



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.009.06.2022

Pani Iwona Stolarek-Molenda
Kierownik Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej
ul. 9 Maja 33
98-100 Łask

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Łasku (dalej: ZGM lub Zakład), ul. 9 Maja 33, 98-100 Łask
Kierownik jednostki kontrolowanej	Iwona Stolarek-Molenda, Kierownik ZGM, od 1 stycznia 2010 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Rozwiązania organizacyjne w zakresie realizacji zadań dotyczących budynków komunalnych z mieszkańcami o warunkach substandardowych2. Realizacja obowiązków w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i polepszenia stanu technicznego budynków komunalnych z mieszkańcami o warunkach substandardowych3. Planowanie, finansowanie i realizacja działań związanych z gospodarowaniem i utrzymaniem budynków komunalnych z mieszkańcami o warunkach substandardowych
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021. Badaniami kontrolnymi mogły być objęte również działania i zdarzenia z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i/lub po tym okresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Ewelina Dębowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/53/2022 z 24 marca 2022 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W latach 2019-2021 ZGM podejmował działania na rzecz poprawy stanu technicznego budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych³ poprzez utrzymywanie zarządzanego zasobu mieszkaniowego w stanie niepogorszonym, a w miarę możliwości finansowych także poprawy stanu technicznego budynków.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Przyjęte w ZGM rozwiązania organizacyjne zapewniały realizację zadań związanych z utrzymaniem odpowiedniego stanu technicznego i bezpieczeństwa eksploatacji budynków z mieszkaniami substandardowymi. Natomiast stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczące nierzetelnego sporządzania protokołów z kontroli okresowych, niepełnych i nierzetelnych wpisów w książkach obiektów budowlanych, przeprowadzania obowiązkowych kontroli okresowych w porze jesiennej zamiast wiosennej, nieoznakowania budynków tabliczkami z numerem porządkowym i nazwą ulicy oraz niesporządzania zestawień robót remontowych budynków w podziale na: roboty konserwacyjne, naprawy bieżące i naprawy główne oraz planów robót remontowych na podstawie sporządzonych zestawień napraw bieżących i głównych, pozostawały bez wpływu na działalność kontrolowanej jednostki. W pięciu skontrolowanych w trakcie oględzin budynkach nie zapewniono jednak przestrzegania przepisów przeciwpożarowych, w tym dotyczących wyposażenia budynków w urządzenia stanowiące zabezpieczenie przeciwpożarowe mające na celu dochowanie warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia oraz nieskładowania materiałów palnych na drogach komunikacji ogólnej służących ewakuacji, co zostało potwierdzone w trakcie przeprowadzonej na zlecenie NIK przez organ powiatowy straży pożarnej kontroli bezpieczeństwa pożarowego.

Przeważająca część budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych pochodziła z początku XX wieku, a około 75% były to budynki o konstrukcji drewnianej, kiedyś użytkowane jako drewniane domy letniskowe. Wiek budynków oraz technologia budowy bezpośrednio przekładały się na trudności w wykonaniu prac inwestycyjnych podnoszących standard, zwiększających bezpieczeństwo użytkowania lub zmniejszających koszty użytkowania tych mieszkań oraz ograniczenia w podłączeniu ich do sieci centralnego ogrzewania, do kanalizacji miejskiej czy wykonania termomodernizacji. Jednak ZGM corocznie podejmował szereg działań, aby jak najdłużej utrzymywać administrowany zasób mieszkaniowy w stanie niepogorszonym, a tam gdzie to możliwe, w miarę możliwości finansowych, dążyć do podniesienia standardu zamieszkiwania, głównie poprzez likwidację toalet znajdujących się na zewnątrz budynków i ich wyposażanie w instalację wodociągowo-kanalizacyjną.

W celu realizacji zadań w zakresie utrzymania we właściwym stanie technicznym i estetycznym budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych oraz

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Mieszkania o warunkach substandardowych (mieszkania substandardowe) to takie, które charakteryzują się złym stanem technicznym, niedostatecznym wyposażeniem w instalacje oraz takie, w których mieszka zbyt dużo osób. Substandardowe warunki mieszkaniowe (wg opracowań własnych Głównego Urzędu Statystycznego) klasyfikowane są w trzech kategoriach:

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

- 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 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 przypadało 3 i więcej osób, niezaliczone do kategorii pierwszej i drugiej.

efektywnego zaplanowania prac remontowo-modernizacyjnych przeprowadzono obowiązkowe kontrole okresowe, z wyjątkiem kontroli rocznych stanu technicznego elementów instalacji kanalizacyjnej odprowadzających ścieki z budynku. Dwa razy w roku przeprowadzano przeglądy pomieszczeń przeznaczonych do wspólnego użytkowania oraz elementów i urządzeń stanowiących wyposażenie budynku użytkowanych intensywnie lub narażonych na uszkodzenia. Ponadto w porze jesiennej wykonywano także przeglądy robocze mające na celu określenie stanu przygotowania budynku, urządzeń i instalacji do użytkowania w okresie zimowym.

W latach 2019-2021 w ZGM nie pozyskiwano środków ze źródeł zewnętrznych na realizację zadań w zakresie remontów i modernizacji oraz inwestycji w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych. Zadania dotyczące tych budynków realizowano ze środków finansowych uzyskiwanych z tytułu opłat czynszowych oraz dotacji przedmiotowej przekazywanej corocznie przez Gminę. Planując remonty i modernizacje w zarządzanych budynkach, ZGM uwzględniał zalecenia z kontroli okresowych, potrzeby wynikające z roboczych przeglądów budynków przeprowadzanych przez pracowników ZGM, a także potrzeby zgłaszane przez lokatorów

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2019-2021 mieszkaniowy zasób Gminy Łask stanowiły 62 komunalne budynki mieszkaniowe i mieszkalno-usługowe z łącznie 455 lokalami oraz 26 budynków stanowiących własność wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy⁵ z łącznie 161 lokalami na koniec 2019 i 2020 r. i 157 lokalami na koniec 2021 r.

Zasób komunalnych budynków mieszkalnych, w których Gmina miała 100% udziału i którymi zarządzał ZGM kształtował się na poziomie:

- według stanu na koniec 2019 r. – 48 budynków mieszkalnych z 377 mieszkańami, w tym 42 budynki ze 131 mieszkańami o warunkach substandardowych⁶,
- według stanu na koniec 2020 i 2021 r. – 50 budynków mieszkalnych z 379 mieszkańami, w tym na koniec poszczególnych lat odnotowano odpowiednio: 44 i 42 budynki ze 122 i 115 mieszkańami o warunkach substandardowych.

Zmiana stanu liczbowego budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych na koniec 2020 r. w stosunku do stanu na koniec 2019 r. (tj. zwiększenie z 42 do 44 budynków) wynikała z przekazania przez Gminę do administrowania przez ZGM dwóch budynków wcześniej administrowanych przez inne podmioty⁷. Natomiast zmniejszenie liczby budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych z 44 do 42 na koniec 2019 r. w stosunku do stanu

⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Budynki zarządzane były przez inne podmioty.

⁶ Według stanu na dzień 1 stycznia 2019 r. odnotowano 48 budynków mieszkalnych z 378 mieszkańami, w tym 44 budynki ze 150 mieszkańami o warunkach substandardowych.

⁷ Jeden budynek wcześniej administrowany był przez Wydział Gospodarki Nieruchomościami Urzędu Miejskiego w Łasku, zaś drugi został przekazany na podstawie decyzji komunalizacyjnej Wojewody Łódzkiego z 2018 r.

z początku 2019 r. oraz analogicznie na koniec 2021 r. w stosunku do stanu na koniec 2020 r. wynikało z nieodnotowania w dwóch budynkach mieszkań o warunkach substandardowych wyodrębnionych ze względu na niedostateczne wyposażenie mieszkania w instalacje lub/i ze względu na nadmierne zaludnienie. Mieszkania o warunkach substandardowych stanowiły w latach 2019-2021 od 30,3% do 39,7% gminnego zasobu mieszkaniowego zarządzanego przez ZGM. W latach 2019-2021 liczba budynków i mieszkań o warunkach substandardowych wg poszczególnych kategorii kształtowała się następująco:

- w kategorii pierwszej wyodrębnionej ze względu na zły stan techniczny budynku i rok budowy odnotowano w każdym roku 75 mieszkań o warunkach substandardowych w 18 budynkach, co stanowiło w okresie objętym kontrolą od 50% do 65,2% ogólnej liczby mieszkań o warunkach substandardowych, w tym:
 - mieszkania w budynkach wybudowanych przed rokiem 1979, z jednym mieszkaniem i jedną izbą – w każdym roku 41 mieszkań w 14 budynkach, co stanowiło w okresie objętym kontrolą od 27,3% do 35,6% ogólnej liczby mieszkań o warunkach substandardowych,
 - mieszkania w budynkach wybudowanych przed rokiem 1945, bez kanalizacji – w każdym roku sześć mieszkań w jednym budynku, co stanowiło od 4% do 5,2% ogólnej liczby mieszkań o warunkach substandardowych,
 - mieszkania w budynkach wybudowanych przed rokiem 1971, bez wodociągu – w każdym roku 28 mieszkań w trzech budynkach, co stanowiło od 18,7% do 24,3% ogólnej liczby mieszkań o warunkach substandardowych,
- w kategorii drugiej wyodrębnionej ze względu na niedostateczne wyposażenie mieszkania w instalacje⁸ – w poszczególnych latach odpowiednio 43, 29 i 23 mieszkania w 19 budynkach (wg stanu na koniec 2019 i 2020 r.) oraz w 16 budynkach (wg stanu na koniec 2021 r.), co stanowiło od 20% do 32,8% ogólnej liczby mieszkań o warunkach substandardowych,
- w kategorii trzeciej wyodrębnionej ze względu na nadmierne zaludnienie – w poszczególnych latach: 13, 18 i 17 mieszkań odpowiednio w 5, 7 i 8 budynkach, co stanowiło od 9,9% do 14,7% ogólnej liczby mieszkań o warunkach substandardowych.

