzając istotnych nieprawidłowości.

Zdaniem NIK podejmowane działania w zakresie nadzoru właścicielskiego nad działalnością zarządcy nieruchomości, były nieskuteczne i nie zapobiegły powstaniu szeregu nieprawidłowości, zwłaszcza w zakresie realizacji niektórych obowiązków związanych z utrzymaniem budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych.

W **gminie Strzegom** sprawowano niedostateczny nadzór nad wykonywaniem przez **Zakład Usług Komunalnych w Strzegomiu sp. z o.o.** czynności związanych z techniczną obsługą nieruchomości gminy, gdyż w latach

³⁸ Będzin, Strzegom, Wałcz.

³⁹ Urząd Miasta i Gminy Lutomiersk oraz Urząd Gminy Nowa Ruda.

2019–2021 m.in.: nie kontrolowano wywiązywania się spółki z obowiązków związanych z przeprowadzaniem okresowych kontroli stanu technicznego budynków komunalnych, ograniczając się do jednorazowej kontroli prowadzenia ksiąg obiektu budowlanego; nie zobowiązano spółki do dostarczania dokumentów potwierdzających uprawnienia i kwalifikacje osób dokonujących kontroli okresowych takich obiektów, a kontrole te nie zostały przeprowadzone terminowo i w pełnym zakresie; nie monitorowano realizacji zaleceń sformułowanych w związku z uprzednio przeprowadzonymi kontrolami stanu technicznego budynków. Burmistrz wyjaśnił m.in., że zlecając spółce wykonywanie okresowych kontroli zgodnie z obowiązującymi przepisami i należytą starannością, był przekonany, że działający profesjonalnie podmiot, będzie przestrzegać wymagań wynikających z obowiązujących przepisów.

Informacje i dane o realizacji powierzonych zarządom zadań, gminy czerpały głównie poprzez stały kontakt pracowników tych jednostek; odbywanie spotkań, na których omawiano występujące problemy; analizę składanych przez zarządców sprawozdań, planów remontowych; kontrolę planowanych i ponoszonych wydatków.

Ze względu na tak zastosowane podejście w 17⁴⁰ z 20 skontrolowanych gmin, nadzór nad pracownikami lub podmiotami, którym przekazano realizację zadań w zakresie gospodarowania zasobem budynków komunalnych, w tym z mieszkaniem o warunkach substandardowych, był niepełny i nieskuteczny. W konsekwencji, doprowadziło to w szczególności do braku lub nierzetelnej realizacji obowiązkowych zadań lub wykonywania ich w ograniczonym zakresie. Tylko w trzech gminach⁴¹ sprawowane przez pracowników urzędu formy nadzoru nad zarządcami – które obejmowały w szczególności: stały, systematyczny kontakt pracowników i kierownictwa obu jednostek; organizację spotkań; analizę i kontrolę składanych sprawozdań i dokumentów; udział pracowników urzędu w oględzinach budynków i lokali oraz kontrolach prowadzonych przez powiatowego inspektora nadzoru budowlanego – NIK oceniła pozytywnie.

Przykład

W przypadku **Miasta Ruda Śląska** zarządca corocznie przekazywał do Urzędu sprawozdania z realizacji zadań z zakresu technicznego utrzymania budynków. Przedstawiano w nich dane dotyczące m.in. kosztów poniesionych napraw i remontów, kosztów obowiązkowych kontroli i przeglądów wynikających z przepisów *Prawa budowlanego* oraz bieżących konserwacji budynków. W przypadku stwierdzenia w sprawozdaniach nieścisłości lub wątpliwości wysyłano do zarządcy stosowne pismo celem udzielenia wyjaśnień. Kontrole, w tym dotyczące realizacji obowiązków określonych w przepisach *Prawa budowlanego* prowadzone były w urzędzie poprzez systematyczną analizę przesyłanych dokumentów. Protokoły z przeprowadzanych kontroli okresowych przekazywano do urzędu również w przypadku postępowań prowadzonych przez właściwego powiatowego inspektora nadzoru budowlanego. Ponadto, w latach 2019–2021 odbyło się łącznie 21 spotkań, na których omawiano sprawy postępowań przetargowych oraz zaplanowanych do realizacji zadań w porównaniu do możliwości finansowych gminy.

⁴⁰ Będzin, Dzierżoniów, Jarosław, Kłodzko, Koluszki, Koszalin, Krzepice, Lesko, Lutomiersk, Opoczno, Nowa Ruda, Police, Strzegom, Szczecinek, Tarnobrzeg, Wałcz, Żywiec.

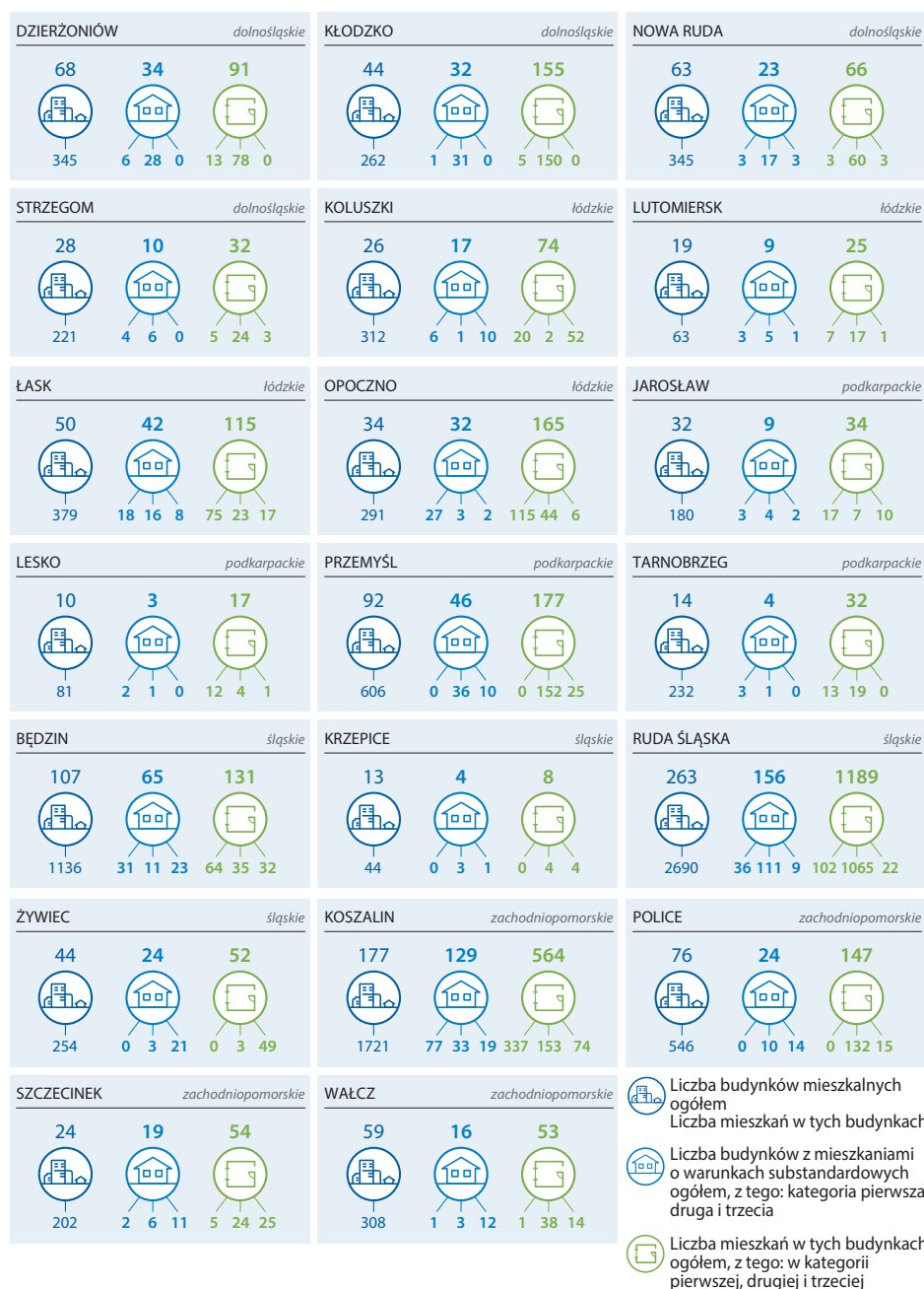
⁴¹ Łask, Przemyśl, Ruda Śląska.

5.2. Realizacja obowiązków w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i polepszenia stanu technicznego budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych

W skontrolowanych podmiotach w okresie objętym kontrolą nie zapewniono pełnej i rzetelnej realizacji zadań właściciela i zarządcy wobec budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych, w szczególności takich, które zapewniłyby ich bezpieczeństwo czy polepszenie stanu technicznego.

Infografika nr 6

Liczba budynków, w których znajdowały się mieszkania o warunkach substandardowych, z uwzględnieniem kategorii, według stanu na 31 grudnia 2021 r.



Źródło: opracowanie własne NIK.

Mieszkaniowy zasób komunalny

Skontrolowane gminy wg stanu na koniec 2021 r. posiadały w zasobach komunalnych łącznie 698 budynków⁴². Stanowiło to 56,2% ogółu, w których znajdowało się 3181 mieszkań o warunkach substandardowych, spośród 10 218 wszystkich. Najwięcej takich budynków było w Rudzie Śląskiej (156), Koszalinie (129) i Będzinie (65), najmniej w Lesku (trzy), Krzepicach i Tarnobrzegu (po cztery). Wśród mieszkań substandardowych najwięcej z nich – 2034 było w kategorii drugiej, które nie posiadały ustępu lub ustępu i wodociągu.

W kolejnych latach badanego okresu substancja mieszkaniowa o warunkach substandardowych ogółem w skontrolowanych gminach ulegała tylko minimalnemu zmniejszeniu⁴³ gdyż według stanu na koniec grudnia 2021 r. zmniejszyła się o blisko 5%, w porównaniu do początku roku 2019. Spośród 20 skontrolowanych gmin, w ośmiu⁴⁴ liczba budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych nie uległa żadnym zmianom, przy czym w czterech⁴⁵ z nich na koniec badanego okresu zmniejszyła się nieznacznie liczba mieszkań substandardowych – łącznie o 16. Według stanu na koniec grudnia 2021 r. w połowie gmin zmniejszeniu uległa liczba budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych, ale tylko w trzech z nich⁴⁶ liczba budynków i takich mieszkań w kolejnych latach badanego okresu ulegała systematycznie zmniejszaniu. Niższa liczba budynków czy mieszkań o warunkach substandardowych wynikała głównie ze sprzedaży lub rozbiórki wyeksploatowanych obiektów; zmniejszenia się liczby mieszkań, w których występowało przeludnienie; w związku z poprawą standardu mieszkań, głównie na skutek budowy wc.

Przykłady

W **gminie Szczecinek** w badanym okresie liczba budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych zmniejszyła się o 17% i według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. było ich 19. Przyczyną tego było w szczególności wykwaterowanie i przeznaczenie obiektów do rozbiórki, podwyższenie standardu mieszkań w wyniku przeprowadzonych prac remontowych lub modernizacyjnych, a także zmniejszenie liczby mieszkańców (poniżej trzech osób na jeden pokój).

W **gminie miejskiej Kłodzko** liczba budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. wynosiła 32 i zmniejszyła się o 10. Spowodowane to było m.in. zmniejszeniem przeludnienia w mieszkaniach czy podniesieniem standardu poprzez budowę w mieszkaniach wc.

⁴² Budynki, dla których gmina była w 100% ich właścicielem.

⁴³ Liczba budynków i mieszkań substandardowych wg stanu na dzień 1 stycznia 2019 r., 31 grudnia 2019 r., 31 grudnia 2020 r. i 31 grudnia 2021 r. wynosiła odpowiednio: 732/3343; 721/3289; 710/3227; 698/3181.

⁴⁴ Jarosław, Koszalin, Krzepice, Lesko, Nowa Ruda, Przemyśl, Tarnobrzeg, Żywiec.

⁴⁵ Jarosław, Koszalin, Lesko, Przemyśl.

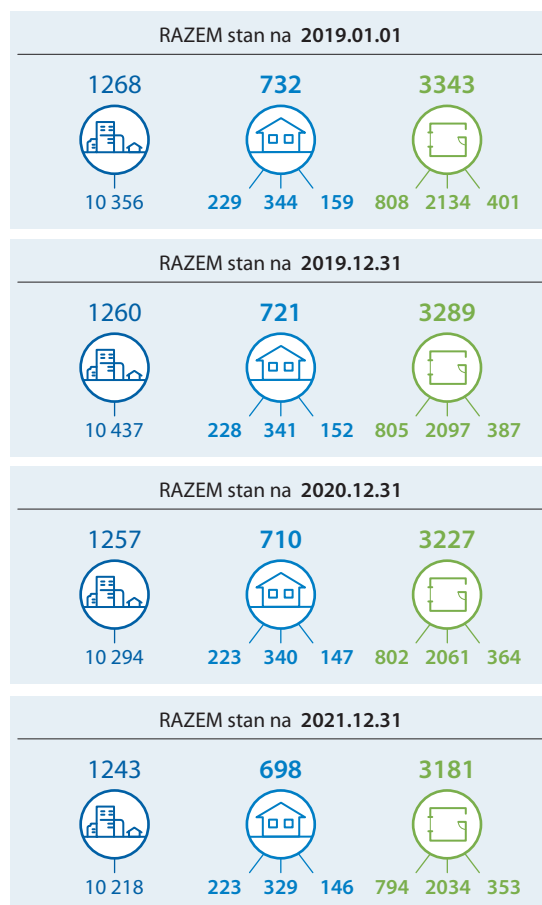
⁴⁶ Kłodzko, Szczecinek, Wałcz.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W dwóch gminach: Lutomiersk i Opoczno na dzień 31 grudnia 2021 r. liczba takich budynków i mieszkań zwiększyła się o jeden. Zmiany te wynikały z pozyskania dla zasobu gminy budynków z mieszkaniami substandardowymi.

Infografika nr 7

Zmiany w liczbie budynków i mieszkań substandardowych w kolejnych latach badanego okresu



Liczba budynków mieszkalnych ogółem
Liczba mieszkań w tych budynkach



Liczba budynków z mieszkaniami
o warunkach substandardowych ogółem,
z tego: kategoria pierwsza, druga i trzecia



Liczba mieszkań w tych budynkach
ogółem, z tego: w kategorii pierwszej,
drugiej i trzeciej

Źródło: opracowanie własne NIK.

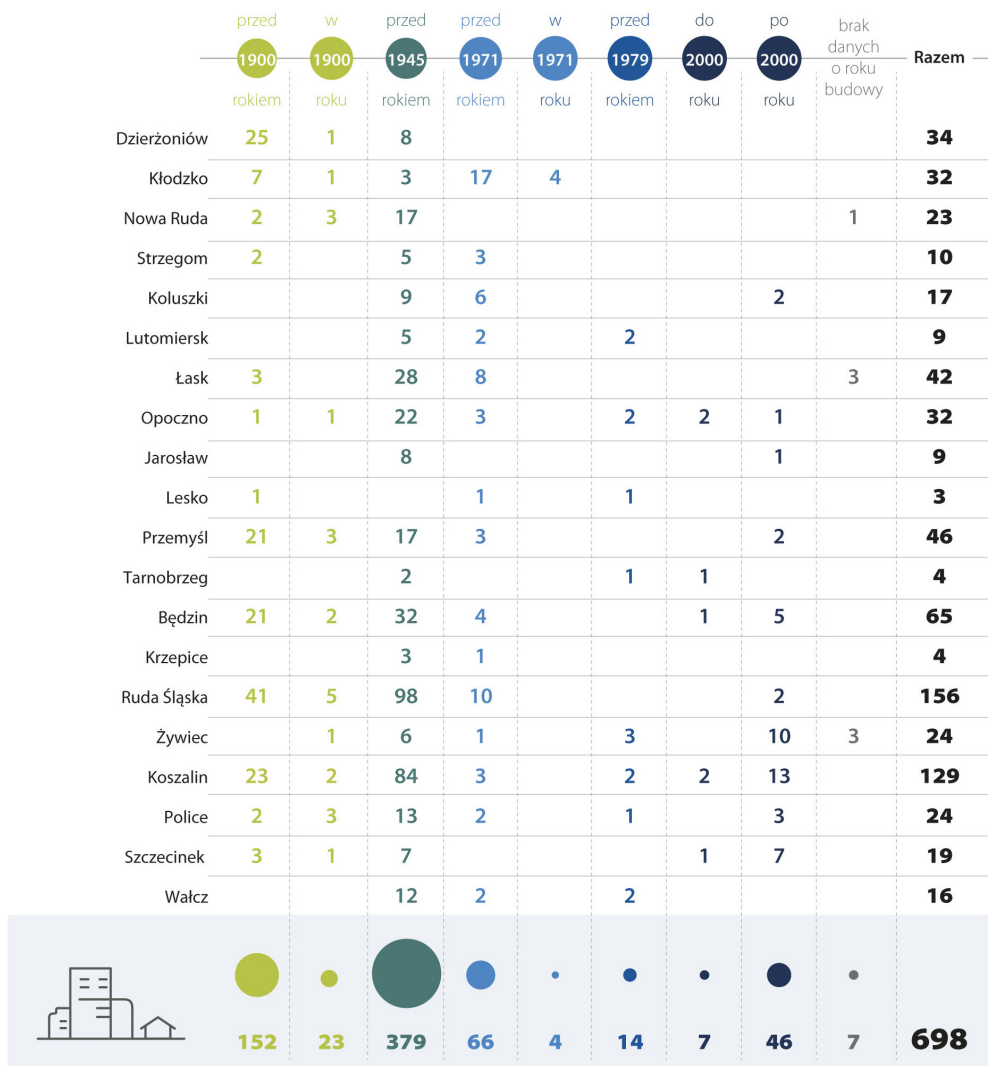
W skontrolowanych gminach w zdecydowanej większości przeważały stare obiekty – spośród wszystkich 698 budynków, w których były mieszkania substandardowe 79,4% z nich wybudowanych było przed 1945 r., z tego co trzeci z nich pochodził jeszcze z XIX wieku. Kolejne 84 budynki (12%) powstały przed 1979 r., a tylko 53 w okresie późniejszym, przy czym zdecydowana ich większość, tj. 46 po roku 2000. Dla siedmiu budynków w trzech gminach⁴⁷ brak było danych odnośnie roku ich budowy.

⁴⁷ Łask, Nowa Ruda, Żywiec.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 8

Budynki z mieszkaniami o warunkach substandardowych z uwzględnieniem roku ich powstania



Źródło: opracowanie własne NIK.

Stan techniczny budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych

Stan techniczny tego zasobu w poszczególnych gminach był zróżnicowany⁴⁸ – najlepiej pod tym względem było w gminie Szczecinek i Wałcz, gdzie ponad 80% ogółu budynków było w stanie dobrym i bardzo dobrym.

