



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.005.03.2022

Pan  
Waldemar Paluch  
Burmistrz Miasta Jarosławia  
Urząd Miasta Jarosławia  
37-500 Jarosław, ul. Rynek 1

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Jarosławia, 37-500 Jarosław, ul. Rynek 1, dalej Urząd.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Waldemar Paluch, Burmistrz Miasta Jarosławia, od dnia 8 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Rozwiązania organizacyjne w zakresie realizacji zadań dotyczących budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych.</li><li>2. Planowanie, finansowanie i realizacja działań związanych z gospodarowaniem i utrzymaniem budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021. Badaniami kontrolnymi mogą być objęte również działania i zdarzenia z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Krzysztof Pakuła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/68/2022 z dnia 7 kwietnia 2022 r.  (akta kontroli tom I, str.1-6)

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

Gmina Miejska Jarosław<sup>3</sup> podejmowała działania na rzecz gospodarowania zasobem obejmującym budynki komunalne z mieszkaniami o warunkach substandardowych<sup>4</sup>. Działania te nie zapewniały jednak utrzymania tych budynków we właściwym stanie technicznym i estetycznym.

Środki przeznaczane w latach 2019 – 2021 na utrzymanie budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych nie były adekwatne do występujących potrzeb. Środki przekazywane Zarządcy<sup>5</sup>, na podstawie zawartych umów, pokrywały koszty zarządu oraz realizację zadań związanych z bieżącym utrzymaniem i eksploatacją budynków, w tym drobnych napraw i konserwacji.

Wydatkowane w latach 2019 – 2021 dodatkowe środki na remonty budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych wyniosły 49,9 tys. zł, co w poszczególnych latach stanowiło od 1,5% do 6,5% zgłoszonych potrzeb. Nie wystarczało to w szczególności na realizację zaleceń wynikających z okresowych kontroli stanu technicznego budynków. Znacząco tego stanu nie poprawiały również wykonywane przez Zarządcę drobne naprawy i konserwacje tych obiektów.

W ocenie NIK, sytuacja taka, w konsekwencji skutkowałą dalszym pogorszeniem stanu technicznego tych budynków.

Negatywnie należy ocenić brak aktualnego wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. W ocenie NIK utrudniało to działania związane z gospodarowaniem i utrzymaniem budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych.

W dokumentach planistyczno-strategicznych Gminy nie ujmowano zadań dotyczących budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych.

W latach 2019 – 2021 Gmina nie podejmowała działań w celu pozyskania środków finansowych ze źródeł zewnętrznych na zadania dotyczące budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych, co mogłoby przyczynić się do poprawy ich stanu technicznego.

Funkcjonujące w Urzędzie rozwiązania organizacyjne – mimo przypisania zadań związanych z gospodarowaniem zasobem komunalnym, obejmującym mieszkania o warunkach substandardowych nie zapewniły skutecznego nadzoru nad realizacją zadań przez Zarządcę. Nieprzeprowadzenie kontroli działalności Zarządcy, w zakresie prawidłowości realizacji powierzonych mu zadań, skutkowało brakiem pełnej i rzetelnej informacji o wywiązywaniu się Zarządcy z powierzonych mu obowiązków. W szczególności dotyczyło to prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych oraz przeprowadzania i dokumentowania kontroli okresowych.

---

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

<sup>3</sup> Dalej: Gmina lub Miasto.

<sup>4</sup> 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 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,
- 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.

<sup>5</sup> Jarosławskie Przedsiębiorstwo Komunalne Spółka z o.o. w Jarosławiu (dalej: także JPK).

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>6</sup> kontrolowanej działalności.**

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

##### **1.1.**

Według stanu na 1 stycznia 2019 r. i 31 grudnia 2019 r. w skład zasobu budynków i lokali mieszkalnych Miasta wchodziło 30 budynków<sup>7</sup> (178 lokali mieszkalnych), w tym 9 budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych (37 lokali).

Na koniec 2020 r. i 2021 r. zasób komunalny nieznacznie się zwiększył. Na koniec 2020 r. w jego skład wchodziły 32 budynki (180 lokali), a na koniec 2021 r. – 33 budynki<sup>8</sup> (195 lokali). W roku 2020 Miasto przejęło dwa budynki przy ul. Zamkowej (dwa lokale), a w 2021 r. wybudowało nowy budynek mieszkalny przy ul. Wróblewskiego 16B z 15 lokalami mieszkalnymi. Budynek został przekazany do administrowania Zarządcy aneksem z dnia 23 maja 2022 r.

W latach 2019 – 2021 liczba budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych była niezmienna i wynosiła dziewięć. Liczba mieszkań o warunkach substandardowych zmniejszyła się natomiast o trzy lokale mieszkalne, co było związane ze zmniejszeniem się liczby osób zamieszkujących w lokalu (mniejsze zaludnienie). W 2021 r. w jednym lokalu o warunkach substandardowych (lokal jednoizbowy) wykonano instalację wodno-kanalizacyjną<sup>9</sup>.

(akta kontroli tom I, str. 7-8)

W latach 2019 – 2021 Miasto, na podstawie zawartych umów<sup>10</sup>, powierzyło zarządzanie zasobem budynków komunalnych, w tym mieszkaniami o warunkach substandardowych JPK. Zarządca wykonywał zadania polegające na zarządzaniu i administrowaniu nieruchomościami mieszkalnymi należącymi do gminnego zasobu nieruchomości oraz nieruchomościami mieszkalnymi nienależącymi do gminnego zasobu nieruchomości. W umowach nie było podziału na lokale mieszkalne komunalne i lokale o warunkach substandardowych.

Zarządca miał obowiązek wykonywania czynności mających na celu zagwarantowanie efektywnego i profesjonalnego zarządzania zasobem mieszkaniowym Miasta, w tym wykonywania zadań zmierzających do utrzymania zasobu komunalnego w stanie nie pogorszonym, związanych z usuwaniem awarii, stanu zagrożenia budowlanego wraz z zapewnieniem bezpieczeństwa ludzi i mienia oraz wykonywania drobnych napraw i niezbędnych prac konserwacyjnych (usuwanie drobnych uszkodzeń i niesprawności technicznych). Pełny katalog zadań Zarządcy został określony w załączniku nr 3 do zawartej na każdy rok umowy.

Wynagrodzenie za realizację przedmiotu umowy wynosiło: w 2019 r. – 1.450 tys. zł, w 2020 r. – 1.250 tys. zł i w 2021 r. – 1.250 tys. zł.

(akta kontroli tom I, str. 94-414)

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Budynki dla których Miasto posiadało 100% udziałów.

<sup>8</sup> Jeden budynek komunalny (15 mieszkań) oddany do użytkowania 31 grudnia 2021 r., przekazany do administrowania Zarządcy aneksem do umowy nr 810/2021 z dnia 23 maja 2022 r.

<sup>9</sup> Ul. Pełkińska 4/3.