Według stanu na koniec 2021 r. jedynie w pięciu spośród 42 budynków z mieszkaniami substandardowymi znajdowały się wyłącznie mieszkania o warunkach substandardowych (łącznie 24 lokale), w pozostałych 37 budynkach mieszkania substandardowe stanowiły jedynie część zasobu.

(akta kontroli str. 17-42, 106-126, 173-177, 393-394)

ZGM prowadził ewidencję gminnego zasobu mieszkaniowego z wyszczególnieniem adresu budynku, liczby lokali mieszkalnych oraz powierzchni użytkowej lokali. Ponadto pomocniczo prowadzono w formie papierowej wykazy poszczególnych lokali zawierające dane o liczbie pomieszczeń/izb, ich powierzchni, instalacjach, w które wyposażone było mieszkanie oraz liczbie najemców/lokatorów zamieszkujących dany lokal. Zarówno ewidencję gminnego zasobu mieszkaniowego, jak i wykazy pomocnicze aktualizowano uwzględniając bieżące zmiany w zakresie gromadzonych danych.

Na koniec 2021 r. ZGM zarządzał 115 mieszkaniami o warunkach substandardowych, z czego 42 mieszkania (36,5%) wyposażone były w instalację wodociagową i kanalizację oraz wc w mieszkaniu, 39 (33,9%) – w instalację

⁸ Mieszkania bez ustępu, ale z wodociągiem oraz mieszkania bez ustępu i bez wodociągu, znajdujące się w budynkach niezaliczonych do pierwszej kategorii.

wodociągową i kanalizację, 10 (8,7%) – tylko w instalację wodociągową, zaś 24 (20,9%) mieszkania nie były wyposażone w żadną z ww. instalacji. Żadne z mieszkań o warunkach substandardowych zarządzanych przez ZGM nie było wyposażone w centralne ogrzewanie z sieci miejskiej ani z lokalnej kotłowni przy budynku. Mieszkania były ogrzewane urządzeniami grzewczymi⁹ obsługiwany indywidualnie przez najemców/lokatorów.

(akta kontroli str. 106-126, 386-392, 393-394)

Kierownik ZGM wyjaśniła, że główne problemy związane z zarządzaniem budynkami z mieszkaniami o warunkach substandardowych wynikały z technologii ich wykonania. W przeważającej części, bo około 75% były to budynki o konstrukcji drewnianej, kiedyś użytkowane w okresie letnim (drewniane domy letniskowe w dzielnicy Kolumna). Z kolei z tego wynikały trudności w wykonaniu prac inwestycyjnych podnoszących standard, zwiększających bezpieczeństwo użytkowania lub zmniejszających koszty użytkowania tych mieszkań m.in. centralnego ogrzewania, podłączenia konkretnych lokali do kanalizacji miejskiej czy wykonania termomodernizacji. Jednak ZGM corocznie podejmował szereg działań, aby jak najdłużej utrzymywać administrowany zasób mieszkaniowy w stanie nie pogorszonym, a tam gdzie to możliwe, w miarę możliwości finansowych, dążyć do podniesienia standardu zamieszkiwania, głównie poprzez likwidację toalet znajdujących się na zewnątrz budynków. Spośród 42 budynków komunalnych, w których znajdowały się mieszkania o warunkach substandardowych odnotowano jeden budynek w dobrym stanie technicznym¹⁰, pięć budynków w stanie średnim, 23 – w stanie dopuszczającym oraz 13 – w stanie złym.

(akta kontroli str. 386-392, 991-994)

1.2. Zadania związane z utrzymaniem i zarządzaniem budynkami komunalnymi Gmina powierzyła ZGM w 1991 r.¹¹. Zgodnie ze statutem¹² oraz regulaminem organizacyjnym¹³, ZGM świadczył usługi w zakresie administrowania zasobami lokali mieszkaniowych i użytkowych powierzonych przez Gminę. Bezpośredni nadzór nad ZGM sprawował Burmistrz Łasku. Podstawowymi zadaniami realizowanymi przez ZGM były m.in. techniczna ochrona zasobów lokalowych; utrzymywanie nieruchomości w należytym stanie sanitarnym i estetycznym; obsługa lokatorów w zakresie wynikającym z obowiązków wynajmującego; przyjmowanie

⁹ Typu: piece kaflowe na paliwo stałe, piecokuchnie, kuchnie węglowe, kominki, „kozy”, ogrzewacze powietrza na paliwo stałe, kotły na paliwo stałe (piece CO).

¹⁰ Na potrzeby niniejszej kontroli przyjęto następującą skalę oceny stanu technicznego budynku:

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 należyście, 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 rozbioru i wykonania nowego elementu. W uzasadnionych przypadkach zahamowanie zagrożenia może nastąpić drogą kapitalnego remontu w bardzo dużym zakresie. Budynek może też nadawać się do rozbioru.

¹¹ Uchwała Nr XIX/163/91 Rady Miasta i Gminy Łasku z 18 grudnia 1991 r. w sprawie przekształcenia Przedsiębiorstwa Komunalnego w Łasku.

¹² Uchwała Nr XVII/188/2019 Rady Miejskiej w Łasku z 18 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu samorządowego Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Łasku.

¹³ Zarządzenie Nr 116/2011 Burmistrza Łasku z 6 czerwca 2011 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego samorządowego Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Łasku.

wniosków osób ubiegających się o lokale mieszkalne z zasobów gminy, badanie warunków mieszkaniowych i przedkładanie ich zespołowi sporządzającemu listę na dany rok, a także zawieranie umów, nadzorowanie i rozliczanie wykonawstwa usług komunalnych wykonywanych przez inne jednostki. Przyjęte w ZGM rozwiązania organizacyjne umożliwiały realizację zadań związanych z utrzymaniem budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych.

(akta kontroli str. 11-16, 691-696)

W okresie kontrolowanym w ZGM zatrudnionych było 13 pracowników¹⁴. Zakład nie zatrudniał osób posiadających stosowne uprawnienia/kwalifikacje do wykonywania przeglądów i kontroli okresowych, a zadania takie były zlecane osobom/podmiotom zewnętrznym. Każdorazowo ZGM żądał od osób, którym zlecał wykonanie okresowych kontroli przedłożenia stosownych dokumentów potwierdzających odpowiednie uprawnienia i kwalifikacje oraz zaświadczeń potwierdzających przynależność do Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa oraz dysponował kserokopiami tych świadectw/zaświadczeń.

(akta kontroli str. 9-10, 62-81, 127-172)

W latach 2019-2021 Kierownik ZGM nie podejmowała działań w celu zwiększenia zatrudnienia, uzasadniając to niezwiększaniem się zasobu mieszkaniowego gminy. Obsada kadrowa ZGM była wystarczająca do realizacji zadań związanych z utrzymaniem i zarządzaniem budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych. Kierownik ZGM wyjaśniła, że jedynie w okresie urlopowym zdarzały się problemy ze zorganizowaniem zastępstw, zwłaszcza w przypadku pojedynczych etatów konserwatorów.

(akta kontroli str. 686)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przyjęte w ZGM rozwiązania organizacyjne w zakresie realizacji zadań związanych z gospodarowaniem budynkami komunalnymi z mieszkaniami o warunkach substandardowych. Zadania te realizowane były przez pracowników ZGM, za wyjątkiem kontroli okresowych, które każdorazowo zlecano osobom/podmiotom zewnętrznym, posiadającym stosowne uprawnienia.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Dla 10 budynków z łącznie 51 mieszkaniami o warunkach substandardowych objętych badaniem¹⁵ prowadzono książki obiektu budowlanego, które miały strony ponumerowane oraz zabezpieczone w sposób chroniący przed ich usunięciem lub wymianą. Dla wszystkich skontrolowanych budynków założone były kolejne (drugie) tomy książek obiektu, jednak tylko w jednym przypadku, zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 3 lipca 2003 r. w sprawie książki

¹⁴ Pracownicy biurowi (7 etatów): kierownik ZGM, główna księgowa, inspektorzy: ds. administracji budynków, ds. technicznych i magazynowych, ds. pracowniczych i księgowości oraz ds. księgowych (2 etaty). Pracownicy fizyczni – konserwatorzy: stolarz, murarz, elektryk, hydraulik, omiatacze posesji (2 etaty).

¹⁵ Próba 10 budynków obejmowała budynki w złym stanie technicznym, najstarsze oraz z największą liczbą mieszkań o warunkach substandardowych zlokalizowane w Łasku przy: ul. 9 Maja 88B, ul. Lutomierskiej 9, ul. Południowej 4A, ul. Południowej 4B, ul. Warszawskiej 2, ul. Warszawskiej 2A, ul. Wojska Polskiego 14, ul. Wojska Polskiego 16, ul. Pięknej 6 oraz w Okupie Małym przy ul. Akacjowej 2A.

obiekty budowlanego¹⁶, na stronie tytułowej wpisano numer kolejnego tomu oraz datę założenia. W pozostałych dziewięciu przypadkach po założeniu kolejnego tomu na stronie tytułowej nie wpisano numeru tomu i daty jego założenia, co zostało szerzej opisane w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”. Wpisy do ksiąg obiektu obejmowały dane i dokumenty wymagane rozporządzeniem w sprawie ksiąg obiektu budowlanego, w tym dane ogólne o obiekcie wraz z wykazem dokumentacji, plan sytuacyjny obiektu¹⁷, protokoły z kontroli okresowych (rocznych i 5-letnich), z wyjątkiem:

- danych identyfikujących obiekt, które były błędne i/lub niepełne,
- danych dotyczących ważnych ustaleń zawartych w dokumencie będącym przedmiotem wpisu oraz danych identyfikujących osoby wystawiające dokument, w tym danych w zakresie protokołów odbioru z przeprowadzonych remontów.