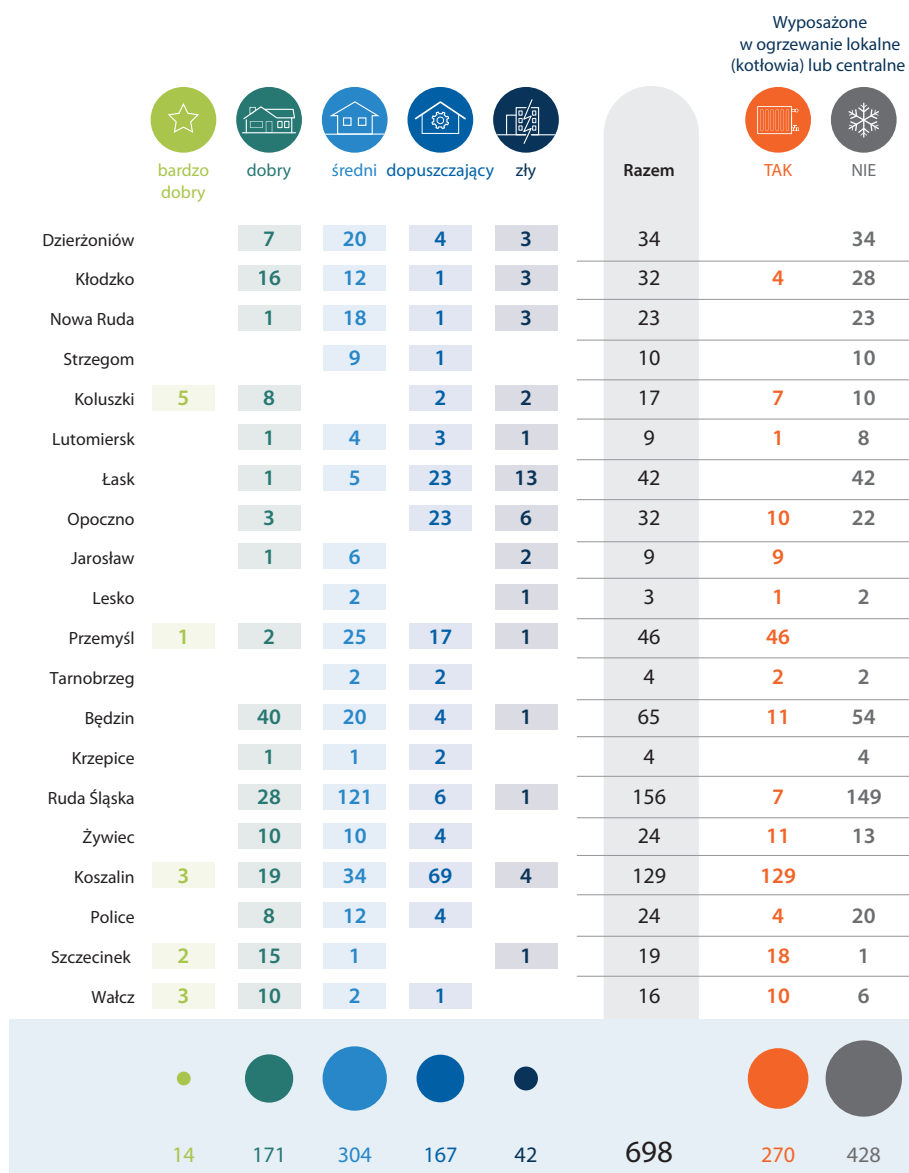
⁴⁸ Na potrzeby niniejszej kontroli przyjęto stan: *bardzo dobry* – zużycie 0–15%, elementy budynku (lub rodzaj konstrukcji, wykończenia, wyposażenia) nie wykazują zużycia i uszkodzeń, budynek jest dobrze utrzymany i na bieżąco konserwowany; cechy i właściwości wbudowanych materiałów odpowiadają wymogom polskich norm; budynek jest nowy lub po kapitalnym remoncie; *dobry* – zużycie 16–30%, elementy budynku utrzymane należycie, budynek nie wykazuje większego zużycia, wymaga jedynie konserwacji, impregnacji, drobnych napraw (uzupełnień); mogą wystąpić nieznaczne uszkodzenia (szczególnie mechaniczne), które wynikają z bieżącego użytkowania; *średni* – zużycie 31–50%, elementy budynku utrzymane w stanie zadowalającym; w elementach budynku występują niewielkie uszkodzenia i ubytki nie zagrażające bezpieczeństwu publicznemu; celowy jest częściowy remont kapitalny; *dopuszczający* – zużycie 51–70%, w elementach budynku występują znaczne uszkodzenia i ubytki; cechy i właściwości wbudowanych materiałów mają obniżoną klasę; wymagany jest kompleksowy remont kapitalny względnie wymiana poszczególnych elementów; *zły* – zużycie 71–100%, w elementach budynku występują duże uszkodzenia i ubytki, które mogą lub zagrażają dalszemu użytkowaniu; zahamowanie zagrożenia wymaga rozbiórki i wykonania nowego elementu; w uzasadnionych przypadkach zahamowanie zagrożenia może nastąpić drogą kapitalnego remontu w bardzo dużym zakresie; budynek może też nadawać się do rozbiórki.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Większość budynków w stanie złym i dopuszczającym była w gminie Łask i Opoczno – odpowiednio 85,7% oraz 90,6% ogółu. Najwięcej spośród wszystkich budynków w skontrolowanych gminach było w średnim stanie technicznym – 304 budynki (43,6%), co czwarty miał dobry stan, a 14 budynków oceniono jako bardzo dobre. Niemniej jednak niemal co trzeci z budynków był w dopuszczającym lub złym stanie technicznym.

Infografika nr 9

Budynki z mieszkaniami o warunkach substandardowych według stanu na 31 grudnia 2021 r. z uwzględnieniem ich stanu technicznego



Źródło: opracowanie własne NIK.

Nadmienić również należy, że blisko 2/3 wszystkich budynków, z mieszkaniami o warunkach substandardowych nie było wyposażonych w centralne ogrzewanie, ani nie posiadało dostępu do lokalnego ogrzewania (kotłowni). Mieszkania w takich budynkach ogrzewane były głównie poprzez użytkowanie pieców.

Zdjęcie nr 6

Budynek przy ul. Brzegowej w Dzierżoniowie z 1880 r. – widok na ścianę frontową z wejściem. Obiekt zamieszkały, w złym stanie technicznym, w którym znajdowało się pięć mieszkań substandardowych.



Źródło: materiały własne NIK.

Problemy, utrudnienia w zarządzaniu zasobem budynków mieszkalnych

Główne problemy związane z budynkami, w których znajdowały się mieszkania o warunkach substandardowych, na jakie wskazywano w skontrolowanych gminach związane były z koniecznością usuwania częstych usterek, awarii, dokonywania napraw. Niejednokrotnie wynikało to z braku poszanowania czy niewłaściwego zachowania samych lokatorów, często nadużywających alkoholu lub innych środków odurzających. W związku z tym w niektórych gminach istniały także trudności w utrzymaniu porządku i czystości. Istotnym utrudnieniem był również fakt występowania w budynkach pleśni i zagrzybień na skutek obecnej nadmiernej wilgoci, zarówno w cz. ęściach wspólnych, jak i w samych mieszkaniach. Spowodowane to było na ogół brakiem wyposażenia budynków w instalacje centralnego ogrzewania, ogrzewaniem mieszkań przy użyciu pieców, niesprawnie działającą wentylacją lub niewietrzeniem mieszkań, w wielu przypadkach w związku z oszczędnościami lokatorów.

Przykład

Według Prezesa **Towarzystwa Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Wałcu** problemy dotyczyły m.in. spożywania przez najemców alkoholu i zażywania środków odurzających, co przekładało się na niszczenie mienia gminnego; zakłócania spokoju i ciszy nocnej, co wymagało interwencji policji; gromadzenia w lokalach śmieci, powodujących zagrożenie pożarowe, rozmnażanie się insektów i unoszenie fetoru.

Niewątpliwie jednym z istotnych utrudnień był również stan techniczny budynków, w których znajdowały się mieszkania o warunkach substandardowych, niejednokrotnie związany z ich wiekiem i przyjętymi rozwiązaniami technicznymi i technologicznymi. W zdecydowanej większości były to bowiem budynki stanowiące wyeksploatowaną substancję mieszkaniową, wybudowane przed 1945 r.

Przykłady

Dyrektor **Zakładu Działalności Komunalnej i Mieszkaniowej w Krzepicach** podał, że głównym problemem jest wiek budynków, w których znajdują się lokale o warunkach substandardowych. Wybudowane na początku XX wieku lub wcześniej budynki (niekoniecznie na potrzeby mieszkaniowe), nie spełniają obecnych warunków, można je w pewnym stopniu ulepszać, ale ich przystosowanie do obecnie obowiązujących przepisów budowlanych jest w praktyce niemożliwe (np. nie można poszerzyć klatki schodowej w budynku). Budynki nie posiadają izolacji poziomej ścian (co powoduje podciąganie wilgoci z gruntu i odpadanie tynku), kominów wentylacyjnych czy dostatecznej ilości kanałów kominowych. Problemem są również wielokrotne zmiany adaptacyjne mieszkań dokonywane w latach poprzednich oraz brak możliwości wykonania np. odpowiedniej średnicy pionu kanalizacyjnego bez naruszenia lokali sąsiednich.

Według wyjaśnień **Kierownika Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Łasku** główne problemy związane z zarządzaniem budynkami z mieszkaniami o warunkach substandardowych wynikały z technologii ich wykonania. W przeważającej części były to budynki o konstrukcji drewnianej, kiedyś użytkowane w okresie letnim. W związku z tym trudności wiązały się z wykonywaniem prac inwestycyjnych podnoszących ich standard, zwiększających bezpieczeństwo użytkowania lub zmniejszających koszty użytkowania tych mieszkań m.in. centralnego ogrzewania, podłączenia konkretnych lokali do kanalizacji miejskiej, czy wykonania termomodernizacji.

Zdjęcie nr 7

Budynek mieszkalny wielorodzinny zlokalizowany w Łasku przy ul. Wojska Polskiego. Budynek o konstrukcji drewnianej na murowanych fundamentach, niewyposażony w instalację centralnego ogrzewania i ciepłej wody użytkowej.



Źródło: materiały własne NIK.

Przeprowadzone we wszystkich skontrolowanych gminach oględziny wybranych budynków, w których znajdowały się mieszkania o warunkach substandardowych potwierdzały, że w zdecydowanej większości ich stan techniczny nie był zadowalający. Budynki te stanowiły najczęściej wyeksploatowaną substancję i wymagały przeprowadzenia wielu konserwacji,

**Stan techniczny
wybranych budynków
z mieszkaniami
o warunkach
substandardowych**

napraw czy remontów, w tym kapitalnych⁴⁹. W co trzeciej gminie⁵⁰ stwierdzono przypadki braku na budynkach umieszczenia tabliczek z numerem porządkowym i nazwą ulicy lub miejscowości, albo były one nieczytelne. W gminie Strzegom na dwóch budynkach zamieszczono wprawdzie numery, ale bez wskazania nazwy miejscowości, ponadto tabliczka na jednym z tych budynków umieszczona była w niewłaściwym miejscu. W większości gmin braki te zostały uzupełnione w trakcie trwania kontroli NIK. W dwóch gminach⁵¹ w związku ze złym stanem technicznym lub sanitarnym budynków, zlecono⁵² wykonanie kontroli do właściwych PINB oraz PPIS.

Przykłady

W wyniku oględzin przeprowadzonych w 10 budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych w **gminie Nowa Ruda** ustalono, że w ośmiu z nich widoczne były ślady pęknięć na ścianach i sufitach klatek schodowych, w dziewięciu budynkach stwierdzono ubytki w elewacji oraz obluzowane dachówki lub ubytki w pokryciu dachowym. W częściach wspólnych budynków zalegały przedmioty, takie jak stare meble, walizki, czy sprzęt RTV. W sześciu budynkach usytuowane poza bryłą budynku toalety były w złym stanie technicznym. W przypadku tych toalet stwierdzono uszkodzone podesty z posadowionymi deskami sedesowymi, zniszczone drzwi wejściowe oraz ubytki w dachach. Piwnice w sześciu poddanych oględzinom budynkach były zawilgocone, a ich ściany i sufity popękane. Stolarka okienna i drzwiowa w tych budynkach również wymagała prac konserwacyjnych lub wymiany.

W wyniku przeprowadzonych w toku kontroli NIK oględzin pięciu budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych należących do **gminy Lutomiersk** stwierdzono, że dwa budynki były w dobrym stanie, przy czym otoczenie jednego z nich (gdzie były parterowe zabudowania na podwórzu mieszczące toalety, pralnię i suszarnię) było w złym stanie. Jeden budynek był w złym stanie miał zniszczoną elewację oraz kolumny podtrzymujące balkon. Kolejne dwa budynki były w bardzo złym stanie. W obu budynkach (z których jeden był niezamieszkały) stwierdzono m.in. nieszczelne dachy, popękane ściany i nadproża w otworach okiennych. W związku z tym w odniesieniu do budynku zamieszkałego skierowano do PINB zlecenie przeprowadzenia kontroli, w wyniku której organ ten stwierdził, że obiekt stwarzał realne zagrożenie dla osób w nim zamieszkujących. Budynek ulegał osiadaniu, występowały w nim liczne spękania oraz ubytki w ścianach i nadprożach, dach ulegał zapadnięciu, a ściany wyboczeniu. Z uwagi na poinformowanie przez Burmistrza PINB, o planowanym przeniesieniu lokatorów do innego lokalu i zgłoszeniu rozbiórki budynku w czerwcu 2022 r., organ nadzoru budowlanego zawiesił postępowanie do czasu wykonania rozbiórki.

Ponadto na wszystkich budynkach poddanych oględzinom stwierdzono brak tabliczek z numerem porządkowym i nazwą miejscowości. Naruszało to art. 47b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne*⁵³. Tabliczki uzupełniono w trakcie trwania kontroli NIK.

⁴⁹ Przykłady budynków poddanych oględzinom przedstawiono w załączniku nr 6.3. do niniejszej informacji.

⁵⁰ Dzierżonów, Koluszki, Krzepice, Lesko, Lutomiersk, Łask, Opoczno.

⁵¹ Koluszki – zlecono kontrolę właściwemu PINB trzech budynków oraz właściwemu PPIS jednego budynku; Lutomiersk – zlecono kontrolę właściwemu PINB jednego budynku.

⁵² W trybie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK.

⁵³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W związku ze stwierdzeniem w **gminie Koluszki**, w jednym z budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych m.in. złego stanu sanitarnego – stojąca na posadzce piwnicy woda oraz duże zawilgocenia ścian piwnicy i jednego z lokali mieszkalnych, zlecono przeprowadzenie kontroli tego budynku do PPIS. PPIS w Łodzi poinformował, że w wyniku kontroli przeprowadzonej w dniu 6 maja 2022 r. w tym budynku stwierdził opróżnienie wszystkich pomieszczeń piwnicznych z zalegających śmieci i wietrzenie ich w celu usunięcia wilgoci. Dodatkowo na korytarzu piwnicy zamontowano kratkę ściekową na podsiąkającą wodę. W zaleceniach pokontrolnych polecono Zakładowi przeprowadzić dezynfekcję w piwnicy budynku. Zalecenie wykonano 27 maja 2022 r.

Zdjęcia nr 8–9

Budynek w Opocznie przy pl. Kościuszki z 1920 r. w stanie dopuszczającym – widok na mieszkanie substandardowe (z lewej).

Toaleta na podwórku budynku w Lutomiersku, pl. Bartłomieja, w którym mieściło się 10 mieszkań substandardowych (z prawej).



Źródło: materiały własne NIK.

W sześciu spośród 20 skontrolowanych gmin w odniesieniu do 17 budynków⁵⁴, w których znajdowały się mieszkania o warunkach substandardowych, stwierdzono bezpośrednie niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo powstania znacznej szkody w mieniu. W związku z tym do kierowników właściwych jednostek skierowane zostały zawiadomienia w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK.

Działania podjęte w trybie art. 51 ustawy o NIK

Przykłady

W toku oględzin budynku w **Koszalinie** przy ul. Lechickiej, stwierdzono bezpośrednie niebezpieczeństwo dla życia, zdrowia ludzkiego oraz możliwość powstania znacznej szkody w mieniu, w związku z ustaleniem:

- na frontowej ścianie przy wejściu głównym do budynku niezabezpieczonego przed wpływami atmosferycznymi, uszkodzeniami mechanicznymi i dostępem osób niepowołanych kurka głównego dopływu gazu do budynku (zawór odcinający), zainstalowanego na zewnątrz budynku w szafce na ścia-

⁵⁴ Będzin – osiem budynków, Koluszki – jeden budynek, Koszalin – jeden budynek, Lesko – trzy budynki, Police – dwa budynki, Szczecinek – dwa budynki.

nie (otwarte drzwiczki), co było niezgodne z §159 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁵⁵;

- w jednym z lokali znajdowała się butla gazowa podłączona do kuchenki gazowej (budynek wyposażony był w instalację gazową, do której w dacie oględzin był odcięty dopływ gazu w związku z pożarem, który wybuchł w budynku w maju 2021 r.), mimo że zgodnie z przepisem § 157 ust. 6 ww. rozporządzenia, zabrania się stosowania w jednym budynku gazu płynnego i gazu z sieci gazowej;
- w pomieszczeniu sanitarnym (łazienka) na III kondygnacji (II piętro) były zainstalowane przez lokatorów dwóch mieszkań socjalnych elektryczne urządzenia do podgrzewania wody (przepływowy podgrzewacz wody i bojler elektryczny). Wymienione urządzenia były połączone z instalacją elektryczną budynku w sposób prowizoryczny, bez właściwej izolacji i zabezpieczenia przed uszkodzeniami mechanicznymi i kontaktem z wodą. Zgodnie z § 11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych: pomieszczenia oraz urządzenia przeznaczone do wspólnego użytkowania mieszkańców powinny być utrzymywane w stanie technicznym, higieniczno-sanitarnym i estetycznym zapewniającym właściwe spełnianie założonych funkcji przez cały okres użytkowania budynku. W związku z nieprawidłowościami ustalonymi w ww. budynkach kontroler NIK, działając w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, poinformował Dyrektora o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia, zdrowia ludzkiego oraz możliwości powstania znacznej szkody w mieniu. Dyrektor ds. technicznych **Zarządu Budynków Mieszkalnych w Koszalinie** poinformowała o podjętych działaniach zapobiegających stanowi zagrożenia: (...) zlecono zakładowi Gazowniczemu zabezpieczenie zewnętrznej skrzynki gazowej oraz wymianę zamka na nowy (...) odnośnie stwierdzenia butli gazowej w lokalu mieszkalnym (...) podłączonej do kuchenki gazowej – niezwłocznie zlecono odłączenie butli firmie świadczącej usługi w zakresie konserwacji instalacji sanitarnych. Ponadto (...) przewody zasilające podgrzewacze wody zostały usunięte i zwrócone najemcom.

W toku oględzin kontroler NIK stwierdził uniesienie fragmentu podłogi tuż przy szczycie schodów w budynku położonym w Koluszkach przy ul. 3 maja, zagrażające potknięciem i upadkiem w dół schodów. W konsekwencji, działając na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, poinformował on w dniu 13 kwietnia 2022 r. Dyrektora ZUK o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia i zdrowia ludzkiego. Dyrektor **Zakładu Usług Komunalnych w Koluszkach** poinformował o przeprowadzeniu prac mających na celu usunięcie stwierdzonej nieprawidłowości – rozebrano elementy drewnianej podłogi zawierającej element wypaczonej deski, oczyszczono strop betonowy i zabezpieczono środkiem gruntującym, a następnie wylano wylewkę betonową.

Wyniki kontroli zleconej
w trybie art. 12 pkt 3
ustawy o NIK
w zakresie bezpieczeństwa
przeciwpożarowego

W każdej z 20 skontrolowanych gmin, w trakcie trwania kontroli NIK, zlecone zostało przeprowadzenie kontroli doraźnej właściwym jednostkom PSP. Funkcjonariusze PSP dokonali kontroli w zakresie przestrzegania obowiązujących przepisów przeciwpożarowych w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych, w tym pod względem ich wyposażenia w urządzenia stanowiące zabezpieczenie przeciwpożarowe, mające na celu dochowanie warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia. Do kontroli wytypowano łącznie 100 takich budynków (od dwóch w gminie Lesko

⁵⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1225.

do 10 w Rudzie Śląskiej). Tylko w trzech gminach⁵⁶ nie stwierdzono nieprawidłowości w badanym zakresie. W pozostałych gminach prawie we wszystkich budynkach odnotowano nieprawidłowości w zakresie stosowania przepisów przeciwpożarowych. Najczęstsze z nich dotyczyły braku wyposażenia budynku w wyłącznik prądu; składowania na drogach ewakuacyjnych materiałów, w tym również łatwopalnych; stosowania na drogach ewakuacyjnych materiałów łatwopalnych lub bez potwierdzenia klasy odporności (okładziny ścienne); eksploataowania niesprawnych instalacji elektrycznych, odgromowych lub bez wymaganych przeglądów. Ponadto w przypadku gminy Jarosław i Lesko, PSP powiadomiła właściwy PINB, celem podjęcia stosownych działań w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami z zakresu *Prawa budowlanego*.

Przykłady

PSP – w wyniku czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzonych w czterech budynkach zlokalizowanych w **Żywcu** na zlecenie NIK – stwierdziła nieprawidłowości obejmujące: użytkowanie instalacji piorunochronnych oraz przewodów kominowych niesprawnych technicznie; składowanie materiałów palnych na drogach ewakuacyjnych oraz umieszczanie przedmiotów zawężających szerokość dróg ewakuacyjnych; brak umieszczenia w budynkach instrukcji postępowania na wypadek pożaru; brak oznakowania miejsc lokalizacji przeciwpożarowych wyłączników prądu; brak normatywnej wysokości fragmentów dróg ewakuacyjnych na klatkach schodowych w budynkach oraz normatywnych szerokości biegów klatek schodowych w budynkach; nieustalenie klasy odporności ogniowej przegród oddzielających poddasza użytkowe od palnych konstrukcji dachów. Komendant PPSP decyzją z dnia 16 maja 2022 r. nakazał **Żywieckiemu Towarzystwu Budownictwa Społecznego sp. z o.o.** wykonanie obowiązków w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w terminie do dnia 31 października 2022 r.

W wyniku kontroli w zakresie prawidłowości zastosowania zabezpieczenia przeciwpożarowego, przeprowadzonej na zlecenie NIK przez Komendę PSP w Pabianicach w czterech budynkach komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych należących do **gminy Lutomiersk**, stwierdzono: użytkowanie instalacji elektrycznej bez potwierdzenia przeprowadzenia przeglądu technicznego; użytkowanie w lokalach mieszkalnych pieców węglowych źle podłączonych do kominów spalinowych – we wszystkich skontrolowanych budynkach; użytkowanie kominów spalinowych bez przeprowadzenia ich czyszczenia – w trzech budynkach; brak przeciwpożarowego wyłącznika prądu; użytkowanie instalacji odgromowej bez potwierdzenia przeprowadzenia przeglądu technicznego; brak instrukcji postępowania na wypadek pożaru wraz z wykazem numerów alarmowych – w dwóch budynkach. Ponadto stwierdzono pojedyncze przypadki składowania materiałów palnych na nieużytkowym poddaszu, na drodze komunikacji ogólnej w piwnicy, przy piecu węglowym oraz ułożenie wykładziny podłogowej bez potwierdzenia cechy co najmniej trudnopalności na drodze ewakuacyjnej. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami z zakresu ochrony przeciwpożarowej Komendant PSP w Pabianicach wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie nakazania ich usunięcia. Burmistrz wyjaśnił, że do przyczyn wystąpienia powyższych nieprawidłowości można zaliczyć konieczność realizowania przez

⁵⁶ Jarosław, Kłodzko, Strzegom, przy czym w gminie Kłodzko odstąpiono od kontroli dwóch budynków, ze względu na wcześniej wydane decyzje PINB nakazujące o wyłączeniu budynków z użytkowania.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

pracowników właściwego Referatu jednocześnie wielu zadań, brak dostatecznej kwoty środków na realizację wszystkich zadań związanych z utrzymaniem stanu technicznego budynków, a także trudności wynikające z konieczności pracy w warunkach zagrożenia epidemicznego COVID-19 i trudności z wyłanianiem wykonawców robót budowlanych. Jednocześnie Burmistrz poinformował o usunięciu części uchybień, w tym wyczyszczeniu kominów, usunięciu materiałów palnych z piwnicy i poddaszy, usunięciu palnej wykładziny z korytarza.

