



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.009.04.2022

Pan Jacek Łaszczyk
Dyrektor
Zakład Usług Komunalnych w Koluszkach
ul. Mickiewicza 4
95-040 Koluszki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/078 – Działania gmin na rzecz poprawy stanu technicznego budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zakład Usług Komunalnych w Koluszkach ¹ , ul. Mickiewicza 4, 95-040 Koluszki
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Łaszczyk, Dyrektor, od 30 lipca 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Ryszard Malinowski, Dyrektor od 1 marca 2009 r. do 29 lipca 2020 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.3-9)</p>
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Rozwiązania organizacyjne w zakresie realizacji zadań dotyczących budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych ² . 2. Realizacja obowiązków w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i polepszenia stanu technicznego budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych. 3. Planowanie, finansowanie i realizacja działań związanych z gospodarowaniem i utrzymaniem budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021. Badaniami kontrolnymi objęte były również działania i zdarzenia, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Renata Cynamon, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/51/2022 z 24 marca 2022 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.1-2)</p>

¹ Dalej także: Zakład Usług Komunalnych, Zakład, ZUK.

² Mieszkania o warunkach substandardowych charakteryzują się złym stanem technicznym, niedostatecznym wyposażeniem w instalacje oraz są to takie mieszkania, w których mieszka zbyt dużo osób. Substandardowe warunki mieszkaniowe (wg opracowań własnych Głównego Urzędu Statystycznego) klasyfikowane są w trzech kategoriach ze względu na:

1) kategoria pierwsza wyodrębniona ze względu na zły stan techniczny budynku i zalicza się:

- mieszkania w budynkach wybudowanych przed rokiem 1979, z 1 mieszkaniem i 1 izbą,
- mieszkania w budynkach wybudowanych przed rokiem 1945, bez kanalizacji i z nieustaloną informacją o kanalizacji,
- mieszkania w budynkach wybudowanych przed rokiem 1971, bez wodociągu i z nieustaloną informacją o wodociągu,

2) kategoria druga wyodrębniona ze względu na niedostateczne wyposażenie mieszkania 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 została ze względu na nadmierne zaludnienie – obejmuje mieszkania, w których na 1 pokój przypadало 3 i więcej osób, niezaliczone do kategorii pierwszej i drugiej.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.



II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Zakład Usług Komunalnych był przygotowany organizacyjnie do wykonywania zadań dotyczących budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych, jednak niektóre zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i polepszenia stanu technicznego budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych realizowane były nierzetelnie i niezgodnie z przepisami.

Książki obiektów budowlanych, prowadzone zgodnie z art. 64 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵, uzupełniane były niezgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego⁶.

W latach objętych kontrolą w niemal wszystkich budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych przeprowadzano kontrole okresowe roczne⁷, a w 2020 r. okresowe kontrole 5-letnie, co było zgodne z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a i pkt 2 Prawa budowlanego. Kontrole te jednak nie były realizowane w okresie wiosennym, co stanowiło naruszenie § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych⁸. Dodatkowo protokoły z przeprowadzonych kontroli okresowych były sformułowane w sposób ogólnikowy, nie zawierały wszystkich elementów wskazanych w § 4 i § 6 przywołanego rozporządzenia, i sporządzał je pracownik ZUK, który wprawdzie brał udział wraz z osobą przeprowadzającą przeglądy okresowe w oględzinach budynków jednak nie posiadał stosownych uprawnień, co stanowiło naruszenie art. 62 ust. 4 w zw. z art. 62a ust. 1 ustawy Prawo budowlane.

W Zakładzie nie sporządzano, z wykorzystaniem danych zawartych w protokołach kontroli okresowych, zestawień robót remontowych budynków, co stanowiło naruszenie § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych i uniemożliwiało sporządzanie planów remontów.

W budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych przeprowadzane były przeglądy kominiarskie, przeglądy instalacji gazowej⁹ oraz badania okresowe instalacji elektrycznej, jednak - wbrew obowiązkowi wynikającemu z § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych, nie przeprowadzano kontroli sanitarnych. We wskazanych budynkach, zgodnie z § 4 ust. 6 i § 10 przywołanego rozporządzenia, przeprowadzano przeglądy robocze mające na celu określenie stanu przygotowania budynku, urządzeń i instalacji do użytkowania w okresie zimowym. Dodatkowo pracownicy Zakładu dwa razy w roku (w porze wiosennej i jesiennej) kontrolowali pomieszczenia przeznaczone do wspólnego użytkowania oraz elementy i urządzenia stanowiące wyposażenie budynku użytkowane intensywnie lub narażone na uszkodzenia.

Podejmowane przez Zakład działania, polegające m.in. na oferowaniu możliwości odpracowania zaległości poprzez świadczenie rzeczowe, przyczyniły się do zmniejszenia zadłużenia lokatorów.

Przyjęte w Zakładzie rozwiązania w zakresie finansowania i realizacji działań zapewniały prawidłowe gospodarowanie zasobem budynków komunalnych

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm., dalej: ustawa Prawo budowlane, Prawo budowlane.

⁶ Dz.U. Nr 120, poz. 1134, dalej: rozporządzenie w sprawie książki obiektu budowlanego.

⁷ Poza budynkiem położonym przy ul. Warszawskiej 124a, gdzie w 2020 r. nie wykonano przeglądu okresowego.

⁸ Dz.U. Nr 74 poz. 836 ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych.

⁹ w budynkach, które były w taką instalację wyposażone.

i przyczyniły się do utrzymania budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych w nie pogorszonym stanie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r., zgodnie z prowadzoną w Zakładzie ewidencją, w zasobie komunalnym znajdowało się 26 budynków mieszkalnych, w których mieściło się 312 mieszkań. Liczba budynków spadła w stosunku do 1 stycznia 2019 r. o cztery (tj. o 13,3%), liczba lokali mieszkalnych wzrosła natomiast o 18 (tj. o 6,1%). Zmiany te spowodowane były rozbiórką dwóch budynków, wyłączeniem trzech kolejnych i oddaniem do użytku nowego budynku.

17 spośród wszystkich budynków z zasobu komunalnego (tj. 65,4%) zawierało 74 mieszkania o warunkach substandardowych (co stanowiło 23,7 % wszystkich lokali mieszkalnych), przy czym:

- sześć z tych budynków miało zły stan techniczny, tzn. trzy zostały wybudowane przed rokiem 1979 i posiadały mieszkania z jedną izbą, dwa zostały wybudowane przed 1945 r. i nie posiadały kanalizacji, a jeden był wybudowany przed 1971 r. i nie posiadał instalacji wodociągowej;
- jeden budynek był niedostatecznie wyposażony w instalacje (zawierał mieszkania bez ustępu i bez wodociągu);
- w dziesięciu budynkach występowało nadmierne zaludnienie, tzn. znajdowały się w nich mieszkania, w których na jeden pokój przypadało trzy i więcej osób.

W okresie objętym kontrolą liczba budynków zawierających mieszkania o warunkach substandardowych zmniejszyła się o 19% (spadek z 21 według stanu na dzień 1 stycznia 2019 r. do 17 według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r.¹¹).

Prowadzona w Zakładzie ewidencja budynków była na bieżąco aktualizowana i obejmowała wszystkie obiekty budowlane będące z zasobie ZUK.