Wpisów do ksiąg obiektu wynikających z § 5 pkt 1 lit. a i b rozporządzenia w sprawie ksiąg obiektu budowlanego dokonywał upoważniony pracownik ZGM, jednak jego dane nie zostały wpisane do ksiąg obiektu.

Nieprawidłowości w ww. zakresie zostały szerzej opisane w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.

(akta kontroli str. 395-463)

2.2. Analiza dokumentacji załączonej do ksiąg obiektu budowlanego prowadzonych dla 10 budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych wykazała, że w okresie objętym kontrolą:

- we wszystkich budynkach przeprowadzono coroczne kontrole okresowe polegające 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 i przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych);
- w toku corocznych kontroli okresowych szczegółowym sprawdzeniem każdorazowo obejmowano stan techniczny wszystkich elementów budynku¹⁸ wymaganych § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych¹⁹, z wyjątkiem stanu technicznego elementów instalacji kanalizacyjnej odprowadzających ścieki z budynku²⁰, co zostało szerzej opisane w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”;
- we wszystkich budynkach przeprowadzono coroczne kontrole instalacji gazowej²¹, co potwierdzały protokoły powykonawcze, do których każdorazowo dołączono jednostkowe protokoły z kontroli instalacji w poszczególnych mieszkaniach;
- we wszystkich budynkach przeprowadzono coroczne kontrole przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych), jednak w protokołach z kontroli nie odnotowywano faktu sprawdzenia wszystkich przewodów

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

¹⁷ Na planach sytuacyjnych określono usytuowanie miejsc przyłączenia obiektu do sieci energii elektrycznej. Żaden z badanych budynków nie był podłączony do sieci centralnego ogrzewania ani gazowej.

¹⁸ Żaden z badanych budynków nie był wyposażony w instalację centralnego ogrzewania i ciepłej wody użytkowej, wobec czego kontrole w tym zakresie nie były wymagane.

¹⁹ Dz. U. Nr 74 poz. 836 ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych.

²⁰ Dotyczyło sześciu budynków wyposażonych w instalację wod-kan przy: ul. 9 Maja 88 B, ul. Południowa 4B, ul. Warszawska 2, ul. Warszawska 2A, ul. Piękna 6, ul. Wojska Polskiego 14.

²¹ W żadnym z badanych budynków nie było instalacji gazowej (brak podłączenia budynków do sieci gazowej). W ramach corocznych kontroli sprawdzano sprawność butli gazowych (także szczelność łączników i reduktorów) wykorzystywanych indywidualnie przez lokatorów do celów kuchennych.

(w poszczególnych mieszkaniach), co zostało szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;

- dla wszystkich budynków kontrole okresowe 5-letnie wykonano w 2018 r. zachowując okres 5 lat pomiędzy kolejnymi kontrolami (poprzednie kontrole 5-letnie przeprowadzono w 2013 r.) i obejmując ich zakresem, zgodnie z wymogami rozdziału 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych, sprawdzenie stanu sprawności technicznej i wartości użytkowej wszystkich elementów budynku wskazanych w § 5 ww. rozporządzenia (tj. elementów sprawdzanych w toku corocznych kontroli okresowych) oraz wszystkie pozostałe elementy budynku, a także estetykę budynku i jego otoczenia;
- w toku kontroli 5-letnich, we wszystkich skontrolowanych budynkach, sprawdzono instalację elektryczną i piorunochronną w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uziemień instalacji i aparatów, co zostało rzetelnie udokumentowane w protokołach z kontroli, do których każdorazowo dołączono wyniki pomiarów, jakich dokonywano w zakresie badania skuteczności ochrony przeciwporażeniowej;
- wszystkie kontrole okresowe zostały przeprowadzone w porze jesiennej, nie zaś w porze wiosennej, co zostało szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- w ramach wszystkich kontroli okresowych przeprowadzono przeglądy robocze mające na celu określenie stanu przygotowania budynku, urządzeń i instalacji do użytkowania w okresie zimowym;
- przed rozpoczęciem kontroli okresowych osoby je przeprowadzające każdorazowo miały możliwość zapoznania się z protokołami z poprzednich kontroli, z protokołami odbioru robót remontowych wykonanych w budynku w okresie od poprzedniej kontroli, zgłoszeniami użytkowników lokali dotyczącymi usterek, wad, uszkodzeń lub zniszczeń elementów budynku oraz dokonały sprawdzenia wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli.

(akta kontroli str. 464-649)

W latach 2019-2021 w odniesieniu do budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych objętych kontrolą:

- nie zaistniały okoliczności, o których mowa w art. 61 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²² uzasadniające konieczność przeprowadzenia kontroli bezpiecznego użytkowania obiektu;
- nie odnotowano zgłoszeń przez osoby zamieszkujące budynki z mieszkaniami o warunkach substandardowych o dokonaniu nieuzasadnionych względami technicznymi lub użytkowymi ingerencji lub naruszeń, powodujących niespełnienie warunków określonych w art. 5 ust. 2 Prawa budowlanego.

(akta kontroli str. 464, 187-327, 918-928)

We wszystkich zbadanych budynkach ZGM przeprowadzał dwa razy w roku (w okresie wiosennym i jesiennym) przeglądy pomieszczeń przeznaczonych do wspólnego użytkowania oraz elementów i urządzeń stanowiących wyposażenie budynku użytkowanych intensywnie lub narażonych na uszkodzenia, co było zgodne z § 10 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych. W okresie wiosennym przeglądy ww. pomieszczeń i urządzeń przeprowadzano łącznie z przeglądami budynków pod kątem określenia ewentualnych szkód po okresie zimowym oraz ustalenia niezbędnych konserwacji i robót remontowych, co potwierdzały stosowne protokoły z przeglądów. Natomiast

²² Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.; dalej: Prawo budowlane.

przeglądy w okresie jesiennym wykonywano podczas corocznych kontroli okresowych stanu technicznego budynków.

(akta kontroli str. 464, 918-958)

Przeprowadzone przez kontrolera NIK oględziny pięciu budynków²³ z mieszkaniami o warunkach substandardowych wykazały, że na trzech budynkach na ścianie frontowej umieszczone były, stosownie do wymogów określonych w art. 47b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne²⁴, tabliczki z numerem porządkowym i nazwą ulicy, jednak na jednym budynku tabliczka była zniszczona, słabo widoczna i wymagająca wymiany lub odnowienia, natomiast na dwóch budynkach ani w ich otoczeniu nie umieszczono takich tabliczek, co zostało szerzej opisane w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.

(akta kontroli str. 650-667)

W dniach od 20 kwietnia do 2 maja 2022 r. organ powiatowy Państwowej Straży Pożarnej przeprowadził w ww. budynkach, na zlecenie NIK wystosowane w trybie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK, kontrole w zakresie bezpieczeństwa pożarowego, w wyniku których stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przestrzegania przepisów przeciwpożarowych, co zostało szerzej opisane w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.

(akta kontroli str. 670-675)

W związku z nakazem usunięcia wyżej stwierdzonych nieprawidłowości powiatowy organ Państwowej Straży Pożarnej zawiadomił ZGM o wszczęciu postępowania administracyjnego.

(akta kontroli str. 676-685)

2.3. Kontrole okresowe we wszystkich 10 zbadanych budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych zostały przeprowadzone przez osoby posiadające stosowne uprawnienia i kwalifikacje, tj.:

- wszystkie 5-letnie kontrole stanu technicznego budynków przeprowadzały dwie osoby posiadające uprawnienia budowlane, jedna w specjalności konstrukcyjno-budowlanej, zaś druga w specjalności instalacyjno-inżynierskiej w zakresie instalacji sanitarnych. Natomiast kontrole coroczne każdorazowo w latach 2019-2021 przeprowadzała samodzielnie jedna osoba z uprawnieniami w specjalności konstrukcyjno-budowlanej. Z wyjaśnień Kierownika ZGM wynikało, że sprawdzenia stanu technicznego instalacji sanitarnej/elementów instalacji kanalizacyjnej odprowadzającej ścieki dokonywano w ramach kontroli 5-letnich, natomiast w ramach kontroli rocznych sprawdzano jedynie drożność instalacji, stąd uprawnienia w specjalności konstrukcyjno-budowlanej uznawano za wystarczające. Niesprawdzanie w trakcie corocznych kontroli okresowych stanu technicznego instalacji sanitarnej/elementów instalacji kanalizacyjnej odprowadzającej ścieki zostało szerzej opisane w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”;
- osoby, którym zlecano wykonanie kontroli okresowych każdorazowo przedkładały, wraz ze stosownymi uprawnieniami budowlanymi, ważne zaświadczenia o wpisie na listę członków Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa;
- kontrolę stanu technicznego instalacji elektrycznych, piorunochronnych i gazowych przeprowadzały osoby posiadające kwalifikacje wymagane przy wykonywaniu dozoru nad eksploatacją urządzeń, instalacji oraz sieci energetycznych i gazowych, zaś kontrole przewodów kominowych – osoby z kwalifikacjami mistrza kominarza.

²³ Pod adresami w Łasku: ul. 9 Maja 88B, ul. Wojska Polskiego 14, ul. Warszawska 2A, ul. Południowa 4B oraz w Okupie Małym, ul. Akacyjowa 3A.

²⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, ze zm.; dalej: ustawa Prawo geodezyjne.

(akta kontroli str. 127-172)

2.4. Szczegółową kontrolą objęto łącznie 40 protokołów z kontroli okresowych stanu technicznego 10 budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych, w tym 10 protokołów z kontroli 5-letnich przeprowadzonych w 2018 r. (dla wszystkich badanych budynków) oraz 30 protokołów z kontroli corocznych przeprowadzonych w latach 2019-2021. Wszystkie przeprowadzone kontrole okresowe zostały udokumentowane, a opisy zawarte w protokołach z kontroli jednoznacznie wskazywały jakie elementy zostały objęte kontrolą. Protokoły z kontroli okresowych zawierały wszystkie elementy wymagane w § 4 ust. 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych oraz w art. 62a Prawa budowlanego²⁵, z wyjątkiem określenia metod i środków użytkowania elementów obiektów budowlanych narażonych na szkodliwe działanie wpływów atmosferycznych i niszczące działanie innych czynników, co zostało szerzej opisane w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.

