



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.008.06.2022

Pani
Adrianna Mierzejewska
Wójt Gminy Nowa Ruda
Urząd Gminy Nowa Ruda
ul. Niepodległości 2
57-400 Nowa Ruda

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50
lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Nowa Ruda ¹ , ul. Niepodległości 2, 57-400 Nowa Ruda.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adrianna Mierzejewska – Wójt Gminy ² od dnia 4 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Rozwiązania organizacyjne w zakresie realizacji zadań dotyczących budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych³.2. Realizacja obowiązków w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i polepszenia stanu technicznego budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych.3. Planowanie, finansowanie i realizacja działań związanych z gospodarowaniem i utrzymaniem budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021. Badaniami kontrolnymi były objęte również działania i zdarzenia, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Anna Łuczak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/77/2022 z 5 kwietnia 2022 r.

(akta kontroli: t. I str. 1-4)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Wójt.

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

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

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

2) kategoria druga wyodrębniona ze względu na niedostateczne wyposażenie mieszkania w instalacje – obejmuje mieszkania bez ustępu, ale z wodociągiem oraz mieszkania bez ustępu i bez wodociągu, znajdujące się w budynkach niezaliczonych do pierwszej kategorii,

3) kategoria trzecia wyodrębniona została ze względu na nadmierne zaludnienie – obejmuje mieszkania, w których na 1 pokój przypadało 3 i więcej osób, niezaliczone do kategorii pierwszej i drugiej.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Podejmowane przez Urząd działania na rzecz gospodarowania zasobem obejmującym budynki komunalne z mieszkaniami o warunkach substandardowych nie zapewniły pełnej realizacji zadań zmierzających do ich utrzymania we właściwym stanie technicznym i estetycznym. Standard tych budynków nie uległ poprawie, a wynikało to w szczególności z ograniczonych środków finansowych Gminy Nowa Ruda.

Gmina Nowa Ruda założyła w kontrowanym okresie optymalizację wykorzystania mieszkaniowego zasobu komunalnego, poprawę jego stanu technicznego, a także sprzedaż lokali na rzecz mieszkańców. Niemniej, przyjęte i funkcjonujące w Urzędzie rozwiązania organizacyjne w praktyce nie sprzyjały zapewnieniu w pełni realizacji wszystkich zadań wymaganych w odniesieniu do gospodarowania budynkami, w tym z mieszkaniami o warunkach substandardowych.

Realizowane przez Urząd działania nie skutkowały poprawą stanu technicznego budynków, a podejmowane czynności zmierzały przede wszystkim do utrzymania ich w stanie niepogorszonym. Także wykonując obowiązki właściciela budynków, nie ustrzeżono się nieprawidłowości, które polegały na: [1] nieprzeprowadzeniu w 2019 r. obowiązkowych kontroli rocznych dla 20 z 23 budynków poddanych kontroli, [2] nieprzeprowadzeniu obowiązkowej kontroli pięcioletniej dla dwóch z 23 budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych, [3] nieprzeprowadzeniu w pełnym zakresie kontroli rocznych i pięcioletnich, o których mowa w art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶, dla odpowiednio 20 i 22 budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych, oraz przeprowadzeniu ich poza porą wiosenną⁷, [4] prowadzeniu ksiąg obiektu budowlanego w sposób nierzetelny, jak również [5] sprawowaniu nadzoru nad realizacją zadań związanych z mieszkaniami o warunkach substandardowych w sposób nieskuteczny. Przyczyną powyższego był niewątpliwie fakt niekorzystania przez Urząd z uprawnień określonych w umowie o zarządzanie zasobem komunalnym Gminy Nowa Ruda⁸, zawartej z Noworudzkim Towarzystwem Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. w Nowej Rudzie⁹, oraz nieskuteczny nadzór nad tym obszarem działalności Urzędu.

W okresie objętym kontrolą Urząd przeprowadził prace remontowe w dziewięciu z 23 budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych, niemniej zakres wykonanych prac nie wynikał z zaleceń sformułowanych w protokołach z kontroli rocznych i pięcioletnich, o których mowa w art. 62 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Przyczyną tego stanu był zarówno brak kompleksowego planu robót remontowych, o którym mowa w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych, jak i niewystarczająca wysokość środków na powyższą działalność. W latach 2019-2021 łączna wysokość wpływów z tytułu opłat czynszowych od mieszkań o warunkach substandardowych wyniosła 297,6 tys. zł, natomiast zadłużenie z tego tytułu osiągnęło poziom 968,1 tys. zł. Z uwagi na brak kompleksowego planu remontów Urząd nie posiadał pełnej wiedzy o faktycznych potrzebach finansowych w tym zakresie.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm. Dalej: ustawa Prawo budowlane.

⁷ Było to niezgodne z § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych (Dz. U. Nr 74 poz. 836, ze zm.). Dalej: rozporządzenie w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych.

⁸ Umowa nr GMK.7131.1.2013 o zarządzanie zasobem komunalnym Gminy Nowa Ruda, zawarta w dniu 7 marca 2013 r. Dalej: umowa o zarządzanie zasobem komunalnym.

⁹ Dalej: NTBS Sp. z o.o.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą Referatowi Administracji Mieszkaniowej i Budownictwa Urzędu¹¹ powierzono: [1] zarządzanie budynkami stanowiącymi własność Gminy Nowa Ruda, [2] zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych mieszkańców, [3] utrzymanie należytego stanu technicznego budynków i obiektów stanowiących mienie Gminy Nowa Ruda, [4] przygotowanie oraz prowadzenie inwestycji w zakresie dotyczącym budynków i obiektów, a także [5] zlecenie wycen nieruchomości. W zakresach czynności pracowników Referatu wskazano m.in. na koordynowanie inwestycji i remontów (w tym opracowanie niezbędnej dokumentacji i prowadzenie postępowań), analizę stanu technicznego i przygotowanie projektów planów remontowo-inwestycyjnych, zawieranie, nadzorowanie i rozwiązywanie umów najmu lokali, prowadzenie bazy lokali komunalnych, dokonywanie przypisów i odpisów należności czynszowych, koordynację zagadnień związanych ze stanem technicznym lokali, a także dokonywanie rozliczeń najemców za media.

Obowiązek prowadzenia ksiąg obiektu budowlanego, wynikający z art. 64 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, przypisano w latach 2019-2021 zarówno do zadań podinspektora ds. budownictwa ogólnego w Referacie, jak i do obowiązków NTBS Sp. z o.o. (dla budynków stanowiących własność Gminy Nowa Ruda). Natomiast od 2022 r. referent ds. budownictwa ogólnego zobowiązany był do nadzorowania spraw związanych z prowadzeniem ksiąg obiektu budowlanego. Podpisana z NTBS Sp. z o.o. umowa o zarządzanie nałożyła na spółkę szereg obowiązków, w tym:

- a) w § 4: [1] utrzymanie w należyłym stanie sanitarno-porządkowym budynków i ich otoczenia oraz pomieszczeń przeznaczonych do wspólnego użytku, [2] zlecenie w imieniu Gminy Nowa Ruda przeglądów technicznych budynków, lokali, instalacji i urządzeń stanowiących wyposażenie techniczne, zgodnie z wymogami prawa, m.in. przeglądów kominiarskich, przeglądów instalacji elektrycznej i odgromowej,
- b) w § 6 – prowadzenie ksiąg obiektu budowlanego.

Wójt wskazała, że odstąpiono od realizacji obowiązków określonych w § 4 umowy o zarządzanie, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto Referat Gospodarki Nieruchomościami i Geodezji zlecał do wykonania opracowania geodezyjno-kartograficzne, a Referat Rachunkowości Budżetowej i Dochodów odpowiedzialny był za ewidencjonowanie i windykację należności z tytułu m.in. najmu i dzierżawy nieruchomości. Gmina Nowa Ruda podpisała z podmiotem zewnętrznym umowę na prowadzenie działań windykacyjnych.