Zdjęcia nr 10–11

Zalegające materiały palne, w tym drewniane meble, stary sprzęt elektroniczny, ubrania na strychu budynku z mieszkaniami o warunkach substandardowych w Jurgowie przy ul. Świętojańskiej, gmina Nowa Ruda (z lewej); zawilgocenie ścian, zalegająca woda i śmieci na posadzce piwnicy w budynku przy ul. Polnej w Koluszkach (z prawej).



Źródło: materiały własne NIK.

Prowadzenie książki obiektu budowlanego

We wszystkich 20 gminach dla budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych⁵⁷ założono i prowadzono książki obiektu budowlanego, o których mowa w art. 64 *Prawa budowlanego*. Stwierdzono tylko jeden przypadek nieprowadzenia książki obiektu budowlanego, gdyż w Kłodzku nie było takiego dokumentu dla jednego z 11 objętych kontrolą budynków. Jak to wyjaśniano, książka zaginęła przed powstaniem kontrolowanej spółki, a podczas kontroli założono nową.

Książki obiektu budowlanego były prowadzone według wzoru określonego rozporządzeniem⁵⁸. We wszystkich gminach kontrola wykazała jednak nieprawidłowości w prowadzeniu tych książek, przy czym wystąpiły one w różnym zakresie. W Tarnobrzegu polegały jedynie na zamianie kolejności dwóch wpisów, a w Rudzie Śląskiej stwierdzono tylko sześć przypadków niewłaściwie dokonanego sprostowania błędów⁵⁹. W pozostałych

⁵⁷ W zależności od liczby takich budynków w danej gminie zbadano prowadzenie książek obiektu budynków dla wszystkich takich obiektów lub wybranej próby.

⁵⁸ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1134). Zgodnie z § 7 tego rozporządzenia, książki prowadzone przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia prowadzi się na zasadach dotychczasowych – tzn. określonych przepisami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 października 1998 r. w sprawie książki obiektu budowlanego (Dz. U. Nr 135, poz. 882) – do wypełnienia tomu.

⁵⁹ Tj. skreślenia wpisu bez podania daty i podpisu.

jednostkach nieprawidłowości dotyczyły m.in. braku wykazu dokumentacji, niewłaściwie dokonanych sprostowań lub wpisów, w tym niedokonywania „ważnych ustaleń” z dokumentu będącego przedmiotem wpisu, niedokonywania wpisów na bieżąco, braku danych identyfikujących osobę wystawiającą dokument, czy też dokonywaniu wpisów przez osoby nieupoważnione.

Przykłady

Książki obiektu budowlanego **Leskiego Przedsiębiorstwa Komunalnego sp. z o.o.** prowadzono według wzoru określonego rozporządzeniem z 3 lipca 2003 r. Zabezpieczono i ponumerowano ich strony oraz zawarto większość wymaganych danych. Nie wpisano jednak czterech z 28 kontroli okresowych z lat 2018–2021, a trzech wpisów nie dokonano na bieżąco. Piętnaście z 24 wpisów nie zawierało istotnych ustaleń zawartych w dokumentach będących ich podstawą oraz danych identyfikujących osoby, które ich dokonały.

W **Miejskim Zakładzie Budynków Mieszkalnych sp. z o.o. w Będzinie** książki dla 10 badanych budynków prowadzono zgodnie z wzorem określonym ww. rozporządzeniem. Kontrola wykazała jednak szereg braków i niezgodności w odniesieniu do wymogów tego aktu prawnego, m.in.:

- dla wszystkich 10 książek brak było opisów ważniejszych ustaleń dokonanych w wyniku przeprowadzonych kontroli okresowych, a także danych identyfikujących osoby, które wystawiały dokumenty;
- niejednoznaczności opisów, polegające na niedochowaniu kolejności wpisów, braki numeracji kolejnych wpisów, niewypełnianie wszystkich rubryk oraz niewprowadzanie na bieżąco wszystkich informacji o robotach remontowych na poszczególnych obiektach;
- w dziewięciu książkach dokonywano sprostowań błędów niezgodnie z § 6 ust. 4 rozporządzenia;
- dokonanie wpisów w trzech książkach przez osoby do tego nieupoważnione;
- niedołączenie protokołu z okresowej kontroli rocznej z 2019 r., pomimo wpisu o przeprowadzeniu tej kontroli (jedna książka).

Jako przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości Zarząd MZBM wskazał: przejście na emeryturę jednego z pracowników, brak pełnej dokumentacji technicznej, nieprzekazanie zarządcy kompletu dokumentów, niedopatrzenie pracownika oraz zagubienie jednego z protokołów.

W **Urzędzie Miejskim w Strzegomiu** analiza 12 książek wykazała, że co do zasady nie były one prowadzone zgodnie z wymogami rozporządzenia, gdyż:

- nie odnotowano w nich wpisów o zmianie zarządcy obiektu;
- w sekcji II dotyczącej danych identyfikacyjnych obiektu nie posiadały informacji w zakresie numeru księgi wieczystej, numeru ewidencyjnego gruntów, protokołu odbioru obiektu i protokołu użytkowania obiektu;
- załączone plany sytuacyjne uniemożliwiały określenie usytuowania miejsc przyłączenia obiektu do sieci uzbrojenia terenu oraz armatury lub urządzeń przeznaczonych do odcięcia czynnika dostarczanego za pomocą tych sieci;
- wpisy do książki nie zawierały danych identyfikujących dokument (protokół) będący przedmiotem wpisu, nie określały ważnych ustaleń w nim zawartych oraz danych identyfikujących osobę, która dokument wystawiła;
- w części wpisy zawierały błędne dane lub dokonano ich w nieodpowiedniej sekcji;
- książki nie zawierały wpisów dotyczących kontroli rocznej i pięcioletniej oraz w zakresie wykonanego remontu lub modernizacji.

Wykonywanie obowiązkowych kontroli okresowych

Skontrolowane gminy z różnych przyczyn nie wywiązywały się w pełni z realizacji zadań obejmujących wykonywanie obowiązkowych, okresowych kontroli rocznych i pięcioletnich. Spośród 20 wszystkich, tylko trzy gminy⁶⁰ przeprowadziły w pełnym zakresie, obowiązkowe kontrole okresowe wynikające z przepisów *Prawa budowlanego*, we wszystkich objętych szczegółową analizą budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych. W pięciu gminach⁶¹ okresowe kontrole roczne i pięcioletnie przeprowadzano z wymaganą częstotliwością. Jedynie w wykonywanych czynnościach kontrolą nie obejmowano wybranych elementów budynku, instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska, instalacji sanitarnych lub instalacji gazowych czy przewodów kominowych we wszystkich mieszkaniach o warunkach substandardowych. W połowie gmin⁶² odnotowano braki wykonywania dla części budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych, okresowych kontroli rocznych lub pięcioletnich stanu technicznego budynku⁶³, rocznych kontroli instalacji gazowych i przewodów kominowych lub pięcioletniej kontroli instalacji elektrycznej czy piorunochronnej. W pozostałych dwóch gminach⁶⁴ w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych, na skutek zaniedbań i braku osób z właściwymi uprawnieniami, nie przeprowadzano w ogóle kontroli rocznych i pięcioletnich stanu technicznego budynku. Jedynie wykonane kontrole w tych gminach dotyczyły przewodów kominowych i instalacji elektrycznych⁶⁵. W obu jednostkach przeprowadzenie kontroli okresowych zlecono do wykonania w trakcie trwania kontroli NIK. W gminie Strzegom, pomimo wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt i związanych z działaniem sił natury⁶⁶, nie zapewniono przeprowadzenia kontroli bezpiecznego użytkowania budynku mieszkalnego, pomimo takiego obowiązku określonego w *Prawie budowlanym*. Według wyjaśnień Burmistrza kontroli nie przeprowadzono z uwagi, na fakt, iż podjęto decyzję o zamknięciu budynku oraz wszczęciu czynności zmierzających do przesiedlenia jego mieszkańców. Sprzedaży budynku dokonano 30 lipca 2021 r. Dodatkowo w dwóch gminach: Lesko i Police stwierdzono brak kontroli hydrantów, co nie odpowiadało wymogom w zakresie ochrony przeciwpożarowej.

⁶⁰ Koszalin, Police, Ruda Śląska.

⁶¹ Dzierżonów, Łask, Opoczno, Przemyśl, Szczecinek.

⁶² Będzin, Jarosław, Kłodzko, Koluszki, Lesko, Nowa Ruda, Strzegom, Tarnobrzeg, Wałcz, Żywiec.

⁶³ Albo kontrole takie wykonywano w okresie po upływie pięciu lat, niekiedy w trakcie trwania kontroli NIK.

⁶⁴ Krzepice, Lutomiersk.

⁶⁵ Tylko w gminie Krzepice.

⁶⁶ W wyniku wystąpienia w 2020 r. silnych wiatrów, w budynku doszło do zawalenia części komina.

Przykłady

W okresie objętym kontrolą, **Jarosławskie Przedsiębiorstwo Komunalne sp. z o.o.** nie dokonywała wszystkich obowiązkowych kontroli okresowych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 *Prawa budowlanego* dla dziewięciu budynków, w których były mieszkania o warunkach substandardowych. Rocznej kontroli okresowej stanu technicznego nie przeprowadzono dla pięciu budynków w 2020 r. oraz dla trzech budynków w 2021 r. Kontroli drożności przewodów kominowych nie wykonano w trzech budynkach w 2020 r., przeglądu instalacji gazowej (gaz z butli) w dwóch budynkach w latach 2020–2021, a pomiarów ochronnych instalacji elektrycznej w czterech budynkach w roku 2020 i 2021 (dla których wg protokołów z 2019 r. skrócono czas kolejnych pomiarów do jednego roku, z powodu starej instalacji „dwuprzewodowej”). Prezes Spółki wyjaśnił m.in., że: nie przeprowadzono wszystkich obowiązkowych kontroli okresowych tych budynków, w związku z pandemią COVID-19, licznymi zachorowaniami wśród mieszkańców przebywających na kwarantannach w swoich mieszkaniach lub izolacji, jak również pracowników przeprowadzających kontrole.

W 2019 r. w **gminie Nowa Ruda** z powodu niedopatrzenia nie przeprowadzono rocznej kontroli stanu technicznego w 20 budynkach, w których były mieszkania o warunkach substandardowych. W dwóch takich budynkach nie przeprowadzono również kontroli pięcioletniej stanu technicznego. Powodem był spór pomiędzy gminą, a lokatorem w przypadku jednego budynku. W drugim budynku, w którym ostatnia kontrola pięcioletnia była w 2012 r., odstąpiono od realizacji takiej kontroli ze względu na przeprowadzenie termomodernizacji budynku w 2018 r. Ponadto w latach 2020–w2021 nie przeprowadzono w pełnym, wymaganym zakresie kontroli rocznych 20 budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych, a w latach 2012–2018 kontroli pięcioletnich 21 takich budynków. W kontrolach rocznych nie dokonano oceny stanu technicznego instalacji służących ochronie środowiska. Kontrole pięcioletnie nie objęły swoim zakresem oceny stanu technicznego instalacji elektrycznej i piorunochronnej w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uziemień instalacji i aparatów. Dodatkowo, przeprowadzone przez Komendę PSP w Kłodzku kontrole w pięciu budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych wykazały, że w trzech z nich instalacja elektryczna nie nadawała się do użytku, a w kolejnych dwóch należało usunąć usterki, aby instalacja mogła być użytkowana. Wójt wskazała, że zlecając przeprowadzenie rocznych kontroli oceny stanu technicznego instalacji osobie do tego uprawnionej i zajmującej się tym zawodowo była przekonana, że sporządzony przez tę osobę protokół spełnia wymogi zgodności z *Prawem budowlanym*.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 10

Kontrole okresowe roczne i pięcioletnie oraz przeglądy w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych w latach 2019–2021



Uwaga: w powyższej infografice gminę przyporządkowano tylko do jednej kategorii według wagi nieprawidłowości.
Źródło: opracowanie własne NIK.

Mimo obowiązku wykonywania okresowych kontroli budynków w porze wiosennej, działania w takim okresie podjęto tylko w co piątej skontrolowanej gminie⁶⁷. W pozostałych 16 gminach albo wszystkie kontrole, albo część z nich realizowano poza wiosną, najczęściej w okresie letnim lub jesiennym. Wynikało to głównie ze względu na tak stosowane wcześniejsze rozwiązania oraz z przyjętych założeń organizacyjnych i realizacji w tym okresie innych zadań.

⁶⁷ Koszalin, Krzepice, Police, Żywiec.

Przykłady

W **Zakładzie Usług Komunalnych w Koluszkach** w latach 2019–2021 kontrole okresowych 21 z 22 budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych dokonywano w miesiącach letnich i jesiennych. Dyrektor tej jednostki wyjaśnił, że przeprowadzanie kontroli jesienią wynikało z zaszłości przyjętych rozwiązań i z tego, że ubezpieczyciel wymagał aktualnych przeglądów przed ubezpieczeniem budynków.

W **Przedsiębiorstwie Gospodarki Mieszkaniowej sp. z o.o. w Przemyślu**, we wszystkich 10 badanych budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych kontrole okresowe nie zostały przeprowadzone w porze wiosennej. Prezes wyjaśnił, że przeprowadzanie okresowych kontroli w różnych porach roku wynikało z natłoku pracy pracowników wykonujących takie kontrole.

Spośród piętnastu gmin⁶⁸, kontrole w zakresie sprawności instalacji gazowych w budynkach równocześnie z kontrolą stanu technicznego przewodów i kanałów wentylacyjnych oraz spalinowych przeprowadzano tylko w co trzeciej z nich⁶⁹. W pozostałych gminach⁷⁰, kontrole instalacji gazowych i kominowych prowadzono w różnych okresach, tj. niezgodnie z przepisem § 47 *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych*. Jako główną przyczynę wskazywano na brak możliwości skoordynowania wykonywania takich czynności w jednym czasie ze względu, iż kontrole takich dokonywały najczęściej różne podmioty.

Przykład

W **Dzierżoniowskim Zarządzie Budynków Mieszkalnych sp. z o.o.** w żadnym z sześciu budynków wyposażonych w instalację gazową kontrola stanu technicznego jej sprawności nie została przeprowadzona równocześnie z kontrolą stanu technicznego przewodów i kanałów wentylacyjnych oraz spalinowych. Prezes Zarządu wyjaśniła, że przeglądy instalacji gazowych są dokonywane przez pracownika spółki, natomiast przeglądy przewodów i kanałów wentylacyjnych oraz spalinowych są przeprowadzane przez zewnętrznego wykonawcę. Ze względu na wykonywanie przeglądów przez różne podmioty nie ma możliwości ich skoordynowania w jednym czasie.

Zasadniczo kontrole okresowe budynków w skontrolowanych gminach przeprowadzały osoby posiadające stosowne uprawnienia lub kwalifikacje. W przypadku kontroli stanu technicznego budynków były to uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności i o odpowiednim zakresie⁷¹, a osoby wykonujące te kontrole posiadały ważne zaświadczenia potwierdzające wpis na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego. Kontrole stanu technicznego instalacji elektrycznych, piorunochronnych i gazowych dokonywały osoby z kwalifikacjami wymaganymi przy wykonywaniu dozoru nad eksploatacją urządzeń, instalacji oraz sieci energetycznych i gazowych, zaś kontrole przewodów kominowych – osoby

Uprawnienia,
kwalifikacje osób
wykonujących
kontrole okresowe

⁶⁸ W których występowały budynki z mieszkaniami o warunkach substandardowych, wyposażone w instalacje gazowe tj. oprócz gminy Będzin, Krzepice, Łask, Opoczno, Nowa Ruda.

⁶⁹ Kłodzko, Koluszki, Koszalin, Tarnobrzeg, Wałcz.

⁷⁰ Oprócz Lutomierska, gdzie nie wykonywano okresowych kontroli instalacji gazowych.

⁷¹ W tym stosowne uprawnienia instalacyjno-inżynierskie w zakresie przeprowadzanych każdorazowo w budynkach kontroli stanu technicznego instalacji sanitarnych i urządzeń służących ochronie środowiska, w przypadku gmin w których dokonywano takich kontroli (z wyłączeniem gminy Będzin).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

posiadające kwalifikacje mistrza w rzemiośle kominiarskim. Osoby przeprowadzające kontrole (oprócz gminy Będzin⁷²) w pozostałych skontrolowanych jednostkach, przed rozpoczęciem kolejnych zapoznawały się z zapisami protokołów z poprzednich kontroli lub też innymi informacjami w zakresie budynków. Tylko w odniesieniu do trzech gmin⁷³ odnotowano przypadki przeprowadzania kontroli przez osoby, które w dniu wykonywania takich czynności nie posiadały ważnych uprawnień lub kwalifikacji.

Przykład

W Zakładzie Gospodarki Mieszkaniowej Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Szczecinku w latach 2018–2021 spośród 40 kontroli okresowych stanu technicznego budynków z mieszkaniami substandardowymi w zakresie sieci, instalacji i urządzeń ciepłych, wodociągowych i kanalizacyjnych, 26 wykonały osoby z ograniczonymi uprawnieniami do kierowania robotami budowlanymi, i tak:

- cztery kontrole 5-letnie budynków, wyposażonych m.in. w instalacje ciepłe, przeprowadziła osoba z przygotowaniem zawodowym upoważniającym do wykonywania samodzielnej funkcji kierownika budowy i robót w specjalności instalacyjno-inżynieryjnej w zakresie sieci sanitarnych w wąskiej specjalizacji zawodowej (kierowanie, nadzorowanie i kontrolowanie budowy i robót, kierowanie wytwarzania konstrukcyjnych elementów sieci oraz ocenianie i badanie stanu technicznego w zakresie sieci wodociągowych i kanalizacyjnych uzbrojenia terenu – o powszechnie znanych rozwiązaniach konstrukcyjnych);
- 22 kontrole dziewięciu budynków o kubaturze przekraczającej 1000 m³ (w tym pięć kontroli pięcioletnich), przeprowadziła osoba z uprawnieniami do kierowania robotami budowlanymi w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń: wodociągowych i kanalizacyjnych, ciepłych, wentylacyjnych i gazowych – uprawnienie ograniczone było do kierowania budową i robotami budowlanymi przy wykonywaniu instalacji wraz z przyłączami (z wyłączeniem przyłączy gazowych) w budownictwie jednorodzinnym i zagrodowym oraz innych budynków o kubaturze do 1000 m³ i prostej funkcji technologicznej, takich jak magazyny, niewielkie obiekty handlowe, warsztaty rzemieślnicze.

Według wyjaśnień Prezesa Spółki zastrzegła, konieczność posiadania aktualnych uprawnień do wykonywania przeglądów budowlanych, w tym do wykonywania przeglądów budynków o kubaturze powyżej 1000 m³, a zgodnie z zapisami zawartej umowy, do obowiązków wykonawcy należała realizacja prac objętych przedmiotem zamówienia zgodnie z obowiązującymi przepisami, zasadami wiedzy technicznej i ponoszeniem pełnej odpowiedzialności za prawidłowy przebieg realizacji usługi. Zatem to osoba składająca ofertę wzięła na siebie odpowiedzialność za wykonanie usługi na podstawie wymaganych przepisami uprawnień.

Protokoły z kontroli okresowych

W zdecydowanej większości skontrolowanych jednostek nie dokładano starań i nie zapewniono pełnego zakresu danych wymaganych w protokołach z okresowych kontroli rocznych lub pięcioletnich. Nierzetelnie sporządzane protokoły były zarówno przez pracowników zatrudnionych u zarządców, jak i przez osoby/podmioty wykonujące kontrole na zlecenie

⁷² W której brak było jakichkolwiek informacji potwierdzających, że osoby przeprowadzające poszczególne kontrole okresowe, przed ich rozpoczęciem zapoznawały się z protokołami z poprzednich kontroli oraz protokołami odbioru wykonanych robót remontowych.