(akta kontroli str. 471-614, 645-649, 918-928)

2.5. W latach 2019-2021 budynki z mieszkaniami o warunkach substandardowych nie były objęte kontrolami zewnętrznych organów nadzoru budowlanego ani Inspekcji Sanitarnej, Inspekcji Ochrony Środowiska czy Państwowej Inspekcji Pracy. W żadnym z badanych protokołów z kontroli okresowych (5-letnich i rocznych), nie stwierdzono adnotacji o uszkodzeniach lub brakach w budynkach, które mogłyby spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska, a w szczególności katastrofę budowlaną, pożar, wybuch, porażenie prądem elektrycznym albo zatrucie gazem, o których mowa w art. 70 Prawa budowlanego.

(akta kontroli str. 328-335, 645-649, 686)

W 2019 r. organ powiatowy Państwowej Straży Pożarnej przeprowadzał w budynkach komunalnych z mieszkaniami substandardowymi czynności kontrolno-rozpoznawcze w zakresie ochrony przeciwpożarowej, natomiast w latach 2020-2021 ze względu na pandemię COVID-19 nie realizowano kontroli w ww. zakresie, jedynie prowadzono działania ratownicze wynikające ze zdarzeń losowych, tj. z zadymienia, zidentyfikowania w obrębie budynku gniazd owadów czy gałęzi zagrażających bezpieczeństwu na posesji. Z analizy protokołów z 2019 r. wynikało, że formułowane zalecenia dotyczyły przede wszystkim usunięcia zalegających na poddaszach, strychach i innych pomieszczeniach wspólnych i ciągach komunikacyjnych materiałów palnych zagrażających prowadzeniu ewentualnych działań ratowniczo-gaśniczych. W takich sytuacjach ZGM za każdym razem wzywał mieszkańców do usunięcia rzeczy z pomieszczeń wspólnych oraz informował o konieczności zaniechania takich działań w przyszłości. Jak wyjaśniła Kierownik ZGM, wystawianie rzeczy do pomieszczeń wspólnych, w tym korytarzy/klatek schodowych było i jest problemem powtarzającym się.

(akta kontroli str. 173-177, 187-327, 991-994)

2.6. W okresie kontrolowanym nie wystąpiły przypadki zmiany sposobu użytkowania obiektów budowlanych na budynki z mieszkaniami substandardowymi.

(akta kontroli str. 686)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wszystkie 10 skontrolowanych ksiąg obiektu budowlanego prowadzono niezgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie książki obiektu

²⁵ Dla kontroli przeprowadzanych od 19 września 2019 r.

budowlanego, tj. nie dokonywano w nich wszystkich wymaganych wpisów i/lub ich zakres był niepełny i nierzetelny. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niewpisywania, po założeniu kolejnego tomu, na stronie tytułowej książki obiektu numeru tomu i daty jego założenia (dotyczyło dziewięciu książek obiektu), co było niezgodne z § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia;
- wpisywania błędnych i niepełnych danych identyfikujących obiekt niezgodnie z wymogami § 5 ww. rozporządzenia – w ośmiu książkach obiektu nie wskazano zarządcy budynku, a jako właściciela budynku wskazano niezgodnie ze stanem faktycznym ZGM, zamiast Gminę Łask, zaś w jednej książce obiektu nie wskazano ani właściciela nieruchomości ani jej zarządcy;
- nieokreślenia w dokonanych wpisach ważnych ustaleń zawartych w dokumencie będącym przedmiotem wpisu (dotyczących protokołów z kontroli okresowych, rocznych i 5-letnich) oraz danych identyfikujących osobę, która dokument wystawiła, co było niezgodne z § 6 ust. 2 pkt 1 ww. rozporządzenia (dotyczyło wszystkich 10 książek obiektu);
- niewpisywania do książki obiektu danych z protokołów odbioru przeprowadzonych remontów, co było niezgodne z § 5 pkt 1 ww. rozporządzenia (dotyczyło wszystkich 10 książek obiektu);
- niewskazania w książce obiektu zaktualizowanych danych pracownika ZGM upoważnionego do dokonywania wpisów (dotyczyło wszystkich 10 książek obiektu), co było działaniem nierzetelnym.

Kierownik ZGM wyjaśniła, że pracownik odpowiedzialny za prowadzenie książek obiektu budowlanego został zobowiązany do uzupełnienia zidentyfikowanych braków oraz dokonywania wpisów zgodnie z rozporządzeniem w sprawie książki obiektu budowlanego.

(akta kontroli str. 395, 399-463, 918-928)

2. W latach 2019-2021, wbrew obowiązкови wynikającemu z § 5 ust. 2 pkt 7 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych, w toku rocznych kontroli okresowych w sześciu²⁶ skontrolowanych budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych wyposażonych w instalację wodociągowo-kanalizacyjną, nie sprawdzono stanu technicznego elementów instalacji kanalizacyjnej odprowadzających ścieki z budynku. Ponadto Kierownik ZGM, w ramach nadzoru sprawowanego nad realizacją umowy na przeprowadzenie kontroli stanu technicznego budynków zawartej z podmiotem zewnętrznym, nie egzekwowała przy odbiorze zleconych prac uzupełnienia kontroli w ww. budynkach o sprawdzenie stanu technicznego elementów instalacji kanalizacyjnej odprowadzających ścieki z budynku, co było działaniem nierzetelnym.

Kierownik ZGM wyjaśniła, że podczas kontroli okresowych rocznych sprawdzano jedynie drożność instalacji kanalizacyjnej, natomiast sprawdzenia stanu technicznego instalacji i jej elementów odprowadzających ścieki z budynku dokonywano w ramach kontroli 5-letnich. Ponadto, jak wyjaśniła Kierownik ZGM, wykonanie corocznych kontroli okresowych zlecano osobie, która miała gwarantować rzetelność wykonania przeglądów technicznych wymaganych przepisami prawa, natomiast pracownik ZGM odbierający zleczone prace nie posiadał wykształcenia kierunkowego i nie był świadomy występujących nieprawidłowości.

²⁶ Dotyczyło budynków przy ul. 9 Maja 88 B; ul. Południowej 4B; ul. Warszawskiej 2; ul. Warszawskiej 2A; ul. Pięknej 6; ul. Wojska Polskiego 14.

NIK wskazuje, że stan techniczny elementów instalacji kanalizacyjnej odprowadzających ścieki z budynku należy objąć szczegółowym sprawdzeniem w toku każdej kontroli okresowej, zarówno 5-letniej, jak i corocznej.

(akta kontroli str. 645-649, 918-928, 995-1001)

3. W żadnym ze sporządzonych w latach 2019-2021 protokołów z kontroli okresowych przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych) nie odnotowywano faktu sprawdzenia wszystkich przewodów (w poszczególnych mieszkaniach), co było działaniem nierzetelnym.

Z oświadczenia mistrza kominiarza przeprowadzającego przeglądy okresowe w budynkach komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych wynikało, że każdorazowo kontrolami obejmował wszystkie przewody znajdujące się w mieszkaniami. Natomiast nie dokumentował w pełnym zakresie faktu przeprowadzenia kontroli w poszczególnych mieszkaniami i do protokołu z kontroli nie dołączał protokołów jednostkowych dotyczących poszczególnych mieszkań lub w inny sposób nie odnotowywał w protokole faktu sprawdzenia wszystkich przewodów w poszczególnych mieszkaniami, tak aby zapisy o zakresie przeprowadzonej kontroli (mieszkaniami, w których sprawdzono przewody kominowe) były pełne i jednoznaczne.

Ponadto Kierownik ZGM, w ramach nadzoru nad prawidłową realizacją umowy z kominiarzem, nie egzekwowała przy odbiorze zleconych prac, pełnego udokumentowania sprawdzenia wszystkich przewodów znajdujących się w poszczególnych mieszkaniami, co było działaniem nierzetelnym. ZGM przyjmował i uznawał za wystarczający protokół odnoszący się w sposób ogólny do wyników z kontroli z wpisem, że objęte kontrolą przewody kominowe odpowiadały wymaganym przepisom, a wykonane konstrukcje i elementy mieściły się w normach.

Kierownik ZGM wyjaśniła, że pracownik Zakładu odpowiedzialny za prawidłowe wykonanie umowy na usługi kominarskie uczestniczył w przeprowadzanych kontrolach okresowych przewodów kominowych we wszystkich budynkach komunalnych administrowanych przez ZGM. Dodatkowo kominiarz wraz z fakturami za zrealizowane przeglądy przedkładał zestawienia z ilością skontrolowanych przewodów w poszczególnych budynkach i na tej podstawie pracownik ZGM weryfikował, czy kontrolą zostały objęte wszystkie przewody we wszystkich mieszkaniami.

NIK wskazuje na potrzebę rzetelnego dokumentowania zakresu i wyników przeprowadzonych kontroli w sposób zapewniający możliwość jednoznacznego stwierdzenia, że kontrole dotyczyły wszystkich przewodów kominowych znajdujących się w poszczególnych mieszkaniami.

(akta kontroli str. 615-644, 918-928, 960, 995-1016)

4. W okresie kontrolowanym, wbrew wymogom wynikającym z § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych, wszystkie kontrole okresowe (roczne i pięcioletnie) w 10 zbadanych budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych, przeprowadzono w porze jesiennej zamiast w porze wiosennej.