1.2. Obsada kadrowa Referatu wyniosła sześć etatów w 2019 r.¹², a w latach 2020-2021 w wyniku zmian organizacyjnych w Urzędzie - po pięć etatów. W 2022 r. obsada kadrowa Referatu zmniejszyła się do czterech etatów, a w trakcie trwania kontroli prowadzonej przez NIK do trzech etatów. Wójt wskazała, że próby pozyskania pracownika nie powiodły się, niemniej obsada kadrowa jest wystarczająca do realizacji zadań.

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

¹¹ Dalej: Referat. Pierwotnie Referat Gospodarowania Mieniem Komunalnym - zarządzenie nr 724/17 Wójta Gminy Nowa Ruda z 13 listopada 2017 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Nowa Ruda (dalej: regulamin organizacyjny z 2017 r.).

¹² Od 2 grudnia 2019 r. zatrudniono pracownika na stanowisku pomocy administracyjnej.

(akta kontroli: t. I str. 6-105, 118, 121, 168-181; t. V str. 1-3, 55-61)

Ponadto w 2013 r. Gmina Nowa Ruda, poza wyżej wspomnianą umową o zarządzanie, zawarła z NTBS Sp. z o.o. umowę o administrowanie lokalami komunalnymi we wspólnotach mieszkaniowych z udziałem Gminy Nowa Ruda. Podpisane umowy zapewniały Urzędowi możliwość dokonywania kontroli realizacji postanowień umownych, a także nakładały na NTBS Sp. z o.o. obowiązek informowania Urzędu m.in. o istotnych naruszeniach zasad wynajmu lokali, o lokalach będących przedmiotem przetargu czy też zgłaszania do Urzędu szkód górniczych. Nie wskazano przy tym formy realizacji powyższych obowiązków, ani nie zobowiązano NTBS Sp. z o.o. do składania sprawozdań/informacji o wynikach realizacji tych zadań.

(akta kontroli: t. I str. 168-181; t. II str. 133-140, 172-188)

Pracę Referatu nadzorował Kierownik, a bezpośredni nadzór nad tą komórką organizacyjną Urzędu sprawowała Wójt. W ramach nadzoru nad Referatem w latach 2019-2021 zaplanowano dwie kontrole wewnętrzne, w tym w 2020 r. w zakresie prowadzenia rejestru umów o najem lokali komunalnych za lata 2019-2020¹³, a w 2021 r. w zakresie prowadzenia dokumentacji związanej z rozpatrywaniem wniosków o umorzenie lub rozłożenie na raty zaległości czynszowych¹⁴. Tematyka planowania środków na realizację zadań Referatu była również przedmiotem audytu wewnętrznego, o czym szerzej w opisie stanu faktycznego w obszarze 2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Wójt wskazała, że nadzór nad Referatem odbywał się również w formie narad i bezpośrednich rozmów z Kierownikiem Referatu.

W latach 2019-2020 Urząd nie identyfikował żadnych ryzyk związanych z zakresem zadań przypisanych Referatowi. Analizę ryzyk przeprowadzono w 2021 r. Zidentyfikowane ryzyka w obszarze gospodarowania zasobem mieszkaniowym Gminy Nowa Ruda dotyczyły braku możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych spowodowanych nieodpowiednią ilością zasobów, braku narzędzi informatycznych i wystarczającego zasobu kadrowego powodującego brak poprawy ściągłości należności czynszowych.

(akta kontroli: t. I str. 26-105; t. II str. 62-63)

Według stanu na 1 stycznia 2019 r. własnością Gminy Nowa Ruda było 67 budynków komunalnych z 357 mieszkańami, a na koniec 2019 r. i 2020 r.¹⁵ była ona właścicielem 64 budynków komunalnych z łącznie 350 mieszkańami. W 2021 r. liczba budynków i mieszkań komunalnych zmniejszyła się odpowiednio do 63 i 345. Warunki substandardowe zidentyfikowano w 23 budynkach, tj. w 36,5% wszystkich budynków komunalnych będących własnością Gminy Nowa Ruda¹⁶. Do kategorii pierwszej i trzeciej budynków z mieszkańami o warunkach substandardowych zaliczono po trzy budynki komunalne, a do kategorii drugiej 17 budynków. Liczba mieszkań o warunkach substandardowych wyniosła łącznie 66, tj. 46,5% spośród w sumie 142 mieszkań w 23 budynkach. Do kategorii pierwszej i trzeciej zaliczono po trzy mieszkania, a do kategorii drugiej pozostałe 60 mieszkań.

Zmniejszenie liczby budynków i mieszkań stanowiących własność Gminy Nowa Ruda wynikało ze sprzedaży lokali na rzecz lokatorów. W budynkach w których sprzedano mieszkania powstały wspólnoty mieszkaniowe. Jak wynikało z raportów o stanie Gminy Nowa Ruda, w latach 2019-2021 była ona także członkiem wspólnot mieszkaniowych w 132 budynkach.

¹³ https://www.bip.gmina.nowaruda.pl/?cid=126&bip_id=6651 – dostęp: 24 maja 2022 r.

¹⁴ https://www.bip.gmina.nowaruda.pl/?cid=126&bip_id=8250 – dostęp: 24 maja 2022 r.

¹⁵ Według stanu na 31 grudnia.

¹⁶ https://www.bip.gmina.nowaruda.pl/?cid=215&bip_id=8542 – dostęp: 23 maja 2022 r.

Budynki z mieszkaniami o warunkach substandardowych, wybudowane przed rokiem 1949 stanowiły niemal 100% tego zasobu (22 z 23 budynków). Jeden budynek wchodzący w skład zasobu mieszkaniowego Gminy Nowa Ruda wybudowano w 1870 r., jeden w 1875 r., trzy w 1900 r., po jednym w 1901 r., 1902 r., 1906 r. i 1909 r., sześć w 1910 r., dwa w 1913 r., oraz po jednym w 1915 r., 1916 r., 1920 r., 1922 r. i 1923 r. Urząd nie posiadał danych o roku budowy w przypadku jednego z budynków¹⁷. Stan techniczny 18 z 23 budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych był „średni”, trzech budynków „liczy”, a po jednym budynku „dobry” i „zadowolający”¹⁸. W budynkach będących własnością Gminy Nowa Ruda nie było instalacji grzewczych, tj. zarówno ogrzewania lokalnego (kotłownia), jak i centralnego. Budynki te nie były także wyposażone w instalację gazową.

Referat prowadził ewidencję obiektów budowlanych, w której uwidoczniono wszystkie budynki będące własnością Gminy Nowa Ruda wraz ze wskazaniem liczby lokali mieszkalnych w tych budynkach.

Pracownicy Referatu nie posiadali uprawnień wskazanych w art. 62 ust. 4-6 ustawy Prawo budowlane, niezbędnych do prowadzenia kontroli okresowych stanu technicznego budynków, o których mowa w ust. 1 przywołanego przepisu.

(akta kontroli: t. I str. 26-105, 107-119, 122, 198-203, 242-243; t. II str. 224)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) Urząd sprawował nadzór nad wykonywaniem przez NTBS Sp. z o.o. umowy o zarządzanie zasobem komunalnym w sposób nieskuteczny. W konsekwencji w latach 2019-2021 żadna z poniższych czynności nie została przez NTBS Sp. z o.o. zrealizowana: (a) zlecenie w imieniu Gminy Nowa Ruda przeglądów technicznych budynków, lokali, instalacji i urządzeń stanowiących (zgodnie z wymogami prawa) ich wyposażenie techniczne, tj. m.in. przeglądów kominiarskich, przeglądów instalacji elektrycznej i odgromowej, (b) sukcesywne opomiarowanie zużycia wody, (c) przeprowadzanie remontów i wymiany instalacji wodociągowej, (d) zapewnienie właściwego technicznego utrzymania budynków i urządzeń z zachowaniem wymogów prawa budowlanego oraz niezbędnych inwestycji, (e) prowadzenie ksiąg obiektu budowlanego.