<sup>10</sup> Umowa nr 17.2/2019 z dnia 9 stycznia 2019 r. wraz z aneksem nr 1 z dnia 28 czerwca 2019 r., umowa nr 16/2020 z dnia 9 stycznia 2020 r., umowa nr 784/2020 z dnia 30 grudnia 2020 r. wraz z aneksem nr 1 z dnia 26 stycznia 2021 r.

W Urzędzie zaplanowane do realizacji zadania związane z gospodarowaniem zasobem budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych powierzone zostały do realizacji dwóm pracownikom, zatrudnionym na stanowisku inspektorów w Wydziale Gospodarki Nieruchomościami, Mieniem Komunalnym i Ochrony Środowiska (dalej: Wydział GKN)<sup>11</sup>. Do zadań Wydziału GKN określonych w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu<sup>12</sup> należało m.in.:

- nadzór nad administrowaniem, gospodarowaniem i zarządzaniem lokalami mieszkalnymi i użytkowymi oraz budynkami będącymi w zasobach komunalnych miasta;
- przejmowanie nieruchomości zabudowanych budynkami od dotychczasowych zarządców, rozliczanie zarządu nieruchomością, ustanawianie zarządcy lub przedsiębiorcy;
- organizowanie i koordynowanie zadań remontowo-budowlanych w komunalnych zasobach mieszkaniowych;
- przekwaterowanie do innych lokali osób zamieszkujących budynki przeznaczone do rozbiórki;
- prowadzenie spraw związanych z gospodarowaniem miejskim zasobem mieszkaniowym;
- podejmowanie działań na rzecz usprawnienia gospodarowania miejskim zasobem mieszkaniowym oraz pozyskiwanie funduszy na jego utrzymanie eksploatacyjne;
- dokonywanie analizy i oceny potrzeb mieszkaniowych oraz możliwości ich zaspokojenia;
- ustalanie uprawnień do lokalu;
- współdziałanie ze wspólnotami mieszkaniowymi;
- prowadzenie spraw związanych z najmem lokali użytkowych;
- prowadzenie polityki czynszowej mieszkaniowego zasobu gminy.

Powyższe zadania zostały przypisane ww. pracownikom Urzędu w ich zakresach czynności.

Burmistrz wyjaśnił, że: *w związku z tym, iż zarządzanie gminnym zasobem komunalnym w latach 2019 – 2021 powierzono JPK, obsada kadrowa do realizacji zadań związanych z gospodarowaniem zasobem budynków komunalnych, w tym o warunkach substandardowych była wystarczająca.*

(akta kontroli tom I, str. 9-93)

## 1.2.

W latach 2019 – 2021 Gmina zapewniła sobie możliwość kontroli i nadzoru nad realizacją zadań związanych z zarządzaniem budynkami komunalnymi, w tym mieszkaniami o warunkach substandardowych. Zgodnie z § 10 zawartych umów, Gmina miała prawo w każdym czasie przeprowadzić kontrolę sposobu wykonywania umowy, a Zarządca był zobowiązany udostępnić osobom upoważnionym do kontroli wszelkie dokumenty i udzielić wyjaśnień.

Ponadto, Gmina miała prawo zgłaszać uwagi, co do wykonywania umowy, a Zarządca był zobowiązany ustosunkować się do tych uwag na piśmie w terminie 14 dni od daty zażądania wyjaśnień.

Środki uzyskane w danym miesiącu z czynszów i opłat Zarządca był zobowiązany przekazywać na konto Miasta, z należnymi odsetkami - w przypadku nieterminowych wpłat (§§ 5 i 6).

Ponadto, Zarządca zobowiązany był do:

<sup>11</sup> Od 5 lipca 2019 r., wcześniej: Wydział Gospodarki Komunalnej i Kształtowania Środowiska.

<sup>12</sup> Nadanym Zarządzeniem Nr 57/2015 Burmistrza z dnia 13 marca 2015 r., ze zmianami oraz Zarządzeniem nr 97/2021 Burmistrza z dnia 31 marca 2021 r., ze zmianami.

- składania miesięcznych sprawozdań w terminie do 15 dnia miesiąca, obejmujących zestawienie najemców, użytkowników posiadających zaległości z rozbiciem na: najemców (użytkowników) lokali mieszkalnych i najemców (użytkowników) lokali użytkowych;

- składania kwartalnych sprawozdań, w terminie do 15 dnia każdego miesiąca po upływie kwartału, którego sprawozdanie dotyczyło w zakresie rzeczowym i finansowym wykonanych prac konserwacyjnych.

Umowy z Zarządcą nie zawierały procedur określających zakres, formę i częstotliwość przeprowadzania kontroli w zakresie prawidłowości realizacji zawartych umów.

Formą sprawowanej kontroli i nadzoru Gminy nad realizacją powierzonych Zarządcy zadań była analiza przedkładanych przez JPK sprawozdań miesięcznych obejmujących zestawienie najemców, użytkowników lokali posiadających zaległości i sprawozdań kwartalnych dotyczących wykonanych prac konserwacyjnych w zakresie rzeczowym i finansowym oraz uczestnictwo w odbiorach wykonanych robót. W latach 2019 – 2020 Gmina nie skorzystała z prawa przeprowadzenia kontroli bezpośrednio u Zarządcy oraz nie zgłaszała uwag, co do wykonywania przedmiotu umowy.

Burmistrz wyjaśnił, że formą kontroli była weryfikacja sprawozdań z wykonanych robót oraz przekazywanie na bieżąco informacji o potrzebach działań na lokalach komunalnych bez wyszczególnienia mieszkań substandardowych. JPK nie zgłaszało problemów związanych z zarządzaniem zasobem komunalnym oraz nie było sygnałów w tym zakresie od najemców lokali.

Faktyczny nadzór nad wykonawcą usługi polegał na stałym, opartym na bezpośrednim kontakcie pracownika Urzędu z pracownikami JPK, pozbawionym sformalizowanej formy, w tym w szczególności dokumentacji potwierdzającej wspólne oględziny lokali, wspólne ustalenia dotyczące spraw zgłaszanych przez najemców lokali wchodzących w skład zasobu oraz wszystkich innych czynności związanych z bieżącym utrzymaniem tego zasobu. Specyfika działań koniecznych do sprawnego administrowania i zarządzania zasobem mieszkaniowym Gminy wymagająca uczestnictwa przedstawiciela Gminy w większości z nich oraz odległość pomiędzy siedzibą wykonawcy tej usługi umożliwiającą bezproblemowy kontakt na poziomie interpersonalnym, w naturalny sposób sprzyjały przepływowi informacji niezbędnych do prowadzonej na bieżąco oceny stanu technicznego lokali wchodzących w skład tego zasobu, w tym również lokali o warunkach substandardowych.

(akta kontroli tom I, str. 99-420)

Zgodnie z Zarządzeniem Burmistrza z dnia 13 kwietnia 2020 r. oraz z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie określenia celów strategicznych służących do realizacji misji Miasta oraz celów operacyjnych wspomagających osiągnięcie celów strategicznych w latach 2020 i 2021<sup>13</sup>, jednym z celów operacyjnych ustalonych w Planie działalności Wydziału GKN na rok 2020 i 2021 – w ramach kontroli zarządczej – było zarządzanie mieniem komunalnym polegające na bieżącej analizie należytego prowadzenia ewidencji mienia komunalnego.