Kierownik ZGM wyjaśniła, że zlecano wykonanie kontroli okresowych w porze jesiennej mając na uwadze m. in. sprawdzenie w trakcie tych kontroli również przygotowania budynków do użytkowania w okresie zimowym. Natomiast w okresie wiosennym pracownicy ZGM dokonywali przeglądów budynków pod kątem ewentualnych szkód po okresie zimowym oraz ustalenia niezbędnych konserwacji i robót remontowych.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień i wskazuje, że § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia nie przewiduje wyjątków od obowiązku przeprowadzania kontroli okresowych w porze wiosennej. Natomiast przeglądy robocze mające na celu określenie stanu przygotowania budynku, urządzeń i instalacji do użytkowania w okresie zimowym, ZGM mógł przeprowadzać, zgodnie z § 4 ust. 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych, niezależnie od kontroli okresowych.

(akta kontroli str. 465-470, 918-928)

5. Na dwóch²⁷ z pięciu skontrolowanych w trakcie oględzin budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych nie umieszczono, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 47b ust. 1 i 2 ustawy Prawo geodezyjne, tabliczki z numerem porządkowym i nazwą ulicy. Ponadto na jednym budynku²⁸ umieszczona tabliczka, mimo że zawierała numer porządkowy i nazwę ulicy, była zniszczona, mało czytelna i wymagała wymiany bądź odnowienia.

Kierownik ZGM nie potrafiła wskazać przyczyny braku oznakowania dwóch budynków, jednocześnie wyjaśniła, że zleciła wykonanie tabliczek dla dwóch budynków dotychczas nieoznakowanych oraz wymianę jednej zniszczonej tabliczki. W dniu 10 czerwca 2022 r. tabliczki zostały zamontowane.

NIK wskazuje, że wykonanie obowiązku umieszczenia w widocznym miejscu na ścianie frontowej budynku tabliczki z numerem porządkowym jest niezwykle istotne, albowiem pozwala na odnalezienie poszukiwanego adresu nie tylko zainteresowanym osobom i organom administracji, lecz także służbom ratunkowym.

(akta kontroli str. 650-669, 991-994)

6. We wszystkich pięciu skontrolowanych budynkach z mieszkaniami substandardowymi nie przestrzegano przepisów przeciwpożarowych, w tym wymogów dotyczących wyposażenia budynków w urządzenia stanowiące zabezpieczenie przeciwpożarowe mające na celu dochowanie warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia. I tak:

- w trzech budynkach²⁹ nie zastosowano w instalacji elektrycznej budynku, stanowiącego jedną strefę pożarową, przeciwpożarowego wyłącznika prądu odcinającego dopływ prądu do wszystkich obwodów, co było niezgodne z § 4 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów³⁰ w związku z § 183 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie³¹;
- w dwóch budynkach stwierdzono zawężenie szerokości spocznika przy wyjściu głównym z budynku³² oraz na piętrze³³, co było niezgodne z § 68 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie;

²⁷ Dotyczyło budynków przy ul. Warszawskiej 2A i ul. Południowej 4B.

²⁸ Dotyczyło budynku przy ul. 9-Maja 88B.

²⁹ Dotyczyło budynków przy ul. 9 Maja 88B, ul. Południowej 4B, ul. Wojska Polskiego 14.

³⁰ Dz. U. Nr 109 poz. 719, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie ochrony ppoż.

³¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1065, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

³² Dotyczyło budynku przy ul. Warszawskiej 2A.

³³ Dotyczyło budynku przy ul. Akacjowej 3A w Okupie Małym.

- w jednym budynku³⁴ stwierdzono zawężenie szerokości korytarza na piętrze, co było niezgodne z § 242 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie;
- w czterech budynkach³⁵ na drogach komunikacji ogólnej służących ewakuacji składowano materiały palne w postaci mebli, ubrań, kartonów, zabawek dziecięcych, skrawków dywanów wykonanych z tworzywa sztucznego, palnych elementów dekoracyjnych, co było niezgodne z § 4 ust. 1 pkt 11 rozporządzenia w sprawie ochrony ppoż. Wskazana nieprawidłowość potwierdziła się także częściowo w trakcie oględzin przeprowadzonych przez kontrolera NIK. We wszystkich ww. budynkach odnotowano nadal zaleganie na korytarzach wspólnych, rzeczy lokatorów stanowiących materiały palne.

Kierownik ZGM wyjaśniła, że w momencie wymiany instalacji elektrycznej w częściach wspólnych administrowanych budynków wykonywane są przeciwpożarowe wyłączniki prądu mające na celu odcięcie dopływu do wszystkich obwodów. ZGM zamierza wystąpić do Gminy o zabezpieczenie jeszcze w 2022 r. środków finansowych na wykonanie głównych wyłączników prądu w trzech budynkach, w których stwierdzono nieprawidłowości. Zawężenie szerokości spocznika i korytarza wynikało z wieku budynków i technologii, w której były zbudowane. W jednym z budynków ma być przeprowadzona termomodernizacja z dostosowaniem do przepisów budowlanych i przeciwpożarowych, zaś w odniesieniu do drugiego budynku ZGM podjął decyzję o niezasiedlaniu wolnych lokali i sukcesywnym wyłączeniu z użytkowania. Natomiast składowanie przez lokatorów materiałów palnych na korytarzach wspólnych, ZGM odnotowywał jako problem notorycznie powracający, pomimo wysyłania do lokatorów pisemnych upomnień i wezwań do usunięcia zalegających rzeczy oraz zobowiązania do przestrzegania regulaminu porządku domowego, w tym przepisów przeciwpożarowych.

(akta kontroli str. 670-675, 991-994)

7. Żaden z 40 protokołów z kontroli okresowych (rocznych i 5-letnich) sporządzonych w okresie objętym kontrolą nie zawierał danych w zakresie metod i środków użytkowania elementów obiektów budowlanych narażonych na szkodliwe działanie wpływów atmosferycznych i niszczące działanie innych czynników. Stanowiło to naruszenie § 4 ust. 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych, a w odniesieniu do protokołów sporządzonych po 19 września 2020 r. – także art. 62a ust. 2 pkt 8 Prawa budowlanego.

Kierownik ZGM wyjaśniła, że nieujęcie w protokołach ww. elementu wynikało z tego, że w żadnym z kontrolowanych budynków nie występowały elementy narażone na szkodliwe działanie wpływów atmosferycznych i niszczące działanie innych czynników.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień i wskazuje, że trudno przyjąć, aby w budynkach objętych kontrolą, w większości w złym stanie technicznym, nie występowały elementy narażone na szkodliwe działanie wpływów atmosferycznych i niszczące działanie innych czynników, wymagające objęcia kontrolą okresową i wskazania w protokole metod i środków użytkowania tych elementów. Takimi elementami mogą być chociażby pokrycia dachowe czy parapety.

³⁴ Dotyczyło budynku przy ul. Akacyjnej 3A w Okupie Małym.

³⁵ Dotyczyło budynku przy ul. 9 Maja 88B, ul. Południowej 4B, ul. Warszawskiej 2A, ul. Wojska Polskiego 14.

OCENA CZĄSTKOWA

ZGM realizował zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa stanu technicznego budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych, jednak podejmowane działania nie zawsze były rzetelne i zgodne z przepisami. Dla wszystkich skontrolowanych budynków ZGM przeprowadzał obowiązkowe kontrole okresowe (roczne i 5-letnie), które wykonywane były przez osoby legitymujące się odpowiednimi uprawnieniami i kwalifikacjami, ale odbywały się one w porze jesiennej zamiast, jak wymagają tego przepisy, w porze wiosennej. Protokoły z kontroli okresowych nie zawierały części obligatoryjnych informacji. Dodatkowo w latach 2019-2021 nie przeprowadzono okresowych kontroli rocznych stanu technicznego elementów instalacji kanalizacyjnej odprowadzających ścieki z budynku. Ponadto w żadnym z pięciu budynków poddanych oględzinom i kontroli przez organ powiatowy straży pożarnej nie zapewniono przestrzegania przepisów przeciwpożarowych, w tym dotyczących wyposażenia budynków w urządzenia stanowiące zabezpieczenie przeciwpożarowe mające na celu dochowanie warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia oraz nieskładowania materiałów palnych na drogach komunikacji ogólnej służących ewakuacji. Pracownicy ZGM dwa razy w roku przeprowadzali przeglądy pomieszczeń przeznaczonych do wspólnego użytkowania oraz elementów i urządzeń stanowiących wyposażenie budynku użytkowanych intensywnie lub narażonych na uszkodzenia, a w porze jesiennej wykonywano także przeglądy robocze mające na celu określenie stanu przygotowania budynku, urządzeń i instalacji do użytkowania w okresie zimowym. Książki obiektu budowlanego dla budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych prowadzono niezgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego, tj. nie dokonywano w nich wszystkich wymaganych wpisów i/lub ich zakres był niepełny i nierzetelny.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Zgodnie z rozdziałem 4 Statutu ZGM, podstawą gospodarki finansowej jednostki był roczny plan finansowy obejmujący przychody, w tym dotacje z budżetu Gminy, koszty i inne obciążenia, stan środków obrotowych, stan należności i zobowiązań na początek i koniec okresu oraz rozliczenia z budżetem Gminy. ZGM prowadził pełną rachunkowość budżetową oraz sporządzał sprawozdania z realizacji planu. W terminie 15 dni od złożenia rocznego sprawozdania finansowego Zakład zobowiązany był wpłacić do budżetu Gminy nadwyżkę środków obrotowych ustaloną na koniec okresu rozliczeniowego, chyba że Rada Miejska postanowi inaczej. ZGM wykonywał zadania odpłatnie, pokrywając koszty swojej działalności z przychodów własnych, którymi były przychody ze świadczonych usług. Rozliczenie podatku VAT Zakład prowadził wspólnie z Gminą i występował jako jeden podatnik. ZGM mógł otrzymywać z budżetu Gminy: dotacje przedmiotowe, dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji bądź środki finansowe wynikające z rozliczenia podatku VAT, z tym że ich wielkość nie mogła być wyższa niż wynikająca z rozliczenia tego podatku związanego z ZGM. Zakład posiadał odrębny rachunek bankowy.