Wójt wyjaśniła, że zapisy umowy o zarządzanie zasobem komunalnym, podpisanej przez poprzedniego Wójta, „właściwe są tylko z nazwy”. Zarządzanie polega bowiem na podejmowaniu decyzji mających na celu racjonalne gospodarowanie nieruchomością, w szczególności na: właściwej gospodarce ekonomiczno-finansowej, zapewnieniu bezpieczeństwa użytkowania i właściwej eksploatacji, bieżącym administrowaniu, utrzymaniu w stanie niepogorszonym oraz uzasadnionym inwestowaniu. Jak wyjaśniła Wójt, z jednej strony § 4 umowy o zarządzanie zasobem komunalnym zobowiązuje NTBS Sp. z o.o. do określonych działań, a z drugiej strony wskazuje zaliczkę na eksploatację i remonty zasobów, od której wypłacania Urząd odstąpił. Dalej Wójt wyjaśniła, że od dłuższego czasu trwają rozmowy w sprawie zmiany tej umowy, która nie reguluje także kwestii zasad i formy przedkładania danych do weryfikacji. Dodała, że w dniu 8 kwietnia 2022 r. Urząd przejął

¹⁷ Krajanów 64.

¹⁸ W Urzędzie przyjęto następujące kryteria oceny stanu technicznego budynków:

- a) dobry – zużycie poniżej 15%; elementy budynku nie wykazują zużycia i uszkodzeń;
- b) zadowolający – zużycie 16-30%; elementy nie wykazują obniżenia parametrów w zakresie ich funkcji; zalecana jest konserwacja;
- c) średni – zużycie 31-45%; elementy wykazują obniżenie parametrów w zakresie ich funkcji; zalecany jest remont lub wymiana elementu;
- d) lichy – zużycie 46-60%; elementy wykazują znaczne obniżenie parametrów w zakresie ich funkcji; zalecany jest remont generalny lub wymiana elementu;
- e) zużycie – powyżej 60%; elementy całkowicie utraciły swoją funkcję, zagrażają życiu lub zdrowiu użytkowników lub zagrożone jest bezpieczeństwo konstrukcji obiektu.

protokolarnie książki obiektu budowlanego celem weryfikacji poprawności ich prowadzenia. Ponadto Wójt wyjaśniła, że Urząd na bieżąco współpracuje z NTBS Sp. z o.o. poprzez częsty kontakt telefoniczny i osobisty, zlecenie czynności do wykonania oraz wspólne przeprowadzanie wizji lokalnych w budynkach komunalnych.

(akta kontroli: t. I str. 168-181; t. II str. 45-48, 68-70, 91-99; t. V str. 1-3, 55-68)

NIK wskazuje, że umowa o zarządzanie zasobem komunalnym obowiązuje w niezmienionym kształcie od 2013 r. Gmina Nowa Ruda nie podpisała do niej żadnego aneksu. Urząd nie żądał przedkładania dokumentacji potwierdzającej sposób realizacji obowiązków umownych i nie kontrolował NTBS Sp. z o.o. w tym zakresie.

2) W Urzędzie nie zapewniono skutecznego nadzoru nad realizacją zadań związanych z gospodarowaniem budynkami komunalnymi z mieszkaniami o warunkach substandardowych, co było działaniem nierzetelnym. Pomimo wydzielenia w strukturze organizacyjnej Urzędu komórki organizacyjnej zajmującej się m.in. zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych mieszkańców Gminy Nowa Ruda i utrzymaniem należytego stanu technicznego budynków komunalnych, w Urzędzie nie przeprowadzono merytorycznych kontroli wewnętrznych w zakresie prawidłowości realizacji zadań przypisanych Referatowi. Ponadto w Urzędzie w latach 2019-2020 nie identyfikowano ryzyk związanych z realizacją powyższych zadań.

Wójt wyjaśniła, że nadzór sprawowany był poprzez bezpośredni kontakt z Kierownikiem Referatu. Ponadto pracownicy mają możliwość korzystania ze szkoleń oraz pomocy prawnej Urzędu. Dalej Wójt wyjaśniła, że dostrzegając problemy z prawidłowym realizowaniem niektórych zadań w 2021 r. dokonano zmiany w planie audytu. Wójt wyjaśniła także, że mając na uwadze, że do Urzędu trafia dziennie kilkadziesiąt spraw, weryfikacja prawidłowości realizacji zadań przez pracowników Referatu oraz organizacja pracy komórki spoczywa na Kierowniku Referatu.

Kierownik Referatu wyjaśnił natomiast, że z uwagi na rozległy zakres zadań Referatu, piętrzenie się problemów, liczną korespondencję oraz częste wyjazdy „w teren” związane ze sprzedażą i podziałem nieruchomości, a także nadzór nad lokalami we wspólnotach mieszkaniowych, dokonano reorganizacji pracy Referatu (wydzielając z niego gospodarkę gruntami wraz ze zmniejszeniem składu osobowego). Przyczyniło się to do usprawnienia pracy oraz pozwoliło na usystematyzowanie procedur związanych z wydatkowaniem środków na roboty budowlane, a także wygospodarowaniem czasu na rozmowy z pracownikami. Kierownik wyjaśnił także, że sukcesywnie weryfikował sprawy wymagające pilnej realizacji i na bieżąco weryfikował pracę osób zatrudnionych w Referacie. Ponadto Kierownik wyjaśnił, że od dłuższego czasu Gmina Nowa Ruda boryka się z problemami dotyczącymi substancji mieszkaniowej. Zły stan budynków związany jest z jednej strony z brakiem wystarczających środków finansowych, a z drugiej strony z zadłużeniem najemców.

(akta kontroli: t. I str. 26-105, 168-181; t. II str. 62-63, 68-132; t. IV str. 1-3; t. V str. 3-4, 27, 69-72)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd przyjął rozwiązania organizacyjne umożliwiające realizację większości zadań w odniesieniu do mieszkaniowego zasobu Gminy Nowa Ruda. W strukturze organizacyjnej wyodrębniono Referat dedykowany sprawom mieszkaniowym, a także referaty odpowiedzialne za opracowania geodezyjno-kartograficzne oraz za windykację należności z tytułu zadłużenia lokali. Zadania Referatu doprecyzowano w zakresach czynności jego pracowników. Niemniej w praktyce, w związku z trudnościami w pozyskaniu pracowników (w tym z wykształceniem kierunkowym), a także brakiem zapewnienia skutecznego nadzoru nad Referatem oraz NTBS Sp. z o.o., rozwiązania te nie sprzyjały pełnej realizacji przedmiotowych zadań.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Książki obiektu budowlanego założone zostały dla 20 z 23 budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych. Pozostałe trzy budynki, jako budynki jednorodzinne, zostały wyłączone z obowiązku ich prowadzenia w związku z art. 64 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. Stosownie do wymogów § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego¹⁹, we wszystkich książkach obiektu budowlanego strony zostały ponumerowane i zabezpieczone w sposób uniemożliwiający ich usunięcie lub wymianę.

(akta kontroli: t. II str. 61; t. III str. 1-211)

W każdej z 20 rzeczonych książek wpisy obejmowały adres obiektu, a w pięciu również jego rodzaj. Ponadto książki obiektu budowlanego zawierały dane identyfikujące dokument stanowiący podstawę wpisu. W 17 z 20 książek obiektu budowlanego wpisy dokonywane były w dniu zaistnienia okoliczności uzasadniających dokonanie wpisu. Do żadnej z 20 książek obiektu budowlanego nie załączono protokołów: [1] przyjęcia budynku, [2] kontroli rocznych i pięcioletnich stanu technicznego, [3] kontroli przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych), oraz [4] z przeprowadzonych remontów. Nie uzupełniano także danych o zmianie zarządcy/właściciela budynku, a tylko do jednej książki dołączono plan sytuacyjny obiektu z zaznaczonymi granicami nieruchomości i usytuowaniem miejsc przyłączenia obiektu do sieci uzbrojenia terenu oraz armatury lub urządzeń przeznaczonych do odcięcia czynnika dostarczanego za pomocą tych sieci. W powyższych książkach nie odnotowywano także zaleceń za lata 2019-2021 wynikających z poprzednich protokołów kontroli, o których mowa w § 6 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie KOB²⁰, a także informacji o wykonaniu zaleceń.