(akta kontroli str.10-14)

¹⁰ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Przy czym:

- liczba budynków wybudowanych przed 1979 rokiem z jednym mieszkaniem i jedną izbą zmniejszyła się o jeden – z czterech według stanu na dzień 1 stycznia 2019 r. do trzech na koniec 2021 r.;
- liczba budynków wybudowanych przed rokiem 1945, bez kanalizacji zmniejszyła się z trzech według stanu na dzień 1 stycznia 2019 r. do dwóch na koniec 2021 r.
- liczba budynków wybudowanych przed rokiem 1971, bez wodociągu – zmniejszyła się w stosunku do 1 stycznia 2019 r. o jeden – z dwóch do jednego według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r.;
- liczba budynków niedostatecznie wyposażonych w instalacje zmniejszyła się o jeden – z dwóch według stanu na 1 stycznia 2019 r. do jednego na koniec 2021 r.;
- liczba budynków, w których na jeden pokój przypadało trzy i więcej osób zarówno według stanu na dzień 1 stycznia 2019 r., jak i 31 grudnia 2021 r. wynosiła dziesięć.

Skala, według której dokonano powyższego podziału budynków została przyjęta na potrzeby niniejszej kontroli.

Zgodnie ze statutem¹² Zakładu Usług Komunalnych w Koluszkach przedmiotem działalności Zakładu było m.in. zarządzanie zabudowanymi nieruchomościami, stanowiącymi w całości lub w części własność komunalną i nieprzyjętymi w zarząd przez właścicieli lokali w danym budynku, a w szczególności:

- utrzymanie w należytym stanie technicznym i sanitarnym administrowanych budynków i ich otoczenia,
- zgłaszanie potrzeb w zakresie remontów,
- wykonywanie przeglądów, napraw, konserwacji i remontów administrowanych budynków oraz znajdujących się w nich instalacji,
- prowadzenie spraw związanych z przejmowaniem i likwidacją zasobów mieszkaniowych administrowanych przez Zakład.

(akta kontroli str.15-18)

Zadania związane z gospodarowaniem komunalnym zasobem mieszkaniowym zapisane były w zakresach obowiązków trzech pracowników Zakładu. Do ich zadań należało m.in.:

- planowanie, zlecenie oraz kontrola realizacji i odbioru remontów bieżących i kapitalnych administrowanych zasobów,
- zlecenie okresowych przeglądów budynków zgodnie z obowiązującymi przepisami w zakresie technicznym, gazowym, elektrycznym i kominiarskim.

Pracownicy ci nie posiadali uprawnień i kwalifikacji umożliwiających im przeprowadzanie przeglądów okresowych wynikających z art. 62 ustawy Prawo budowlane.

(akta kontroli str.19-24, 814-818)

Dodatkowo, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym¹³, w Zakładzie wyodrębniona była brygada ds. gospodarczo-remontowych, do zadań której należało w szczególności:

- utrzymywanie budynków i znajdujących się w nich urządzeń we właściwym stanie technicznym,
- wykonywanie remontów budynków i mieszkań w systemie zleconym i własnym,
- zgłaszanie przez brygadzystę potrzeb w zakresie pilności wykonywania zadań do koordynatora robót remontowo-budowlanych.

W okresie objętym kontrolą we wskazanej komórce zatrudnionych było od pięciu do siedmiu pracowników, którzy posiadali świadectwa kwalifikacji uprawniające do zajmowania się eksploatacją urządzeń, instalacji i sieci.

Obsada kadrowa Zakładu była wystarczająca do realizacji zadań związanych z gospodarowaniem zasobem budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych, a przyjęte rozwiązania organizacyjne umożliwiły ich wypełnianie przy jednoczesnym zleceniu wykonania przeglądów okresowych podmiotom zewnętrznym.

(akta kontroli str. 25-65)

Problemy, z jakimi w latach 2019-2021 spotkali się pracownicy ZUK, w szczególności związane były z:

¹² Uchwalonym uchwałą nr XXXIII/95/05 Rady Miejskiej w Koluszkach z dnia 8 listopada 2005 roku w sprawie nadania statutu Zakładowi Usług Komunalnych w Koluszkach.

¹³ Zatwierdzonym Zarządzeniem nr 41/09 Burmistrza Koluszek z dnia 17 kwietnia 2009 roku w sprawie zatwierdzenia Regulaminu organizacyjnego Zakładu Usług Komunalnych w Koluszkach.

- zasadnością inwestowania w stare, drewniane budynki pozbawione instalacji wodociągowych, kanalizacyjnych i ogrzewania, w których zamieszkuje jedna lub dwie rodziny;
- przeludnieniem, powodującym dalsze problemy, jak wilgoć w mieszkaniach i nadmierne zużywanie się ich elementów.

(akta kontroli str.149-157)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie przygotowanie organizacyjne Zakładu do wykonywania zadań dotyczących budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

Dla wszystkich budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych, zgodnie z art. 64 Prawa budowlanego, prowadzono książki obiektów budowlanych. Zostały one wykonane w sposób trwały, zapewniający przydatność do użytkowania w całym okresie eksploatacji obiektu, a ponumerowane strony zostały zabezpieczone w sposób chroniący przed ich usunięciem lub wymianą, co było zgodne z § 3 ust. 1 i § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego.

Wpisy w książkach obiektów zawierały podstawowe dane identyfikacyjne obiektów, co było zgodne z § 5 pkt 1 rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego. W dziewięciu książkach nie zamieszczono planów sytuacyjnych obiektów, w 11 – wpisy nie były dokonywane w dniu zaistnienia okoliczności, dla której było wymagane dokonanie odpowiedniego wpisu, we wszystkich – spisy załączonej dokumentacji¹⁴ nie były uzupełnione, a w 14 – sprostowania błędów we wpisach dokonywano korektorem, w 21 – nie wskazano osoby upoważnionej do dokonywania wpisów lub nie zaktualizowano tego wpisu. Ponadto książki obiektów budowlanych nie zawierały dokumentacji budowy i dokumentacji powykonawczej (więcej w sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str.66-67)

We wszystkich latach objętych kontrolą w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych wchodzących w skład komunalnego zasobu Gminy przeprowadzano kontrole okresowe roczne (z wyjątkiem budynku położonego przy Warszawskiej 124a, w którym w 2020 r. poza przeglądem kominiarskim nie przeprowadzono kontroli okresowych), a w 2020 r. okresowe kontrole 5-letnie, co było zgodne z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a i pkt 2 Prawa budowlanego. Kontrole te w przypadku jednego budynku przeprowadzano w porze wiosennej, natomiast w pozostałych 21 budynkach zrealizowano je w okresie od lipca do listopada, co stanowiło naruszenie § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych (więcej w sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

¹⁴ W 21 z 22 książek spis był nieuzupełniany, a w jednej książce nie zawierał wszystkich danych.

W trakcie trwania kontroli zlecono przeprowadzenie przeglądów okresowych rocznych, w wyniku których stwierdzono, że 10 z 17 budynków jest w dobrym stanie technicznym, jeden jest w złym, jeden – w niezadawalającym, a pięć – w stanie dostatecznym. W przypadku pięciu budynków nie sformułowano szczegółowych zaleceń wskazując jedynie na bieżącą konserwację, dla dziewięciu budynków sformułowano zalecenia mające na celu usunięcie nieprawidłowości związanych z bieżącą eksploatacją lub wiekiem budynku¹⁵, w jednym przypadku wskazano na potrzebę kapitalnego remontu, a w przypadku dwóch budynków o konstrukcji drewnianej zalecono rozważenie zasadności ekonomicznej remontu.