W corocznych planach finansowych ZGM uwzględniał przychody i koszty dla całego administrowanego zasobu mieszkaniowego nie wyodrębniając budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych. Priorytetem w kalkulacji kosztów były wydatki wynikające z zawartych umów długofalowych, wydatki z tytułu wynagrodzeń i pochodnych oraz wydatki zapewniające ciągłość działań Zakładu w zaspokajaniu potrzeb społecznych. Ponadto w corocznym budżecie ZGM zabezpieczał środki na pokrycie utrzymania mieszkań komunalnych administrowanych przez wspólnoty mieszkaniowe, co w latach 2019-2021 było dużym obciążeniem w stosunku rocznym na poziomie 29% kosztów ogółem. Natomiast wydatki z tytułu wynagrodzeń stanowiły około 32-34% wszystkich kosztów.

Wydatki na prace remontowe dotyczące budynków komunalnych, w tym budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych, ZGM planował według potrzeb wynikających z przeprowadzonych przeglądów okresowych, tak aby środki finansowe niezbędne na realizację konkretnych, najpilniejszych działań były zabezpieczone w budżecie na kolejny rok.

Na podstawie ww. założeń w latach 2019-2021 na zadania związane z utrzymaniem budynków komunalnych, w tym budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych³⁶, zaplanowano odpowiednio: 681.800 zł; 679.700 zł oraz 692.800 zł, w tym na prace remontowe³⁷ odpowiednio: 354.100 zł; 331.300 zł oraz 367.200 zł.

Planując i rozdzielając środki na utrzymanie budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych uwzględniano zalecenia z kontroli okresowych, potrzeby wynikające z roboczych przeglądów budynków przeprowadzanych przez pracowników ZGM, a także potrzeby zgłaszane przez lokatorów.

(akta kontroli str. 697-713; 995-1001, 1045-1047)

W okresie objętym kontrolą, wpływy z tytułu najmu mieszkań w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych wyniosły w poszczególnych latach odpowiednio: 662.366 zł; 639.574 zł oraz 619.530 zł. Ponadto wpływy z tytułu mediów, odsetek i wyroków sądowych wyniosły w poszczególnych latach odpowiednio: 188.845 zł; 358.099 zł oraz 182.841 zł. Łączne wpływy ZGM w latach 2019-2021 wyniosły odpowiednio 851.211 zł; 997.672 zł oraz 802.371 zł i były niższe od wydatków na bieżące utrzymanie i eksploatację tych budynków oraz wykonanie ich remontów i modernizacji, które kształtowały się na poziomie odpowiednio: 924.472 zł; 981.178 zł oraz 954.255 zł. Różnice między wpływami z najmu, a wydatkami na utrzymanie budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych pokrywane były z dotacji przedmiotowej uzyskiwanej corocznie z budżetu Gminy w wysokości odpowiednio: 300.000 zł; 330.000 zł oraz 360.000 zł.

(akta kontroli str. 842-854)

Według stanu na koniec poszczególnych lat 2019-2021 zaległości z tytułu opłat czynszowych za użytkowanie mieszkań o warunkach substandardowych³⁸ wyniosły odpowiednio: 135.621 zł dla 137 najemców³⁹; 139.054 zł dla 145 najemców oraz 140.019 zł dla 140 najemców.

(akta kontroli str. 735-739)

Oprócz standardowych działań podejmowanych w celu odzyskania należności z tytułu opłat czynszowych⁴⁰, Zakład w latach 2019-2021 zawarł łącznie

³⁶ ZGM w żadnych dokumentach planistycznych nie wyodrębniał budynków z mieszkaniami substandardowymi.

³⁷ Bez uwzględnienia kosztów bieżącej eksploatacji, kosztów zakupionych przez ZGM materiałów oraz kosztów przeglądów okresowych.

³⁸ Salda z uwzględnieniem zaległości z poprzednich lat; wykazano stan wraz z bilansem otwarcia na początek każdego roku.

³⁹ W przypadku dwóch lub więcej osób wynajmujących jeden lokal, wykazano jako jednego najemcę.

⁴⁰ Tj. wypowiedziania umów najmu, wysyłania wezwań do zapłaty, wpisywania dłużników do Krajowego Rejestru Długu, kierowania sądowych nakazów zapłaty; pozwów o eksmisję czy zamiany mieszkań między lokatorami.

12 porozumień w sprawie rozłożenia na raty zaległych należności z tytułu najmu mieszkań o warunkach substandardowych, tj.:

- pięć porozumień w 2019 r. na spłatę zadłużenia w łącznej wysokości 39.428 zł; do końca 2021 r. spłacono 29.562 zł, a wg stanu na 31 grudnia 2021 r. pozostało do spłaty 9.866 zł;
- dwa porozumienia w 2020 r. na spłatę zadłużenia w łącznej wysokości 8.144 zł; do końca 2021 r. spłacono 5.059 zł, a wg stanu na 31 grudnia 2021 r. pozostało do spłaty 3.085 zł;
- pięć porozumień w 2021 r. na spłatę zadłużenia w łącznej wysokości 34.073 zł; do końca 2021 r. spłacono 1.794 zł, a wg stanu na 31 grudnia 2021 r. pozostało do spłaty 32.279 zł.

Kierownik ZGM wyjaśniła, że ze względu na i tak ciężką sytuację finansową większości najemców zalegających z opłatami czynszowymi, podpisywanie porozumień na rozłożenie zaległości na raty nie zawsze przynosi wymierne efekty. Natomiast podpisane porozumienia były realizowane, choć nie zawsze według harmonogramu spłat. 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.

(akta kontroli str. 995-1001, 1017-1039)

Zaplanowane w latach 2019-2021 środki były wystarczające na pokrycie priorytetowych wydatków związanych z bieżącym utrzymaniem i eksploatacją budynków komunalnych, w tym z mieszkaniami o warunkach substandardowych oraz na wykonanie ich remontów i modernizacji. W związku z tym, że ZGM nie zatrudniał pracowników z odpowiednimi uprawnieniami budowlanymi i kwalifikacjami wymaganymi od osób przeprowadzających przeglądy okresowe, część środków zabezpieczał corocznie w planie finansowym na zlecenie wykonania obowiązkowych kontroli okresowych wynikających z przepisów Prawa budowlanego oraz kwartalnego czyszczenia przewodów dymowych i wentylacyjnych wraz ze sprawdzeniem podłączeń pieców grzewczych. Pozostałe środki wydatkowane były na wykonywanie napraw i remontów wynikających z bieżących potrzeb w celu utrzymania zasobu mieszkaniowego w należytych stanie technicznym. Remonty obejmujące większy zakres prac, np. kompleksową wymianę pokrycia dachowego, wymianę stolarki okiennej, wykonanie instalacji wodno-kanalizacyjnej, wymianę instalacji elektrycznej w części wspólnej budynku, docieplenie budynków czy malowanie klatek schodowych, finansowane były głównie z dotacji przedmiotowej uzyskanej z budżetu Gminy.

W okresie objętym kontrolą ZGM nie planował środków na wydatki związane z wykonaniem zaleceń wynikających z decyzji powiatowego organu nadzoru budowlanego, ponieważ nie wydał on żadnych decyzji, o których mowa w art. 66 Prawa budowlanego.

Ostatecznie zaplanowane środki, w ramach możliwości finansowych ZGM, zapewniały realizację zadań związanych z utrzymaniem obiektów we właściwym stanie technicznym; zapewniono bieżące utrzymanie oraz niezbędne remonty i modernizacje, aby zachować budynki w stanie niepogorszonym, co potwierdziła analiza protokołów z corocznych kontroli okresowych, planów prac remontowych oraz zestawień poniesionych kosztów rodzajowych na eksploatację, konserwację i remonty bieżące.

(akta kontroli str. 698-713, 756-758, 995-1001, 1045-1047)

3.2. W latach 2019-2021 ZGM sporządzał plany robót remontowych dla budynków komunalnych, w tym budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych uwzględniając w nich zalecenia wynikające z protokołów kontroli okresowych.

Nie sporządzał jednak wymaganych w § 7 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych, zestawień robót remontowych w podziale na roboty konserwacyjne, naprawy bieżące i główne oraz planów robót remontowych na podstawie zestawień napraw bieżących i głównych, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W celu zaplanowania wydatkowania dotacji przedmiotowej uzyskiwanej corocznie z budżetu Gminy, ZGM sporządzał plany prac remontowych w podziale na poszczególne rodzaje robót⁴¹, wskazując kwoty środków na zaplanowane roboty. I tak:

- w ramach uzyskanej na 2019 r. dotacji przedmiotowej w wysokości 300.000 zł zaplanowano m.in. 70.000 zł na roboty blacharsko-dekarskie; 52.000 zł na wykonanie przyłączy kanalizacyjnych⁴²; 40.000 zł na wymianę stolarki okiennej i drzwiowej; 30.000 zł na wymianę instalacji elektrycznej⁴³; 24.000 zł na malowanie klatek schodowych; pozostałą kwotę zaplanowano na inne mniejsze zadania;
- w ramach uzyskanej na 2020 r. dotacji przedmiotowej w wysokości 330.000 zł zaplanowano m.in. 88.000 zł na ocieplenie budynków⁴⁴; 70.000 zł na roboty blacharsko-dekarskie; 50.000 zł na wymianę stolarki okiennej i drzwiowej; 49.000 zł na wymianę instalacji elektrycznej⁴⁵; 35.000 zł na wykonanie przyłączy kanalizacyjnych⁴⁶; 18.000 zł na malowanie klatek schodowych; pozostałą kwotę zaplanowano na fundusz remontowy;
- w ramach uzyskanej na 2021 r. dotacji przedmiotowej w wysokości 360.000 zł zaplanowano m.in. 110.000 zł na roboty blacharsko-dekarskie; 70.000 zł na ocieplenie budynku⁴⁷; 50.000 zł na wymianę stolarki okiennej i drzwiowej; 26.000 zł na wymianę instalacji elektrycznej⁴⁸; 20.000 zł na wykonanie przyłącza kanalizacyjnego i instalacji kanalizacyjnej w budynku⁴⁹; pozostałą kwotę zaplanowano na inne mniejsze zadania.