(akta kontroli: t. II str. 64-67; t. III str. 1-211)

2.2. W latach 2020-2021 dla wszystkich 23 budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych²¹ Urząd przeprowadzał roczną kontrolę stanu technicznego budynku, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. Ponadto dla 21 spośród tych obiektów budowlanych²² wykonano także kontrolę pięcioletnią, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane. Budynki te nie były wyposażone w instalację sanitarną, kanalizacyjną i gazową w związku z czym Urząd nie był zobowiązany do przeprowadzania kontroli jej stanu technicznego.

Urząd nie zlecał przeprowadzenia kontroli stanu technicznego instalacji elektrycznych i piorunochronnych w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych. Natomiast wyniki kontroli przeprowadzonych na zlecenie NIK²³ przez Komendanta Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Kłodzku, wykazały nieprawidłowości w pięciu budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych, dotyczące zalegania przedmiotów palnych w częściach wspólnych budynków oraz braku

¹⁹ Dz. U. Nr 120, poz. 1134. Dalej: rozporządzenie w sprawie KOB.

²⁰ W rubryce dedykowanej do wskazania ustaleń wpisywano „zgodnie z protokołem”.

²¹ W tym dla trzech budynków jednorodzinnych, dla których taki obowiązek został wyłączony przepisami ustawy Prawo budowlane.

²² Budynek w Krajanowie 64 nie został w ogóle poddany kontroli pięcioletniej, natomiast budynek przy ul. Głównej 57 w Ludwikowicach Kłodzkich przechodził w 2018 r. termomodernizację. Urząd posiadał protokół odbioru technicznego dla tego budynku.

²³ Na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK.

wyłącznika przeciwpożarowego w jednym z tych budynków, a także zły stan instalacji elektrycznej. W trzech z pięciu kontrolowanych budynków instalacja elektryczna na korytarzu i w mieszkaniach uznana została za nienadającą się do eksploatacji. W jednym z pięciu budynków instalacja elektryczna w mieszkaniach, według przedstawicieli Straży Pożarnej, nadawała się do eksploatacji po usunięciu usterek, natomiast na korytarzu nie nadawała się do eksploatacji. Również w jednym budynku instalacja elektryczna, zarówno w mieszkaniach, jak i na korytarzu, uznana została za nadającą się do eksploatacji po usunięciu usterek.

Ostatnie kontrole pięcioletnie, których obowiązek przeprowadzenia wynikał z art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, przeprowadzono dla jednego budynku w 2016 r., dla jednego budynku w 2017 r. i dla 19 budynków w 2018 r. Dwa budynki z mieszkaniami o warunkach substandardowych nie zostały poddane kontroli pięcioletniej, ani w terminie wynikającym z poprzedniego protokołu kontroli, ani w okresie objętym niniejszą kontrolą. I tak, ostatnia kontrola pięcioletnia dla budynku w Ludwikowicach Kłodzkich przy ul. Głównej 57 została przeprowadzona w 2012 r. Gmina Nowa Ruda przeprowadziła remont tego budynku w 2018 r., tj. rok po okresie, w którym budynek powinien przejść kolejną obowiązkową kontrolę pięcioletnią. Natomiast w przypadku budynku w Krajanowie 64 Urząd nie dysponował żadnym protokołem z kontroli pięcioletniej tego obiektu.

Kontrole roczne przeprowadzone zostały 2 marca 2020 r. i 23 sierpnia 2021 r., a z 21 kontroli pięcioletnich - osiem przeprowadzono w porze wiosennej, tj. między 21 marca a 21 czerwca danego roku.

Przeprowadzone kontrole roczne nie objęły swoim zakresem oceny stanu technicznego instalacji służących ochronie środowiska, a kontrole pięcioletnie - oceny stanu technicznego instalacji elektrycznej i piorunochronnej w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uziemień instalacji i aparatów.

W wyniku oględzin przeprowadzonych przez NIK w dniach 10-11 maja 2022 r. w 10 budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych ustalono, że w ośmiu z nich²⁴ widoczne były ślady pęknięć na ścianach i sufitach klatek schodowych, w dziewięciu budynkach²⁵ stwierdzono ubytki w elewacji oraz obłuzowane dachówki lub ubytki w pokryciu dachowym. W częściach wspólnych budynków zalegały przedmioty, takie jak stare meble, walizki, czy sprzęt RTV. W sześciu budynkach²⁶ usytuowane poza bryłą budynku toalety były w złym stanie technicznym. W przypadku tych toalet stwierdzono uszkodzone podesty z posadowionymi deskami sedesowymi, zniszczone drzwi wejściowe oraz ubytki w dachach. Piwnice w sześciu²⁷ poddanych oględzinom budynkach były zawilgocone, a ich ściany i sufity popękane. Stolarka okienna i drzwiowa w tych budynkach również wymagała prac konserwacyjnych lub wymiany.

W latach 2019-2021 Gmina Nowa Ruda nie użytkowała na cele mieszkaniowe budynku o powierzchni zabudowy przekraczającej 2000 m² w związku z czym nie przeprowadzała kontroli okresowych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane.

(akta kontroli: t. I str. 198-203; t. II str. 1-44, 61, 64-69, 141-180; t. IV str. 4-285)

²⁴ Dwa budynki poddane oględzinom były budynkami jednorodzinny. W dniu oględzin budynku w Krajanowie 64 nie było lokatora, a w Dworzech 8 dokonano oględzin zewnętrznej części budynku. Kontroler NIK nie wchodził do mieszkania.

²⁵ Budynek w Ludwikowicach Kłodzkich ul. Główna 57 w 2018 r. przeszedł termomodernizację.

²⁶ W pozostałych czterech budynkach toalety były zamknięte i nie można było dokonać ich oględzin.

²⁷ W przypadku dwóch domów jednorodzinnych oraz budynków w Ludwikowicach Kłodzkich przy ul. Głównej 51 i 57 kontroler NIK nie dokonywał oględzin piwnic – brak dostępu do pomieszczeń w dniach przeprowadzania powyższych czynności.

W Urzędzie nie odnotowano okoliczności, które skutkowałyby koniecznością przeprowadzenia kontroli bezpiecznego użytkowania obiektu, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo budowlane.

(akta kontroli: t. II str. 61; t. V str. 28-29)

W Urzędzie nie stwierdzono przypadków dokonania nieuzasadnionych, względami technicznymi lub użytkowymi, ingerencji lub naruszeń skutkujących niespełnieniem warunków określonych w art. 5 ust. 2 ustawy Prawo budowlane.

(akta kontroli: t. II str. 61; t. V str. 28-29)

W latach 2019-2021 Urząd nie dokonywał przeglądów, o których mowa w § 10 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych, tj. pomieszczeń przeznaczonych do wspólnego użytkowania oraz elementów i urządzeń stanowiących wyposażenie budynku użytkowanych intensywnie lub narażonych na uszkodzenia.

(akta kontroli: t. I str. 120-167)

Osoby przeprowadzające kontrole roczne potwierdzały zapoznanie się z wynikami poprzedniej kontroli poprzez odnotowanie tego faktu w protokole. W przypadku kontroli pięcioletnich taki wpis nie został zamieszczony w protokole.

(akta kontroli: t. II str. 38-44, 64-67)

2.3. Kontrole okresowe przeprowadzone były przez osoby posiadające stosowne uprawnienia. Osoby te figurowały w rejestrze prowadzonym przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Kontrole przewodów kominowych prowadzone były przez pracowników Spółdzielni Kominarskiej.

W postępowaniach o wyłonienie wykonawcy kontroli rocznych i pięcioletnich oraz przeglądów kominarskich²⁸ Urząd nie żądał, na etapie składania ofert, przedłożenia dokumentacji potwierdzającej legitymowanie się stosownymi uprawnieniami. Weryfikacja następowała po otwarciu ofert, a przed podpisaniem umowy z wykonawcą.