(akta kontroli str.68-76)

Protokoły z kontroli okresowej (poza protokołami z 2022 r.) sporządzał pracownik ZUK, który brał udział wraz z osobą przeprowadzającą przeglądy okresowe w oględzinach budynków, choć nie posiadał on uprawnień budowlanych w odpowiedniej specjalności (więcej w sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str.79-80)

Protokoły sporządzane w wyniku kontroli okresowych zawierały elementy wskazane w § 4 ust. 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych, tj. określenie: stanu technicznego elementów budynków objętych kontrolą i zakresu robót remontowych. Nie zawierały natomiast rozmiarów zużycia poszczególnych elementów budynku; kolejności wykonania robót remontowych; metod i środków użytkowania elementów budynku narażonych na szkodliwe działanie wpływów atmosferycznych i niszczące działanie innych czynników; zakresu niewykonanych robót remontowych zaleconych do realizacji w protokołach z poprzednich kontroli okresowych. Protokoły z przeglądów pięcioletnich nie zawierały oceny estetyki budynku i jego otoczenia (więcej w sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości). Dodatkowo występowały przypadki, w których:

- protokoły z kontroli pięcioletnich z lat 2010-2020 zawierały taką samą treść, a zmieniał się jedynie rok i osoba biorąca udział w przeglądach z ramienia Zakładu¹⁶;
- w jednym przypadku we wskazanym okresie budynek zamieszkiwało dwóch lokatorów, podczas gdy, zgodnie z ewidencją lokatorów, budynek do 2018 r. zamieszkiwało czterech, a od czerwca 2018 r. – trzech lokatorów¹⁷;
- zmianie ulegała data i osoba biorąca udział w przeglądach z ramienia Zakładu, ale zalecenia pozostawały niezmienione¹⁸;
- w protokołach z kontroli okresowej pięcioletniej zawierano zalecenia, które już nie były formułowane w protokołach z przeglądów okresowych rocznych, pomimo iż były realizowane w tym samym czasie i wskazany w zaleceniach obszar był przedmiotem obu kontroli.

(akta kontroli str.81, 323-656)

Do protokołów, co do zasady, nie dołączano kopii zaświadczeń, o których mowa w art. 12 ust. 7 Prawa budowlanego, oraz kopii decyzji o nadaniu uprawnień budowlanych w odpowiedniej specjalności lub innych uprawnień lub kwalifikacji, o których mowa w art. 62 ust. 5 przywołanej ustawy (więcej w sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 323-656)

¹⁵ Dla przykładu: remont elewacji lub naprawa tynków, wymiana stolarki okiennej i drzwiowej, otynkowanie kominów, zabezpieczenie antykorozyjne balkonów.

¹⁶ Koluski ul. Brzezińska 33, Zielona Góra ul. Główna 58.

¹⁷ Zielona Góra, ul. Główna 58.

¹⁸ Koluski ul. Brzezińska 6, ul. Partyzantów 26, ul. Poprzeczna 1.

We wszystkich latach objętych kontrolą przeprowadzane były przez osoby posiadające stosowne uprawnienia przeglądy kominiarskie oraz przeglądy instalacji gazowej (w budynkach, które były w taką instalację wyposażone) i urządzeń stanowiących zabezpieczenie przeciwpożarowe (tam, gdzie były one zainstalowane), a w 2018 roku wykonane były badania okresowe instalacji elektrycznej. Po przyłączeniu gazu do budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych kontrole instalacji gazowej wykonywane były równocześnie z przeglądami kominiarskimi, co było zgodne z § 47 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych. W budynkach nie przeprowadzano natomiast kontroli instalacji sanitarnych (więcej w sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str.68-70)

W budynkach, zgodnie z § 4 ust. 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych, przeprowadzano przeglądy robocze mające na celu określenie stanu przygotowania budynku, urządzeń i instalacji do użytkowania w okresie zimowym. Kontrole te przeprowadzał Dyrektor ZUK w okresie jesiennym, w czasie, gdy prowadzone były przygotowania do uruchomienia ogrzewania w budynkach i obejmował ich zakresem: sprawdzenie kotłowni oraz wymienników ciepła, załączenie ogrzewania lub ustawienie urządzeń kotłowni. Ponadto, w każdym roku objętym kontrolą, pracownicy ZUK sprawdzali trzony kuchenne oraz piecyki ogrzewające mieszkania socjalne.

(akta kontroli str.82-88)

Pracownicy Zakładu dwa razy w roku, w porze wiosennej i jesiennej, kontrolowali pomieszczenia w budynku przeznaczone do wspólnego użytkowania oraz elementy i urządzenia stanowiące wyposażenie budynku użytkowane intensywnie lub narażone na uszkodzenia, co było zgodne z § 10 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych. Stwierdzone usterki były naprawiane lub zgłaszane pracownikom Urzędu Miejskiego w Kolaszkach w celu wezwania gwaranta do ich usunięcia.

(akta kontroli str.82-88)

W zasobie komunalnym zarządzanym przez Zakład Usług Komunalnych w Kolaszkach nie było budynków o powierzchni zabudowy przekraczającej 2000 m², jak również w latach objętych kontrolą nie wystąpiły okoliczności, o których mowa w art. 61 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, tj. działanie czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury, takich jak: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska ziemi, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, pożary lub powódzie, w wyniku których nastąpiłoby uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska.

(akta kontroli str.149-157)

W latach 2019-2021 w ZUK wystąpił jeden przypadek, w którym mieszkańcy zawiadomili o przypadku naruszenia art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. c Prawa budowlanego, tj. że mieszkanka budynku wielorodzinnego w wyniku gromadzenia odpadów w mieszkaniu powoduje zagrożenie sanitarne. Pracownicy ZUK niezwłocznie podjęli działania, a z uwagi na fakt, iż nie udało się przekonać najemcy do usunięcia zgromadzonych rzeczy powiadomili o tym fakcie Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej¹⁹

¹⁹ Dalej: MOPS.

i Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego²⁰. W konsekwencji podjętych działań MOPS skierował sprawę do sądu wnosząc o skierowanie mieszkanki na przymusowe leczenie, zaś PPIS nakazał usunięcie zgromadzonych odpadów, co pracownicy ZUK niezwłocznie wykonali.

(akta kontroli str.149-157, 160-163)

W okresie objętym kontrolą, w związku z uzyskanym dofinansowaniem termomodernizacji budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych²¹, w ZUK kontrole przeprowadzał Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi i Urząd Marszałkowski w Łodzi nie formułując istotnych zaleceń pokontrolnych. Inne organy nie przeprowadzały kontroli w Zakładzie.

(akta kontroli str.100-126)

W latach 2019-2021 w Zakładzie Usług Komunalnych nie dokonywano zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego na budynek z mieszkaniami o warunkach substandardowych.

(akta kontroli str.82-88)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Książki obiektów budowlanych prowadzone były niezgodnie z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu w sprawie książki obiektu budowlanego, tj.:
 - dziewięć z 25 książek nie zawierało planu sytuacyjnego obiektu, co było niezgodne z § 5 pkt 3 rozporządzenia;
 - w 11 książkach wpisów dokonywano z naruszeniem § 6 ust. 1 rozporządzenia, tj. nie w dniu zaistnienia okoliczności, dla których wymagane było dokonanie odpowiedniego wpisu;
 - we wszystkich książkach nie uzupełniano wykazu dokumentacji²², pomimo iż obowiązek taki wynikał z § 5 pkt 2 rozporządzenia;
 - w 14 książkach sprostowań błędów we wpisach dokonywano z zastosowaniem korektora lub poprzez samo przekreślenie, co było niezgodne z § 6 ust. 4 rozporządzenia, zgodnie z którym sprostowań tych należało dokonać poprzez przekreślenie wyrazów pojedynczą linią oraz umieszczenie daty i podpisu osoby dokonującej zmiany;
 - w przypadku 21 książek nie wskazano osoby upoważnionej do dokonywania wpisów lub nie zaktualizowano tego wpisu, co stanowiło naruszenie § 6 ust. 3 rozporządzenia, zgodnie z którym wpisów w książkach dokonuje właściciel lub zarządca obiektu albo osoba upoważniona przez właściciela lub zarządcę.