⁷³ Będzin, Lesko, Szczecinek.

kontrolowanych jednostek, które nie egzekwowały ich sporządzenia w pełnym zakresie. Tylko w trzech⁷⁴ spośród 20 skontrolowanych gmin sporządzone protokoły odpowiadały wymogom określonym w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych, a sporządzone po 18 września 2021 r. również przepisom *Prawa budowlanego*. Spisane w pozostałych jednostkach protokoły najczęściej nie zawierały zakresu niewykonanych robót remontowych zaleconych do realizacji w protokołach z poprzednich kontroli okresowych oraz metod i środków użytkowania elementów budynku narażonych na szkodliwe działanie wpływów atmosferycznych i niszczące działanie innych czynników. Nie wskazywano również zakresu robót remontowych i kolejności ich wykonywania, a także czynności mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości wraz ze wskazaniem terminu ich wykonania. Odnotowano również przypadki braku dołączania do protokołu, kopii właściwych zaświadczeń i decyzji o nadaniu uprawnień budowlanych w odpowiedniej specjalności lub innych wymaganych uprawnień czy kwalifikacji. Ponadto w dwóch gminach⁷⁵ odnotowano protokoły z kontroli okresowych, które nie zostały podpisane przez właściwe osoby. Głównymi przyczynami nierzetelnego sporządzania protokołów było niedopatrzenie osób wykonujących kontrole lub pracowników odbierających te dokumenty od zleceńobiorców. Dodatkowo, część kontrolowanych wskazała, iż zlecając wykonanie kontroli specjalistom zewnętrznym, uznała, że zostaną one wykonane i udokumentowane zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Mimo obowiązku wykonywania co najmniej dwa razy w roku przeglądów pomieszczeń przeznaczonych do wspólnego użytkowania oraz elementów i urządzeń stanowiących wyposażenie budynku użytkowanych intensywnie lub narażonych na uszkodzenia, wynikającego z § 10 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych w dziewięciu gminach⁷⁶ nie wykonano takich przeglądów. Należy przy tym zauważyć, iż w siedmiu z tych gmin⁷⁷ odnotowano również przypadki braku wykonywania kontroli rocznych lub pięcioletnich budynków, w których były mieszkania o warunkach substandardowych. W pozostałych 11 gminach w badanym okresie wykonywano przeglądy dwa razy do roku⁷⁸, ale tylko w co drugiej z nich⁷⁹ dokumentowano takie czynności. W pięciu gminach⁸⁰ z przeprowadzonych czynności nie sporządzano dokumentacji, nie można było zatem wskazać zakresu wykonanego przeglądu, jego wyników oraz ewentualnych zaleceń. Najczęściej było to wyjaśniane, tym że pomieszczenia wspólne były monitorowane, a występujące lub zgłaszane usterki były na bieżąco usuwane, część z nich nie widziała zatem potrzeby dokumentowania takich przeglądów. Niektórzy kontrolowani wskazywali na brak wiedzy o takim obowiązku.

Przeglądy pomieszczeń
wspólnego użytkowania

⁷⁴ Opoczno, Ruda Śląska, Tarnobrzeg.

⁷⁵ Koluszki, Strzegom.

⁷⁶ Będzin, Dzierżonów, Jarosław, Lutomiersk, Nowa Ruda, Strzegom, Tarnobrzeg, Wałcz, Żywiec.

⁷⁷ Oprócz Dzierżonowa i Tarnobrzega.

⁷⁸ Z wyjątkiem gminy Krzepice, gdzie przeglądy wykonywane były zamiast dwukrotnie tylko raz w roku.

⁷⁹ Koluszki, Krzepice, Łask, Przemyśl, Ruda Śląska, Szczecinek.

⁸⁰ Kłodzko, Koszalin, Lesko, Opoczno, Police.

Przykłady

W **Zakładzie Gospodarki Mieszkaniowej sp. z o.o. w Opocznie** nie dokumentowano wykonania obowiązkowych przeglądów pomieszczeń przeznaczonych do wspólnego użytkowania oraz elementów i urządzeń stanowiących wyposażenie budynków użytkowanych intensywnie lub narażonych na uszkodzenia, które powinny być objęte przeglądami co najmniej dwa razy w roku oraz poddawane odpowiedniej konserwacji. W trakcie kontroli okresowych rocznych stanu technicznego budynków kontrolą obejmowano m.in. pomieszczenia przeznaczone do wspólnego użytkowania, tj. korytarze, klatki schodowe, piwnice i strychy, w trakcie których zdaniem Prezesa przeprowadzane były obowiązkowe przeglądy. Spółka nie posiadała dokumentów potwierdzających przeprowadzenie w ciągu roku kolejnego przeglądu. Jak wyjaśnił Prezes Spółki, kolejne przeglądy w trakcie roku wykonywane były przez pracowników prowadzących prace konserwacyjne oraz pracowników gospodarczych, którzy podczas prac porządkowych zwracali szczególną uwagę na ewentualne usterki i na bieżąco przekazywali informacje do działu technicznego. Z uwagi na ciągły charakter przeglądów nie sporządzano protokołów z tych czynności.

W 10 badanych budynkach **Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Wałczu** nie przeprowadzało przeglądów, co najmniej dwa razy do roku, części wspólnych takich jak korytarze, klatki schodowe, piwnice wraz z infrastrukturą (przyłącza, zawory, bezpieczniki, liczniki, wyłączniki awaryjne), w tym w dwóch budynkach z mieszkaniem substandardowym, nie przeprowadzono kontroli wspólnych toalet. Prezes wyjaśnił, że przeglądy pomieszczeń przeznaczonych do wspólnego użytkowania w budynkach substandardowych nie były przeprowadzane z powodu braku wiedzy właściwego do tych zadań pracownika. Natomiast osoby nadzorujące, posiadające uprawnienia budowlane nie dopełniły swoich obowiązków. Ponadto wskazał, że zaistniała sytuacja spowodowana mogła być faktem, że wykonując przeglądy okresowe budynków kierowano się tylko art. 62 *Prawa budowlanego*, a nie brano w ogóle pod uwagę przepisów rozporządzenia.

5.3. Planowanie, finansowanie i realizacja działań związanych z gospodarowaniem i utrzymaniem budynków komunalnych z mieszkaniem o warunkach substandardowych

Zastosowane w skontrolowanych jednostkach zasady i sposoby finansowania zadań dotyczących budynków, w których znajdowały się mieszkania o warunkach substandardowych, nie zapewniły prawidłowego gospodarowania tym zasobem. Wynikało to nie tylko z ograniczonych możliwości finansowych gmin, ale również z nieprawidłowości związanych z planowaniem środków na działania wobec takich budynków.

Przyjmowanie
wieloletnich
programów i braki
w tym zakresie

Jednym z podstawowych wymaganych dokumentów, mającym na celu wsparcie w racjonalnym i efektywnym gospodarowaniu posiadanym zasobem mieszkaniowym danej gminy jest wieloletni program. Tymczasem nie w każdej skontrolowanej gminie wywiązano się z obowiązków związanych z tym dokumentem w pełnym zakresie. Szesnaście z 20 skontrolowanych gmin miało przyjęte wieloletnie programy obejmujące wszystkie objęte kontrolą lata 2019–2021. W **Jarosławiu** nie przyjęto programu obejmującego rok 2020 i lata następne. W **Strzegomiu** brak było wieloletniego programu obejmującego rok 2019. W **Lesku** wieloletni program został

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przyjęty w maju 2020 r. Była to jedyna gmina, w której w kontroli stwierdzono nieprawidłowości w treści tego dokumentu. Natomiast w **Przemysłu** w tym okresie brak było w ogóle wieloletniego programu.

Przykłady

W **Urzędzie Miejskim w Strzegomiu** nie przygotowano i nie przedłożono celem uchwalenia przez Radę Miejską projektu uchwały w sprawie wieloletniego programu obejmującego lata 2014–2019. Program na lata 2020–2024 został przyjęty uchwałą Rady Miejskiej z 17 czerwca 2020 r.

Burmistrz **Leska** przed 2020 r. nie zgłosił projektu uchwały dotyczącej wieloletniego programu. W maju 2020 r. projekt uchwały dotyczącej programu na lata 2020–2025 został zgłoszony Radzie Miejskiej i przez nią przyjęty. Zgłoszony projekt, a w konsekwencji przyjęty wieloletni program nie przedstawiał jednak, z podziałem na kolejne lata obowiązywania: planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, a także prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy. Ponadto, brak było zasad zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu oraz wysokości w kolejnych latach kosztów związanych z zarządzaniem nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli. Było to niezgodne z art. 21 ust. 2 pkt 1, 2, 5 i 7 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy.

Przyjęta w 2018 r. zmiana ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy nakazywała, aby w terminie do 21 kwietnia 2021 r. przyjąć uchwałę aktualizującą wieloletni program⁸¹. Spośród 18 gmin, które według stanu na koniec 2021 r. miały przyjęty wieloletni program, pięć⁸² przyjęło uchwałę w tej sprawie w terminie późniejszym⁸³, a cztery gminy⁸⁴ w ogóle nie zrealizowały tego obowiązku.

Przykłady

W **Krzepicach** nie uchwalono takiej aktualizacji wieloletniego programu przyjętego na lata 2017–2022. Według wyjaśnień Burmistrza, wynikało to z analiz dotyczących wyłączenia części mieszkań z zasobu mieszkaniowego z przeznaczeniem na lokale użytkowe, a następnie opracowany projekt uchwały nie uzyskał akceptacji Rady Miejskiej podczas sesji w maju 2022 r.

W **Policach** nieprzygotowanie aktualizacji wyjaśniano stanem pandemii i rotacją pracowników.

Pandemią tłumaczono również ponad miesiąc opóźnienia w przyjęciu stanowiącego wymaganą aktualizację nowego wieloletniego programu na lata 2021–2025 dla **Szczecinka**.

Problemy lub zadania dotyczące budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych ujęto w wieloletnich programach 10 gmin⁸⁵. W pozostałych gminach posiadających taki dokument wieloletnie programy wyznaczały kierunki zadań dla zasobu gminnego. W Krzepicach w ogóle nie zrealizowano zaplanowanych w tym zakresie działań. W pozostałych

Braki lub opóźnienia aktualizacji wieloletnich programów w ośmiu gminach

Uwzględnienie w wieloletnim programie problemów mieszkań o warunkach substandardowych

⁸¹ Stan prawny w tym zakresie został opisany w rozdziale 6.2. niniejszej informacji, w akapicie *Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy*.

⁸² Łask, Kłodzko, Koszalin, Ruda Śląska i Szczecinek.

⁸³ Opóźnienie wyniosło od jednego do 218 dni.

⁸⁴ Będzin, Krzepice, Police i Nowa Ruda.

⁸⁵ Koluszki, Krzepice, Lesko, Lutomiersk, Łask, Nowa Ruda, Police, Szczecinek, Tarnobrzeg, Wałcz.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dziewięciu gminach przystąpiono do realizacji zaplanowanych w tym dokumencie zamierzeń, przy czym nie zawsze udało się zrealizować je w pełnym zakresie.

Przykłady

W **Krzepicach** nie zrealizowano żadnego z zaplanowanych w wieloletnim programie remontów czterech budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych, gdyż wykonywano inne prace, uznane za priorytetowe.

W **Tarnobrzegu** z uwagi na ograniczone możliwości finansowe, nie realizowano zadań zaplanowanych w okresie 2019–2020 w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych, a ujętych w wieloletnim programie na lata 2017–2021. W budynku przy ul. Kochanowskiego nie wykonano planowanych prac (termomodernizacji i remontu pokrycia dachowego), a przeprowadzono tylko zaplanowany remont jednego lokalu mieszkalnego o takich warunkach. W budynku przy ul. Borów nie przeprowadzono planowanego remontu pomieszczeń mieszkalnych. W budynku przy ul. Zamkowej, zamiast remontu pomieszczeń mieszkalnych, wykonano drobne bieżące prace remontowe.

W **Lutomiersku** wśród potrzeb remontowych i modernizacyjnych wieloletniego programu na lata 2019–2021 przewidziano remont jednego takiego budynku oraz wymianę okien w kolejnym. Zrealizowano remont budynku, natomiast z uwagi na sytuację finansową nie wymieniono okien.

W **Łasku** w planach remontowych wpisanych do obowiązujących w latach 2019–2021 dwóch wieloletnich programów ujęto prace remontowe dla kilku budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych. Na 2019 r. zaplanowano malowanie klatki schodowej, wykonanie przyłącza kanalizacyjnego oraz ocieplenie ścian, którego nie wykonano. Na 2020 r. zaplanowano roboty blacharsko-dekarskie w dwóch budynkach i malowanie elewacji w kolejnym. Zadań tych nie zrealizowano w jednym z budynków z uwagi na inne, pilniejsze prace. Wykonano natomiast wszystkie zaplanowane na 2021 r. prace w ośmiu budynkach (m.in. roboty blacharsko-dekarskie oraz remont przewodów kominowych).

Zdjęcia nr 12–13

Budynki z mieszkaniami o warunkach substandardowych położone w Szczecinku przy ul. Emilii Plater (z lewej) oraz Winniczej (z prawej), poddane termomodernizacji – zadanie ujęte w Wieloletnim Programie Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Miasta Szczecinek na lata 2017–2021.



Źródło: materiały własne NIK.

Spośród 20 skontrolowanych gmin, 19⁸⁶ przyjęło programy rewitalizacji. W czterech przypadkach był to GPR⁸⁷, a w pozostałych LPR. W programach rewitalizacji dziewięciu gmin⁸⁸ zawarto założenia odnoszące się do budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych. W Przemyślu nie podjęto zaplanowanych działań z uwagi na ich wysoki koszt. W Łasku nie uzyskano dofinansowania dla dwóch projektów. W Nowej Rudzie z planowanych dwóch zamierzeń, zrezygnowano z jednego, natomiast w 2021 r. rozpoczęto realizację drugiego. W Koszalinie działania rewitalizacyjne były w trakcie realizacji, zaplanowanej do końca 2022 r. W Opocznie w zmienionym zakresie realizowano dwa z trzech projektów GPR. W pozostałych czterech gminach działania rewitalizacyjne przyniosły przynajmniej częściowe efekty.

Programy rewitalizacji – realizacja założeń dotyczących budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych

Przykłady

W LPR **Przemyślu** działania związane m.in. z 11 budynkami, w których były mieszkania o warunkach substandardowych ujęto w projekcie uzupełniającym *Modernizacja i termomodernizacja wielorodzinnych budynków mieszkalnych*. Zakładano m.in. prace remontowe, termomodernizacyjne i renowacyjne. Ogólna wartość projektu wynosiła 81,8 mln zł, w tym dofinansowanie w ramach RPO Województwa Podkarpackiego 69,5 mln zł. Ze względu na wysoki koszt i brak środków finansowych zrezygnowano z realizacji tego projektu.

Zidentyfikowany w LPR **Nowej Rudy** obszar kryzysowy obejmował siedem z 23 budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych. Założenia tego programu przewidywały m.in. kompleksowe odnowienie tkanki mieszkaniowej, a także poprawę dostępności gospodarstw domowych do sieci kanalizacyjnej. Powodem niewykonania planowanej adaptacji na cele mieszkaniowe budynku w Bożkowie, były koszty prac dostosowawczych, porównywalne z kosztami nowego budynku wielorodzinnego. W 2021 r. rozpoczęto natomiast budowę kanalizacji sanitarnej (planowana wartość 15 mln zł) w Jugowie, po pozyskaniu na ten cel środków z WFOŚiGW.

W **Opocznie** w ramach projektu nr 1 dotyczącego budynku przy pl. Kościuszki zmieniono źródło dofinansowania oraz koncepcję wykorzystania tego obiektu. Inaczej niż zakładano w ramach projektu nr 10 nie zrealizowano (z uwagi m.in. na wysokie koszty) przebudowy na cele mieszkalne budynków przy ulicy Przemysłowej. Zamiast tego na pobliskiej działce wybudowano nowy budynek mieszkalny. Z uwagi na brak możliwości sfinansowania prac z RPO Województwa Łódzkiego nie zrealizowano natomiast projektu nr 9, w ramach którego planowano remont kapitalny pięciu budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych. Jeden z tych budynków zaplanowano do remontu w 2023 r. dofinansowanego środkami BGK, a inny do rozbiórki.

W **Koluszkach** w ramach GPR przewidziano wśród projektów podstawowych modernizację budynków komunalnych oraz wymianę źródeł ciepła. W ramach tego projektu przewidziano i wykonano termomodernizację sześciu budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych.

⁸⁶ Oprócz Gminy Lutomiersk.

⁸⁷ Koluszki, Koszalin, Opoczno i Ruda Śląska.

⁸⁸ Kłodzko, Koluszki, Koszalin, Łask, Nowa Ruda, Opoczno, Przemyśl, Ruda Śląska oraz Strzegom.

Inne dokumenty strategiczne gmin

Problematykę budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych uwzględniono (w różnym stopniu i zakresie) nadto w innych dokumentach strategicznych 12 gmin⁸⁹. Najczęściej były to strategie rozwoju, ale także programy opieki nad zabytkami lub ochrony środowiska czy plany gospodarki niskoemisyjnej, a nawet strategia rozwiązywania problemów społecznych.

Przykłady

W **Rudzie Śląskiej** problemy budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych ujęto w strategii rozwoju do roku 2030, ale także w planie gospodarki niskoemisyjnej oraz gminnym programie opieki nad zabytkami. W tym ostatnim dokumencie ujęto zadania odnośnie 25 takich budynków położonych na osiedlu Kaufhaus dotyczące m.in. renowacji elewacji oraz remontu klatek schodowych.

W **Dzierżoniowie** założenia Strategii Zrównoważonego Rozwoju Lokalnego Dzierżoniowa na lata 2014–2020 obejmowały również mieszkaniowy zasób gminy z mieszkaniami o warunkach substandardowych. W zakresie wspierania rozwoju mieszkalnictwa proponowano cel strategiczny: *Rozwój infrastruktury społecznej i poprawa bezpieczeństwa publicznego*, któremu zostały przypisane dwa cele operacyjne: *Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych* oraz *Rewitalizacja budynków użyteczności publicznej, mieszkalnych i zabytków*. W ramach tych celów nie wskazywano szczegółowych działań do realizacji, czy też wielkości planowanych efektów oraz nie określano nakładów finansowych. Podano natomiast przykładowe zestawy wskaźników realizacji celów strategicznych, ale bez wskazywania ich docelowej wielkości. Weryfikacji założeń Strategii rozwoju miał służyć raport ewaluacyjny zawierający rekomendacje do dalszych działań, jednak ustalenia kontroli wykazały, że raport taki nie został sporządzony. Skutkiem tego Rada Miejska nie otrzymała informacji o stopniu realizacji zakładanych celów. Po upływie okresu obowiązywania Strategii, gmina przystąpiła do *Ponadlokalnej strategii rozwoju aglomeracji dzierżoniowskiej 2030*, (opracowanej z udziałem powiatu dzierżoniowskiego oraz wszystkich gmin na jego obszarze), której zamierzenia obejmowały zasoby mieszkaniowe.

Kontrola w **Urzędzie Miejskim w Koluszkach** wykazała, że dokumenty planistyczno-strategiczne w zakresie gospodarowania zasobem mieszkaniowym, obejmującym mieszkania o warunkach substandardowych były spójne. Dotyczyło to m.in. strategii rozwiązywania problemów społecznych, w których dokonano analizy tego zasobu i potrzeb mieszkańców, wskazując na konieczność utrzymania nakładów na remonty na „odpowiednim poziomie”, aby powstrzymać proces dekapitalizacji zasobu.

Zestawienia napraw bieżących i głównych oraz plany robót remontowych

Chociaż zestawienia robót remontowych budynku, zawierające podział na roboty konserwacyjne, naprawy bieżące i główne, określone na podstawie danych zawartych w protokołach z kontroli okresowych, winny stanowić podstawę do opracowania planu robót remontowych, nie były one sporządzane w takim układzie w 17 gminach. W 11 z nich⁹⁰ nie sporządzano również innych zestawień czy wykazów obejmujących roboty i naprawy wynikające z ustaleń po kontrolach okresowych.

⁸⁹ Będzin, Dzierżonów, Jarosław, Kłodzko, Koluszki, Krzepice, Lutomiersk, Przemyśl, Ruda Śląska, Strzegom, Szczecinek, Wałcz.

⁹⁰ Będzin, Kłodzko, Koluszki, Krzepice, Lesko, Lutomiersk, Łask, Nowa Ruda, Tarnobrzeg, Wałcz, Żywiec.

Przykład

W **Leskim Przedsiębiorstwie Komunalnym sp. z o.o.** nie sporządzono, po przeprowadzonych w 2021 r. kontrolach stanu technicznego budynków, zestawienia robót remontowych dla budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych. Zestawienia sporządzone w latach 2019–2020 nie uwzględniały jednak prac wynikających z zaleceń zawartych w protokołach kontroli przewodów kominowych oraz niektórych robót zaleconych w protokołach kontroli okresowych stanu technicznego dla wszystkich trzech budynków, w których były mieszkania substandardowe. Ponadto zestawienia te nie uwzględniały podziału na roboty konserwacyjne oraz naprawy bieżące i główne. Prezes spółki wyjaśniła, że nie praktykowano sporządzania zestawień z wymaganym podziałem, a roboty wykonywane są na podstawie umowy.