W sprawozdaniach z wykonania planu działalności Wydziału GKN<sup>14</sup> wskazano, że cel operacyjny w tym zakresie został osiągnięty poprzez bieżącą analizę mienia komunalnego. Ryzyko finansowe dla tego celu określono na poziomie umiarkowanym.

<sup>13</sup> Zarządzenie nr 51/2020 Burmistrza Miasta Jarosławia z dnia 13 kwietnia 2020 r. oraz Zarządzenie nr 452/2020 Burmistrza Miasta Jarosławia z dnia 30 grudnia 2020 r.

<sup>14</sup> z dnia 11 grudnia 2020 r. i 9 grudnia 2021 r.

Burmistrz wyjaśnił, że w 2019 r. w Urzędzie w ramach kontroli zarządczej nie ustalono planów działalności dla Wydziału GKN w zakresie zarządzania mieniem komunalnym, natomiast ryzyko finansowe oszacowano na poziomie umiarkowanym.

(akta kontroli tom II, str. 1-20)

W latach 2019 – 2021 JPK przesyłało Miastu plan rzeczowo-finansowy remontów bieżących i robót budowlanych w budynkach komunalnych, tj.:

- na 2019 r. zgłoszono zadania na kwotę 1.312 tys. zł, w tym roboty budowlane – 796,5 tys. zł (cztery zadania) i remonty bieżące – 515,5 tys. zł;
- na 2020 r. zgłoszono zadania na kwotę 1.417,9 tys. zł, w tym roboty budowlane – 773,1 tys. zł (cztery zadania) i remonty bieżące – 644,8 tys. zł;
- na 2021 r. zgłoszono zadania kwotę 1.730,2 tys. zł, w tym roboty budowlane – 873,1 tys. zł (cztery zadania) i remonty bieżące – 857,1 tys. zł.

Z powyższych robót budowlanych, jedno zadanie dotyczyło planowanych robót w budynku (ul. Pełkińska 4), w którym znajdowało się mieszkanie o warunkach substandardowych. Planowano wymianę pokrycia dachowego, remont elewacji wraz z częściowym dociepleniem, remont galerii komunikacyjnej na łączną kwotę 463,1 tys. zł. W okresie objętym kontrolą zadanie to nie zostało zrealizowane.

W budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych zgłoszono potrzebę wykonania następujących robót remontowych, tj.:

- na 2019 r.: wymiany instalacji elektrycznej na klatce schodowej budynku przy ul. Rynek 7 (orientacyjny koszt – 11 tys. zł), wymiany instalacji elektrycznej w mieszkaniach przy ul. Pełkińska 4 (orientacyjny koszt – 11,5 tys. zł), przemurowania przewodów kominowych ponad dachem i wykonania przewodów wentylacyjnych w kuchni przy ul. Siemieńskiego 1 (koszt – 8,5 tys. zł), przemurowania kominów wraz z ich uszczelnieniem przy ul. Przemyskiej 3 (koszt – 10 tys. zł), przełożenia opaski odbojowej z kostki brukowej budynku przy ul. Wróblewskiego 16a (koszt – 10 tys. zł). Z powyższych robót wykonano zadanie dotyczące wymiany istniejących trzonów pieców kaflowych na nowe w budynku (ul. Rybacka 40/3) na kwotę 8 tys. zł, co stanowiło 1,5% planu rzeczowo-finansowego dla budynków substandardowych (514,1 tys. zł).

- na 2020 r.: wymiany instalacji elektrycznej na klatce schodowej budynku przy ul. Rynek 7 (orientacyjny koszt – 11 tys. zł), wymiany instalacji elektrycznej w mieszkaniach przy ul. Pełkińska 4 (orientacyjny koszt – 11,5 tys. zł), wykonania przewodów wentylacyjnych w kuchni przy ul. Siemieńskiego 1 (koszt – 6,5 tys. zł), przemurowania kominów wraz z ich uszczelnieniem przy ul. Przemyskiej 3 (koszt – 10 tys. zł), wykonania przewodów wentylacyjnych w korytarzach budynku przy ul. Rynek 7 (koszt – 8 tys. zł), doprowadzenia wody do lokalu przy ul. Pełkińskiej 4/3 (koszt – 3 tys. zł), przełożenia opaski odbojowej z kostki brukowej budynku przy ul. Wróblewskiego 16a (koszt – 10 tys. zł).

Z powyższych robót wykonano zadanie polegające na wymianie trzonów pieców kaflowych na nowe m.in. w budynku przy ul. Siemieńskiego 1 na kwotę 33,9 tys. zł, co stanowiło 6,5% planu (523,1 tys. zł).

- na 2021 r.: wymiany instalacji elektrycznej na klatce schodowej budynku przy ul. Rynek 7 (orientacyjny koszt – 11 tys. zł), wymiany instalacji elektrycznej w mieszkaniach przy ul. Pełkińska 4 (orientacyjny koszt – 11,5 tys. zł), wykonania przewodów wentylacyjnych w kuchni przy ul. Siemieńskiego 1 (koszt – 6,5 tys. zł), przemurowania kominów wraz z ich uszczelnieniem przy ul. Przemyskiej 3 (koszt – 10 tys. zł), przełożenia opaski odbojowej z kostki brukowej budynku przy ul. Wróblewskiego 16a (koszt – 10 tys. zł), doprowadzenia wody do lokalu przy ul. Pełkińskiej 4/3 (koszt – 3 tys. zł).

Z powyższych robót wykonano zadanie dotyczące doprowadzenia wody do lokalu przy ul. Pełkińskiej 4/3 na kwotę 8 tys. zł, co stanowiło 1,6% planu (515,1%).

Niezależnie od powyższego, Zarządca poinformował w sprawozdaniu rzeczowo-finansowym prac konserwacyjnych:

- za II kwartał 2019 r. - o wykonaniu doraźnych prac mających na celu uszczelnienie pokrycia dachowego i umocowanie zerwanych obróbek blacharskich na budynku przy ul. Pełkińska 4;

- za III kwartał 2019 r. - o wykonaniu doraźnych prac w celu poprawy połączeń instalacji elektrycznej na klatce schodowej budynku przy ul. Rynek 7. Prace wykonano w ramach umowy o zarządzanie i administrowanie zasobem komunalnym Gminy.