(akta kontroli str. 756-758)

Obowiązujące w Gminie w okresie objętym kontrolą Strategia Zrównoważonego Rozwoju Gminy na lata 2014-2020⁵⁰ oraz Strategia Rozwoju Gminy na lata 2021-2027⁵¹ nie określały działań strategicznych w zakresie gospodarowania

⁴¹ Tj. m.in. roboty blacharsko-dekarskie, wymiana stolarki okiennej i drzwiowej, przyłącza kanalizacyjne, wymiana instalacji elektrycznej, malowanie klatek schodowych, ocieplenie budynku lub inne planowane na dany rok.

⁴² Z czego 34.000 zł zaplanowano na wykonanie przyłączy kanalizacyjnych w pięciu budynkach z mieszkaniami substandardowymi.

⁴³ Z czego 20.000 zł zaplanowano na wymianę instalacji elektrycznej w dwóch budynkach z mieszkaniami substandardowymi.

⁴⁴ Z czego 48.000 zł zaplanowano na wymianę ocieplenie trzech budynków z mieszkaniami substandardowymi.

⁴⁵ Z czego 37.000 zł zaplanowano na wymianę instalacji elektrycznej w trzech budynkach z mieszkaniami substandardowymi.

⁴⁶ Całość kwoty zaplanowano na wykonanie przyłączy kanalizacyjnych i instalacji kanalizacyjnej w dwóch budynkach z mieszkaniami substandardowymi.

⁴⁷ Całość kwoty zaplanowano na ocieplenie jednego budynku z mieszkaniami substandardowymi.

⁴⁸ Całość kwoty zaplanowano na wymianę instalacji elektrycznej w dwóch budynkach z mieszkaniami substandardowymi.

⁴⁹ Całość kwoty zaplanowano na wykonanie przyłącza kanalizacyjnego i instalacji kanalizacyjnej w jednym budynku z mieszkaniami substandardowymi.

⁵⁰ Uchwała nr XIX/201/2016 Rady Miejskiej w Łasku z 20 kwietnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Strategii Zrównoważonego Rozwoju Gminy Łask na lata 2014-2020.

⁵¹ Uchwała Nr XXIX/370/2021 Rady Miejskiej w Łasku z 3 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Łask na lata 2021-2027.

zasobem mieszkaniowym obejmującym budynki komunalne z mieszkaniami o warunkach substandardowych⁵².

Zaplanowane do realizacji zadania pokrywały się i były spójne z założeniami i planami remontów określonymi w wieloletnich programach gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy, w których za priorytetowe przyjęto wykonywanie remontów i modernizacji dla zapewnienia bezpieczeństwa ludzi i mienia oraz utrzymania budynków w stanie niepogorszonym. Planując działania w celu systematycznej poprawy stanu technicznego budynków komunalnych, przyjęto jako zasadę usuwanie w pierwszej kolejności stanów awaryjnych zagrażających życiu i bezpieczeństwu mieszkańców i ich mienia oraz konstrukcji technicznej budynków, a w dalszej kolejności działań podnoszących standard zamieszkania, w tym dążenie do likwidacji toalet usytuowanych poza lokalami.

(akta kontroli str. 17-42)

3.3. W latach 2019-2021 koszty utrzymania i eksploatacji budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych kształtowały się na podobnym poziomie i wyniosły w poszczególnych latach odpowiednio: 924.472 zł; 981.178 zł oraz 954.255 zł, w tym:

- koszty zarządu⁵³ odpowiednio: 374.531 zł; 400.501 zł (wzrost o 6,9% w stosunku do 2019 r.); 403.037 zł (wzrost o 0,6% w stosunku do 2020 r.);
- koszty bieżącej eksploatacji odpowiednio: 335.337 zł; 373.368 zł (wzrost o 11,4% w stosunku do 2019 r.); 394.026 zł (wzrost o 5,5% w stosunku do 2020 r.);
- środki wydatkowane na remonty i modernizacje odpowiednio: 214.604 zł; 207.309 zł (spadek o 3,4% w stosunku do 2019 r.); 157.192 zł (spadek o 24,2% w stosunku do 2020 r.).

Odnotowany w 2021 r. spadek o 24,2 % wysokości środków na remonty i modernizacje budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych w stosunku do poprzedniego roku wynikał przede wszystkim z zabezpieczenia w budżecie większych środków na utrzymanie mieszkań komunalnych administrowanych przez wspólnoty mieszkaniowe oraz zaplanowania prac remontowych w budynkach bez mieszkań o warunkach substandardowych. Poza tym w części budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych rozległe prace remontowe w zakresie kompleksowej naprawy dachu czy wykonania przyłączy instalacji wodociągowo-kanalizacyjnej zostały zrealizowane w latach wcześniejszych.

W latach 2019-2021 ZGM wydatkował wszystkie zaplanowane środki na utrzymanie budynków komunalnych, w tym budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych.

(akta kontroli str. 842-854, 698-713, 995-1001, 1045-1047)

Analiza protokołów z kontroli okresowych rocznych i 5-letnich przeprowadzonych w latach 2018-2021 w 10 budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych objętych próbą wykazała, że:

- w przypadku kontroli dwóch budynków nie sformułowano żadnych zaleceń pokontrolnych⁵⁴;
- w przypadku pozostałych ośmiu budynków zalecenia nie wynikały z nieprawidłowości stwarzających niebezpieczeństwo dla ludzi lub mienia,

⁵² <http://archiwumbip.lask.pl/bip/index.php?t=200&fid=127>; <http://bip.lask.pl/620/110/uchwala-nr-xxix3702021-rady-miejskiej-w-lasku-z-dnia-03-02-2021-w-sprawie-przyjecia-strategii-rozwoju-gminy-lask-na-lata-2021-2027.html>

⁵³ Wynagrodzenia kierownika, głównej księgowej, trzech osób z obsługi księgowo-kadrowo-płacowej oraz pozostałe wynagrodzenia pracowników fizycznych i technicznych proporcjonalnie do udziału budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych.

⁵⁴ Dotyczyło budynków przy ul. Południowej 4B oraz ul. Wojska Polskiego 16.

a dotyczyły: naprawy tynków na murze fundamentowym oraz naprawy schodów wejściowych do klatki schodowej⁵⁵; wykonania ocieplenia ściany szczytowej⁵⁶; zabezpieczenia okna⁵⁷; naprawy tynków klatki schodowej i bramy⁵⁸; sukcesywnej wymiany stolarki okiennej⁵⁹ oraz pomalowania elewacji⁶⁰; naprawy i oczyszczenia rynien⁶¹.

Do dnia zakończenia kontroli dla pięciu budynków zalecenia z przeglądów okresowych zostały zrealizowane, tj. naprawiono schody wejściowe do klatki schodowej, zabezpieczono okna (wymieniono szyby), oczyszczono rynny, natomiast naprawę tynków na murze fundamentowym zaplanowano na okres letni. Wymiany stolarki okiennej ZGM dokonywał sukcesywnie, w mieszkaniach nieobciążonych zadłużeniem. Natomiast w mieszkaniach zadłużonych, w których stolarka okienna wymagała wymiany, okna były doraźnie naprawiane przez pracowników ZGM. Kierownik ZGM wyjaśniła, że ze względu na ograniczone środki finansowe, stolarkę okienną wymienia się sukcesywnie na podstawie kolejności wpływania podań lokatorów, którzy nie są zadłużeni z tytułu opłat czynszowych.

Niewykonanie zaleceń dla trzech pozostałych budynków związane było z planowanymi kompleksowymi przebudowami tych budynków. I tak:

- odnośnie budynku przy ul. Lutomierskiej 9 Gmina w okresie objętym kontrolą podjęła decyzję o wykonaniu kompleksowej przebudowy. W 2019 r., ze względu na pilną potrzebę, ZGM zabezpieczył budynek wykonując kompleksowy remont dachu, natomiast odstąpił od realizacji zaleceń w zakresie ocieplenia ściany szczytowej;
- odnośnie dwóch przylegających do siebie budynków przy ul. Warszawskiej 2 i 2A Gmina zaplanowała termomodernizację i w okresie kontrolowanym podjęła działania w zakresie wykonania dokumentacji projektowej, uzyskania pozwolenia na budowę i pozyskania środków zewnętrznych na realizację zadania wpisanego do Lokalnego Programu Rewitalizacji Gminy na lata 2016-2023. W związku z tym w latach 2019-2021 ZGM wykonywał jedynie doraźne naprawy i odstąpił od realizacji zaleceń w zakresie naprawy tynków wewnętrznych klatki schodowej i bramy.

(akta kontroli str. 687-690, 986-990)

W planach remontowych wpisanych do obowiązujących w latach 2019-2021 dwóch wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy ujęto prace remontowe dla kilku budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych, tj.

- na 2019 r. dla trzech budynków zaplanowano: malowanie klatki schodowej⁶², wykonanie przyłącza kanalizacyjnego⁶³ oraz ocieplenie dwóch ścian⁶⁴. Nie wykonano ocieplenia ścian w budynku przy ul. Lutomierskiej 9, co zostało opisane powyżej;
- na 2020 r. dla trzech budynków zaplanowano: malowanie elewacji⁶⁵ oraz roboty blacharsko-dekarskie⁶⁶. Nie pomalowano elewacji budynku przy ul. Torowej 14, ponieważ pilniejszą potrzebą okazał się kompleksowy remont dachu, który został zrealizowany. Nie wykonano także robót blacharsko-dekarskich

⁵⁵ Dotyczyło budynku przy ul. 9 Maja 88B.