W konsekwencji tego w skontrolowanych jednostkach albo nie sporządzano w ogóle lub też sporządzane plany robót remontowych nie odpowiadały w pełni wymogom § 7 rozporządzenia w *sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych*. W szczególności nie uwzględniały one podziału robót lub pierwszeństwa wykonywanych prac remontowych w poszczególnych budynkach. Niejednokrotnie plany takie opracowywano również tylko do wysokości planowanych dochodów lub nie wskazując wszystkich wymaganych prac. Dodatkowo w gminie Będzin zarządca opracował plany niezgodnie z przyjętymi uregulowaniami wewnętrznymi, a w gminie Ruda Śląska przekazywał je do urzędu miasta z opóźnieniem w stosunku do wyznaczonego terminu. Najczęściej kierownicy jednostek kontrolowanych wyjaśniali, że zestawienia, wykazy lub plany sporządzane były zgodnie z umowami na zarządzanie, a gminy nie wymagały opracowania tych dokumentów według tak szczegółowego podziału. Ponadto, wskazywali, że plany opracowywane były na podstawie lub z uwzględnieniem zaleceń wynikających z kontroli okresowych budynków. Zdaniem NIK główną przyczyną tego mógł być również fakt, iż w gminach nie wykonywano wymaganych kontroli lub nierzetelnie sporządzano protokoły z kontroli okresowych, które niejednokrotnie nie zawierały wszystkich wymaganych elementów, w tym w szczególności zakresu robót remontowych i kolejności ich wykonania.

Przykłady

Jarosławskie Przedsiębiorstwo Komunalne sp. z o.o. nie ujęło w sporządzanych i przekazywanych w latach 2019–2021 gminie planach rzeczowo-finansowych robót budowlanych i remontów bieżących dwóch budynków przy ul. Rybackiej, będących w złym stanie technicznym. W protokołach z kontroli okresowych wskazywano na potrzebę niezwłocznego przeprowadzenia kapitalnego remontu, poprzedzonego ekspertyzą stanu technicznego, z uwagi na możliwość zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia. Ustalenia kontroli właściwej PSP z 2022 r. wskazywały na możliwość wystąpienia katastrofy budowlanej. Zły stan techniczny tych obiektów potwierdziły również oględziny przeprowadzone w trakcie kontroli NIK. Według wyjaśnień Prezesa, decyzja o nieujmowaniu tych budynków w planach remontów i robót budowlanych podyktowana była tym, że gmina planowała w tym miejscu inwestycję pn. *Budowa budynku komunalnego wielorodzinnego przy ul. Rybackiej* (dla której opracowano projekt budowlany), a istniejące budynki przeznaczono do rozbioru. Jednak NIK zauważyła, że – jak ustalono w kontroli Urzędu Miasta – już w 2018 r. Podkarpacki Wojewódzki Konserwator Zabytków negatywnie zaopiniował rozbiorę przedmiotowych budynków, z uwagi na ich wysokie walory architektoniczne i historyczne.

Warto podkreślić, że w opinii tego organu podniesiono, że budynki te powstały w latach 20. XX w. z przeznaczeniem na domy dla bezdomnych rodzin i stanowią przykład budownictwa socjalnego, z nawiązaniem do typowych rozwiązań drewnianej zabudowy przedmiejskiej. Ponadto budynki te posiadają indywidualny charakter i na skalę regionu stanowią rozwiązanie unikalne.

W Miejskim Zakładzie Budynków Mieszkalnych sp. z o.o. w Będzinie zarówno w protokołach z przeprowadzonych kontroli okresowych, jak i w przedłożonych do Urzędu Miejskiego w Będzinie proponowanych planach remontowych, nie określono kolejności wykonania poszczególnych robót. Skutkiem powyższego było wykonywanie poszczególnych prac remontowych bez uwzględnienia pierwszeństwa określonego rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych. Ponadto, w okresie objętym kontrolą spółka nie przedstawiała zakresu potrzeb remontowych, remontów kapitalnych i modernizacji budynków według zasad⁹¹ określonych w obowiązującym zarządzeniu Prezydenta Miasta Będzina. Główną przyczyną, którą wskazał Prezes była sytuacja związana z pandemią COVID-19 oraz nieregulowanie należności czynszowych. Realizacji tego obowiązku nie wyegzekwował także Urząd Miasta.

W sześciu gminach⁹², w których w latach 2019–2021 nie sporządzano wymaganych zestawień robót i nie opracowano planu robót remontowych dla budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych lub środki planowano nierzetelnie, planowanie zadań – jak najczęściej wskazywali kontrolowani – prowadzono w oparciu o zapisy wieloletniego programu.

Przykłady

W Urzędzie Miasta i Gminy Lutomiersk nie sporządzano dla budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych zestawień robót remontowych i planów robót remontowych. Główną przyczyną było nieprzeprowadzanie kontroli okresowych budynków, z których protokoły powinny być podstawą sporządzenia zestawień, a te planów. Burmistrz wyjaśnił, że potrzeby napraw pilnych identyfikowane były przez pracowników urzędu w toku kontroli porządku i czystości w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych. Natomiast remonty wymagające dużych nakładów finansowych zaplanowane zostały w wieloletnim programie.

W Urzędzie Gminy Nowa Ruda nierzetelnie planowano środki przeznaczone na zadania związane z zarządzaniem i gospodarowaniem budynkami z mieszkaniami o warunkach substandardowych. Wysokość środków przeznaczonych na remonty i inwestycje w odniesieniu do mieszkaniowego zasobu gminy nie wynikała z zestawień robót remontowych budynków oraz sporządzonego na ich podstawie kompleksowego planu robót remontowych. Środki w tym zakresie planowano posiłkując się poziomem wydatków z roku poprzedniego, nie uwzględniając m.in. konieczności realizacji pilnych potrzeb remontowych wynikających z zaleceń kontroli okresowych rocznych i pięcioletnich. Tak przyjęty sposób planowania środków nie gwarantował wykonania najpilniejszych prac remontowych określonych w zaleceniach po kontrolach rocznych i pięcioletnich budynków, a tym bardziej na poprawę stanu technicznego budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych i bezpieczeństwa ich użytkowania.

⁹¹ Zgodnie z którymi należało sporządzać zakres potrzeb remontowych, remontów kapitalnych i modernizacji budynków w układzie harmonogramów rzeczowo-finansowych, uwzględniających adresy obiektów, rodzaje robót, a także pilność realizacji z uwzględnieniem środków finansowych przeznaczonych na te cele w budżecie gminy, we wrześniu każdego roku oraz na wniosek Urzędu.

⁹² Koluszki, Krzepice, Lesko, Lutomiersk, Nowa Ruda, Wałcz.

Tylko w trzech gminach⁹³ sporządzone po kontrolach okresowych zestawienia zawierały podział na roboty konserwacyjne, naprawy bieżące i główne w poszczególnych budynkach, w których znajdowały się mieszkania o warunkach substandardowych i były podstawą do sporządzania planów remontowych⁹⁴.

Zaplanowane w zdecydowanej większości skontrolowanych gmin środki na zadania związane z gospodarowaniem budynkami, w których znajdowały się mieszkania o warunkach substandardowych, zapewniały jedynie realizację zadań związanych z ich utrzymaniem i bieżącą eksploatacją lub takich, które obejmowały wykonanie najpilniejszych potrzeb. W części gmin nie zabezpieczano również środków na remonty i modernizacje takich budynków. W konsekwencji tego we wszystkich skontrolowanych gminach nie realizowano większości lub części zaleceń wynikających z przeprowadzonych kontroli okresowych, a w niektórych z nich również decyzji organów nadzoru budowlanego czy też zadań ujętych w wieloletnim programie. W siedmiu gminach⁹⁵ środki przeznaczone na zadania dla budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych były zaś nieadekwatne do występujących potrzeb lub wielokrotnie niższe od kwot zgłaszanych przez zarządców. Takie podejście powodowało, iż dla zdecydowanej większości budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych, podejmowane działania nie przyczyniły się do poprawy ich stanu technicznego czy podniesienia standardu użytkowania. Ponadto w przypadku niektórych obiektów nie zapewniono ich utrzymania w stanie nie pogorszonym. Główną przyczyną takiego stanu, jak wskazywali kontrolowani, były ograniczone możliwości finansowe, jak również wiek budynków lub ich mnogość w zasobie. Zdaniem NIK, jedną z istotnych przyczyn było również nierzetelne planowanie robót w poszczególnych budynkach.

Środki przeznaczone na realizację zadań w budynkach z mieszkaniami substandardowymi

Przykłady

W mieście Jarosław nie zabezpieczono w odpowiedniej wysokości środków finansowych na wykonanie zadań remontowo-budowlanych w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych, przedstawionych przez zarządcę w planach rzeczowo-finansowych, które wynikały m.in. z kontroli okresowych stanu technicznego tych budynków. W latach 2019–2021 miasto przeznaczyło na wykonanie remontów i modernizacji budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych kwotę 49,9 tys. zł, co zabezpieczało pokrycie od 1,5% do 6,5% zgłoszonych przez zarządcę potrzeb. Skutkowało to m.in. brakiem realizacji większości zadań wynikających z przedstawionych przez zarządcę planów rzeczowo-finansowych. W konsekwencji, prowadziło to do systematycznego pogarszania się stanu technicznego i estetycznego budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych oraz obniżało ich właściwości użytkowe. Burmistrz wyjaśnił, m.in. że zgłoszone przez zarządcę zadania nie zostały wykonane ze względu na ograniczoną ilość środków finansowych, wynikającą z realnych możliwości Gminy.

⁹³ Koszalin, Police, Ruda Śląska.

⁹⁴ Przy czym w Rudzie Śląskiej nie sporządzano planów robót remontowych dla dziewięciu budynków, z uwagi na fakt, iż po przeprowadzeniu analizy uznano, że budynki te nie wymagają przeprowadzania napraw głównych.

⁹⁵ Będzin, Jarosław, Lesko, Opoczno, Przemyśl, Tarnobrzeg, Żywiec.

W latach 2019–2021 **gmina Opoczno** nie zapewniła środków na realizację zadań w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych adekwatnych do istniejących potrzeb. Skutkiem tego spółka nie wykonywała wszystkich zaleceń wydanych w wyniku przeprowadzonych kontroli okresowych stanu technicznego budynku, przez co nie były one utrzymane i użytkowane w należytym stanie technicznym i estetycznym. Zalecenia wydane w odniesieniu do 10 budynków objętych analizą dotyczyły m.in. naprawy fundamentów, elewacji, szkieletów nośnych budynków, ich stropów, ścian, posadzek i podłóg, klatek schodowych bądź schodów wewnętrznych i korytarzy oraz poprawy estetyki budynków. Brak realizacji zaleceń pokontrolnych potwierdziły przeprowadzone oględziny pięciu z tych budynków, w trakcie których tylko jeden budynek był w stanie bardzo dobrym, co wynikało z przeprowadzonego jesienią 2021 r. generalnego remontu. W odniesieniu do trzech budynków spółka oraz gmina były w posiadaniu ekspertyz technicznych wykonanych w 2021 r. potwierdzających, że przyczyną istniejącego stanu technicznego budynków, wymagającego generalnego remontu, był m.in. brak troski o trwałość obiektu, brak planowanej i właściwej pod względem technologicznym konserwacji i remontów samego obiektu, a także terenów przyległych. Ponadto spółka dysponowała ekspertyzą techniczną z 2019 r. jednego z budynków, w której wskazano, iż remont należy wykonać jak najszybciej, ponieważ procesy niszczenia konstrukcji utrzymują się i cały czas pogarszają stan techniczny budynku, mogąc doprowadzić do stanów awaryjnych. Burmistrz wskazał, że przyczyną zaistniałego stanu rzeczy były m.in.: wiek i niski standard budynków, ograniczone możliwości gminy w zakresie zapewnienia środków finansowych na remonty oraz gwałtownie rosnące koszty materiałów i robocizny.

Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Wałczu nie podjęło skutecznych działań w celu doprowadzenia do podłączenia do sieci miejskiej kanalizacji budynku przy ul. Południowej, pomimo zaleceń wynikających po przeprowadzeniu pięcioletniej kontroli w 2016 r. Wykazano w niej, że budynek nie posiadał połączenia kanalizacji sanitarnej z siecią miejską i ścieki odprowadzane były do pobliskiego rowu. Taki stan techniczny wykazano również w kontrolach prowadzonych w latach 2019–2021. Ponadto, kopie protokołów kontroli nie zostały przekazane PINB, mimo adnotacji zawartej w protokołach o ich bezzwłocznym przekazaniu. Działania w zakresie realizacji tych zaleceń podjęto dopiero w 2019 r. Do dnia zakończenia kontroli NIK zadanie nie zostało wykonane. Prezes spółki podał, że wszelka dokumentacja w tej sprawie znajdowała się w urzędzie miasta. Burmistrz (wybrany w listopadzie 2018 r.) wyjaśnił, iż nie zna powodów, dla których dotychczas nie podjęto działań w tym zakresie. Jednocześnie podał, że miasto miało problemy z uzyskaniem mapy do celów projektowych oraz z uzgodnieniem warunków budowy z kilkoma spółkami kolejowymi – zarządcami terenów, po których miałyby przebiegać rurociągi odprowadzające ścieki.

W przypadku Przemysła dochody uzyskiwane przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej sp. z o.o. z zarządzanego mienia komunalnego nie były przekazywane do budżetu gminy. Było to niezgodne z art. 5 ust. 2 pkt 4a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*⁹⁶ oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*⁹⁷. W 2019 r. wpływy te wynosiły 6812 tys. zł, w 2020 r. – 6937 tys. zł i w 2021 r. – 7134 tys. zł. Wynikało to z tak przyjętych zapisów zawartej umowy, zgodnie z którą wpływy z czynszów i odszkodowań za bezumowne korzystanie z lokali mieszkalnych wraz

⁹⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

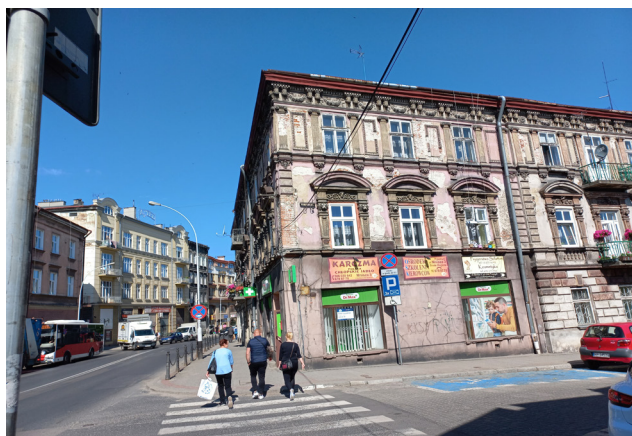
⁹⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 2267.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

z odsetkami za ich nieterminowe uiszczenie w wysokości 50% stanowiły wynagrodzenie spółki, a w pozostałych 50% koszty eksploatacji i konserwacji nieruchomości przekazanych w administrowanie. Pobrane przez spółkę wpływy za lokale użytkowe miasto przeznaczało na: pokrycie kosztów związanych z remontami budynków mieszkalnych przekazanych spółce w administrowanie, zgodnie z zatwierdzonym planem remontów kapitałnych, wpłaty na wydzielone fundusze remontowe wspólnot mieszkaniowych oraz pokrycie kosztów związanych m.in. z wymianą stolarki okiennej, opomiarowaniem budynków i lokali, remontem przewodów kominowych i wentylacyjnych, remontem lokali użytkowych i mieszkalnych. Ponadto, w umowie zapisano, że w sytuacji gdy wydatki na eksploatację, konserwację i remonty bieżące, pokrywane z wpływów z czynszów za lokale mieszkalne przekroczą kwoty planowane na ten cel w danym roku, dopuszcza się możliwość pokrycia nadwyżki tych wydatków wpływami z lokali użytkowych. Przewidziano również, że ostateczne rozliczenie brakujących środków finansowych na pokrycie wydatków na eksploatację, konserwację i remonty bieżące, nastąpi po przedstawieniu przez spółkę sprawozdania rocznego. W okresie objętym kontrolą pobierane przez spółkę wpływy z czynszów i odszkodowań za bezumowne korzystanie z lokali mieszkalnych i lokali użytkowych wraz z odsetkami za ich nieterminowe uiszczenie i przeznaczane na bieżące utrzymanie zasobu mieszkaniowego oraz remonty, nie zapewniały pełnej realizacji zadań w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych, tj. pokrycia wszystkich wydatków związanych z bieżącym utrzymaniem i eksploatacją, wykonania remontów i modernizacji oraz realizacji zadań wynikających z decyzji właściwych organów. Ze sprawozdań i potrzeb remontowych przedkładanych przez spółkę wynikało, że brakowało środków na bieżące utrzymanie⁹⁸, realizację remontów i modernizacji wynikających z okresowych kontroli stanu technicznego budynków oraz wykonanie wszystkich zadań wynikających z decyzji PINB. Brak realizacji zaleceń z okresowych kontroli i nakazów PINB powodował pogorszenie stanu technicznego budynków.

Zdjęcia nr 14–15

Budynek z mieszkaniami o warunkach substandardowych przy ul. Jagiellońskiej w Przemyśle z 1882 r. w stanie dopuszczającym (widok od frontu i podwórza) – brak realizacji zadań wynikających z okresowych kontroli oraz określonych w ekspertyzach stanu technicznego obiektu.



Źródło: materiały własne NIK.

⁹⁸ Które były pokrywane przez spółkę.

Kontrole PINB w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych

Właściwe miejscowo PINB w latach 2019–2021 przeprowadziły kontrole⁹⁹ w zakresie obejmującym stan techniczny budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych w połowie skontrolowanych gmin, wydając decyzje w różnym zakresie. W co drugiej z tych gmin¹⁰⁰ zalecenia wydane w decyzjach zrealizowano w całości, w dwóch gminach¹⁰¹ częściowo, a w dwóch¹⁰² kolejnych decyzji nie wykonano. W gminie Police do dnia zakończenia kontroli NIK, PINB nie przekazał wyników kontroli.

Przykłady

PINB w Kłodzku decyzjami z dnia 30 stycznia 2017 r. oraz 14 grudnia 2021 r. nakazał **gminie miejskiej Kłodzko** opróżnienie i wyłączenie z użytkowania dwóch budynków mieszkalnych położonych w Kłodzku przy ul. Braci Gierzyńskich oraz ul. Zamiejskiej. Uzasadnieniem powyższych decyzji był zły stan techniczny budynków, uniemożliwiający ich bezpieczne użytkowanie. Do czasu zakończenia przez NIK czynności kontrolnych, tj. do dnia 31 maja 2022 r. decyzji tych nie zrealizowano. Według informacji Burmistrza główną przyczyną niewykonania nakazów były bezskutecznie podejmowane próby opróżnienia budynków przez lokatorów, którzy konsekwentnie odmawiali przyjęcia lokali zamiennych. Prezes Zarządu **Zakładu Administracji Mieszkaniami Gminnymi Gminy Miejskiej Kłodzko sp. z o.o.** wyjaśnił, że obydwa ww. budynki zostały zabezpieczone w sposób uniemożliwiający wejście osób postronnych na teren obiektu, oraz opatrzone informacjami o stanie zagrożenia i zakazie użytkowania obiektu. Dodał, że Spółka jest w stałym kontakcie z PINB i przekazuje na bieżąco informacje dotyczące postępu realizacji obu decyzji.

W wyznaczonym terminie nie wykonano wszystkich 22 zaleceń z decyzji PINB dotyczącej budynku z mieszkaniami o warunkach substandardowych przy ul. Serbańskiej w **Przemysłu**. Decyzja została wydana w maju 2020 r. na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 1, 3 i 4 *Prawa budowlanego*. Nakazano w niej usunięcie nieprawidłowości wydając 22 zalecenia, w tym m.in. skucie odspojonych tynków na elewacji frontowej i tylnej, zabezpieczenie uszkodzonych gzymsów, założenie szkieł kontrolnych lub plomb gipsowych na istniejących pęknięciach i rysach, uszczelnienie pokrycia dachowego, wymianę lub wzmocnienie uszkodzonych lub spróchniałych elementów konstrukcji dachu, naprawę lub wymianę uszkodzonych rynien. Termin realizacji wszystkich zaleceń upłynął w dniu 31 grudnia 2020 r. W decyzji wskazano również, iż nieprawidłowości dotyczące wspólnego podłączenia urządzeń grzewczych stanowią zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi i wymagają podjęcia pilnych działań naprawczych. Prezes **Przedsiębiorstwa Gospodarki Mieszkaniowej sp. z o.o. w Przemysłu** wyjaśnił, że: *usunięcie ww. nieprawidłowości, nakazanych przez PINB nie zostało wykonane z powodu niezapewnienia przez Miasto odpowiednich środków finansowych. Szacunkowa ich wysokość wynosiła 190 000 zł. Zadanie było zgłaszane przez PGM do Miasta w wykazie potrzeb remontowych w latach 2020–2021.* NIK wskazała, że pomimo braku środków finansowych na pełne wykonanie zaleceń z ww. decyzji PINB, Spółka – realizując określony w umowie zawartej z Miastem (§ 3 ust. 1 pkt 4 i § 4 ust. 2) obowiązek remontów bieżących i konserwacji budynków oraz utrzymania ich w należytym stanie technicznym – mogła podjąć działania, niewymagające nakładów finansowych, celem realizacji zaleceń, w szczególności tych, których brak wykonania może stwarzać bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi. W trak-

⁹⁹ Lub wydały w tych latach decyzje, po przeprowadzeniu kontroli we wcześniejszym okresie.