(akta kontroli tom I, str. 421-435, tom II, str. 213)

Burmistrz wyjaśnił, m.in. że *zgłoszone przez Zarządcę w latach 2019-2021 zadania remontowo-budowlane nie zostały wykonane ze względu na ograniczoną ilość środków finansowych, wynikającą z realnych możliwości Gminy w zakresie bieżącej realizacji potrzeb remontowych zgłaszanych przez najemców wszystkich lokali komunalnych, w tym w szczególności tych, które ze względu na specyfikę wnioskowanych prac wymagają znacznego zaangażowania środków budżetowych, oraz hierarchię potrzeb prac remontowych na całym zasobie mieszkaniowym Gminy, w myśl której priorytetowym celem powinno być w pierwszej kolejności usuwanie stanów awaryjnych zagrażających życiu i bezpieczeństwu mieszkańców, ich mienia oraz konstrukcji technicznej budynku, a dopiero w dalszej kolejności działania podnoszące standard zamieszkania (modernizacja budynków).*

Ponadto Burmistrz wyjaśnił, że w latach 2020-2021 dodatkową przyczyną niewykonania prac był stan zagrożenia epidemiologicznego, po ogłoszeniu w dniu 20 marca 2020 r. stanu epidemii na terenie całego kraju.

(akta kontroli tom II, str. 208-210)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Niewystarczający nadzór nad działalnością Spółki w zakresie powierzonych zadań związanych z zarządzaniem i administrowaniem zasobem budynków komunalnych Gminy z mieszkaniami o warunkach substandardowych.

W ramach nadzoru nie skorzystano z prawa do przeprowadzania kontroli sposobu wykonywania przez Zarządcę obowiązków wynikających z zawartej umowy o zarządzanie, w tym obowiązku prowadzenia ksiąg obiektu budowlanego oraz przeprowadzania okresowych kontroli wynikających z art. 62 ust. 1 pkt. 1 i 2 ustawy *Prawo budowlane*. Kontrola NIK u Zarządcy stwierdziła nieprawidłowości, w tym dotyczące wpisów do książki obiektu budowlanego; nieobejmowania kontrolą okresową stanu technicznego wszystkich budynków i instalacji oraz nieujmowania w protokołach z kontroli okresowych wszystkich elementów wymaganych § 4 rozporządzenia *w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych*.

Stosownie do standardu B6, określonego w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w *sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*<sup>15</sup>, w jednostce nadrzędnej lub nadzorującej należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane. Nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji zakłada standard C11.

<sup>15</sup> Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84.



Burmistrz wyjaśnił, że w czasie obowiązywania ww. umów Gmina nie zgłaszała uwag co do sposobu ich realizacji, nie zdecydowała również o przeprowadzeniu formalnych działań kontrolnych, w tym również takich, które dotyczyły wywiązywania się zarządcy z obowiązku przeprowadzania obowiązkowych kontroli wynikających z art. 62 ustawy Prawo budowlane, a u podstaw takiego stanowiska leży brak sygnałów ze strony Spółki o trudnościach obiektywnych przy wszelkich działaniach związanych z zarządzaniem i administrowaniem zasobem mieszkaniowym Gminy. Faktyczny nadzór nad wykonawcą usługi polegał na stałym, opartym na bezpośrednim kontakcie pracownika Urzędu z pracownikami Spółki, pozbawionym sformalizowanej formy, w tym w szczególności dokumentacji potwierdzającej wspólne oględziny lokali, wspólne ustalenia dotyczące spraw zgłaszanych przez najemców lokali wchodzących w skład zasobu oraz wszystkich innych czynności związanych z bieżącym utrzymaniem tego zasobu. Specyfika działań koniecznych do sprawnego administrowania i zarządzania zasobem mieszkaniowym Gminy wymagająca uczestnictwa przedstawiciela Gminy w większości z nich oraz odległość pomiędzy siedzibą wykonawcy tej usługi umożliwiającą bezproblemowy kontakt na poziomie interpersonalnym, w naturalny sposób sprzyjały przepływowi informacji niezbędnych do prowadzonej na bieżąco oceny stanu technicznego lokali wchodzących w skład tego zasobu, w tym również lokali o warunkach substandardowych.

Brak pisemnej formy dokumentującej wspomniane powyżej kontakty pomiędzy wykonawcą usługi, a przedstawicielem Gminy podczas realizacji zadań dotyczących administrowania i zarządzania zasobem mieszkaniowym Gminy, nie utrudniał obiektywnej oceny stanu tego zasobu i działań niezbędnych do jego utrzymania lub polepszenia, ponieważ z racji ich częstotliwości i zakresu prawdopodobnie niejednokrotnie wyczerpywały one znamiona niesformalizowanych działań kontrolnych.

(akta kontroli tom I, str. 415-418, tom II, str. 220-236)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Funkcjonujące w Urzędzie rozwiązania organizacyjne umożliwiały realizację zadań dotyczących budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych.

Zadania w zakresie gospodarki mieszkaniowej, w tym związane z gospodarowaniem zasobem budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych, realizowane były przez pracowników Wydziału GKN, którym przypisano wymagane zadania. Obsada kadrowa Wydziału GKN umożliwiała realizację wszystkich zadań w zakresie gospodarowania zasobem mieszkaniowym Gminy.

Urząd sprawował nadzór nad sposobem wykonywania powierzonych Zarządcy zadań poprzez analizę przedkładanych przez JPK miesięcznych i kwartalnych sprawozdań w zakresie naliczonych i wniesionych opłat, wykonania prac konserwacyjnych w budynkach komunalnych oraz poprzez uczestnictwo pracowników Wydziału GKN w oględzinach budynków i lokali oraz odbiorach robót wykonanych w ramach remontów. Były to działania zgodne z umowami o zarządzanie i administrowanie zasobem komunalnym Gminy.

W latach 2019 – 2021 Urząd nie prowadził kontroli w JPK w zakresie prawidłowości realizacji powierzonych mu zadań. Możliwość takiej kontroli wynikała z postanowień zawartych z JPK umów.

NIK wskazuje, że nieprzeprowadzenie kontroli wywiązywania się przez Zarządcę z powierzonych zadań, w szczególności w zakresie utrzymania w należyłym stanie technicznym budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych, skutkowało brakiem pełnej informacji o wywiązywaniu się Zarządcy z powierzonych mu zadań. Stwierdzone nieprawidłowości w kontroli

Zarządcy potwierdzają, że nadzór sprawowany nad działalnością JPK w powyższym zakresie był niewystarczający.

W ocenie NIK skala zrealizowanych zadań remontowych w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych była niewielka, w związku z tym nie wpłynęła znacząco na poprawę stanu technicznego i estetycznego oraz bezpieczeństwo tych obiektów.

W okresie objętym kontrolą, środki wydatkowane na remonty budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych wyniosły 49,9 tys. zł, co w poszczególnych latach stanowiło od 1,5% do 6,5% zgłoszonych potrzeb.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

### **2.1.**

Działania określone w Strategii Rozwoju Miasta Jarosławia na lata 2016 - 2020<sup>16</sup> i innych dokumentach strategicznych Gminy zakładały termomodernizację budynków użyteczności publicznej i budynków mieszkalnych Miasta. Ponadto, w projekcie nowej Strategii Rozwoju Miasta Jarosławia na lata 2021 – 2027<sup>17</sup> zawarto potrzebę rozwoju budownictwa komunalnego i socjalnego, w tym potrzebę budowy budynku z lokalami spełniającymi warunki do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego, w tym dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami oraz remonty i modernizacje. Dokumenty planistyczno-strategiczne Gminy nie zawierały określenia innych działań obejmujących gospodarowanie budynkami komunalnymi, w których znajdowały się mieszkania o warunkach substandardowych.