(akta kontroli str.66-67, 323-656)

Dyrektor Zakładu wyjaśnił, że:

- brak planów sytuacyjnych wynikał z przeoczenia pracownika. W każdym przypadku braku mapy w książce obiektu budowlanego Dyrektor zadeklarował polecenie pracownikowi niezwłoczne uzupełnienie książek;
- wpisy dokonane niechronologicznie wynikały z błędu pracownika oraz jego przeoczenia. W celu zachowania chronologii wpisów Dyrektor

²⁰ Dalej: PPIS

²¹ Dotyczyło adresów: 3 Maja 18.

²² W 21 z 22 książek spis był nieuzupełniany, a w jednej książce nie zawierał wszystkich danych.

zadeklarował, że pisemnie zobowiąże pracownika do dokonywania wpisów bezpośrednio po wystąpieniu zdarzenia, celem uniknięcia tego błędu w przyszłości;

- ustalono z właścicielem zasobu, iż w ramach prowadzonych prac termomodernizacyjnych będą wykonywane inwentaryzacje budowlane, w konsekwencji czego dla wszystkich budynków, dla których ZUK nie posiadał dokumentacji inwentaryzacji takie zostały sporządzone. Aktualnie, po zakończeniu remontów, Gmina zaczęła stopniowo przekazywać dokumentację powykonawczą wraz z protokołami odbioru końcowego. Po skompletowaniu dokumentacji zostanie ona ujęta w książkach obiektów budowlanych.
- poprawki dokonane za pomocą korektora nie stanowiły skorygowania istotnego zapisu i zostały wprowadzone jedynie w celu zachowania estetyki w prowadzeniu książki obiektu budowlanego. Powyższy błąd zostanie wyeliminowany i w każdym przypadku wystąpienia konieczności dokonania poprawek nastąpi to poprzez skreślenie i zaparafowanie;
- część wpisów dokonywana była przez poprzedniego Dyrektora ZUK w czasie jego urzędowania oraz przez niego, a działania te wynikały z upoważnienia Burmistrza Koluszek. Natomiast niewykreślenie pracownika, który jest na emeryturze od roku 2016 wynikało z przeoczenia Dyrektora.

(akta kontroli str.82-88)

W trakcie trwania kontroli NIK Dyrektor upoważnił dwóch pracowników Zakładu do dokonywania wpisów w książkach obiektów budowlanych oraz skierował jednego z nich na szkolenie pt. „Przeglądy techniczne budynków oraz prowadzenie książki obiektu budowlanego. Stan po zmianach prawa. Wzory dokumentów”, które odbyło się 27 kwietnia 2022 r. Dodatkowo wszystkie stwierdzone braki w książkach obiektów budowlanych zostały uzupełnione.

(akta kontroli str.76, 823-827, 856-858)

2. Książki obiektów budowlanych nie zawierały dokumentacji budowy i dokumentacji powykonawczej, co stanowiło naruszenie art. 63 ust. 1 Prawa budowlanego.

(akta kontroli str.66-67, 323-656)

Dyrektor ZUK wyjaśnił, że do książek obiektów budowlanych dołączone były wszystkie pozostające w posiadaniu Zakładu dokumenty. Z uwagi na fakt, iż większość budynków została wybudowana w okresie międzywojennym zmiany ustrojowe oraz wielokrotne zmiany na przestrzeni lat w podmiotach zarządzających są przyczyną braku dokumentów źródłowych związanych z dokumentacją powykonawczą. Dokumentów tych nie odzyskano również w zasobach archiwalnych.

(akta kontroli str.82-88)

3. W roku 2020 nie przeprowadzono kontroli okresowych (poza przeglądem kominiarskim) budynku zlokalizowanego przy ul. Warszawskiej 124a, pomimo iż obowiązek taki wynikał z art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego i § 4 i § 5 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych.

(akta kontroli str.127-128)

Dyrektor ZUK wyjaśnił, że powodem braku przeglądów było przeoczenie. Budynek był przekazany Zakładowi przez Gminę Koluszki z końcem stycznia

2020 r. i posiadał pozytywne odbiory oraz protokoły budowlane, kominiarskie i sanitarne dopuszczające budynek do użytkowania.

(akta kontroli str.129-130)

4. We wszystkich latach objętych kontrolą przeglądów okresowych 21 z 22 budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych dokonywano w miesiącach letnich i jesiennych, co stanowiło naruszenie § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych, zgodnie z którym kontrole te powinny być przeprowadzane w porze wiosennej.

(akta kontroli str.72-74, 323-656)

Dyrektor ZUK wyjaśnił, że fakt przeprowadzania przeglądów jesienią wynikał z zaszczości przyjętych rozwiązań i z tego, że ubezpieczyciel wymagał aktualnych przeglądów przed ubezpieczeniem budynków.

(akta kontroli str.82-88)

W trakcie trwania kontroli NIK, tj. w porze wiosennej, przeprowadzone zostały kontrole okresowe budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych.

(akta kontroli str.76)

5. We wszystkich latach objętych kontrolą protokoły z kontroli okresowej sporządzał pracownik ZUK, który brał udział wraz z osobą przeprowadzającą przeglądy okresowe w oględzinach budynków i nie posiadał stosownych uprawnień, pomimo iż, zgodnie z art. 62 ust. 4 w zw. z art. 62a ust. 1 ustawy Prawo budowlane, kontrole okresowe budynków przeprowadzają osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności a protokół sporządza osoba przeprowadzająca kontrolę.

(akta kontroli str.79-80, 323-656)

Pracownik sporządzający protokoły wyjaśnił, że uważał, iż było to w jego zakresie obowiązków.

(akta kontroli str.79-80)

Dyrektor ZUK wyjaśnił, że o fakcie sporządzania protokołów z kontroli okresowych przez pracownika dowiedział się w toku prowadzonej kontroli i sytuacja taka nie powinna mieć miejsca. Dodał, że z wyjaśnień odebranych od pracownika wynikało, że pomagał on sporządzać protokoły na prośbę osoby przeprowadzającej przeglądy okresowe i traktował to jako czynność techniczną.

(akta kontroli str.127-131)

Protokoły z przeglądów okresowych zrealizowanych w trakcie kontroli NIK sporządzone zostały przez osobę przeprowadzającą wskazane przeglądy, co było zgodne z art. 62 ust. 4 i art. 62a ust. 1 ustawy Prawo budowlane.

(akta kontroli str.76)

6. Protokoły dokumentujące kontrole okresowe, przeprowadzone w latach objętych kontrolą, nie zawierały określenia rozmiarów zużycia poszczególnych elementów budynku; kolejności wykonania robót remontowych; metod i środków użytkowania elementów budynku narażonych na szkodliwe działanie wpływów atmosferycznych i niszczące działanie innych czynników oraz zakresu niewykonanych robót remontowych zaleconych do realizacji w protokołach z poprzednich kontroli okresowych, co stanowiło naruszenie art. 62a ust. 2 ustawy Prawo budowlane oraz § 4 ust. 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych. Protokoły z przeglądów

pięcioletnich nie zawierały natomiast oceny estetyki budynku i jego otoczenia, co było niezgodne z § 6 przywołanego rozporządzenia.