⁵⁶ Dotyczyło budynku przy ul. Lutomierskiej 9.

⁵⁷ Dotyczyło budynku przy ul. ul. Południowej 4A.

⁵⁸ Dotyczyło budynków przy ul. Warszawskiej 2 i ul. Warszawskiej 2A.

⁵⁹ Dotyczyło budynków przy ul. ul. Wojska Polskiego 14 i ul. Pięknej 6.

⁶⁰ Dotyczyło budynku przy ul. Wojska Polskiego 14.

⁶¹ Dotyczyło budynku w Okupie Małym przy ul. Akacyjowej 3A.

⁶² Dotyczyło ul. Lubelskiej 12.

⁶³ Dotyczyło ul. Katowickiej 1.

⁶⁴ Dotyczyło ul. Lutomierskiej 9.

⁶⁵ Dotyczyło ul. Torowej 14.

⁶⁶ Dotyczyło ul. Wczasowej 2 i ul. Granicznej 12.

w budynku przy ul. Granicznej 12, ponieważ pilniejsza okazała się potrzeba wykonania remontu dachu w innym budynku i tam zostały przekierowane środki finansowe;

- na 2021 r. dla ośmiu budynków zaplanowano: roboty blacharsko-dekarskie⁶⁷, remont instalacji elektrycznej⁶⁸, remont przewodów kominowych⁶⁹, malowanie klatki schodowej⁷⁰ oraz inne roboty ogólnobudowlane⁷¹. Wszystkie zaplanowane prace remontowe zostały wykonane.

(akta kontroli str. 17-42, 1048-1051)

W latach 2019-2021 na remonty i modernizacje 10 budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych wydatkowano z dotacji przedmiotowej przekazanej przez Gminę w poszczególnych latach odpowiednio: 94.060 zł; 66.537 zł oraz 110.847 zł. W odniesieniu do 10 skontrolowanych budynków z mieszkaniami substandardowymi, największe środki, w okresie objętym kontrolą, wydatkowano na nw. prace remontowe w podziale rodzajowym:

- na kompleksową naprawę dachów⁷² przeznaczono łącznie 100.260 zł;
- na wykonanie przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych (do budynku⁷³ i do lokali) – 57.483 zł;
- na wymianę stolarki okiennej i drzwiowej⁷⁴ – 29.510 zł;
- na inne prace ogólnobudowlane (malowanie ścian, montaż ogrodzenia/bram, utwardzanie terenu na posesjach, remonty schodów i podłóg w częściach wspólnych) – 54.507 zł.

(akta kontroli str. 855-858)

3.4. W latach 2019-2021 ZGM nie podejmował działań na rzecz pozyskania dodatkowych środków ze źródeł zewnętrznych na realizację zadań w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych.

(akta kontroli str. 105, 991-994)

W Lokalnym Programie Rewitalizacji dla Gminy Łask na lata 2016-2023 ujęto rewitalizację dwóch budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych i zaplanowano nw. projekty rewitalizacyjne, w realizacji których ZGM nie uczestniczył, tj.:

- budynek z mieszkaniami o warunkach substandardowych przy ul. Warszawskiej 2A objęto zadaniem pn. „Podnoszenie atrakcyjności przestrzeni publicznej – rewitalizacja budynku kamienicy przy Pl. 11 Listopada 1 i ul. Warszawskiej 2A w Łasku wraz z zagospodarowaniem przyległego terenu”, którego wartość oszacowano łącznie na 4.000.000 zł;
- budynek z mieszkaniami o warunkach substandardowych przy ul. Wojska Polskiego 14 objęto zadaniem pn. „Odnowa dawnego charakteru dzielnicy – rewitalizacja budynku przy ul. Wojska Polskiego 14”, którego wartość oszacowano na 4.000.000 zł.

(akta kontroli str. 859-917)

W listopadzie 2021 r. ZGM wystąpił do Gminy z wnioskiem o zabezpieczenie w budżecie środków finansowych na wykonanie dokumentacji projektowej robót remontowo-budowlanych przebudowy budynku z mieszkaniami o warunkach

⁶⁷ Dotyczyło ul. Wojska Polskiego 14, ul. Wojska Polskiego 16 i ul. Granicznej 12.

⁶⁸ Dotyczyło ul. Wczasowej 2.

⁶⁹ Dotyczyło ul. 9 Maja 88B.

⁷⁰ Dotyczyło ul. Wileńskiej 25.

⁷¹ Dotyczyło ul. Wojska Polskiego 14, ul. Wileńskiej 25, ul. Letniej 8 i ul. Sandomierskiej 4.

⁷² Wykonano w czterech budynkach przy ul. Lutomierskiej 9, ul. Pięknej 6, ul. Wojska Polskiego 14 i ul. Wojska Polskiego 16.

⁷³ Wykonano w ośmiu budynkach przy ul. 9 Maja 88B, ul. Południowej 4A, ul. Południowej 4B, ul. Wojska Polskiego 14, ul. Wojska Polskiego 16, ul. Lutomierskiej 9, ul. Warszawskiej 2 i ul. Warszawskiej 2A.

⁷⁴ Realizowano sukcesywnie w siedmiu budynkach przy ul. 9 Maja 88B, ul. Południowej 4A, ul. Południowej 4B, ul. Pięknej 6, ul. Warszawskiej 2, ul. Warszawskiej 2A i ul. Wojska Polskiego 14.

substandardowych przy ul. Lutomierskiej 9. W trakcie trwania kontroli, Gmina przekazała ZGM na realizację ww. zadania dotację celową w wysokości 96.000 zł⁷⁵, zaś ZGM zlecił pracowni architektonicznej wykonanie do 23 grudnia 2022 r. dokumentacji projektowej w zakresie przebudowy ww. budynku wielorodzinnego wraz z jego dostosowaniem do obowiązujących przepisów oraz uzyskaniem pozwolenia na budowę. Według założeń przebudowy, budynek zostanie wyposażony w instalację grzewczą oraz wodociągowo-kanalizacyjną, których dotychczas brakowało, co w sposób znaczący wpłynie na podwyższenie standardu zamieszkiwania.

(akta kontroli str. 173-177, 180, 1040-1044)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W latach 2019-2021 ZGM, wbrew wymogom wynikającym z § 7 ust. 1-3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych, nie sporządzał na podstawie danych zawartych w protokołach kontroli okresowych, zestawień robót remontowych budynków w podziale na: roboty konserwacyjne, naprawy bieżące i naprawy główne oraz planów robót remontowych na podstawie sporządzonych zestawień napraw bieżących i głównych.

Kierownik ZGM wyjaśniła, że plany robót remontowych sporządzano przy planowaniu budżetu jednostki na kolejny rok kalendarzowy. W trakcie roku plany te ulegały zmianom ze względu na sytuacje awaryjne, czy zmieniające się koncepcje, co do możliwości zagospodarowania zasobu mieszkaniowego. Potrzeby remontowe dla danej nieruchomości każdorazowo określone były w oparciu o okresowe przeglądy budowlane i przeglądy budynków wykonywane przez pracowników ZGM. Jednak od 2022 r. ZGM zamierza sporządzać plany robót remontowych oraz zestawienia robót remontowych na poszczególne nieruchomości w podziale na roboty konserwacyjne, naprawy bieżące i naprawy główne.

(akta kontroli str. 918-928)

OCENA CZĄSTKOWA

Przyjęte w ZGM rozwiązania w zakresie planowania, finansowania i realizacji działań co do zasady zapewniały prawidłowe gospodarowanie zasobem budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych. Zadania realizowano ze środków finansowych uzyskiwanych z tytułu opłat czynszowych oraz dotacji przedmiotowej przekazywanej corocznie przez Gminę. Mimo, iż nie sporządzano zestawień robót remontowych budynków w podziale na: roboty konserwacyjne, naprawy bieżące i naprawy główne oraz planów robót remontowych na podstawie zestawień napraw bieżących i głównych, to planując remonty i modernizacje w zarządzanych budynkach komunalnych ZGM uwzględniał zalecenia z kontroli okresowych. W latach 2019-2021 ZGM nie pozyskiwał środków ze źródeł zewnętrznych na remonty i inwestycje dotyczące budynków, w których były mieszkania o warunkach substandardowych.

⁷⁵ Umowa nr GN/8/2022 z 9 maja 2022 r.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Zapewnienie prowadzenia ksiąg obiektu budowlanego w sposób rzetelny i zgodny z wymogami rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego.
2. Zapewnienie obejmowania kontrolami okresowymi stanu technicznego wszystkich wymaganych elementów budynku, w tym także elementów instalacji kanalizacyjnej odprowadzających ścieki z budynku oraz rzetelnego dokumentowania tych czynności.
3. Egzekwowanie od osób przeprowadzających kontrole okresowe rzetelnie sporządzonych protokołów obejmujących wszystkie zrealizowane podczas tych przeglądów czynności oraz zawierających wszystkie elementy wymagane w Prawie budowlanym.
4. Przeprowadzanie okresowych kontroli budynków w terminach wymaganych przepisami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych.
5. Zapewnienie przestrzegania przepisów przeciwpożarowych, w tym wymogów dotyczących wyposażenia budynków w urządzenia stanowiące zabezpieczenie przeciwpożarowe mające na celu dochowanie warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia oraz nieskładowania materiałów palnych na drogach komunikacji ogólnej służących ewakuacji.
6. Opracowanie zestawień robót remontowych budynków w podziale na roboty konserwacyjne, naprawy bieżące i naprawy główne oraz planów robót remontowych w oparciu o zestawienia napraw bieżących i głównych.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych 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, 20 lipca 2022 r.

Kontroler

Ewelina Dębowska
specjalista k.p.


.....
podpis

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


.....
podpis