*Burmistrz wyjaśnił, m.in. że zarówno w celach priorytetowych jak i szczegółowych Strategii Rozwoju Miasta we wskazanych obszarach strategicznych dot. rozwoju Miasta, nie zostały zawarte działania Gminy na rzecz poprawy stanu technicznego budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych. W Strategii cele zostały zorientowane na „Kompletną i sprawną infrastrukturę transportową i komunalną” oraz „Atrakcyjne środowisko przyrodnicze Miasta i przyjazną przestrzeń miejską”*

(akta kontroli tom II, str. 21-58)

W Wieloletnim Programie Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Miejskiej Jarosław na lata 2014 – 2019<sup>18</sup> zakładano m.in. stopniowe zmniejszanie się zasobu mieszkaniowego Gminy spowodowane m.in. sprzedażą lokali komunalnych. Zgodnie z zapisami ww. Programu, stan budynków wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Gminy „nie był najlepszy”. Spowodowane to było dużym stopniem dekapitalizacji i zniszczenia oraz tym, że ponad 71% budynków komunalnych to budynki wybudowane przed 1939 r.

Według zapisów Wieloletniego Programu, pilnego rozwiązania wymagały budynki z mieszkaniami substandardowymi zlokalizowane przy ul. Rybackiej 40 i 40a. Budynki te, zgodnie z tym Programem, były w bardzo złym stanie technicznym i w niedalekiej przyszłości będą stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa mieszkających tam osób.

<sup>16</sup> Przyjętej uchwałą Nr 221/XXII/2016 Rady Miasta z dnia 22 lutego 2016 r.

<sup>17</sup> Znajdującym się na etapie konsultacji.

<sup>18</sup> Przyjęty uchwałą Nr 805/LXX/2014 Rady Miasta z dnia 18 sierpnia 2014 r. (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego, poz. 2496) - (dalej także: Wieloletni Program lub Program).

Program zawierał wszystkie elementy określone w art. 21 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o *ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*<sup>19</sup>.

W Wieloletnim Programie nie planowano działań mających na celu zmniejszenie lub zwiększenie zasobu w zakresie budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych oraz zastępowanie starych budynków nowymi.

Miasto nie posiadało aktualnego wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy, uchwalonego przez Radę Miasta, na lata 2020-2024.

Burmistrz wyjaśnił, że *z uwagi na to, iż wartość remontu budynków przy ul. Rybackiej 40 i 40a byłaby niewspółmierna do uzyskanego efektu, a z punktu ekonomicznego nieopłacalna, Gmina podjęła działania zmierzające do ich wyburzenia.*

(akta kontroli tom II, str. 59-80)

W 2018 r. Burmistrz Miasta wystąpił do Podkarpackiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (PWKZ) o wydanie opinii w przedmiocie możliwości rozbiórki budynków komunalnych z mieszkaniami substandardowymi przy ul. Rybackiej 40 i 40a z uwagi na ich zły stan techniczny oraz planowaną inwestycję budowy nowego budynku komunalnego wielorodzinnego przy ul. Rybackiej 40. PWKZ w opinii z dnia 14 kwietnia 2018 r. negatywnie zaopiniował rozbiórkę przedmiotowych budynków i wybudowanie na terenie działki nowego bloku. W uzasadnieniu opinii podniesiono wysokie walory architektoniczne i historyczne budynków oraz stwierdzono, że budynki zasługują na zachowanie i podjęcie niezbędnych prac remontowych zmierzających do poprawy ich stanu technicznego i funkcjonalności.

(akta kontroli tom II, str. 81-93)

Liczba osób oczekujących na przydział lokalu mieszkalnego wynosiła na koniec: 2019 r. - 153 osoby, 2020 r. - 95 osób i 2021 r. - 81 osób. Na dzień 30 czerwca 2022 r. liczba osób oczekujących na mieszkanie wynosiła 74.

Burmistrz wyjaśnił, że *stale zmniejszająca się liczba osób oczekujących na przydział lokalu wynika z bieżącej realizacji przydziałów lokali oraz przeprowadzonej w 2020 r. weryfikacji sytuacji rodzinnej, materialnej i mieszkaniowej wszystkich osób, które zostały umieszczone na prawomocnej liście przydziału mieszkań.*

(akta kontroli tom II, str. 59-80)

W Gminnym Programie Opieki nad Zabytkami Miasta Jarosławia na lata 2018 – 2021 przyjętym uchwałą Nr 702/LXIV/2018 Rady Miasta z 22 marca 2018 r. nie określono działań obejmujących gospodarowanie budynkami komunalnymi, w których znajdowały się mieszkania o warunkach substandardowych.

W założeniach programowych była ochrona i rewaloryzacja obiektów zabytkowych, realizowana zarówno przez Miasto jak i przez prywatnych właścicieli, w celu zachowania ładu przestrzennego. W Gminnej Ewidencji Zabytków, stanowiącej podstawę sporządzenia wymienionego programu, figurowały dwa budynki z mieszkaniami o warunkach substandardowych, położone przy ul. Rybackiej 40 i 40a. Budynki te, wraz z innymi obiektami zabytkowymi, przedstawione zostały jako całość zabytkowego zasobu Miasta. Powyższy program został sporządzony na podstawie art. 87 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o *ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*<sup>20</sup>.

(akta kontroli tom II, str. 81-93)

<sup>19</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 172.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 840, ze zm.

W latach 2019 – 2021 w Mieście obowiązywał Program Ochrony Środowiska na lata 2017-2020 z perspektywą do 2024 r.<sup>21</sup> oraz Program Ochrony Środowiska dla Gminy Miejskiej na lata 2021 – 2024 ze strategią długoterminową na lata 2025 - 2030<sup>22</sup>. W dokumentach tych cele dotyczące zasobów mieszkaniowych Miasta zostały określone w obszarze interwencyjnym: ochrona klimatu i jakości powietrza. Dla obszaru tego jako cel wskazano: *poprawa jakości powietrza, kierunkiem interwencji była termomodernizacja budynków użyteczności publicznej i budynków zamieszkania zbiorowego oraz wymiana źródeł ciepła na efektywniejsze.*

W harmonogramie realizacji nie wskazano dla tych zadań wielkości środków jakie Miasto zamierza przeznaczyć na ich realizację i konkretnego terminu realizacji. Przy zadaniach zawarto określenie „w miarę możliwości i potrzeb”.

(akta kontroli tom II, str. 94-101)

W 2020 r. Rada Miasta przyjęła aktualizację „Projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla obszaru Gminy Miejskiej Jarosław na lata 2016 – 2032”<sup>23</sup>. Głównym celem projektu było ograniczenie do roku 2035 zużycia energii ze źródeł konwencjonalnych poprzez zwiększenie produkcji energii ze źródeł odnawialnych, a jednym z celów operacyjnych – termomodernizacja budynków użyteczności publicznej. W projekcie tym nie zawarto działań w odniesieniu do budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych.