(akta kontroli str.323-656)

Dyrektor ZUK wyjaśnił, że nie zauważył powyższych braków w protokołach, gdyż zlecając wykonanie przeglądów profesjonalście przyjął, że protokoły były sporządzane poprawnie.

(akta kontroli str.82-88)

NIK wskazuje, że Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla Powiatu Łódzkiego Wschodniego²³, po przeprowadzeniu kontroli zleconych przez NIK na podstawie art. 12 ustawy o NIK, również wskazał, że załączone do książki obiektu budowlanego protokoły z kontroli okresowych zostały sporządzone w sposób ogólnikowy, z pominięciem zachowania należytej staranności i w najmniejszym stopniu nie spełniały wymagań, jakie nakłada art. 62a ust. 2 ustawy Prawo budowlane. Tak opracowana dokumentacja nie stanowiła dla właściciela lub zarządcy źródła informacji o ogólnym stanie technicznym budynku i jego instalacjach wewnętrznych i nie mogła stanowić podstawy do stworzenia planu robót budowlanych oraz innego rodzaju prac, które należało przeprowadzić w obiekcie.

(akta kontroli str.308-322)

Protokoły z kontroli okresowych przeprowadzonych w trakcie trwania kontroli NIK zostały natomiast sporządzone rzetelnie i zawierały wszystkie elementy określone w art. 62a ust. 2 ustawy Prawo budowlane oraz § 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych.

(akta kontroli str.76)

7. W latach 2019-2021 do protokołów z kontroli nie dołączano kopii zaświadczeń, o których mowa w art. 12 ust. 7 Prawa budowlanego, oraz kopii decyzji o nadaniu uprawnień budowlanych w odpowiedniej specjalności lub innych uprawnień lub kwalifikacji, o których mowa w art. 62 ust. 5 przywołanej ustawy, co stanowiło naruszenie art. 62a ust. 4 Prawa budowlanego.

(akta kontroli str.66-67)

Dyrektor Zakładu wyjaśnił, że zaświadczenia oraz decyzje o nadaniu uprawnień, o których mowa w art. 12 ust. 7 Prawa budowlanego były przekazywane przez wykonawcę w jednym egzemplarzu dołączonym do faktury. Błędnie nie wymagano od wykonawcy dołączenia kopii uprawnień do wszystkich przekazanych protokołów.

(akta kontroli str.82-88)

Do protokołów z kontroli okresowych przeprowadzonych w trakcie trwania kontroli NIK załączone zostały, zgodnie z art. 62a ust. 4 Prawa budowlanego, kopie zaświadczeń oraz kopie decyzji o nadaniu uprawnień budowlanych w odpowiedniej specjalności lub innych uprawnień lub kwalifikacji, o których mowa w art. 12 ust. 7 i art. 62 ust. 5 przywołanej ustawy.

(akta kontroli str.76)

8. W okresie objętym kontrolą w budynkach komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych nie przeprowadzano kontroli instalacji sanitarnych, co stanowiło naruszenie § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych.

(akta kontroli str.127-128)

²³ Dalej: PINB.

Dyrektor ZUK wyjaśnił, że kontrola sanitarna w budynkach poddanych kontroli była prowadzona w większości przypadków, co było potwierdzane w protokołach przeglądów. Przeglądy wykonywane były przez specjalistę posiadającego uprawnienia budowlane, dlatego odbierając protokoły nie miał on świadomości, że zakres przeglądów obejmujący przeglądy sanitarne powinien być wykonany przez osobę posiadającą stosowne uprawnienia budowlane obejmujące instalacje sanitarne.

(akta kontroli str.129-130)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że od 2020 roku w protokołach z przeglądów okresowych, co do zasady, znajdował się zapis: „instalacje sanitarne wg odrębnych protokołów”, co dawało informacje o konieczności wykonania odrębnych przeglądów.

(akta kontroli str.71, 323-656)

Kontrole okresowe wykonane w trakcie kontroli NIK obejmowały swoim zakresem również przegląd instalacji sanitarnej.

(akta kontroli str.76)

OCENA CZĄSTKOWA

Zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i polepszenia stanu technicznego budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych realizowane były przez ZUK nierzetelnie i niezgodnie z przepisami. Zgodnie z art. 64 Prawa budowlanego, prowadzono książki obiektów budowlanych, jednak uzupełniane one były niezgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego. We wszystkich latach objętych kontrolą w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych, co do zasady, przeprowadzano kontrole okresowe roczne, a w 2020 r. okresowe kontrole 5-letnie, co było zgodne z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a i pkt 2 Prawa budowlanego, jednak realizowane one były w okresie od lipca do listopada, a nie w porze wiosennej, co stanowiło naruszenie § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych. Przeprowadzane były także przeglądy kominiarskie oraz przeglądy instalacji gazowej (w budynkach, które były w taką instalację wyposażone), a w 2018 roku wykonane były badania okresowe instalacji elektrycznej. W budynkach nie przeprowadzano natomiast kontroli sanitarnych, pomimo iż obowiązek taki wynikał z § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych. W budynkach, zgodnie z § 4 ust. 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych, przeprowadzano przeglądy robocze mające na celu określenie stanu przygotowania budynku, urządzeń i instalacji do użytkowania w okresie zimowym, a także dwa razy w roku, w porze wiosennej i jesiennej, pracownicy Zakładu kontrolowali pomieszczenia w budynku przeznaczone do wspólnego użytkowania oraz elementy i urządzenia stanowiące wyposażenie budynku użytkowane intensywnie lub narażone na uszkodzenia, co było zgodne z § 10 przywołanego rozporządzenia.

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

Opis stanu faktycznego

W każdym roku objętym kontrolą w ZUK, na podstawie wydawanych rokrocznie uchwał Rady Miejskiej w Koluszkach w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej oraz zarządzeń Burmistrza Koluszek w sprawie określenia

szczegółowych zasad postępowania dla pracowników Urzędu i jednostek organizacyjnych w czasie prac nad projektem uchwały budżetowej, opracowywano projekt planu finansowego, który następnie przedkładano w Gminie.

(akta kontroli str.149-157, 657-813)

W latach 2019-2021 Zakład przedkładając projekty planu finansowego wnioskował odpowiednio o dotację przedmiotową w dziale dotyczącym gospodarki mieszkaniowej w kwocie 488 637 zł, 574 055 zł i 331 000 zł, jednak za każdym razem kwoty te były zmniejszane i ostatecznie w budżecie zaplanowano odpowiednio: 300 000 zł, 365 000 zł i 182 920 zł.

Dyrektor ZUK przy planowaniu budżetu brał pod uwagę, w pierwszej kolejności, zakres zadaniowy i obowiązki związane z prowadzeniem danego działu, a następnie określał wielkość kosztów osobowych, rzeczowych i administrowania zasobem mieszkaniowym oraz na podstawie protokołów z przeglądów i wyników przeglądów roboczych ustalał zakres niezbędnych prac do wykonania w danym roku (w tym określał średnie koszty materiałowe potrzebne do realizacji zadań, a w przypadku dużych prac inwestycyjnych – szacował ich koszty na podstawie otrzymanych ofert). Planując wpływy brał natomiast pod uwagę wpływy z poprzednich lat z tytułu czynszów i najmu, a także szacował przychody związane z realizacją zleceń dla Gminy.