(akta kontroli: t. II str. 64-67, 189-219; t. IV str. 1-3; t. V. str. 1-4)

2.4. Protokoły z przeprowadzonych kontroli rocznych, przyjęte przez Urząd, zawierały ocenę zewnętrznych warstw przegród zewnętrznych (tynki, okładziny), elementów ścian zewnętrznych (cokoły, opaski, schody zewnętrzne, zadaszenia, markizy, balkony, loggie, tarasy, atyki, facjaty, lukarny, filary, gzymsy, elementy mocowane do ścian), a także wykończenie wewnętrzne i pokrycie dachowe oraz stolarkę okienną i drzwiową. Ponadto Urząd dysponował protokołami z kontroli przewodów kominowych, z tym, że w protokołach wskazano jedynie adres budynku i liczbę przewodów, których stan techniczny podlegał ocenie, bez wskazywania konkretnych lokali, w których przewody się znajdowały.

Przyjęte przez Urząd protokoły z kontroli pięcioletnich zawierały ocenę stanu technicznego budynku zawierającą elementy oceny tożsame z protokołami z kontroli rocznych oraz ocenę stanu technicznego przewodów spalinowych, a także otoczenia budynku.

(akta kontroli: t. II str. 38-44, 64-67)

2.5. Urząd nie posiadał dokumentacji świadczącej o przeprowadzaniu przez organy zewnętrzne (właściwego Inspektora Nadzoru Budowlanego) kontroli w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych. W latach 2019-2021 Gmina Nowa Ruda, jak podała Wójt, nie otrzymała żadnej decyzji organu nadzoru

²⁸ Prowadzonych w oparciu o zarządzenie nr 117/16 Wójta Gminy Nowa Ruda z dnia 18 marca 2016 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych, do których nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 19 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

budowlanego w odniesieniu do budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych, których była właścicielem.

Urząd nie wykonał zaleceń sformułowanych w protokołach z kontroli rocznej każdego z 23 budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych oraz w protokołach z kontroli pięcioletniej każdego z 21 budynków poddanych takiej kontroli.

W latach 2019-2021 prace remontowe wykonano w dziewięciu z 23 budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych. Zgodnie z przedłożoną dokumentacją w siedmiu budynkach²⁹ przeprowadzono modernizację instalacji elektrycznej, w trzech³⁰ instalację wodną, w dwóch³¹ modernizację kominów, w jednym przeprowadzono termomodernizację pokrycia dachowego³² i w jednym modernizację toalety³³.

W protokołach kontroli rocznych i pięcioletnich nie stwierdzono zagrożenia dla zdrowia i życia mieszkańców w związku z czym Urząd nie był zobowiązany do zawiadomienia o takim fakcie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kłodzku.

(akta kontroli: t. I str. 118-167; t. II str. 64-132; t. V str. 34-47)

2.6. W latach 2019-2021 nie wystąpiły przypadki zmiany sposobu użytkowania budynku komunalnego lub jego części w zakresie określonym w art. 71 ust. 1 ustawy Prawo budowlane.

(akta kontroli: t. I str. 118-167, 198-311)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) W 2019 r. Urząd nie przeprowadził i nie wyegzekwował przeprowadzenia przez NTBS Sp. z o.o., przewidzianej w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, rocznej kontroli stanu technicznego w 20³⁴ z 23 budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych. Pozostałe trzy budynki były budynkami jednorodzinnymi i nie podlegały obowiązkowi przeprowadzenia kontroli rocznych.

Jak wyjaśniła Wójt, wynikało to z niedopatrzenia. W latach 2020-2021 kontrole takie zostały przeprowadzone.

(akta kontroli: t. II str. 45-48, 64-67, 70)

2) Urząd nie przeprowadził, wymaganej art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, pięcioletniej kontroli stanu technicznego dwóch³⁵ z 23 budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych.

Wójt wyjaśniła, że budynek Krajanów 64 jest budynkiem jednorodzinnym, jednolokalowym, który Gmina Nowa Ruda przejęła w 1975 r. w zamian za rentę. W związku z dużym zadłużeniem lokalu oraz problemami w jego spłacie, pomiędzy Urzędem a lokatorem trwał spór, który znalazł swój finał w sądzie. Lokator nie skorzystał także ze złożonej przez Urząd propozycji przeniesienia do innego mieszkania. Jak wyjaśniła Wójt powyższe okoliczności sprawiły, że odstąpiono od wykonania kontroli pięcioletniej, mając na względzie przejęcie lokalu, a następnie zaproponowanie najemcy lokalu zastępczego, a finalnie sprzedaż całej

²⁹ Ul. Fabryczna 27 Ludwikowice Kłodzkie, ul. Nadrzeczna 1/4 Ludwikowice Kłodzkie, ul. Piastowska 8 Ludwikowice Kłodzkie, ul. Polna 9 Ludwikowice Kłodzkie, ul. Główna 51 Ludwikowice Kłodzkie, ul. Główna 125 Ludwikowice Kłodzkie, oraz pod adresem Pniaki 13 Jugów.

³⁰ Ul. Fabryczna 27 Ludwikowice Kłodzkie, ul. Osiedle 14 Przygórze, ul. Polna 9 Ludwikowice Kłodzkie.

³¹ Ul. Nadrzeczna 1 Ludwikowice Kłodzkie i pod adresem Sokolec 3.

³² Ul. Polna 9 Ludwikowice Kłodzkie.

³³ Ul. Fabryczna 27 Ludwikowice Kłodzkie.

³⁴ Jugów: ul. Główna 56, ul. Grzybowska 16, ul. Świętojańska 4, ul. Pniaki 13. Ludwikowice Kłodzkie: ul. Fabryczna 27, ul. Główna 51, ul. Główna 57, ul. Główna 121, ul. Główna 125, ul. Główna 127, ul. Nadrzeczna 1, ul. Polna 9, ul. Piastowska 8. Przygórze Osiedle 14, Przygórze 225, Sokolec 3, Świerki 108 i 129, Włodowice 54, Wolibórz 3a.

³⁵ Pod adresem Krajanów 64 i przy ul. Głównej 57 w Ludwikowicach Kłodzkich.

nieruchomości. Wójt dodał, że w dniu 2 marca 2020 r., a następnie w dniu 23 sierpnia 2021 r. zostały zlecone kontrole roczne, które budynek przeszedł pozytywnie. Ponadto Wójt zadeklarowała, że po zakończonym okresie pandemii i eksmisji lokatora³⁶, najprawdopodobniej nieruchomość zostanie przeznaczona do sprzedaży. W przypadku drugiego budynku, tj. przy ul. Głównej 57 w Ludwikowicach Kłodzkich, Wójt wyjaśniła, że ostatnią kontrolę pięcioletnią przeszedł on w 2012 r., natomiast w 2018 r. przeprowadzono jego termomodernizację, co było powodem odstąpienia od kontroli pięcioletniej.

(akta kontroli: t. I str. 118-119, 121-122; t. II str. 64-67)

NIK wskazuje, że obowiązek dokonywania okresowej oceny stanu technicznego lokalu, tzw. kontroli pięcioletniej, wynikał wprost z przepisów ustawy Prawo budowlane. Powyższy przepis nie wprowadza wyjątków od tego obowiązku. Kontrola pięcioletnia obejmuje swoim zakresem więcej elementów poddanych ocenie, niż kontrola roczna.

3) W latach 2020-2021 Urząd nie przeprowadził w pełnym, wymaganym zakresie kontroli rocznych 20 budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych, a w latach 2012-2018 kontroli pięcioletnich 21 takich budynków.

W kontrolach rocznych nie dokonano oceny stanu technicznego instalacji służących ochronie środowiska. Obowiązek dokonania wspomnianej oceny został określony w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy Prawo budowlane, a przyjęte przez Urząd protokoły z kontroli rocznych nie zawierały informacji w tym zakresie. Kontrole pięcioletnie nie objęły swoim zakresem oceny stanu technicznego instalacji elektrycznej i piorunochronnej w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uziemień instalacji i aparatów, co było niezgodne z art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane.