¹⁰⁰ Dzierżoniów, Koszalin, Lesko, Opoczno, Żywiec.

¹⁰¹ Przemysł, Ruda Śląska.

¹⁰² Kłodzko, Lutomiersk.

cie kontroli NIK, PGM poinformowało PINB o realizacji siedmiu z 22 nakazów sformułowanych w ww. decyzji, co zostało potwierdzone protokołem z kontroli okresowej przeprowadzonej w dniu 10 czerwca 2022 r.

W budynkach z mieszkaniami substandardowymi siedmiu gmin¹⁰³ przeprowadzone zostały również kontrole przez właściwe jednostki PSP w zakresie obejmującym bezpieczeństwo pożarowe lub ratowniczo-gaśnicze oraz PPIS w zakresie sanitarnym. W przypadkach wydania zaleceń były one realizowane. Dodatkowo w gminie Koluszki – w związku z realizacją projektu termomodernizacji budynku z mieszkaniami o warunkach substandardowych – kontrolę w zakresie tego projektu przeprowadził WFOŚiGW w Łodzi oraz Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego.

Istotnym problemem, mającym wpływ na wysokość środków przeznaczanych na budynki z mieszkaniami o warunkach substandardowych, był fakt występowania znacznych zaległości czynszowych z tytułu najmu takich mieszkań. Stan zadłużenia ogółem w skontrolowanych jednostkach z roku na rok zwiększał się o 3% w porównaniu do roku poprzedniego i wynosił kolejno 24,8 mln zł, 25,6 mln zł oraz 26,3 mln zł. Liczba zalegających z opłatami z roku na rok zmniejszała się i stanowiła odpowiednio 2210, 2135 oraz 2096 osób. Mimo podejmowania różnych działań¹⁰⁴ w celu wyegzekwowania zaległości, jedynie w co trzeciej skontrolowanej jednostce¹⁰⁵ stan zadłużenia na koniec 2021 r. zmniejszył się w porównaniu do poprzedniego roku, a tylko w trzech z nich¹⁰⁶ w każdym roku w skali od kilku do kilkudziesięciu procent. W 12 gminach¹⁰⁷ zaległości czynszowe z tytułu najmu mieszkań z roku na rok były większe. W badanym okresie zaległości najszybciej rosły w Jarosławiu – o kilkaset procent¹⁰⁸.

Kontrole innych organów w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych

Zaległości czynszowe z tytułu najmu mieszkań o warunkach substandardowych

Przykłady

Zaległości z tytułu opłat czynszowych za użytkowanie lokali o warunkach substandardowych zarządzanych przez **Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Policach**, wyniosły w kolejnych latach badanego okresu 3039 tys. zł – 92 dłużników, 3216 tys. zł – 96 dłużników, 3369 tys. zł w 2021 r. – 93 dłużników. Zakład podejmował działania w celu zmniejszenia zaległości, które polegały na możliwości odroczenia należności, rozłożenia na raty lub spłaty w formie świadczenia rzeczowego, w ramach programu „Praca za dług”. Zakres świadczeń rzeczowych obejmował prace: eksploatacyjno-remontowe oraz porządkowe. W wyniku odroczenia lub rozłożenia zaległości na raty, w 2019 r. sześciu najemców dokonało spłaty zadłużenia w łącznej kwocie 13 tys. zł, w 2020 r. trzech w wysokości 12 tys. zł, w 2021 r. sześciu w kwocie 20 tys. zł. Ponadto w Zakładzie podejmowano działania windykacyjne, w wyniku których w 2019 r. odzyskano należności w łącznej kwocie 83 tys. zł od 32 najemców, w 2020 r. w wysokości 66 tys. zł od 30 najemców, w 2021 r. w kwocie 98 tys. zł od 40 najemców.

¹⁰³ Jarosław, Łask, Opoczno, Police, Ruda Śląska, Wałcz, Żywiec.

¹⁰⁴ Obejmujących w szczególności: wezwania do zapłaty, egzekucje komornicze, skierowanie spraw na drogę sądową, stosowanie ulg w spłacie zadłużenia w formie rozłożenia na raty lub umorzeń, pomoc przy ubieganiu się o dodatek mieszkaniowy, możliwość odpracowania zadłużenia.

¹⁰⁵ Koluszki, Koszalin, Krzepice, Lutomiersk, Nowa Ruda, Szczecinek, Wałcz.

¹⁰⁶ Koszalin, Szczecinek, Wałcz.

¹⁰⁷ Będzin, Dzierżonów, Jarosław, Kłodzko, Lesko, Łask, Opoczno, Police, Przemyśl, Ruda Śląska, Tarnobrzeg, Żywiec.

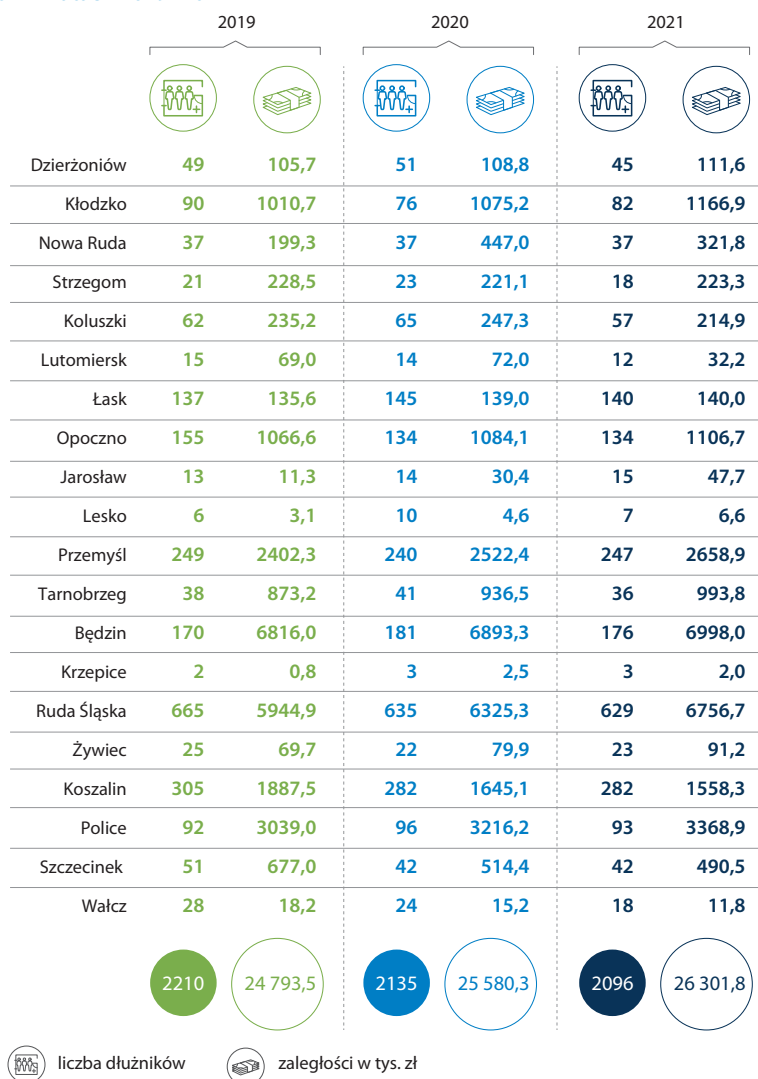
¹⁰⁸ Według stanu na koniec 2021 r. (47,7 tys. zł) w porównaniu do roku 2019 (11,3 tys. zł).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Według stanu na koniec poszczególnych lat 2019–2021 zaległości z tytułu opłat czynszowych za użytkowanie mieszkań o warunkach substandardowych zarządzanych przez **Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Łasku**, wyniosły odpowiednio: 136 tys. zł dla 137 najemców; 139 tys. zł dla 145 najemców oraz 140 tys. zł dla 140 najemców. Oprócz standardowych działań podejmowanych w celu odzyskania należności z tytułu opłat czynszowych tj.: wypowiedzenia umów najmu, wysyłania wezwań do zapłaty, wpisywania dłużników do Krajowego Rejestru Długu, kierowania sądowych nakazów zapłaty; pozwów o eksmisję czy zamiany mieszkań między lokatorami, Zakład w latach 2019–2021 zawarł łącznie 12 porozumień w sprawie rozłożenia na raty zaległych należności z tytułu najmu mieszkań o warunkach substandardowych w łącznej kwocie 82 tys. zł. Do końca 2021 r. spłacono 45% tej sumy. Kierownik tej jednostki podała m.in., że podpisywanie takich porozumień nie zawsze przynosi wymierne efekty. Ponadto od lipca 2015 r. na terenie gminy działał program umożliwiający odpracowanie zadłużenia z tytułu korzystania z lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, jednak mimo informacji wysyłanych przez ZGM do zadłużonych najemców, w latach 2019–2021 chętnych na wzięcie w nim udziału nie było.

Infografika nr 11

Zaległości czynszowe z tytułu najmu mieszkań o warunkach substandardowych oraz liczba dłużników w latach 2019–2021



Źródło: opracowanie własne NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Środki planowane przez gminy i wydatkowane na zadania dotyczące budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych były na ogół znacznie niższe od kwot zgłaszanych na te działania przez zarządców. Łączna kwota środków wydatkowanych na bieżące utrzymanie, eksploatację oraz remonty i modernizacje budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych w 2020 r. w porównaniu z rokiem 2019 była nieznacznie niższa¹⁰⁹ i wynosiła 8152 tys. zł. Spowodowane to było m.in. COVID-19, w którym to czasie ograniczono realizację zadań w budynkach i mieszkaniach. W 2021 r. środki wydatkowane na te działania stanowiły łączną kwotę 9150 tys. zł.

Wydatki na utrzymanie, eksploatację, remonty i modernizację w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych

Infografika nr 12

Środki (w tys. zł) wydatkowane na zadania w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych w latach 2019–2021

DZIERŻONIÓW dolnośląskie  142,6  50,6  86,7 181,3 47,9 93,3 189,3 43,3 199,2	KŁODZKO dolnośląskie  108,9  29,9  325,0 89,6 41,4 123,4 83,4 42,5 135,0	NOWA RUDA dolnośląskie  32,5  246,7  42,1 32,7 202,1 106,3 32,7 164,4 175,4
STRZEGOM dolnośląskie  22,8  12,0  40,7 31,4 20,2 26,6 31,4 22,6 14,0	KOLUSZKI łódzkie  47,2  209,2  16,7 51,3 211,6 17,9 36,8 189,4 29,3	LUTOMIERSK łódzkie  0,0  2,3  3,7 0,0 1,8 4,1 0,0 8,8 4,1
ŁASK łódzkie  374,6  335,3  214,6 400,5 373,4 207,3 403,0 394,0 157,2	OPOCZNO łódzkie  156,4  897,4  487,6 143,0 936,6 333,3 149,7 1106,5 513,2	JAROSŁAW podkarpackie  9,1  22,8  1,6 11,4 22,9 1,1 12,5 14,2 1,0
LESKO podkarpackie  12,2  131,0  0,0 13,5 119,0 0,0 11,4 134,0 0,0	PRZEMYŚL podkarpackie  335,5  178,4  361,5 365,3 242,0 210,8 376,5 246,8 460,4	TARNOBRZEG podkarpackie  9,8  4,5  19,7 10,0 4,6 38,5 11,1 6,8 9,9
BĘDZIN śląskie  704,3  127,8  470,9 781,0 42,8 431,9 753,0 66,9 451,4	KRZEPICE śląskie  4,5  5,5  2,4 3,8 8,1 5,5 7,2 6,3 1,0	RUDA ŚLĄSKA śląskie  100,6  46,1  94,6 103,9 53,3 63,4 116,1 50,8 48,3
ŻYWIEC śląskie  335,9  281,0  388,8 345,1 364,4 617,7 345,1 431,0 421,2	KOSZALIN zachodniopomorskie  2845,5  1436,0  968,6 2916,0 1780,0 598,3 2928,9 2042,1 794,0	POLICE zachodniopomorskie  435,8  486,8  31,0 427,2 506,3 0,0 473,3 494,4 23,4
SZCZECINEK zachodniopomorskie  74,6  89,1  65,0 53,1 77,1 38,0 51,5 74,7 62,9	WAŁCZ zachodniopomorskie  38,9  59,9  51,7 36,7 68,6 108,7 36,2 77,9 30,3	Koszty zarządu  2019  2020  2021 Koszty bieżącej eksploatacji  2019  2020  2021 Koszty remontów i modernizacji  2019  2020  2021

Źródło: opracowanie własne NIK.

¹⁰⁹ W 2019 r. była to kwota 8327 tys. zł.

Zadania poprawiające
stan techniczny i standard
wyposażenia budynków
z mieszkaniem
substandardowymi

Ponoszone wydatki najczęściej dotyczyły realizacji zaleceń wynikających z kontroli okresowych, decyzji organów nadzoru budowlanego oraz usuwania zgłaszanych awarii. Wykonywane w latach 2019–2021 roboty obejmowały m.in. naprawę lub remont dachu, elewacji, wymianę drzwi, okien, podłóg, naprawy instalacji elektrycznych, gazowych, wodno-kanalizacyjnych, naprawę lub wymianę pieców, kominów. Koszty zarządu nad budynkami, w których znajdowały się mieszkania o warunkach substandardowych w badanym okresie miały tendencję wzrostową i wynosiły 5794 tys. zł w 2019 r., 5997 tys. zł w 2020 r. oraz 6051 tys. zł w 2021 r.

W zdecydowanej większości skontrolowanych gmin podejmowano działania mające na celu pozyskanie środków ze źródeł zewnętrznych na realizację zadań dotyczących budynków, w których znajdowały się mieszkania o warunkach substandardowych. Jednakże tylko w co drugie z nich¹¹⁰ udało się skutecznie pozyskać dofinansowanie oraz przynajmniej częściowo wykonać działania obejmujące remonty lub inwestycje, które dotychczas przyniosły wymierne efekty¹¹¹. Pozyskane środki pochodziły w szczególności ze środków Funduszu Doplát z BGK, Regionalnych Programów Operacyjnych oraz z programów integracji społeczności romskiej. Wykonane w tych obiektach zadania wpłynęły głównie na poprawę ich stanu technicznego oraz zmniejszenie kosztów zużycia energii, a tym samym zmniejszenie emisji gazów. Prowadzone inwestycje najczęściej obejmowały termomodernizacje takich budynków lub remonty lokali.

Przykłady

Miasto Ruda Śląska w badanym okresie złożyło 13 wniosków o środki na dziewięć zadań inwestycyjnych związanych z budynkami, w których zlokalizowane były mieszkania o warunkach substandardowych. Wnioskowano o środki na adaptację lokali mieszkalnych i użytkowych na mieszkania socjalne – etap II, zmianę sposobu użytkowania wymagającą przebudowy lokalu użytkowego przy ul. Matejki, ul. Objazdowej, adaptację lokali socjalnych, termomodernizację budynku mieszkalnego wielorodzinnego przy ul. Sobieskiego, modernizację energetyczną budynków przy ul. Matejki wraz z uciepłownieniem, modernizację energetyczną budynku mieszkalnego wielorodzinnego przy ul. Kokota wraz z uciepłownieniem, modernizację energetyczną wielorodzinnego budynku mieszkalnego przy ul. Bytomskiej oraz przy ul. Damrota. Łącznie miasto w ramach zawartych umów otrzymało środki w wysokości 9805,0 tys. zł. W dwóch przypadkach otrzymane środki pochodziły z BGK¹¹², w czterech przypadkach z RPO Województwa Śląskiego¹¹³, w dwóch przypadkach środki pochodziły z WFOŚiGW¹¹⁴ oraz w jednym przypadku środki pochodziły z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych¹¹⁵. We wszystkich

¹¹⁰ Będzin, Kłodzko, Koluszki, Koszalin, Opoczno, Police, Przemyśl, Ruda Śląska, Szczecinek, Żywiec.

¹¹¹ Zadania w zależności od gminy wykonywane były i rozliczane przez zarządców lub przy urzędach.

¹¹² Dotyczyły zmiany sposobu użytkowania lokali przy ul. Objazdowej i Matejki.

¹¹³ Dotyczyły: adaptacji lokali mieszkalnych i użytkowych na mieszkania socjalne; termomodernizacji budynku mieszkalnego wielorodzinnego przy ul. Sobieskiego; modernizacji energetycznej budynków przy ul. Matejki oraz przy ul. Kokota.

¹¹⁴ Dotyczyły modernizacji energetycznej wielorodzinnego budynku przy ul. Bytomskiej oraz przy ul. Damrota.

¹¹⁵ Na adaptację lokali socjalnych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dziwięciu przypadkach zdania zostały zrealizowane i osiągnięto założone cele, m.in. oddano do użytku 16 nowych lokali socjalnych, przeprowadzono termomodernizację siedmiu budynków wraz z modernizacją systemu grzewczego.

W ramach środków ze źródeł zewnętrznych **Miasto Szczecinek** realizowało zadania dotyczące budynków, w tym z mieszkaniami substandardowymi:

- *Kompleksowa głęboka modernizacja energetyczna wielorodzinnych budynków mieszkalnych w mieście Szczecinek*; dofinansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach RPO Oś priorytetowa II *Gospodarka niskoemisyjna Działanie 2.7 Modernizacja energetyczna wielorodzinnych budynków mieszkaniowych*; na zadanie wydatkowano 3993,8 tys. zł, w tym w latach 2019–2020 kwotę 3796,6 tys. zł; w wyniku realizacji zadania uzyskano: roczny spadek emisji gazów cieplarnianych, zaoszczędzenie energii cieplnej, produkcję energii elektrycznej z nowo wybudowanych instalacji wykorzystujących OZE, zaoszczędzenie energii elektrycznej;
- *Przebudowa budynku produkcyjnego na mieszkalne lokale socjalne przy ul. Piłskiej w Szczecinku*; dofinansowanie ze środków Funduszu Dopłat z BGK; na zadanie wydatkowano 3311,9 tys. zł, w tym w 2019 r. kwotę 2942,5 tys. zł; w wyniku realizacji zadania uzyskano lokale socjalne w przebudowanym budynku;
- *Budowa budynku mieszkalnego wielorodzinnego przy ul. Polnej w Szczecinku*; dofinansowanie ze środków Funduszu Dopłat z BGK; zadanie w trakcie realizacji.

W okresie objętym kontrolą **gmina miejska Kłodzko** korzystała ze środków dotacji celowych budżetu państwa przeznaczonych na realizację w latach 2019 i 2020 zadań w ramach „Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014–2020”. W ramach tego Programu realizowano zadanie pod nazwą „Remont lokali zamieszkałych przez społeczność romską”. Wojewoda Dolnośląski rekomendował Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji przyznanie w roku 2019 kwoty dotacji celowej w wysokości 39 127 zł na remont dwóch lokali substandardowych, a w roku 2020 kwoty dotacji w wysokości 80 749 zł na zmianę systemu ogrzewania z piecowego na gazowe w czterech lokalach o warunkach substandardowych. Zadania realizowane były przez zarządcę. Środki dotacji celowych zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. W związku z realizacją ww. przedsięwzięć osiągnięto zaplanowane cele, tj. poprawę sytuacji bytowej i zdrowotnej osób ze społeczności romskiej objętych zadaniem.

Zdjęcia nr 16–17

Budynek, z mieszkaniami o warunkach substandardowych przy ul. Bankowej w Policach przed i po wykonaniu termomodernizacji przy udziale środków RPO Województwa Zachodniopomorskiego.



Źródło: zdjęcie udostępnione przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Policach (z lewej) oraz materiały własne NIK (z prawej).

Ponadto w wybranych gminach realizowano również przy udziale środków zewnętrznych inwestycje związane z budową nowych obiektów mieszkalnych.

Przykłady

Pod koniec 2020 r. **gmina Lesko** zakończyła budowę trzech budynków mieszkalnych wielorodzinnych, przy realizacji których korzystała ze środków pozyskanych z budżetu państwa przeznaczonych na finansowe wsparcie budownictwa mieszkaniowego z Funduszu Dopłat w wysokości 1743 tys. zł oraz z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 922 tys. zł. Realizacja tej inwestycji umożliwiła zapewnienie lokatorom budynku wielorodzinnego z mieszkaniami o warunkach substandardowych przy ul. Bieszczadzkiej, będącego w bardzo złym stanie technicznym, innych lokali mieszkalnych.

Gmina Strzegom pozyskała środki zewnętrzne na realizację zadań służących poprawie potencjału zasobu komunalnego. W ramach projektu pn. *Przebudowa budynku komunalnego na mieszkania socjalne w Jaroszowie*, współfinansowanego z RPO Województwa Dolnośląskiego, Oś priorytetowa 6 *Infrastruktura spójności społecznej*, Działanie 6.1 *Inwestycje w infrastrukturę społeczną*, dokonano przebudowy budynku mieszkalno-usługowego (zdegradowanego i nieużytkowanego byłego hotelu robotniczego w miejscowości Jaroszków) w celu jego adaptacji na mieszkania socjalne oraz pomieszczenie pełniące funkcję świetlicy. Projekt wykonano i rozliczono w lipcu 2019 r. Wysokość przyznanego dofinansowania wyniosła 988 tys. zł. W wyniku realizacji projektu powstało 21 lokali socjalnych oraz jedno pomieszczenie pełniące funkcję świetlicy. Projekt ujęty był w LPR. W ramach wsparcia udzielonego ze środków Funduszu Dopłat¹¹⁶ z przeznaczeniem na pokrycie części kosztów przedsięwzięcia polegającego na budowie zespołu budynków jednorodzinnych wraz z infrastrukturą towarzyszącą w Strzegomiu przy ul. Konopnickiej, zaplanowane jest utworzenie 79 lokali mieszkalnych. Kwota wsparcia udzielonego przez BGK wyniosła 10 062 tys. zł. Zakończenie zadania zaplanowano na grudzień 2022 r.