(akta kontroli str.180-206, 860-861)

W 2021 roku Dyrektor ZUK, odnosząc się do projektu uchwały budżetowej Gminy Koluszki na 2022 r. i zaplanowanych w niej kwot, wystosował do Urzędu pismo²⁴, w którym wskazał, że zmniejszenie wysokości dotacji w rozdziale 70001 „Dopłata do lokali w zasobie komunalnym i socjalnym” z wnioskowanych 324,2 tys. zł na 190 tys. zł skutkować będzie koniecznością odstąpienia od planowanych remontów dachów na trzech budynkach (w tym na jednym budynku z mieszkaniami o warunkach substandardowych).

(akta kontroli str.158)

W odpowiedzi na pismo Skarbnik Gminy, działając z upoważnienia Burmistrza, odpisał, że nie przewiduje się możliwości zwiększenia planu finansowego w zakresie dotacji przedmiotowej w rozdziale 70001 wskazując jednocześnie, że „widoczne są potrzeby remontowe budynków nie tylko zasobów komunalnych Gminy Koluszki”.

(akta kontroli str.159)

Czynsze z najmu były niewystarczającym źródłem dochodów i nie pokrywały wydatków związanych z bieżącym utrzymaniem i eksploatacją budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych. W latach 2019-2021 wyniosły one 209 628 zł (66 678 zł w 2019 r., 75 350 zł w 2020 r. i 67 600 zł w 2021 r.), a koszty bieżącej eksploatacji 610 276 zł (209 246 zł, 211 629 zł, 189 401 zł), co stanowiło 291% czynszu z najmu. Również wartość czynszów z najmu powiększona o przychody ze sprzedaży zimnej wody i odprowadzania ścieków, podgrzania wody, centralnego ogrzewania i wywozu nieczystości płynnych (393 956 zł²⁵) nie pokrywała wskazanych wyżej kosztów.

(akta kontroli str.207)

Mając na uwadze ograniczenia ustanowione w art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych Dyrektor ZUK wnioskował w trakcie roku budżetowego o dokonanie zmian przeznaczenia zaoszczędzonych środków (np. po

²⁴ Znak FK3101 L.dz. 1623/2021 z dnia 17 listopada 2021 r.

²⁵ Odpowiednio 134 053 zł w 2019 r., 137 449 zł w 2020 r. i 122 454 zł w 2021 r.

zakończeniu zakupów środków trwałych) na rzecz dotacji przedmiotowej w rozdziale 70001.

Dyrektor Zakładu wskazał również, że mając na uwadze permanentny niedobór środków dla pokrycia kosztów działalności w zakresie gospodarki mieszkaniowej wszystkie przychody ogólnozakładowe, jak np. wyegzekwowane odsetki, wykonywane odpłatnie usługi, zbywane składniki majątkowe (złom) ewidencjonowane są w rozdziale 70001.

Podejmowane działania i przeprowadzane w okresie objętym kontrolą prace remontowe i konserwacyjne pozwoliły na utrzymanie budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych w niepogorszonym stanie, jednocześnie poprawiając standard życia mieszkańców (m.in. poprzez doprowadzenie kanalizacji, czy zmianę źródeł ciepła).

(akta kontroli str.151-157)

W okresie objętym kontrolą zarówno liczba najemców zalegających z opłatami, jak i kwota posiadanych przez nich zaległości zmniejszyła się. Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. zaległości czynszowe z tytułu najmu mieszkań substandardowych posiadało 62 najemców, a kwota zaległości wynosiła 235 178 zł, natomiast na koniec roku 2021 r. liczba dłużników spadła do 57, a kwota zaległości zmniejszyła się o 20 242 zł i wyniosła 214 936 zł²⁶.

(akta kontroli str.208)

W latach 2019-2021 Zakład oferował pomoc lokatorom w spłacaniu zaległości czynszowych poprzez:

- rozkładanie zaległości czynszowych na raty na podstawie decyzji wydanych przez Burmistrza,
- odpracowywanie zaległości poprzez świadczenia rzeczowe,
- wysyłanie informacji do lokatorów z prośbą o przybycie do Zakładu w celu omówienia sposobów spłaty zaległości,
- umarzanie odsetek na podstawie decyzji wydawanych przez Burmistrza na wniosek lokatora,
- przyznawanie dodatków mieszkaniowych,
- współpracę z MOPS w celu aktywizacji społeczno-zawodowej najemców.

Dyrektor wyjaśnił jednak, że lokatorzy lokali substandardowych często nie byli zainteresowani pomocą w spłacie zadłużenia.

(akta kontroli str.209-226)

W Zakładzie nie sporządzano, z wykorzystaniem danych zawartych w protokołach kontroli okresowych, zestawień robót remontowych budynków, a w konsekwencji również planu remontów (więcej w sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str.82-88)

Dyrektor zakładu w poszczególnych latach sporządzał harmonogram prac na dany rok, w którym wskazywał adres nieruchomości, rodzaj zadania oraz planowany koszt wykonania zadania. Przy tworzeniu dokumentu Dyrektor kierował się zasadą zmierzającą do eliminacji zagrożenia bezpieczeństwa użytkowników, bezpieczeństwem przeciwpożarowym oraz zabezpieczeniem budynków przed wpływami atmosferycznymi i estetyką budynków i części wspólnych. Wiedzę czerpał on również z przeprowadzanych osobiście obchodów i z analizy zgłoszeń.

(akta kontroli str.227-228, 814-818)

²⁶ Stan zaległości w latach 2019-2021 wyniósł odpowiednio 235 178 zł, 247 301 zł i 214 936 zł.

W latach objętych kontrolą koszty związane z gospodarowaniem budynkami z mieszkaniami o warunkach substandardowych wykazywały tendencję spadkową i wyniosły łącznie 826 304 zł (289 952 zł w 2019 r., 280 909 zł w 2020 r. i 255 443 zł w 2021 r.), z czego:

- koszty bieżącej eksploatacji stanowiły 73,9% wskazanej kwoty i wyniosły 610 276 zł (209 246 zł w 2019 r., 211 629 zł w 2020 r. i 189 401 zł w 2021 r.);
- koszty zarządu stanowiły 16,4% i wyniosły 135 286 zł (47 183 zł w 2019 r., 51 332 zł w 2020 r. i 36 771 zł w 2021 r.);
- koszty remontów i modernizacji stanowiły 7,7% i wyniosły łącznie 63 873 zł (16 655 zł w 2019 r., 17 948 zł w 2020 r. i 29 270 zł w 2021 r.);
- koszty inwestycji stanowiły 2% i wyniosły 16 868 zł²⁷.

(akta kontroli str.207)

W latach 2019-2021 środki otrzymane na zadania związane z gospodarką mieszkaniową i zarządzaniem zasobem komunalnym w dotacji przedmiotowej i dotacji celowej²⁸ wykorzystane były w 100%.

(akta kontroli str.814-819)

W protokołach z przeglądów okresowych rocznych zalecenia sformułowano w przypadku dwóch nieruchomości, a z przeglądów pięcioletnich – w przypadku dziewięciu, jednak nie określono stopnia pilności prac. Zalecenia zawarte w protokołach co do zasady nie były niezwłocznie realizowane z uwagi na brak środków, a także realizowane zadania kompleksowych termomodernizacji w budynkach, których dotyczyły zalecenia. Po zakończeniu termomodernizacji i wykonaniu innych pilnych prac na budynkach Zakład rozpoczął realizację zaleceń z przeglądów okresowych (tj. malowanie klatek schodowych, wykonanie chodnika przy wejściu do budynku).