Jak wyjaśniła Wójt, zlecając przeprowadzenie rocznych kontroli oceny stanu technicznego instalacji osobie do tego uprawnionej i zajmującej się tym zawodowo była przekonana, że sporządzony przez tę osobę protokół spełnia wymogi zgodności z ustawą Prawo budowlane.

(akta kontroli: t. II str. 45-48, 64-67, 70)

NIK wskazuje, że dokonywanie stosownych kontroli jest obowiązkiem właściciela budynków, a zlecenie ich przeprowadzenia podmiotom zewnętrznym nie zwalnia Urzędu z konieczności zapewnienia, aby przeprowadzone kontrole i sporządzone w związku z nimi protokoły były zgodne z prawem. Dodatkowo, przeprowadzone przez Komendę Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Kłodzku kontrole w pięciu budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych wykazały, że w trzech z nich instalacja elektryczna nie nadawała się do użytku, a w kolejnych dwóch należało usunąć usterki, aby instalacja mogła być użytkowana.

4) W latach 2020-2021 Urząd przyjął od wykonawcy niekompletne protokoły z kontroli okresowych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane.

Żaden z 23 takich protokołów z kontroli rocznych nie zawierał, wymaganych przez § 4 ust. 4 pkt 5 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych, informacji o zakresie niewykonanych zaleceń określonych w protokołach z poprzednich kontroli, a także oceny stanu technicznego instalacji służących ochronie środowiska. W protokołach kontroli zawarto jedynie informację o powtórzeniu zaleceń wskazanych w protokole z poprzedniej kontroli.

W żadnym z 21 protokołów z kontroli pięcioletnich nie zawarto, wymaganych przez art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, informacji o badaniu instalacji

³⁶ Wstrzymanej na czas pandemii COVID-19.

elektrycznej i piorunochronnej w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uziemień instalacji i aparatów.

Jak wyjaśniła Wójt, zlecając przeprowadzenie rocznych kontroli oceny stanu technicznego instalacji osobie do tego uprawnionej i zajmującej się tym zawodowo była przekonana, iż sporządzony przez tę osobę protokół spełnia wymogi zgodności z ustawą Prawo budowlane.

(akta kontroli: t. II str. 45-48, 64-67, 70)

5) W latach 2019-2021 Urząd nieprawidłowo prowadził każdą z 20 poddanych kontroli książek obiektu budowlanego, w których, pomimo obowiązków wynikających z § 5 i § 6 rozporządzenia w sprawie KOB, nie odnotowano:

a) w przypadku 20 książek obiektu budowlanego³⁷:

- numerów i dat sporządzenia protokołu odbioru obiektu,
- wykazu dokumentacji technicznej przekazanej właścicielowi (zarządcy) przy zakładaniu książki,
- określenia ważnych ustaleń zawartych w protokołach z kontroli rocznych i pięcioletnich,
- informacji o zmianach właściciela/zarządcy obiektu,
- numeru i daty pozwolenia na użytkowanie obiektu;

b) w przypadku 19 książek obiektu budowlanego³⁸ – planu sytuacyjnego obiektu z zaznaczonymi granicami nieruchomości, określającym również usytuowanie miejsc przyłączenia obiektu do sieci uzbrojenia terenu oraz armatury lub urządzeń przeznaczonych do odcięcia czynnika dostarczanego za pomocą tych sieci (gazu, energii elektrycznej i ciepła);

c) w przypadku 16 książek obiektu budowlanego³⁹ – rodzaju obiektu;

d) w przypadku trzech książek obiektu budowlanego⁴⁰ – wpisy nie były dokonywane w dniu, w którym zaistniały okoliczności, dla których wymagane było dokonanie odpowiedniego wpisu.

Wójt wyjaśniła, że książki obiektu budowlanego przechowywane były w NTBS Sp. z o.o. i w związku ze stwierdzeniem w dniu 8 kwietnia 2022 r. braków w tych książkach wystąpiono do NTBS Sp. z o.o. o wyjaśnienia w tej sprawie.

(akta kontroli: t. II str. 46, 49-60, 64-67, 70; t. III str. 1-211)

6) W latach 2019-2021 Urząd nie przeprowadzał co najmniej dwa razy w roku przeglądów pomieszczeń budynku przeznaczonych do wspólnego użytkowania oraz elementów i urządzeń stanowiących wyposażenie budynku, użytkowane intensywnie lub narażone na uszkodzenia oraz nie poddawał ich konserwacji. Było to niezgodne z § 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych.

Jak wyjaśniła Wójt, okresowe kontrole stanu technicznego obiektu budowlanego, instalacji i przewodów wskazane są w art. 62 ustawy Prawo budowlane. Według Wójt rozporządzenie nie wskazuje na konieczność prowadzenia dokumentacji potwierdzającej wypełnienie obowiązku przeglądu pomieszczeń, o których mowa

³⁷ Jugów: ul. Główna 56, ul. Grzybowska 16, ul. Świętojańska 4, ul. Pniaki 13. Ludwikowice Kłodzkie: ul. Fabryczna 27, ul. Główna 51, ul. Główna 57, ul. Główna 121, ul. Główna 125, ul. Główna 127, ul. Nadrzeczna 1, ul. Polna 9, ul. Piastowska 8. Przygórze Osiedle 14. Przygórze 225. Sokolec 3. Świerki 108 i 129. Włodowice 54. Wolibórz 3a.

³⁸ Jugów: ul. Główna 56, ul. Grzybowska 16, ul. Świętojańska 4, ul. Pniaki 13. Ludwikowice Kłodzkie: ul. Fabryczna 27, ul. Główna 51, ul. Główna 57, ul. Główna 121, ul. Główna 125, ul. Główna 127, ul. Nadrzeczna 1, ul. Polna 9, ul. Piastowska 8. Przygórze Osiedle 14. Przygórze 225. Sokolec 3. Świerki 108. Włodowice 54. Wolibórz 3a.

³⁹ Jugów: ul. Grzybowska 16, ul. Świętojańska 4, ul. Pniaki 13. Ludwikowice Kłodzkie: ul. Główna 51, ul. Główna 57, ul. Główna 121, ul. Główna 125, ul. Główna 127, ul. Nadrzeczna 1, ul. Piastowska 8, ul. Polna 9. Przygórze 225. Sokolec 3. Świerki 108. Włodowice 54. Wolibórz 3a.

⁴⁰ Jugów: ul. Grzybowska 16. Ludwikowice Kłodzkie: ul. Główna 51. Przygórze 225.

w § 10 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych.

(akta kontroli: t. I str. 118-119, 122; t. V str. 55-68)

NIK wskazuje, że przeglądy, o których mowa w § 10 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych nie są tożsame z okresowymi kontrolami z art. 62 ustawy Prawo budowlane.

7) Urząd dopuścił do przeprowadzenia poza porą wiosenną 46 kontroli rocznych w latach 2020-2021, oraz 13 kontroli pięcioletnich w latach 2016-2018, co było niezgodne z § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych.

Kontrole roczne odbyły się w dniach 2 marca 2020 r. i 23 sierpnia 2021 r., a spośród kontroli pięcioletnich jedną przeprowadzono w dniu 9 grudnia 2016 r. oraz po cztery w dniach 29 i 30 czerwca oraz 7 lipca 2018 r.

Jak wyjaśniła Wójt, Urząd zlecając kontrole ustaliła datę końcową ich wykonania na 31 marca. Firma wykonująca kontrole okresowe nie uwzględniła warunków pogodowych panujących na terenie Gminy Nowa Ruda w przypadku dwóch budynków. W pozostałych budynkach, w których wykonywane były kontrole, nie zalegał na dachach i wokół budynków śnieg.