¹¹⁶ Na zasadach określonych w ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (Dz. U. z 2022 r. poz. 377).

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli określony został pytaniem:

Cel główny kontroli

Czy działania gmin podejmowane w celu poprawy stanu technicznego i bezpieczeństwa eksploatacji budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych były prawidłowe?

Dla kontroli przyjęto trzy cele szczegółowe, zdefiniowane pytaniami:

Cele szczegółowe

1. Czy funkcjonujące rozwiązania organizacyjne zapewniały realizację wymaganych zadań wobec budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych?
2. Czy rzetelnie i zgodnie z przepisami realizowano zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa oraz polepszenia stanu technicznego budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych?
3. Czy przyjęte rozwiązania w zakresie planowania, finansowania i realizacji działań zapewniały prawidłowe gospodarowanie zasobem budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych?

Kontrolą objęto łącznie 37 jednostek:

Zakres podmiotowy

- 20 urzędów gmin – w województwach: dolnośląskim, łódzkim, podkarpackim, śląskim oraz zachodniopomorskim;
- 17 zarządców budynków komunalnych, którym powierzono do realizacji zadania z zakresu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy.

Doboru gmin dokonano mając na uwadze w szczególności: wielkość i zróżnicowanie mieszkaniowego zasobu gminnego, w tym liczbę budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych; liczbę budynków najstarszych oraz w złym stanie; rodzaj/wielkość jednostki samorządu terytorialnego (miasta na prawach powiatu, gminy miejskie, miejsko-wiejskie, wiejskie).

Legalność, rzetelność i gospodarność – art. 2 ust. 2 ustawy o NIK.

Kryteria kontroli

Kontrolą objęto lata 2019–2021. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 24 marca 2022 r. do 5 sierpnia 2022 r.

Okres objęty kontrolą

W ramach kontroli wszystkich zarządców oraz urzędów gmin, które realizowały pełen zakres zadań objętych kontrolą, w trybie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK zlecono Komendantom Powiatowym PSP przeprowadzenie kontroli doraźnych w zakresie przestrzegania przepisów przeciwpożarowych w budynkach komunalnych, w których znajdują się mieszkania o warunkach substandardowych, w tym pod względem ich wyposażenia w urządzenia stanowiące zabezpieczenie przeciwpożarowe, mających na celu dochowanie warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia. Ponadto w kontroli Zakładu Usług Komunalnych w Koluszkach kontrolę w powyższym trybie zlecono również Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego oraz Państwowemu Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu. W kontroli Urzędu Miasta i Gminy Lutomiersk przeprowadzenie kontroli w tym trybie zlecono Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego.

Zlecenie kontroli innym organom w trybie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK

ZAŁĄCZNIKI

Zastrzeżenia zgłoszone do wystąpień pokontrolnych

Zastrzeżenia zostały zgłoszone do czterech wystąpień pokontrolnych. W jednym przypadku zostały one złożone po upływie ustawowego terminu, w związku z czym na podstawie art. 54 ust. 4 ustawy o NIK odmówiono ich przyjęcia. W jednym przypadku zastrzeżenie zostało uwzględnione w całości, w kolejnym w części, a w ostatnim przypadku oba zastrzeżenia zostały oddalone w całości.

Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły ogółem 20 883 tys. zł.

Pozostałe informacje

Kontrola została podjęta z własnej inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Jej podjęcie było uzasadnione wagą problemu, jaki stanowi istnienie i utrzymywanie budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych. Na trudności z zagospodarowaniem tego składnika zasobu mieszkaniowego wskazywały wyniki wielu kontroli NIK. W szczególności zostały one zidentyfikowane w ramach kontroli rozpoznawczej pn. *Utrzymanie budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego województwa podkarpackiego* (R/21/003/LRZ). Do przygotowania kontroli wykorzystano również wyniki innych kontroli NIK, m.in. kontroli doraźnej pn. *Przeciwdziałanie degradacji mieszkalnych budynków komunalnych w województwie łódzkim* (I/21/001/LLO).

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Wyniki kontroli przedstawiono w 37 wystąpieniach pokontrolnych, z których 33 zawierało wnioski pokontrolne – ogółem 188. Z informacji o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano 99 z nich (53%), podjęto działania w celu realizacji kolejnych 62 (33%), a 27 (14%) wniosków pozostaje nierealizowanych¹¹⁷.

Uwagi sformułowane w trybie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK

Oprócz wniosków pokontrolnych, w trzech wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem pięć uwag w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Uwagi dotyczyły m.in. realizacji niewykonanych działań przewidzianych w wieloletnim programie oraz zagwarantowania prawidłowej i rzetelnej realizacji zadań zarządcy budynków mieszkalnych.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura w Rzeszowie	Urząd Miejski w Przemyślu ul. Rynek 1, 37-700 Przemyśl	Wojciech Bakun Prezydent Miasta Przemyśla
2.		Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej Spółka z o.o. w Przemyślu, ul. Kopernika 58, 37-700 Przemyśl	Zbigniew Czekierda Prezes Przedsiębiorstwa Gospodarki Mieszkaniowej Spółka z o.o. w Przemyślu
3.		Urząd Miasta Tarnobrzega ul. Kościuszki 32, 39-400 Tarnobrzeg	Dariusz Bożek Prezydent Miasta Tarnobrzega

¹¹⁷ Stan na dzień 29 listopada 2022 r.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
4.	Delegatura w Rzeszowie	Tarnobrzegie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Spółka z o.o. w Tarnobrzegu ul. Mickiewicza 4, 39-400 Tarnobrzeg	Łukasz Mędrykowski Prezes Zarządu Tarnobrzegiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego Spółka z o.o. w Tarnobrzegu
5.		Urząd Miasta Jarosławia ul. Rynek 1, 37-500 Jarosław	Waldemar Paluch Burmistrz Miasta Jarosławia
6.		Jarosławskie Przedsiębiorstwo Komunalne sp. z o.o. ul. Przemyska 15, 37-500 Jarosław	Franciszek Gołąb Prezes Zarządu Jarosławskiego Przedsiębiorstwa Komunalnego sp. z o. o w Jarosławiu
7.		Urząd Miasta i Gminy Lesko ul. Parkowa 1, 38-600 Lesko	Adam Snarski Burmistrz Miasta i Gminy Lesko
8.		Leskie Przedsiębiorstwo Komunalne sp. z o.o. ul. Przemysłowa 11, 38-600 Lesko	Liliana Szymonowska Prezes Zarządu Leskiego Przedsiębiorstwa Komunalnego sp. z o.o w Lesku
9.	Delegatura w Łodzi	Urząd Miejski w Opocznie ul. Staromiejska 6, 26-300 Opoczno	Dariusz Kosno Burmistrz
10.		Zakład Gospodarki Mieszkaniowej sp. z o.o. w Opocznie pl. Kościuszki 1, 26-300 Opoczno	Marcin Jędrasik Prezes Zarządu Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej sp. z o.o. w Opocznie
11.		Urząd Miejski w Koluszkach ul. 11 listopada 65, 95-040 Koluszki	Waldemar Chałat Burmistrz Koluszek
12.		Zakład Usług Komunalnych w Koluszkach ul. Mickiewicza 4, 95-040 Koluszki	Jacek Łaszczyk Dyrektor Zakładu Usług Komunalnych w Koluszkach
13.		Urząd Miejski w Łasku ul. Warszawska 14, 98-100 Łask	Gabriel Szkudlarek Burmistrz Łasku
14.		Zakład Gospodarki Mieszkaniowej ul. 9 maja 33, 98-100 Łask	Iwona Stolarek-Molenda Kierownik Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Łasku
15.		Urząd Miasta i Gminy Lutomiersk pl. Jana Pawła II 11, 95-083 Lutomiersk	Tadeusz Borkowski Burmistrz Miasta i Gminy Lutomiersk

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
16.	Delegatura w Katowicach	Urząd Miasta Ruda Śląska pl. Jana Pawła II 6, 41-709 Ruda Śląska	Jacek Morek Komisarz Miasta Ruda Śląska
17.		Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. ul. 1 maja 218, 41-710 Ruda Śląska	Jerzy Krótki Prezes Zarządu Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Mieszkaniowej Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Rudzie Śląskiej
18.		Urząd Miejski w Będzinie ul. 11 listopada 20, 42-500 Będzin	Łukasz Komoniewski Prezydent Miasta Będzina
19.		Miejski Zakład Budynków Mieszkalnych sp. z o.o. z siedzibą w Będzinie ul. Krakowska 16, 42-500 Będzin	Leszek Wyderka Michał Woźniczko Członkowie Zarządu Miejskiego Zakładu Budynków Mieszkalnych sp. z o.o. z siedzibą w Będzinie
20.		Urząd Miejski w Żywcu ul. Rynek 2, 34-300 Żywiec	Antoni Szlagor Burmistrz Miasta Żywca
21.		Żywieckie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. z siedzibą w Żywcu ul. Zamkowa 14, 34-300 Żywiec	Grażyna Kita Prezes Żywieckiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego sp. z o.o. z siedzibą w Żywcu
22.		Urząd Miejski w Krzepicach ul. Częstochowska 13, 42-160 Krzepice	Krystian Kotynia Burmistrz Krzepic
23.		Zakład Działalności Komunalnej i Mieszkaniowej ul. Targowa 19, 42-160 Krzepice	Janusz Kopacz Dyrektor Zakładu Działalności Komunalnej i Mieszkaniowej w Krzepicach
24.	Delegatura w Szczecinie	Urząd Miejski w Koszalinie ul. Rynek Staromiejski 6/7, 75-007 Koszalin	Piotr Jedliński Prezydent Koszalina
25.		Zarząd Budynków Mieszkalnych w Koszalinie ul. Połczyńska 24, 75-815 Koszalin	Lucyna Sitarczyk Dyrektor Zarządu Budynków Mieszkalnych w Koszalinie
26.		Urząd Miejski w Policach ul. Stefana Batorego 3, 72-010 Police	Władysław Diakun Burmistrz Polic

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
27.	Delegatura w Szczecinie	Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Policach ul. Bankowa 18, 72-010 Police	Tomasz Kaczmarek Dyrektor Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Policach
28.		Urząd Miasta w Szczecinku pl. Wolności 13, 78-400 Szczecinek	Daniel Rak Burmistrz Szczecinka
29.		Zakład Gospodarki Mieszkaniowej Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Szczecinku ul. Cieślaka 6B, 78-400 Szczecinek	Cezary Klamka Prezes Zarządu Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Szczecinku
30.		Urząd Miasta Wałcz Plac Wolności 1, 78-600 Wałcz	Maciej Żebrowski Burmistrz Miasta Wałcz
31.		Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Wałczu ul. Budowlanych 9, 78-600 Wałcz	Mariusz Eysymontt Prezes Zarządu Towarzystwa Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Wałczu
32.	Delegatura we Wrocławiu	Urząd Miejski w Strzegomiu ul. Rynek 38, 58-150 Strzegom	Zbigniew Suchyta Burmistrz Strzegomia
33.		Urząd Miasta w Kłodzku pl. Bolesława Chrobrego 1, 57-300 Kłodzko	Michał Piszko Burmistrz Miasta Kłodzko
34.		Zakład Administracji Mieszkaniami Gminnymi Gminy Miejskiej Kłodzko sp. z o.o. w Kłodzku ul. Grunwaldzka 29, 57-300 Kłodzko	Tomasz Pelyński Prezes Zarządu Zakładu Administracji Mieszkaniami Gminnymi Gminy Miejskiej Kłodzko sp. z o.o.
35.		Urząd Miasta Dzierżoniowa ul. Rynek 1, 58-200 Dzierżoniów	Dariusz Kucharski Burmistrz Dzierżoniowa
36.		Dzierżoniowski Zarząd Budynków Mieszkalnych sp. z o.o. w Dzierżoniowie ul. Bielawska 15, 58-200 Dzierżoniów	Ewa Florczak Prezes Zarządu Dzierżoniowskiego Zarządu Budynków Mieszkalnych sp. z o.o.
37.		Urząd Gminy Nowa Ruda ul. Niepodległości 2, 57-400 Nowa Ruda	Adrianna Mierzejewska Wójt Gminy Nowa Ruda

Wystąpienia pokontrolne skierowane do kierowników jednostek kontrolowanych zostały zamieszczone na stronie internetowej Najwyższej Izby Kontroli:
<https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/>

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Analiza stanu prawnego

Ustawa
o samorządzie gminnym
i o gospodarce komunalnej

Ustawa *o samorządzie gminnym* określa m.in., że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy (art. 7 ust. 1). Zadania te obejmują m.in. sprawy gospodarki nieruchomościami (pkt 1), wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz (pkt 3) oraz gminnego budownictwa mieszkaniowego (pkt 7). W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne (art. 9 ust. 1). Zadaniem użyteczności publicznej są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 9 ust. 4).

Ustawa *o gospodarce komunalnej* określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 1 ust. 1 i 2). Może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego (art. 2).

Gospodarowanie
mieszkaniowym
zasobem gminy

Kwestie związane z gospodarowaniem mieszkaniowym zasobem gminy reguluje ustawa *o mieszkaniowym zasobie gminy*. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Gmina, na zasadach i w przypadkach określonych w ustawie, zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4 ust. 2). Zgodnie z art. 20 ust. 1 tej ustawy, w celu realizacji zadań o których mowa w art. 4, gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 10 tej ustawy, przez mieszkaniowy zasób gminy należy rozumieć lokale służące do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, stanowiące własność gminy lub jednoosobowych spółek gminnych, którym gmina powierzyła realizację zadania własnego w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, z wyjątkiem społecznych inicjatyw mieszkaniowych, oraz lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów.

Wieloletni program
gospodarowania
mieszkaniowym
zasobem gminy

Stosownie do art. 21 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, rada gminy uchwała **wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy** (wieloletni program). Zgodnie z art. 21 ust. 2 tej ustawy program ten powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować w szczególności: prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach; analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata; planowaną sprzedaż

lokali w kolejnych latach; zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu; sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach; źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach; wysokość kosztów w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także koszty inwestycyjne; opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności: niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali oraz planowaną sprzedaż lokali¹¹⁸.

Zasób nieruchomości gminnych utworzony został z mocy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*¹¹⁹ (art. 20 pkt 2 ustawy), 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 (art. 24 ust. 1 tej ustawy). Gminnym zasobem nieruchomości (obejmującym także mieszkaniowe zasoby gmin/lokale/ – gospodaruje wójt, burmistrz lub prezydent miasta (art. 25 ust. 1 ww. ustawy).

Mieszkaniowy zasób gminy w ustawie o gospodarce nieruchomościami

Stosownie do przepisu art. 61 pkt 1 *Prawa budowlanego* właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany obiekt użytkować i utrzymywać zgodnie z zasadami określonymi w art. 5 ust. 2 tej ustawy, tj. użytkować go w sposób zgodny z przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należytych stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej.

Obowiązek utrzymania obiektu budowlanego

Zgodnie z art. 64 ust. 1 *Prawa budowlanego* właściciel lub zarządca jest obowiązany prowadzić m.in. dla każdego budynku książkę obiektu budowlanego, stanowiącą dokument przeznaczony do zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w okresie użytkowania obiektu budowlanego. Do książki obiektu budowlanego, zgodnie z art. 64 ust. 3 *Prawa budowlanego*, dołączane są wskazane w tym przepisie dokumenty, w tym protokoły z kontroli obiektu budowlanego.

Książka obiektu budowlanego

¹¹⁸ W brzmieniu ustalonym art. 2 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. *o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 756, ze zm.). Z kolei art. 17 tej ustawy stanowi, że uchwały, o których mowa w art. 21 ustawy zmienianej w art. 2 w brzmieniu dotychczasowym, podjęte przed dniem wejścia w życie art. 2 niniejszej ustawy, zachowują ważność i mogą być zmieniane, jednakże nie dłużej niż przez 24 miesiące od dnia wejścia w życie art. 2 niniejszej ustawy. Art. 2 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. wszedł w życie 21 kwietnia 2019 r., wobec czego 24 miesięczny okres przejściowy skończył się 21 kwietnia 2021 r. Z powyższego wynika, że uchwały w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy przyjęte przed 21 kwietnia 2019 r. pozostawały w mocy i mogły być zmieniane w okresie przejściowym, tj. do dnia 21 kwietnia 2021 r.

¹¹⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.

Wzór oraz szczegółowe zasady prowadzenia książki obiektu budowlanego zostały określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego¹²⁰. Książka obiektu powinna być założona w dniu przekazania obiektu budowlanego do użytkowania i systematycznie prowadzona przez okres jego użytkowania (§ 2). Wzór książki określa załącznik do rozporządzenia (§ 3 ust. 2). Książka powinna mieć strony ponumerowane oraz zabezpieczone w sposób chroniący przed ich usunięciem lub wymianą (§ 4 ust. 1). § 5 tego rozporządzenia określa zakres wpisów. Zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia wpisy do książki obiektu powinny być dokonywane w dniu zaistnienia okoliczności, dla której jest wymagane dokonanie odpowiedniego wpisu. Wpis do książki obiektu, stosownie do postanowień § 6 ust. 2 rozporządzenia, powinien zawierać dane identyfikujące dokument będący przedmiotem wpisu, określać ważne ustalenia w nim zawarte oraz dane identyfikujące osobę, która dokument wystawiła. Zgodnie z § 6 ust. 3 rozporządzenia wpisy dokonuje właściciel lub zarządca obiektu albo osoba przez nich upoważniona. Sprostowania błędów we wpisach, zgodnie z § 6 ust. 4 rozporządzenia, dokonuje się przez przekreślenie wyrazów pojedynczą linią oraz umieszczenie daty i podpisu osoby dokonującej zmiany.

Kontrole okresowe, sprawdzenie zaleceń i protokół kontroli

Art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 *Prawa budowlanego* stanowią, że obiekty budowlane (do których zalicza się budynki zgodnie z art. 3 pkt 2 tej ustawy) powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli:

- okresowej, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego: elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu; instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska; instalacji gazowych oraz przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych);
- 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.

W trakcie kontroli należy dokonać sprawdzenia wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli (art. 62 ust. 1a *Prawa budowlanego*). Z dniem 19 września 2020 r. wszedł w życie art. 62a¹²¹, określający minimalną zawartość, jaką powinien zawierać protokół z przeprowadzonych kontroli.

¹²⁰ Dz. U. Nr 120, poz. 1134. Zgodnie z § 7 tego rozporządzenia, książki prowadzone przed dniem jego wejścia w życie prowadzi się na zasadach dotychczasowych, do wypełnienia tomu. Rozporządzenie to było poprzedzone rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 października 1998 r. w sprawie książki obiektu budowlanego (Dz. U. Nr 135, poz. 882).

¹²¹ Art. 62a został dodany przez art. 1 pkt 50 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – *Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 471, ze zm.).

W przypadku budynków mieszkalnych szczegółowy zakres kontroli okresowych rocznych i przeprowadzanych co pięć lat oraz zawartość sporządzanych protokołów określają przepisy § 4–6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych¹²². Między innymi w § 4 ust. 2 określono, że kontrole okresowe powinny być przeprowadzane w porze wiosennej. Ponadto w § 47 przewidziano, że stan technicznej sprawności instalacji gazowej w budynku powinien być kontrolowany równocześnie z kontrolą stanu technicznego przewodów i kanałów wentylacyjnych oraz spalinowych.

Kontrole okresowe
budynków według
rozporządzenia z 1999 r.

Dane zawarte w protokołach kontroli, o których mowa w § 4 ww. rozporządzenia, powinny stanowić podstawę do sporządzenia zestawienia robót remontowych budynku, które w myśl § 7 ust. 2 tego rozporządzenia powinno zawierać podział robót na: roboty konserwacyjne, naprawy bieżące, naprawy główne. Zestawienie napraw bieżących i głównych stanowi podstawę do sporządzenia planu robót remontowych (§ 7 ust. 3).

Zestawienia robót
remontowych i ich plany

W przywołanym rozporządzeniu uregulowane zostały również kwestie dotyczące m.in.: ogólnych warunków użytkowania budynku (rozdział 4)¹²³, użytkowania lokali (rozdział 5), użytkowania instalacji i urządzeń wentylacyjnych (rozdział 6), użytkowania kanałów i przewodów spalinowych oraz dymowych (rozdział 7), a także instalacji ciepłej wody użytkowej, wodociągowej, kanalizacyjnej, centralnego ogrzewania, gazowej, elektrycznej (rozdziały od 8 do 10, 12, 13 i 15).