(akta kontroli tom II, str. 21-24, 102-105)

W Programie Rewitalizacji Gminy Miejskiej Jarosław na lata 2016 – 2023<sup>24</sup> nie uwzględniono zadań mających na celu poprawę stanu technicznego zasobów mieszkaniowych Gminy, w tym budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych.

Burmistrz wyjaśnił, że *w ramach programu Rozwój Lokalny finansowanego z funduszy norweskich w 2023 r. zostanie opracowana Strategia Polityki Mieszkaniowej dla Gminy Miejskiej Jarosław.*

(akta kontroli tom II, str. 106-136)

## 2.2.

W latach 2019 – 2021 zaplanowano i przekazano Zarządcy środki na zadania związane z zarządzaniem budynkami komunalnymi, w tym z mieszkaniami o warunkach substandardowych, tj.: w 2019 r. – 1.450 tys. zł, w 2020 r. – 1.250 tys. zł i w 2021 r. – 1.250 tys. zł.

Wielkość tych kwot wynikała z zawartych umów i była określona na podstawie negocjacji przeprowadzonych z Zarządcą na zarządzanie i administrowanie oraz techniczne utrzymanie zasobu komunalnego Gminy.

Kwoty te obejmowały w szczególności zarządzanie i administrowanie zasobem komunalnym, pełną obsługę finansowo-księgową, nadzór nad wykonywaniem prac porządkowych i remontowych, pokrycie kosztów energii elektrycznej na częściach wspólnych budynku, ogrzewania części wspólnych, dokonywanie obowiązkowych kontroli i przeglądów stanu technicznego obiektów i instalacji, koszty sprzątnięcia

<sup>21</sup> Przyjęty uchwałą Nr 625/LVIII/2017 Rady Miasta z dnia 27 listopada 2017 r. w sprawie uchwalenia Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Jarosławia na lata 2017-2020 z perspektywą do 2024 r. – zwany dalej programem ochrony środowiska.

<sup>22</sup> Przyjęty uchwałą Nr 405/XXXII/2021 Rady Miasta z dnia 26 kwietnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Miejskiej Jarosław na lata 2021-2024 ze strategią długoterminową na lata 2025-2030

<sup>23</sup> Uchwałą Nr 359/XXVIII/2020 z dnia 28 grudnia 2020 r.

<sup>24</sup> Przyjęty uchwałą Nr 494/XLV/2017 Rady Miasta z dnia 27 marca 2017 r., zmieniony uchwałą Nr 655/LVIII Rady Miasta z dnia 27 listopada 2017 r. - zwany dalej: Programem Rewitalizacji.

posesji, koszty usunięcia awarii oraz koszty prac konserwacyjnych. Zaplanowane i przekazane Zarządcy kwoty obejmowały wszystkie budynki i lokale komunalne Gminy, bez wyszczególniania lokali mieszkalnych o warunkach substandardowych. Planowane i przekazane środki były zgodne z zapisami zawartych umów.

Ponadto, Urząd w latach 2019 – 2021 zaplanował i wydatkował środki w łącznej kwocie 49,9 tys. zł na wykonanie:

- w 2019 r.: likwidacji istniejących trzonów pieców kaflowych wraz z montażem nowego źródła ogrzewania (2 szt.) w lokalu mieszkalnym przy ul. Rybackiej 40/3 na kwotę 8 tys. zł (1,5% zgłoszonego planu),
- w 2020 r.: likwidacji istniejących trzonów pieców kaflowych wraz z montażem nowego źródła ogrzewania w sześciu lokalach mieszkalnych (w tym w jednym lokalu o warunkach substandardowych przy ul. Siemieńskiego 1) na kwotę 33,9 tys. zł (6,5% planu),
- w 2021 r.: instalacji wodno-kanalizacyjnej wraz z urządzeniami w lokalu mieszkalnym przy ul. Pełkińskiej 4/3 na kwotę 8 tys. zł (1,6% planu).

Powyższe zadania zostały sfinansowane ze środków Miasta, a wykonane na podstawie odrębnych umów przez Zarządcę.

W latach 2019 – 2021 zaplanowane i wydatkowane środki zapewniały realizację w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych zadań związanych z bieżącym utrzymaniem i eksploatacją. Zaplanowane środki nie zapewniały wykonania gruntownych remontów i modernizacji budynków komunalnych oraz wykonania zaleceń i wniosków wynikających z protokołów okresowej kontroli stanu technicznego budynków.

(akta kontroli tom II, str. 137-204, 213)

*Burmistrz wyjaśnił, że środki na zadania związane z gospodarowaniem i utrzymaniem budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych zapewniały realizację zadań związanych z bieżącym utrzymaniem i eksploatacją, ale nie były wystarczające na przeprowadzenie remontów. Niemniej jednak Gmina planuje dostosowanie lokali do potrzeb zgodnie z obowiązującymi przepisami, czego dowodem jest, iż w roku bieżącym gruntowny remont przewidziany jest w 11 lokalach, do których zamierzamy przekwaterować lokatorów z mieszkań o warunkach substandardowych. Ponadto końcem 2021 roku został oddany do użytkowania budynek przy ul. Wróblewskiego 16 B, którego lokale zostaną wykorzystane dla dotychczasowych najemców lokali substandardowych.*

(akta kontroli tom II, str. 21-24)

W latach 2019 – 2021 Zarządca nie występował do Miasta o dodatkowe środki na realizację zadań związanych z utrzymaniem budynków z mieszkaniami substandardowymi.

*Burmistrz wyjaśnił, że Zarządca nie występował o dodatkowe środki na realizację zadań związanych z utrzymaniem budynków z mieszkaniami substandardowymi, ale w przypadku powzięcia informacji o konieczności dokonania naprawy czy remontu niezwłocznie zlecałszy dokonanie naprawy czy remonty – przykładem tego jest dokonanie wymiany dwóch pieców w budynku przy ul. Rybackiej 40, jednego pieca w 2020 r. w budynku przy ul. Siemieńskiego 1. Natomiast w 2021 r. wykonano instalację wodno-kanalizacyjną w mieszkaniu przy ul. Pełkińskiej 4/3 oraz wykonano podejście pod toaletę w lokalu przy ul. Pełkińskiej 4/4.*

(akta kontroli tom II, str. 21-24)

W okresie objętym kontrolą, JPK w ramach zadań wynikających z zawartych z Miastem umów na zarządzanie i administrowanie zasobem mieszkaniowym Gminy, dokonało drobnych napraw i konserwacji substancji mieszkaniowej, tj.:

- w 2019 r.- na kwotę 213,6 tys. zł, w tym 27,7 tys. zł w mieszkaniach o warunkach substandardowych;

- w 2020 r. – na kwotę 132,1 tys. zł, w tym 12,5 tys. zł w mieszkaniach o warunkach substandardowych;

- w 2021 r. – na kwotę 158,4 tys. zł, w tym 15,6 tys. zł w mieszkaniach o warunkach substandardowych.

Kwoty te wynikały z przedstawianych Miastu kwartalnych zestawień prac konserwacyjnych wykonanych w budynkach, w tym z mieszkaniami o warunkach substandardowych.