(akta kontroli: t. II str. 45-48, 64-132, 189-219)

8) W latach 2019-2021 Urząd nie zapewnił skutecznego nadzoru nad bezpieczeństwem przeciwpożarowym w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych.

W protokołach oględzin przeprowadzonych przez NIK w dniach 10-11 maja 2022 r. oraz w wynikach kontroli przeprowadzonych na zlecenie NIK przez Komendanta Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Kłodzku stwierdzono, że w częściach wspólnych (strychy i korytarze) ośmiu z 10 budynków poddanych oględzinom oraz w trzech z pięciu poddanych kontroli Państwowej Straży Pożarnej zalegały materiały palne, w tym drewniane meble, stary sprzęt elektroniczny oraz ubrania i walizki. Ponadto Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Kłodzku zwróciła uwagę na brak wyłącznika przeciwpożarowego w jednym z pięciu skontrolowanych budynków. Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 11 i 12 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów⁴¹, zabronione jest składowanie materiałów palnych na drogach komunikacji ogólnej służących ewakuacji lub umieszczanie przedmiotów na tych drogach w sposób zmniejszający szerokość albo wysokość poniżej wymaganych wartości określonych w przepisach techniczno-budowlanych, a także składowanie materiałów palnych, na nieużytkowych poddaszach i strychach oraz na drogach komunikacji ogólnej w piwnicach.

Jak wyjaśniła Wójt, NTBS Sp. z o.o. po zapoznaniu się z protokołami kontroli rocznych budynków kierował do lokatorów danego budynku pisma obligujące do usunięcia przedmiotów zalegających w częściach wspólnych informując jednocześnie, że stwarzają one zagrożenie dla bezpieczeństwa lokatorów. Część lokatorów stosowała się do zaleceń, natomiast część lokatorów ignorując zasady bezpieczeństwa tłumaczy, że przedmioty gromadzone w częściach wspólnych są im niezbędne. Obecnie trwają konsultacje z radcą prawnym w zakresie dotyczącym uprawnień do przymuszenia mieszkańców do usunięcia zalegających przedmiotów oraz nakładania i egzekwowania kar za ich nieusunięcie.

(akta kontroli: t. V str. 28-30, 74)

⁴¹ Dz. U. Nr 109 poz. 719, ze zm.

9) Urząd nie zapewnił wykonania w pełnym zakresie zaleceń wskazanych w protokołach kontroli rocznych i z kontroli pięcioletnich dla żadnego z 23 budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych, w tym zaleceń zaliczonych do kategorii „pilne”, co było działaniem nierzetelnym.

Jak wyjaśniła Wójt, Gmina Nowa Ruda posiada bardzo duży zasób mieszkaniowy w stosunku do swoich możliwości finansowych, a stan techniczny budynków wybudowanych w latach 1860-1930 pozostawiał wiele do życzenia już w momencie przejmowania ich przez tę Gminę. Dalej Wójt wyjaśniła, że Urząd podejmował działania służące sprzedaży mieszkań, gdyż powstanie wspólnot mieszkaniowych skutkowało poprawą stanu technicznego budynków. Wójt wskazała również, że część kosztów utrzymania oraz remontów przechodziła na pozostałych współwłaścicieli. Gmina Nowa Ruda sukcesywnie przeznaczala środki na modernizacje i remonty, w szczególności uwzględniając potrzeby wynikające z kontroli rocznych i pięcioletnich, a stan techniczny ulega poprawie poprzez bieżące konserwacje, remonty i planowanie nowych inwestycji. Pomimo stopniowej poprawy stanu technicznego budynków i lokali potrzeby finansowe są nadal bardzo duże i wymagają nakładów wyższych niż uzyskiwane z tego tytułu dochody.

(akta kontroli: t. II str. 49-60, 64-67; t. III str. 1-211; t. IV str. 4-285; t. V. str. 40-47, 75-77)

NIK wskazuje, że prace remontowe wykonane w latach 2019-2021 w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych miały głównie na celu zapobieżenie dalszemu pogorszeniu się ich stanu technicznego. Niemniej zakres tych prac nie był przy tym tożsamy z zaleceniami wynikającymi z protokołów z kontroli okresowych tych budynków, w szczególności zaś nie stanowił realizacji najpilniejszych zaleceń.

OCENA CZĄSTKOWA

Realizacja przez Urząd zadań związanych z gospodarowaniem budynkami z mieszkaniami o warunkach substandardowych nie przyczyniła się do poprawy ich stanu technicznego ani nie zwiększyła bezpieczeństwa ich użytkowania. Nie realizowano również wszystkich obowiązków właściciela budynków, wynikających z § 5 i § 6 rozporządzenia w sprawie KOB, oraz z art. 62 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Dopuszczono bowiem do nierzetelnego prowadzenia ksiąg obiektu budowlanego. Nie wykonano także kontroli pięcioletniej dwóch budynków oraz nie przeprowadzono w 2019 r. kontroli rocznych 20 budynków objętych takim obowiązkiem. Przeprowadzone w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych kontrole roczne i pięcioletnie nie objęły swoim zakresem wszystkich elementów przewidzianych przepisami prawa, w tym kontroli instalacji elektrycznych. Nie dokonywano także co najmniej dwa razy w roku obowiązkowych przeglądów pomieszczeń wspólnych. Z kolei kontrole pięciu budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych, przeprowadzone na zlecenie NIK przez Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Kłodzku, wykazały, że w każdym z nich instalacje elektryczne wymagały remontu lub usunięcia usterek. Pomimo prowadzenia prac remontowych w dziewięciu spośród 23 budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych nie objęły one wykonania zaleceń odnotowanych w protokołach kontroli okresowych tych budynków.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą w Gminie Nowa Ruda obowiązywał Wieloletni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym Gminy Nowa Ruda na lata 2018-

2022⁴², a w latach 2017-2020 również Lokalny Program Rewitalizacji, obowiązujący do 2020 r.⁴³.

Program wieloletni zakładał stworzenie warunków optymalnego wykorzystania istniejących zasobów mieszkaniowych oraz poprawę ich stanu technicznego (w tym: poprzez bieżące remonty i konserwacje, wymianę stolarki okiennej i drzwiowej, remonty i konserwacje dachów i obróbek blacharskich, prace dotyczące odwodnienia budynków i izolacji przeciwwilgociowej)⁴⁴, a także sprzedaż lokali komunalnych na rzecz lokatorów z jednoczesnym założeniem pozostawienia w bieżącym zasobie Gminy Nowa Ruda lokali przeznaczonych na mieszkania socjalne lub zastępcze. Natomiast Program rewitalizacji zakładał sukcesywne remonty pokryć dachowych, podłączenia kolejnych budynków do kanalizacji, termomodernizację oraz powiększenie zasobu mieszkaniowego Gminy Nowa Ruda.

Program wieloletni opracowany został z uwzględnieniem wszystkich elementów przewidzianych w art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁴⁵.

W okresie obowiązywania Programu wieloletniego zaplanowano wzrost liczby lokali socjalnych z 27 w 2018 r. do 35 w 2022 r. (tj. rocznie o dwa lokale). Z uwagi na obowiązujący stan epidemii w latach 2019-2021 pozyskiwanie lokali socjalnych było bezprzedmiotowe, gdyż – jak wskazała Wójt – w okresie tym eksmisje lokatorów zostały wstrzymane. Ponadto Urząd nie posiadał wystarczających środków finansowych z przeznaczeniem na remont lokali mieszkalnych. Po zapoznaniu się z ofertą BGK w 2022 r. Gmina Nowa Ruda pozyskała środki na remont czterech pustostanów oraz złożyła wniosek o środki na odnowienie kolejnych pięciu.