Inne zagadnienia
rozporządzenia z 1999 r.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej¹²⁴ właściciel budynku, obiektu budowlanego lub terenu, zapewniając ich ochronę przeciwpożarową, jest obowiązany: przestrzegać przeciwpożarowych wymagań techniczno-budowlanych, instalacyjnych i technologicznych; wyposażyć budynek, obiekt budowlany lub teren w wymagane urządzenia przeciwpożarowe i gaśnice; zapewnić przeglądy techniczne, konserwację oraz naprawy urządzeń przeciwpożarowych i gaśnic w sposób gwarantujący ich sprawne i niezawodne funkcjonowanie; zapewnić osobom przebywającym w budynku, obiekcie budowlanym lub na terenie, bezpieczeństwo i możliwość ewakuacji; przygotować budynek, obiekt budowlany lub teren do prowadzenia akcji ratowniczej; zapoznać

Ustawa o ochronie
przeciwpożarowej

¹²² Dz. U. Nr 74, poz. 836, ze zm. Na podstawie art. 66 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2022 r. poz. 2240) – w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 24 marca 2022 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. poz. 975) – rozporządzenie to zachowuje moc do czasu wydania przepisów wykonawczych do zmienionego Prawa budowlanego, nie dłużej jednak niż 60 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy z 19 lipca 2019 r., tj. do dnia 19 września 2024 r.

¹²³ W rozdziale tym określono, m.in., że dokumentacja użytkowania budynku powinna być systematycznie gromadzona i przechowywana przez okres istnienia budynku (§ 9), a 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 w roku oraz poddawane odpowiedniej konserwacji, przy czym zakres robót konserwacyjnych powinien być ustalany na podstawie wyników przeglądów oraz potrzeb zgłoszonych przez użytkowników lokali (§ 10 ust. 1 i 2).

¹²⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 2057.

Ochrona przeciwpożarowa budynków

pracowników z przepisami przeciwpożarowymi; ustalić sposoby postępowania na wypadek powstania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów¹²⁵ określa m.in. sposoby i warunki ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów oraz wyposażania ich w sprzęt, urządzenia przeciwpożarowe i ratownicze, instrukcje postępowania na wypadek pożaru, a także rodzaje budynków, w których jest wymagana instalacja sygnalizacyjno-alarmowa.

Bezpieczeństwa pożarowego dotyczy też dział VI (§ 207–290) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹²⁶. W szczególności, 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.

Rewitalizacja i programy rewitalizacji

Programy rewitalizacji mogą być przyjmowane:

- na podstawie przepisów ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji¹²⁷ – jako gminne programy rewitalizacji;
- jako programy gospodarcze, przyjmowane na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym – lokalne programy rewitalizacji¹²⁸.

Zarówno w przypadku lokalnego, jak i gminnego programu rewitalizacji zastosowanie znajdują *Wytyczne Ministra Rozwoju w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020* (MR/H 2014-2020/20(2)08/2016 z 2 sierpnia 2016 r.).

Ustawa o rewitalizacji – jak to stanowi jej art. 1 – określa tryb przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji. Zgodnie z jej art. 2 ust. 1 rewitalizacja stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie GPR. Jest on sporządzany dla wyznaczonego obszaru rewitalizacji i przyjmowany w drodze uchwały przez radę gminy¹²⁹. Elementy gminnego programu rewitalizacji wskazano w art. 15 ustawy

¹²⁵ Dz. U. Nr 109, poz. 719, ze zm.

¹²⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1225.

¹²⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 485.

¹²⁸ Na podstawie art. 52 ustawy o rewitalizacji, gminy mogą do 31 grudnia 2023 r. realizować przedsięwzięcia wynikające z programu zawierającego działania służące wyprowadzeniu obszaru zdegradowanego ze stanu kryzysowego, przyjmowanego uchwałą rady gminy, bez uchwalania gminnego programu rewitalizacji.

¹²⁹ Por. art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o rewitalizacji.

o rewitalizacji. Należą do nich m.in. cele rewitalizacji oraz odpowiadające im kierunki działań służących eliminacji lub ograniczeniu negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ust. 1; opis przedsięwzięć rewitalizacyjnych, w szczególności o charakterze społecznym oraz gospodarczym, środowiskowym, przestrzenno-funkcjonalnym lub technicznym.

Analiza uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych

Od początku transformacji społeczno-gospodarczej nastąpiły znaczące zmiany sytuacji mieszkaniowej w Polsce, jednak nadal wiele związanych z nią obszarów wymaga poprawy. Potwierdzają to także wyniki szeregu kontroli NIK, w których w szczególności wykazane zostały problemy i nieprawidłowości związane z zaspokajaniem przez gminy potrzeb mieszkaniowych oraz zapewnieniem i utrzymaniem właściwego stanu budynków komunalnych¹³⁰. Problemy te nabierają szczególnego znaczenia w przypadku obiektów, znajdujących się w najgorszym stanie technicznym, do których zaliczają się budynki z mieszkaniami o warunkach substandardowych.

Zakres występowania tych mieszkań zaliczany jest – obok wysokiego poziomu deficytu mieszkań oraz struktury zasobów mieszkaniowych – do najważniejszych problemów mieszkaniowych związanych z marginalizacją¹³¹. Osoby zamieszkujące takie mieszkania zaliczane są do grup osób zagrożonych wykluczeniem społecznym¹³².

Dane dotyczące mieszkań o warunkach substandardowych są przedmiotem badań GUS podczas spisów powszechnych ludności i mieszkań. Do czasu opracowania niniejszej informacji nie zostały jeszcze opublikowane w tym zakresie wyniki Narodowego Spisu Powszechnego 2021. Ostatnie pełne dane pochodzą zatem z Narodowego Spisu Powszechnego z roku 2011. Według danych tego spisu około 1,3 mln mieszkań, czyli 10,6% ogółu, w których zamieszkiwało 5,36 mln osób (14,1% społeczeństwa) należało do mieszkań substandardowych. Dane te wskazywały na znaczącą poprawę w stosunku do uzyskanych podczas spisu przeprowadzonego w roku 2002, które wykazały 1,8 mln takich mieszkań (15,9% ogółu), które zamieszkiwało wówczas 6,48 mln osób (17,1% społeczeństwa).

Dane ze spisu powszechnego z roku 2011 dotyczące mieszkań o warunkach substandardowych były często przywoływane i interpretowane¹³³. M.in. uwzględniono je przy obliczaniu „deficytu mieszkań” dla gospodarstw niezamożnych, oszacowanego na ponad 2 mln¹³⁴. Zwrócono również uwagę, że substandardowe warunki mieszkaniowe występowały w zbli-

Stan techniczny
budynków jako
podstawowy problem
mieszkaniowy

Budynki z mieszkaniami
o warunkach
substandardowych
w wynikach badań GUS

Interpretacja wyników
badań Narodowego
Spisu Powszechnego 2011

¹³⁰ Wykaz najważniejszych z tych kontroli zawarto w załączniku nr 6.4. do niniejszej informacji.

¹³¹ Np. U. Abłażewicz-Górnicka, *Marginalizacja i wykluczenie społeczne w przestrzeni miejskiej*, Pogranicze. Studia Społeczne Tom XII, 2013 r. s. 234.

¹³² Np. P. Lis, *Polityka mieszkaniowa dla Polski. Dlaczego potrzeba więcej mieszkań na wynajem i czy powinno je budować państwo?* Fundacja im. Stefana Batorego, Forum Idei, Warszawa 2019, s. 10.

¹³³ Np. P. Kurowski, P. Broda-Wysocki, *Ubóstwo mieszkaniowe: oblicza, trendy, wyzwania*, Polityka Społeczna nr 2 z 2017 r. s. 1 i nast.

¹³⁴ Z. Rataj, *Główne problemy mieszkalnictwa dla niezamożnych gospodarstw domowych w Polsce i perspektywy zmian*, Studia Oeconomica Posnaniensia 2017 r., vol. 5, no. 11, s. 92–93.

żonej skali w miastach i na wsi oraz że istnieją one „relatywnie często” zarówno w gminnych zasobach mieszkaniowych, jak i w prywatnych o długim okresie eksploatacji¹³⁵.

Mieszkania o warunkach substandardowych w Narodowym Programie Mieszkaniowym

W Narodowym Programie Mieszkaniowym¹³⁶ określono Cel 3 *Poprawa warunków mieszkaniowych społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie efektywności energetycznej*, dla którego przyjęto miernik *Zmniejszenie liczby osób mieszkających w warunkach substandardowych*. W ramach wskaźnika przyjęto, że docelowo do 2030 roku liczba osób mieszkających w warunkach substandardowych powinna obniżyć się o 2 mln, tj. z 5,3 mln do 3,3 mln. Tym samym podwyższenie jakości mieszkań dla 2 mln osób żyjących obecnie w warunkach substandardowych ze względu na stan techniczny budynku, dostępność infrastruktury technicznej lub przeludnienie, oznacza konieczność przeprowadzenia w tych budynkach prac termomodernizacyjnych i remontowych, doprowadzenia do nich instalacji wodociągowych, kanalizacyjnych i ciepłowniczych oraz zaoferowania części z mieszkańców innych mieszkań. W sprawozdaniach z realizacji działań w tego programu za lata 2019–2021 ogólnie wskazano, że dostępne dane wskazują na zgodny z intencją jego autorów kierunek zmiany przyjętych w nim wskaźników, jednakże dla opisanego wskaźnika podano, że brak było danych z uwagi na ich zbieranie jedynie podczas spisu powszechnego.

Rola gmin w gospodarowaniu zasobem mieszkaniowym

Gospodarowanie nieruchomościami, w tym budynkami mieszkaniowymi, należy do najistotniejszych aspektów działalności gmin. Wynika to zarówno z istniejących potrzeb społecznych, jak i wartości posiadanego majątku. Politykę mieszkaniową, gminy kształtują w szczególności poprzez przyjmowanie dokumentów strategicznych oraz planistycznych, w tym wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminnego. Gminy, jako właściciele tego zasobu, są zobowiązane do utrzymania wchodzących w jego skład budynków w odpowiednim stanie technicznym, zapewniającym bezpieczeństwo ludzi i mienia, nie dopuszczając do ich nadmiernego pogorszenia.

¹³⁵ *Raport o stanie polskich miast*, (red. A. Muzioł-Weclawowicz, K. Nowak), Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa 2018 r., s. 44–45.

¹³⁶ Przyjętym uchwałą nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia *Narodowego Programu Mieszkaniowego*. Opis Celu 3 tego programu znajduje się na jego stronach 50–51.

6.3. Wybrane budynki i mieszkania o warunkach substandardowych

Zdjęcia nr 1–4

Budynek przy ul. Siemieńskiego w Jarosławiu, sprzed 1939 r., stan techniczny średni.



Budynek dwukondygnacyjny, wolnostojący. Suterena (wysoki parter) murowany z cegły pełnej, otynkowany, z widocznymi spękaniem i zawilgoceniem. Ściany zewnętrzne piętra drewniane, oszalowane deską struganą. Ściany wewnętrzne nośne i działowe również drewniane, otynkowane. Stolarka okienna i drzwiowa drewniana lub z PCV. Część okien w suterrenach w stanie złym, nieuszczelnione wymagają wymiany. Dach konstrukcji drewnianej, kryty dachówką ceramiczną. Kominy murowane z cegły pełnej, nad połacią dachu otynkowane. W korytarzu suterenu i jednym lokalu substandardowym (bez instalacji wodnokanalizacyjnej, ubikacja sucha na zewnątrz budynku) ściany zabrudzone, zawilgocone, zagrzybione, wymagające kapitalnego remontu. Ogrzewanie mieszkań piecami kaflowymi na paliwo stałe. Piwnice częściowo zawilgocone. W latach 2019–2022 (do dnia oględzin) w budynku nie wykonywano żadnych prac remontowo-modernizacyjnych, w tym wynikających z zaleceń pokontrolnych.

Źródło: materiały własne NIK.

ZAŁĄCZNIKI

Zdjęcia nr 5–6

Budynek w miejscowości Rusko, gmina Strzegom, rok budowy 1902, stan techniczny dopuszczający.



Budynek w gminie Strzegom (miejscowość Rusko) – dwukondygnacyjny ze strychem, w którym znajdowały się dwa lokale o warunkach substandardowych z tego jeden zamieszkały. Budynek w złym stanie technicznym, z licznymi ubytkami w tynku i fundamentach, spękane ściany. Strych nieużytkowany z kilkoma pomieszczeniami. Dach nieszczelny z ubytkami dachówki, liczne prześwity.

Źródło: materiały własne NIK.

Zdjęcia nr 7–9

Budynek przy ul. Piastów w Policach, rok budowy 1902, stan techniczny dopuszczający, z sześcioma mieszkaniami o warunkach substandardowych.



Na poddaszu budynku – jak stwierdzono w trakcie oględzin – znajdowały się elementy wyposażenia wnętrz z materiałów palnych. Od strony ulicy z ogólnym dostępem, na ścianie zewnętrznej budynku, stwierdzono brak zabezpieczenia drzwiczkami skrzynki z licznikiem gazowym. W związku z tym kontroler NIK, w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, poinformował o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia, zdrowia ludzkiego oraz możliwości powstania znacznej szkody w mieniu.

Źródło: materiały własne NIK.

Zdjęcia nr 10–12

Budynek w Okupie Małym, gmina Łask, lata 20–30 XX w., stan techniczny zły.



Budynek o konstrukcji drewnianej, parterowy z użytkowym poddaszem, niepodpiwniczony. Dach pokryty papą. Elementy odwodnienia budynku, rynny i obróbki blacharskie w stanie wizualnym złym. Cokół częściowo popękany. Stolarka okienna drewniana w stanie wizualnym wymagającym wymiany, w jednym lokalu stolarka okienna plastikowa. Budynek niewyposażony w instalację centralnego ogrzewania i instalację ciepłej wody użytkowej. Budynek bez kanalizacji sanitarnej, lokale mieszkalne nie wyposażone w toalety. Estetyka budynku – zła, elewacja zniszczona, znajdujący się od ściany frontowej balkon wzmocniony metalowymi podporami, tworzący zadaszenie do wejścia do budynku w stanie wizualnym złym. Elewacja tylnej ściany budynku w stanie złym. Dwa balkony od strony tylnej budynku częściowo rozebrane.

Źródło: materiały własne NIK.

Zdjęcia nr 13–17

Budynek w Kłodzku przy Placu Kościelnym, rok budowy 1907.



Budynek położony w strefie ochrony konserwatorskiej, ściany zewnętrzne, elewacja – oryginalny tynk cementowo-wapienny, wykończony powłoką malarską. Na elewacjach: frontowej i tylnej widoczne zawilgocenia murów i odpadające fragmenty tynku, na elewacji bocznej występujące miejscowe odspojenia tynku oraz miejscowy zanik powłoki malarskiej. Podłoga – na poziomie parteru wykonana z płyt kamiennych (piaskowiec), przy wejściu na fragmencie górna powierzchnia płyt rozwarstwiona. W budynku przeprowadzane remonty, m.in. dachu, instalacji gazowej, elektrycznej.

Źródło: materiały własne NIK.

Zdjęcie nr 18–20

Budynek przy ul. Rybackiej w Jarosławiu.



Budynek parterowy, drewniany, niepodpiwniczony, wolnostojący, wybudowany przed 1939 r., w którym mieściło się osiem lokali o warunkach substandardowych. Ściany zewnętrzne budynku drewniane, oszalowane deską struganą. Ściany wewnętrzne również drewniane z tynkiem. Strop nad parterem drewniany, belkowy. Stolarka okienna mieszana: drewniana lub PCV. Dach konstrukcji drewnianej, czterospadowy (półkopertowy), kryty dachówką ceramiczną, z prześwitami i nieszczelnościami. Niektóre elementy więźby dachowej przegniłe. Obróbki blacharskie i rynny spustowe, nieszczelne i częściowo skorodowane wymagające wymiany. Stolarka okienna i drzwiowa, nieszczelna wymagająca wymiany. Posadzka w korytarzu popękana i pozapadana. W korytarzu ściany zawilgocone, zabrudzone, spękań wymagające remontu i odmalowania. Kominy murowane z cegły pełnej. Kominy pod połacią dachu otynkowane z widocznymi, licznymi zaciekami wody, świadczącymi o nieszczelności dachu. Budynek wyposażony w instalacje: elektryczną, gazową (gaz płynny z butli), ujęcie wody w pomieszczeniu przy korytarzu, ogólnodostępne (brak ciepłej wody). Ogrzewanie mieszkań piecami kaflowymi na paliwo stałe. Drzwi wejściowe dwuskrzydłowe drewniane, do uszczelnienia lub wymiany. Ubikacje wspólne suche na zewnątrz budynku, w stanie złym. Budynek zgodnie z wynikami ostatniej kontroli rocznej z dnia 23 marca 2022 r. nadaje się do kapitalnego remontu. W latach 2019–2022 (do dnia oględzin) w budynku nie wykonywano żadnych prac remontowo-modernizacyjnych, w tym wynikających z zaleceń pokontrolnych.

Źródło: materiały własne NIK.

Zdjęcie nr 21–23

Budynek w Opocznie, przy ul. 1-go maja, rok budowy 1913, stan techniczny zły.



Budynek o konstrukcji murowanej, z dwiema kondygnacjami naziemnymi. Wyposażony w instalację wodną, kanalizacyjną i elektryczną. Brak instalacji c.o. Na dzień przeprowadzania oględzin dwa lokale zamieszkałe, dwa kolejne niezamieszkałe. Do dwóch lokali prowadzą oddzielne wejścia z zewnątrz budynku. W czterech oknach na parterze budynku wstawione są płyty. Elewacja zewnętrzna w stanie złym. Widoczny odpadający tynk oraz pęknięcia i ubytki w tynku oraz gzymsie. Na przymocowanych do budynku rynnach widoczne są ślady rdzy oraz wgnieć. W budynku znajduje się jedna klatka schodowa. Drzwi zewnętrzne w stanie wizualnym złym, widoczne złuszczone powłoki malarskie. Posadzka parteru jest betonowa z licznymi nierównościami. Na ścianach widoczne zawilgocenia, szczeliny oraz pęknięcia i ubytki w tynku. Widoczne zawilgocenia na suficie. Z korytarza parteru znajduje się wejście do jednego lokalu mieszkalnego oraz trzech pomieszczeń użytkowych, z czego jedno służy jako wspólna toaleta dla trzech lokali, w tym dwóch do których wejście z zewnątrz budynku. W pomieszczeniu brak muszli klozetowej, w podłodze znajdują się otwór, przepełniony nieczystościami, wizualnie niedrożny, w stanie bardzo złym.

Źródło: materiały własne NIK.

Zdjęcie nr 24–26

Budynek w miejscowości Krajanów, gmina Nowa Ruda.



Budynek jednorodzinny dwukondygnacyjny do którego przylega budynek gospodarczy, w złym stanie technicznym. Dach budynku zniszczony z widocznymi elementami „łatania dziur”. Elewacja zniszczona, popękana. Lokator otrzymał propozycję innego lokalu, ale nie wyraził zgody.

Źródło: materiały własne NIK.

6.4. Wykaz raportów i opracowań

A. Informacje o wynikach kontroli NIK (wybrane)

Sprzedaż przez gminy komunalnych lokali mieszkalnych
(LBY.430.2.2022, Nr ewid. 122/2022/P/22/051/LBY)

Wykonywanie zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej przez gminy w województwie dolnośląskim
(LWR.430.001.2022, Nr ewid. 12/2022/I/21/001/LWR)

Gospodarowanie nieruchomościami przez jednostki samorządu terytorialnego w miejscowościach turystycznych województwa zachodniopomorskiego
(LSZ.430.004.2020, Nr ewid. 172/2020/P/20/083/LSZ)

Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach
(KIN.430.015.2019, Nr ewid. 16/2020/P/19/033/KIN)

Gospodarowanie zasobami najstarszych budynków komunalnych
(KIN-4101-002-00/2014, Nr ewid. 1/2015/P/14/032/KIN)

B. Inne raporty i analizy

Raport o stanie polskich miast. Mieszkalnictwo społeczne (red. A. Muzioł-Węclawowicz, K. Nowak), Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa 2018

Programy mieszkaniowe w przeciwdziałaniu bezdomności – dobre praktyki i refleksja systemowa (red. J. Wilczek), Rzecznik Praw Obywatelskich, 2017

Lokalna alternatywa. Jak wybudować w Polsce brakujące mieszkania? Klub Jagielloński, Raport 04/2022

6.5. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679).
3. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 172, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2057).
7. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2267).
9. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2021 r. poz. 485).
10. Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 471, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 756, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, ze zm.).
13. 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.).
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225).
15. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1134).
16. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. Nr 109, poz. 719, ze zm.).

ZAŁĄCZNIKI

17. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie *standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych* (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15 poz. 84).
18. Uchwała nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia *Narodowego Programu Mieszkaniowego*.

6.6. 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
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Prezes Głównego Urzędu Statystycznego
8. Minister Rozwoju i Technologii
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja Infrastruktury
11. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
12. Senacka Komisja Infrastruktury
13. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
14. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
15. Główny Inspektor Sanitarny
16. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej
17. Związek Miast Polskich
18. Związek Gmin Wiejskich RP
19. Dyrektor Instytutu Rozwoju Miast i Regionów
20. Dyrektor Narodowego Instytutu Architektury i Urbanistyki
21. Fundacja *Habitat for Humanity Poland*
22. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
23. Samorządy gmin (*elektronicznie*)