(akta kontroli str.149-157)

Zakład, co do zasady realizował natomiast zadania wskazane w harmonogramach opracowywanych przez Dyrektora ZUK. Odstąpienie od przeprowadzenia remontu dachu²⁹ było konsekwencją zmniejszenia, na etapie planowania, dotacji przedmiotowej przyznanej przez Gminę Kolaszki.

(akta kontroli str.89-99)

W okresie objętym kontrolą w szczególności prowadzono prace związane z termomodernizacją budynków³⁰ i przygotowaniem do niej (w tym wykonano zbiorczą instalację antenową w dwóch budynkach³¹ i wewnętrzną instalację gazową w jednym budynku³²), a także remontowano wolne lokale mieszkalne³³, wykonywano naprawę

²⁷ Wydatki poniesione w 2019 r. na rozbudowę instalacji antenowej i instalację wewnętrzną gazu.

²⁸ W 2019 r. ZUK otrzymał dotację celową na: rozbudowę instalacji antenowej telewizyjnej naziemnej i stacjonarnej w dwóch budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych położonych przy ul. Budowlanych 4a i Partyzantów 56 oraz rozbudowę instalacji gazowej wewnętrznej w budynkach mieszkalnych.

²⁹ Dotyczy budynku przy ul. Brzezińskiej 33.

³⁰ Zadanie realizowane przez Urząd ze środków pozyskanych z Regionalnego Programu Operacyjnego oraz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi.

³¹ Zadanie realizowane w 2019 r. w budynkach zlokalizowanych przy ul. Partyzantów 56 i Budowlanych 4a; koszt zadania to 35 940 zł.

³² Zadanie zrealizowane w 2019 r. dotyczyło budynku przy ul. Próchnika 18, jego koszt to 9 311 zł.

³³ Remont siedmiu lokali zrealizowany w latach 2020-2021 kosztował 9 449 zł.

posadzek³⁴, instalowano zbiorcze skrzynki pocztowe³⁵, budowano łazienki, oraz wymieniano stolarkę drzwiową.

Prace te, w połączeniu z pracami polegającymi na malowaniu klatek schodowych, naprawach ogrodzenia, poprawiały bezpieczeństwo mieszkańców i estetykę budynków, a także umożliwiły ponowne zasiedlenie wolnych lokali.

(akta kontroli str.814-819)

W toku kontroli przeprowadzone zostały oględziny pięciu budynków komunalnych, w których znajdowały się mieszkania o warunkach substandardowych. Na czterech z pięciu budynków nie zostały umieszczone tabliczki z numerem porządkowym (więcej w sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str.231-245)

Kontroler NIK po stwierdzeniu uniesionego fragmentu podłogi tuż przy szczycie schodów w jednym z kontrolowanych budynków, działając na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK poinformował Dyrektora ZUK o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia i zdrowia ludzkiego (więcej w sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str.246)

W związku ze złym stanem technicznym i sanitarnym objętym kontrolą budynków Najwyższa Izba Kontroli, działając na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK, zleciła kontrole PINB³⁶ oraz PPIS. Ponadto przeprowadzenie kontroli w zakresie przestrzegania obowiązujących przepisów przeciwpożarowych w budynkach komunalnych, w których znajdują się mieszkania o warunkach substandardowych NIK zleciła Państwowej Straży Pożarnej³⁷.

W konsekwencji przeprowadzonych kontroli PINB nakazał³⁸ Zakładowi:

- przeprowadzenie kontroli okresowej określonej w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit c i pkt 2 ustawy Prawo budowlane – w budynku położonym przy ul. Polnej 29 b;
- przeprowadzenie kontroli okresowej określonej w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit c, polegającej na sprawdzeniu przewodów kominowych (dymowych i wentylacyjnych) – w budynkach położonych w Koluszkach przy ul. Łódzkiej 2a oraz w Zielonej Górze przy ul. Głównej 58;
- przeprowadzenie kontroli okresowej określonej w art. 62 ust. 1 pkt 2, polegającej na sprawdzeniu instalacji elektrycznej – w budynku położonym w Zielonej Górze przy ul. Głównej 58;
- sporządzenie ekspertyzy technicznej obejmującej stan techniczny budynku zlokalizowanego w Koluszkach przy ul. Łódzkiej 2a, ze wskazaniem wszystkich niezbędnych czynności mających na celu doprowadzenie budynku do właściwego stanu technicznego, zapobiegających jego dalszej degradacji;
- zaniechanie użytkowania urządzeń grzewczych podłączonych do przewodów kominowych do czasu wykonania kontroli polegającej na sprawdzeniu stanu

³⁴ Koszt zadania, zrealizowanego w latach 2020-2021 wyniósł 31 811 zł. Zadanie dotyczyło budynku położonego przy ul. Budowlanych 4a.

³⁵ Koszt dla trzech budynków (Warszawska 124, Warszawska 124a i Budowlanych 4a) wyniósł 13 148 zł.

³⁶ Przesłanką do zlecenia kontroli było stwierdzenie: w budynku zlokalizowanym w Zielonej Górze przy ul. Głównej 58 braku wentylacji pomimo pieca na paliwa stałe, w budynku położonym przy ul. Polnej 29b wody stojącej na posadzce piwnicy oraz dużego zawilgocenia ścian piwnicy i jednego z lokali mieszkalnych; użytkowania budynku położonego przy ul. Łódzkiej 2a pomimo ocen w protokołach z kontroli okresowych wskazujących na konieczność opróżnienia budynku z uwagi na jego zły stan techniczny.

³⁷ Dalej PSP.

³⁸ Decyzjami numer: 33/2022 z dnia 3 czerwca 2022 r. oraz 35/2022 i 36/2022 z dnia 6 czerwca 2022 r.

technicznego przewodów kominowych (dymowych i wentylacyjnych) oraz usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, które mogą spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi i ich bezpieczeństwa – w przypadku budynków położonych w Koluszkach przy ul. Polnej 29b i Łódzkiej 2a;

- dokonanie wymiany przyłącza energetycznego do budynku położonego w Koluszkach przy ul. Łódzkiej 2a.

(akta kontroli str.308-322)

PPIS w Łodzi poinformował, że w wyniku kontroli przeprowadzonej w dniu 6 maja 2022 r. w budynku położonym przy ul. Polnej 29b 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.

(akta kontroli str.305-307)

Komendant Powiatowy PSP poinformował, że w wyniku prowadzonych czynności stwierdzono nieprawidłowości z zakresu ochrony przeciwpożarowej (więcej w sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości), ale w związku z ich usunięciem przez ZUK postępowania administracyjne zostały umorzone.

(akta kontroli str.251-304)

W okresie objętym kontrolą w Zakładzie nie podejmowano działań w celu pozyskania środków ze źródeł zewnętrznych na zadania realizowane w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych, gdyż środki takie pozyskiwała Gmina.

(akta kontroli str.149-157)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach objętych kontrolą w Zakładzie nie sporządzano, na podstawie danych zawartych w protokołach kontroli okresowych, zestawień robót remontowych budynków, co stanowiło naruszenie § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych. W konsekwencji nie sporządzano również planów robót remontowych, które, zgodnie z § 7 ust. 3 przywołanego rozporządzenia, powinny być sporządzane na podstawie zestawień napraw bieżących i głównych zawartych w zestawieniach robót remontowych budynków.