(akta kontroli tom I, str. 187-208, 294-309, 397-414, tom II, str. 205-207)

### 2.3.

W dokumentach planistyczno-strategicznych Miasta nie było wyszczególnionych działań (zadań) dotyczących budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych. W związku z powyższym Miasto w latach 2019 – 2021 nie realizowało takich zadań.

Strategia Rozwoju Miasta na lata 2016-2020 nie zawierała (w celach priorytetowych i szczegółowych) działań na rzecz poprawy stanu technicznego budynków wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Gminy, w tym budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych. W ramach celu priorytetowego „Atrakcyjne środowisko przyrodnicze Miasta oraz przyjazna przestrzeń miejska” określono cel szczegółowy „Kompleksowa modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej i budynków mieszkalnych”.

Jedynym działaniem w tym zakresie w ramach gospodarowania zasobem mieszkaniowym Gminy była wymiana stolarki okiennej w lokalach mieszkalnych należących do Gminy, w tym: w 2020 r. na kwotę 37,2 tys. zł (23 szt.) oraz w 2021 r. na kwotę 33,9 tys. zł (18 szt.). Działania te nie dotyczyły mieszkań substandardowych.

Ponadto, w latach 2020 – 2021 w ramach celu priorytetowego „rozwój budownictwa społecznego, komunalnego i czynszowego” zrealizowano projekt, przedmiotem którego była budowa budynku mieszkalnego wielorodzinnego przy ul. Wróblewskiego 16b, w wyniku którego powstało 15 lokali mieszkalnych. Budowa tego budynku odbyła się przy udziale środków własnych (65%) i środków Banku Gospodarstwa Krajowego (35%). Koszt realizacji przedsięwzięcia wyniósł 3.476 tys. zł. Inwestycję zakończono w listopadzie 2021 r. W budynku nie było lokali substandardowych.

(akta kontroli tom II, str. 211-217)

Wieloletni Program zakładał m.in. stopniowe zmniejszanie się zasobu mieszkaniowego Gminy (sprzedaż lokali), przekwalifikowanie lokali komunalnych o niskim standardzie, wyłączenie z użytkowania budynków ze względu na ich zły stan techniczny oraz stopniowy wzrost stawek czynszu. W Programie zakładano nieznaczny wzrost liczby mieszkań socjalnych, poprzez: przekwalifikowanie lokali mieszkalnych, adaptację pomieszczeń w budynkach komunalnych (strychów, pralni itp.) oraz nowe budownictwo komunalne.

W latach 2019 – 2021 nie było sprzedaży lokali mieszkalnych, w związku z tym wielkość zasobu nie uległa zmniejszeniu. Wielkość zasobu uległa niewielkiemu zwiększeniu w wyniku pozyskania przez Gminę (w drodze zamiany) dwóch budynków wolnostojących przy ul. Zamkowej 3a i 3b (2 lokale) oraz zakończenia w 2021 r. budowy budynku mieszkalnego przy ul. Wróblewskiego 16b (15 lokali), nie były to

budynki z lokalami o warunkach substandardowych. W okresie objętym kontrolą, nie doszło: do przekwalifikowania lokali komunalnych o niskim standardzie, zwrotu budynków o nieuregulowanym stanie prawnym oraz wyłączenia budynków z użytkowania m.in. ze względu na zły stan techniczny.

Zgodnie z Programem od 2016 r. stawki czynszu ulegały zwiększeniu<sup>25</sup>, tj.: za lokale mieszkalne z kwoty 2,60 zł/m<sup>2</sup> do kwoty 3,65 zł/m<sup>2</sup>, za lokale socjalne z kwoty 0,91 zł/m<sup>2</sup> do kwoty 1,28 zł/m<sup>2</sup>.

W okresie objętym kontrolą, Miasto nie realizowało innych zadań, które w dokumentach planistyczno-strategicznych Gminy opisane były w sposób ogólny.

Burmistrz wyjaśnił, m.in., że *Środki finansowe Gminy przewidziane na realizację zadań związanych z zarządzaniem i administrowaniem zasobem mieszkaniowym Gminy, w tym lokali o warunkach substandardowych, zapewniły w pełni pokrycie wydatków związanych z czynnościami wykonawcy usługi w zakresie mającym na celu utrzymanie zasobu w stanie niepogorszonym, na poziomie zapewniającym bezpieczeństwo ludzi i mienia, a biorąc pod uwagę fakt, iż zgodnie z zapisami rzeczonoego programu priorytetowym celem będzie w pierwszej kolejności usuwanie stanów awaryjnych zagrażających życiu i bezpieczeństwu mieszkańców, ich mienia oraz konstrukcji technicznej budynku, a w dalszej kolejności działania podnoszące standard zamieszkania (modernizacja budynków) można przyjąć, że efekty działań Gminy w tym zakresie były zadowalające.*

(akta kontroli tom II str. 59-79, 214-217)

#### 2.4.

W latach 2019 – 2021 Gmina nie podejmowała działań w celu pozyskania środków ze źródeł zewnętrznych na realizację zadań w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych, w tym nie składała wniosków na realizację zadań (projektów) dofinansowanych środkami z Unii Europejskiej czy budżetu państwa.

Budynki komunalne z mieszkaniami o warunkach substandardowych nie były ujęte do rewitalizacji w Programie Rewitalizacji.

Burmistrz wyjaśnił, m.in. że *brak działań Gminy ukierunkowanych na pozyskiwanie środków ze źródeł zewnętrznych na poprawę stanu technicznego lokali o warunkach substandardowych w okresie objętym kontrolą wynika zarówno z kształtu i wielkości zasobu mieszkaniowego Gminy, w którym budynki z lokalami o warunkach substandardowych stanowią zdecydowaną, niewyodrębnioną w fazie planowania kosztów ich utrzymania, mniejszość, jak i warunków uczestnictwa w programach dofinansowania działań Gminy w tym zakresie, które w każdym wypadku ubiegania się o wsparcie finansowe np. w ramach Funduszu Dopląt (Narodowy Program Mieszkaniowy) lub premii remontowej nakładają na wnioskodawcę obowiązek zabezpieczenia własnych środków finansowych, co z kolei, w sytuacji zaangażowania ograniczonej ilości środków finansowych przeznaczonych na pokrycie kosztów bieżącego utrzymania w niepogorszonym stanie technicznym całego zasobu mieszkaniowego Gminy, mogłoby skutkować trudnościami w realizacji tych działań.*

(akta kontroli tom II, str. 211-212, 213, 218-219)

W latach 2019 – 2021 Miasto zrealizowało ze środków własnych w budynkach komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych trzy zadania na łączną kwotę 49,9 tys. zł, co opisano w pkt. 2.2. niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli tom II, str. 152-180, 213)

<sup>25</sup> Zarządzeniem Burmistrza Nr 484/2019 z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek czynszu za 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

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

1. W latach 2020 – 2021 Miasto nie posiadało uchwalonego przez Radę Miasta wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy. Poprzedni Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy na lata 2014 – 2019, przyjęty uchwałą Rady Miasta w 2014 r., obowiązywał do końca 2019 r.