(akta kontroli str.82-88)

Dyrektor ZUK wyjaśnił, że Rada Miejska w dniu 5 sierpnia 2019 roku przyjęła uchwałę numer XII/73/2019 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Koluszki na lata 2019-2023. Zgodnie z treścią wskazanego dokumentu Rada Miejska w Koluszkach wyznaczyła podstawowe kierunki działania Gminy na rzecz gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym. Uchwała w sposób szczegółowy określała stan techniczny zasobu mieszkaniowego, zalecenia remontowe wynikające z protokołów kontroli okresowych oraz plan remontów substancji mieszkaniowej zaplanowany do realizacji w latach 2019 – 2023. Podczas kontroli okresowych przeprowadzonych w latach 2020-2021 nie stwierdzono konieczności wykonania remontów w zakresie wykraczającym poza zakres określony w uchwale, w związku z czym nie było konieczności i podstaw do sporządzenia planu remontów wynikającego z § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych.

Dyrektor wskazał również, że osoby dokonujące przeglądów technicznych złożyły oświadczenie o braku konieczności dokonania remontu w danym okresie, co stanowiło podstawę do niesporządzania przedmiotowego planu.

(akta kontroli str.164-179)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

- fakt przyjęcia przez Radę Miejską uchwały obejmującej swoim zakresem zalecenia remontowe nie usprawiedliwia zaniechania przez ZUK realizacji obowiązków nałożonych powszechnie obowiązującym przepisem prawa,
- w latach objętych kontrolą w protokołach z przeglądów okresowych były formułowane zalecenia (np. malowanie klatki schodowej w budynku przy ul. Brzezińskiej 18), które nie miały swojego odzwierciedlenia we wskazanej uchwale, a zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych stanowiły podstawę do sporządzenia zestawienia robót remontowych budynków.

(akta kontroli str.164-179, 323-656)

W trakcie trwania kontroli NIK Dyrektor Zakładu, niezwłocznie po otrzymaniu protokołów ze zleconych kontroli okresowych, sporządził zestawienie robót remontowych budynku, jak również projekty planów remontów dla poszczególnych budynków.

(akta kontroli str.828-855)

2. Na czterech z pięciu budynków objętych oględzinami nie umieszczono tabliczki z numerem porządkowym, co stanowiło naruszenie art. 47b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne³⁹, zgodnie z którym właściciele nieruchomości zabudowanych lub inne podmioty uwidocznione w ewidencji gruntów i budynków, które takimi nieruchomościami władają, mają obowiązek umieszczenia w widocznym miejscu na ścianie frontowej budynku tabliczki z numerem porządkowym w terminie 30 dni od dnia otrzymania zawiadomienia o ustaleniu tego numeru.

(akta kontroli str.231-245)

Dyrektor ZUK wyjaśnił, że na dwóch budynkach, które były termomodernizowane, tabliczki zaginęły w trakcie prac budowlanych i przeoczono ten fakt w trakcie odbiorów i dalszych prac remontowych. Natomiast na dwóch kolejnych budynkach tabliczki były zakupione i zamontowane w 2013 r., ale uległy zniszczeniu lub zerwaniu.

(akta kontroli str.814-822)

W trakcie trwania czynności kontrolnych NIK wszystkie brakujące tabliczki z numerem porządkowym zostały uzupełnione.

(akta kontroli str.249-250)

3. W toku oględzin kontroler NIK stwierdził uniesienie fragmentu podłogi tuż przy szczycie schodów w jednym z kontrolowanych budynków⁴⁰, 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.

³⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, ze zm.

⁴⁰ Położonym w Koluszkach przy ul. 3 Maja 18.

(akta kontroli str.231-246)

Dyrektor ZUK 14 kwietnia 2022 r. poinformował o przeprowadzeniu prac mających na celu usunięcie stwierdzonej nieprawidłowości⁴¹.

4. Państwowa Straż Pożarna, realizując kontrolę zleconą na podstawie art. 12 ustawy o NIK, stwierdziła następujące nieprawidłowości:
- przy wejściu do kotłowni zainstalowano przycisk, oznakowany jako Przeciwpozarowy Wyłącznik Prądu. Brak potwierdzenia, że przedmiotowy przycisk jest sprawny. Brak również informacji czy wyłącznik odcina dopływ prądu do całego obiektu, czy tylko do pomieszczenia kotłowni – dotyczy budynków położonych przy ul. Brzezińskiej 18 i 3 Maja 18;
 - składowanie materiałów palnych: na poddaszu – w budynku przy ul. Brzezińskiej 18 i w Zielonej Górze przy ul. Głównej 58 oraz na drogach komunikacyjnych – w budynku przy ul. Polnej 29b;
 - zawężenie drogi ewakuacyjnej w budynku położonym przy ul. 3 Maja 18 do 0,79m, podczas gdy szerokość dojścia ewakuacyjnego służąca do ewakuacji co najmniej 20 osób powinna wynosić min. 1,4m;
 - na korytarzu budynku położonego przy ul. Polnej 29b usytuowany był piec na paliwo stałe wraz z opałem.

(akta kontroli str. 251-304)

Dyrektor ZUK wyjaśnił, że:

- w związku z rozliczaniem inwestycji termomodernizacji dokumentacja powykonawcza znajdowała się w Urzędzie przez co protokoły dotyczące sprawdzenia poprawności działania wyłącznika kotłowni zostały przekazane Komendantowi PSP po otrzymaniu protokołów z kontroli;
- kwestie składowania materiałów palnych na korytarzach, klatkach schodowych i strychach są przedmiotem jego uwagi w trakcie kontroli jakie przeprowadza, a rzeczy, które były na korytarzach podczas kontroli PSP zostały usunięte. Mieszkańcy są wzywani do usunięcia swoich rzeczy np. poprzez wywieszanie informacji na klatkach schodowych i korytarzach, jednak jak wskazał Dyrektor jest to „walka z wiatrakami” i choć rzeczy czasowo są usuwane, po pewnym czasie ponownie są umieszczane w ciągach komunikacyjnych.
- Budynek, w którym stwierdzono zawężenie drogi ewakuacyjnej został wybudowany w 1925 roku i od tamtej pory klatka schodowa nie była przebudowywana. Wcześniejsze kontrole również nie wykazywały tego uchybienia. Po kontroli PSP w budynku przesunięto barierki, dzięki czemu spełniono wymagania wskazane w protokołach.
- Wskazany piec został zamontowany w pomieszczeniu po dawnej toalecie w celu zapewnienia ogrzewania dla mieszkania nr 8.

OCENA CZĄSTKOWA

Przyjęte w Zakładzie rozwiązania w zakresie planowania, wydatkowania przyznaných środków i realizacji działań zapewniały prawidłowe gospodarowanie zasobem budynków komunalnych, natomiast w zakresie planowania - nie spełniały wymogów

⁴¹ Rozebrano elementy drewnianej podłogi zawierającej element wypaczonej deski, oczyszczono strop betonowy i zabezpieczono środkiem gruntującym, a następnie wylano wylewkę betonową do poziomu stopnia schodowego.

określonych w § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych. Nie sporządzano bowiem, z wykorzystaniem danych zawartych w protokołach kontroli okresowych, zestawień robót remontowych budynków, a w konsekwencji nie opracowywano również planów robót remontowych. Zakład podejmował skuteczne działania mające na celu zmniejszenie zadłużenia lokatorów, w tym m.in. oferował możliwość odpracowywania zaległości poprzez świadczenie rzeczowe.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi Uwzględniając podjęte w trakcie kontroli działania w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków jednak zwraca uwagę na konieczność podjęcia działań zmierzających do zagwarantowania prawidłowej i rzetelnej realizacji zadań zarządcy w odniesieniu do budynków z mieszkaniami substandardowymi wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Łódź, 29 lipca 2022 r.

Kontroler
Renata Cynamon
Doradca ekonomiczny


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektora
Piotr Walczak


.....
podpis