Zgodnie z treścią art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>26</sup>, rada gminy uchwała wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat.

Burmistrz wyjaśnił, że *obecnie trwają prace nad opracowaniem nowego projektu wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy, który będzie zawierał wszystkie wymagane przepisami zapisy zawarte w art. 21 ustawy. Niemniej jednak projekt ten nie został przedłożony pod obrady Rady, z uwagi na konieczność dostosowania przepisów do aktualnej sytuacji mieszkaniowej. Zamierzeniem naszym jest opracowanie programu, który będzie miał przełożenie w budżecie. Ponadto od roku 2019 był to czas pandemii, lockdownu, utrudnieniami związanymi z sytuacją pandemiczną. Mimo tych utrudnień Gmina na bieżąco realizowała zadania związane z utrzymaniem zasobu mieszkaniowego.*

(akta kontroli tom II, str. 59-80)

2. W latach 2019 – 2021 w Gminie nie zabezpieczono w odpowiedniej wysokości środków finansowych na wykonanie zadań remontowo-budowlanych w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych, przedstawionych przez Zarządcę w planach rzeczowo-finansowych na lata 2019 – 2021, które wynikały m.in. z obowiązkowych kontroli stanu technicznego tych budynków, przeprowadzonych na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. ustawy *Prawo budowlane*<sup>27</sup>.

W latach 2019 – 2021 Miasto przeznaczyło na wykonanie remontów i modernizacji budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych kwotę 49,9 tys. zł, co zabezpieczało pokrycie od 1,5% do 6,5% zgłoszonych przez Zarządcę potrzeb. Skutkowało to m.in. brakiem realizacji większości zadań wynikających z przedstawionych przez Zarządcę planów rzeczowo-finansowych i uniemożliwiało utrzymanie tych budynków w należytym stanie technicznym i estetycznym.

Zgodnie z art. 61, w związku z art. 5 ust. 2 ustawy *Prawo budowlane*, obowiązkiem właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego jest utrzymywać i użytkować obiekt budowlany w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należytym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej.

W ocenie NIK, obowiązkiem Gminy było zabezpieczenie środków finansowych na realizację przedstawionych przez Zarządcę planów rzeczowo-finansowych robót na lata 2019 – 2021. Brak działań Gminy w tym zakresie prowadził do systematycznego pogarszania się stanu technicznego i estetycznego budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych oraz obniżał ich właściwości użytkowe.

Burmistrz wyjaśnił, m.in. że *zgłoszone przez Zarządcę w latach 2019-2021 zadania remontowo-budowlane nie zostały wykonane ze względu na ograniczoną ilość środków finansowych, wynikającą z realnych możliwości Gminy w zakresie bieżącej*

<sup>26</sup> Dz. U. z 2022 r., poz. 172.

<sup>27</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.



*realizacji potrzeb remontowych zgłaszanych przez najemców wszystkich lokali komunalnych, w tym w szczególności tych, które ze względu na specyfikę wnioskowanych prac wymagają znacznego zaangażowania środków budżetowych, oraz hierarchię potrzeb prac remontowych na całym zasobie mieszkaniowym Gminy. Środki na zadania związane z gospodarowaniem i utrzymaniem budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych zapewniały realizację zadań związanych z bieżącym utrzymaniem i eksploatacją, ale nie były wystarczające na przeprowadzenie remontów. Niemniej jednak Gmina planuje dostosowanie lokali do potrzeb zgodnie z obowiązującymi przepisami, czego dowodem jest, iż w roku bieżącym gruntowny remont przewidziany jest w 11 lokalach, do których zamierzamy przekwaterować lokatorów z mieszkań o warunkach substandardowych. Ponadto końcem 2021 roku został oddany do użytkowania budynek przy ul. Wróblewskiego 16 B, którego lokale zostaną wykorzystane dla dotychczasowych najemców lokali substandardowych.*

(akta kontroli tom II, str. 21-24)

#### **OCENA CZĄSTKOWA**

W ocenie NIK przyjęte rozwiązania w zakresie planowania, finansowania i realizacji działań nie zapewniały prawidłowego gospodarowania zasobem budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych.

Miasto nie posiadało aktualnego wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, co utrudniało działania związane z gospodarowaniem i utrzymaniem budynków komunalnych.

W obowiązujących dokumentach planistyczno-strategicznych Gminy nie wskazano konkretnych zadań w tym zakresie, a zadania w zakresie termomodernizacji budynków, wynikające z tych dokumentów, realizowane były w niewielkim stopniu z uwagi na ograniczone środki finansowe w budżecie Gminy.

Zaplanowane i wydatkowane w latach 2019 – 2021 środki na zadania związane z utrzymaniem budynków stanowiących mieszkaniowy zasób Miasta, w tym z mieszkaniami o warunkach substandardowych, nie były adekwatne do występujących potrzeb. Środki przekazane JPK na zarządzanie i administrowanie zasobem budynków komunalnych, w tym mieszkaniami o warunkach substandardowych Gminy wynoszące w 2019 r. – 1.450 tys. zł, w 2020 r. – 1.250 tys. zł i w 2021 r. – 1.250 tys. zł pokrywały koszty całego zarządu oraz drobnych napraw i konserwacji. Na wykonanie remontów i modernizacji budynków z mieszkaniami substandardowymi Miasto przeznaczyło: w 2019 r. – 8 tys. zł, w 2020 r. – 33,9 tys. zł i w 2021 r. – 8 tys. zł., co stanowiło odpowiednio: 1,5%, 6,5% i 1,6% potrzeb remontowych zgłoszonych przez Zarządcę. Nie wystarczały m.in. na realizację pozostałych potrzeb remontowych i zaleceń z przeprowadzonych kontroli okresowych.

Nie podejmowano również działań w celu pozyskania środków ze źródeł zewnętrznych na realizację zadań w budynkach komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych. W związku z tym Miasto nie realizowało większości potrzeb wynikających z planów rzeczowo-finansowych remontów i robót budowlanych zgłoszonych przez Zarządcę oraz zaleceń z przeprowadzonych okresowych kontroli stanu technicznego budynków. Sytuacja taka skutkowałą pogorszeniem się stanu technicznego tych budynków.

## IV. 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. Podjęcie działań w celu sprawowania skutecznego nadzoru na działalnością JPK w zakresie powierzonych zadań związanych z gospodarowaniem budynkami komunalnymi, w tym z mieszkaniami o warunkach substandardowych.
  2. Podjęcie działań w celu przyjęcia przez Radę Miasta aktualnego wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy.
  3. Zapewnienie realizacji zaleceń z kontroli okresowych stanu technicznego budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych.

## 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 Rzeszowie. 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  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni 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.

Rzeszów, dnia 4/08/2022 r.

Kontroler  
Krzysztof Pakuła  
Główny specjalista kontroli  
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Rzeszowie  
Dyrektor  
Wiesław Motyka

/-/

/-/