W Programie rewitalizacji wyodrębniono tzw. obszar kryzysowy, który obejmował siedem z 23 budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych. Założenia Programu rewitalizacji przewidywały m.in. *kompleksowe odnowienie tkanki mieszkaniowej*, a także *poprawę dostępności gospodarstw domowych do sieci kanalizacyjnej*. Powodem niewykonania planowanej adaptacji na cele mieszkaniowe budynku w Bożkowie 116 był koszt prac dostosowawczych. Ich wysokość (m.in. w związku ze stanem technicznym budynku) była porównywalna z kosztami budowy nowego budynku wielorodzinnego. Natomiast budowa kanalizacji sanitarnej w Jugowie rozpoczęła się w 2021 r. po pozyskaniu na ten cel środków z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Koszt tego przedsięwzięcia to kwota 15 mln zł, z czego wkład własny Gminy Nowa Ruda to 5,4 mln zł.

(akta kontroli: t. I str. 198-203; t. IV str. 1-3; t. V str. 1-3, 55-68)

Wskazane w Programie wieloletnim potrzeby finansowe, dotyczące niezbędnych w latach 2018-2022 remontów budynków komunalnych będących własnością Gminy Nowa Ruda wyniosły łącznie 1490,0 tys. zł⁴⁶. Natomiast koszty bieżącej eksploatacji zaplanowano w łącznej wysokości 1360,0 tys. zł. Ponadto Urząd zaplanował sprzedaż w latach 2018-2022 łącznie 175 lokali mieszkalnych⁴⁷.

⁴² Dalej: Program wieloletni.

⁴³ Przyjęty uchwałą Rady Gminy Nowa Ruda nr 288/XXXIX/17 z dnia 26 października 2017 r. Dalej: Program rewitalizacji.

⁴⁴ Przyjęcie optymalnej strategii finansowania mieszkalnictwa poprzez remonty istniejących obiektów, jak również budowę bądź urządzenie nowych lokali komunalnych (socjalnych i mieszkalnych), co uznano za szczególnie ważne w sytuacji, gdy Gmina Nowa Ruda dysponuje ograniczonymi środkami finansowymi i nie ma w najbliższej przyszłości możliwości poprawy warunków mieszkaniowych.

⁴⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 172.

⁴⁶ 290,0 tys. zł w 2018 r., 330,0 tys. zł w 2019 r., 315,0 tys. zł w 2020 r., 300,0 tys. zł w 2021 r. i 255,0 tys. zł w 2022 r.

⁴⁷ W 2018 r. – 35 lokali, w 2019 r. – 30 lokali, w 2020 r. – 25 lokali, w 2021 r. – 40 lokali i w 2022 r. – 45 lokali.

Zasady planowania środków finansowych niezbędnych do realizacji zadań, opisane w zarządzeniach Wójta w sprawie opracowania projektów planów finansowych⁴⁸, przewidywały konieczność planowania zarówno dochodów (ze wskazaniem ich szczegółowej kalkulacji), jak i wydatków (w podziale na zadania wraz z uzasadnieniem i szczegółową kalkulacją zadań rzeczowych). W powyższych zarządzeniach przyjęto także, że wykonanie wydatków bieżących: [1] ustalane na podstawie poprzedniego roku budżetowego, pomniejsza się o wydatki o charakterze jednorazowym (z poprzedniego roku), [2] ustala się na poziomie przewidywanego wykonania za rok poprzedni, które nie może być określone na poziomie wyższym niż plan z roku poprzedniego (poza wydatkami na zadania wynikające z programów przyjętych przez Radę Gminy Nowa Ruda⁴⁹). Zarządzenia Wójta w sprawie opracowania projektów planów finansowych nakazywały także odnoszenie się w procesie planowania do określonego procentowo wskaźnika inflacji na każdy rok osobno. W przypadku wydatków na remonty i inwestycje wysokość środków miała być ustalana w oparciu m.in. o: [1] kosztorysy inwestorskie, koncepcje, studia wykonalności czy też analizy cen rynkowych, [2] koszty bieżące związane z utrzymaniem nowo powstałych obiektów, oraz [3] źródła finansowania. W przypadku wydatków na inwestycje, jako priorytetowe wskazano zadania wymienione w Wieloletniej Prognozie Finansowej⁵⁰.

Obowiązujące w okresie objętym kontrolą WPF odnosiły się natomiast do budowy kanalizacji sanitarnej w Jugowie, termomodernizacji budynków mieszkalnych oraz szeroko rozumianych inwestycji w zasób mieszkaniowy (bez wskazania konkretnych budynków, czy rodzaju inwestycji).

(akt kontroli: t. I str. 18-203, 262-311; t. IV str. 1-3; t. V. str. 1-4)

3.2. Łączna wysokość środków zaplanowanych w uchwałach budżetowych Rady Gminy Nowa Ruda na zadania dotyczące mieszkaniowego zasobu Gminy Nowa Ruda⁵¹ wyniosła 2754,4 tys. zł w 2019 r., 2542,7 tys. zł w 2020 r. i 2264,9 tys. zł w 2021 r. Stanowiło to odpowiednio 14,6%, 22,7% oraz 26,1% całości planowanych wydatków w budżecie Gminy Nowa Ruda⁵². Z powyższych kwot na wydatki i zakupy inwestycyjne⁵³ zaplanowano odpowiednio 336,0 tys. zł, 210,0 tys. zł i 215,0 tys. zł, a na usługi remontowe⁵⁴ odpowiednio 604,4 tys. zł, 548,0 tys. zł i 710,0 tys. zł.

Pierwotnie zgłoszone przez Kierownika Referatu potrzeby w zakresie wydatków i zakupów inwestycyjnych były wyższe od wydatków w takim zakresie zaplanowanych w budżecie Gminy Nowa Ruda o 364,0 tys. zł w 2019 r., 810,0 tys. zł w 2020 r. i o 1065,0 tys. zł w 2021 r.

Dla usług remontowych różnica pomiędzy wysokością środków zapotrzebowanych przez Kierownika Referatu, a wysokością środków wskazanych w budżecie Gminy

⁴⁸ Zarządzenie nr 587/18 Wójta Gminy Nowa Ruda z dnia 31 sierpnia 2018 r. w sprawie opracowania przez jednostki organizacyjne Gminy Nowa Ruda oraz komórki organizacyjne Urzędu Gminy Nowa Ruda projektów planów finansowo-rzeczowych wraz z objaśnieniami do projektu budżetu Gminy Nowa Ruda na rok 2019, Zarządzenie nr 453/19 Wójta Gminy Nowa Ruda z dnia 5 września 2019 r. w sprawie opracowania przez jednostki organizacyjne Gminy Nowa Ruda oraz komórki organizacyjne Urzędu Gminy Nowa Ruda projektów planów finansowo-rzeczowych wraz z objaśnieniami do projektu budżetu Gminy Nowa Ruda na rok 2020, Zarządzenie nr 304/20 Wójta Gminy Nowa Ruda z dnia 31 sierpnia 2020 r. w sprawie opracowania przez jednostki organizacyjne Gminy Nowa Ruda oraz komórki organizacyjne Urzędu Gminy Nowa Ruda projektów planów finansowo-rzeczowych wraz z objaśnieniami do projektu budżetu Gminy Nowa Ruda na rok 2021 (dalej: zarządzenia Wójta w sprawie opracowania projektów planów finansowych).

⁴⁹ Do zatwierdzenia do końca planowanego roku budżetowego.

⁵⁰ Dalej: WPF.

⁵¹ W rozdziałach klasyfikacji budżetowej: 70005 *Gospodarka gruntami i nieruchomościami* oraz 70095 *Pozostała działalność*.

⁵² Była to trzecia co do wielkości pozycja kosztowa w budżecie Gminy Nowa Ruda na 2019 r., a druga w budżetach na lata 2020-2021.

⁵³ Rozdział 70005, paragrafy 6050 i 6060 klasyfikacji budżetowej.

⁵⁴ Rozdział 70005 i 70095, paragraf 4270 klasyfikacji budżetowej.

Nowa Ruda na zakup usług remontowych wyniosła 302,6 tys. zł w 2019 r., 392,0 tys. zł w 2020 r. i 190,0 tys. zł w 2021 r.

Jak wskazała Wójt, mieszkańcy budynków komunalnych są osobami niezbyt zamożnymi i często zdarza się, że zalegają z płatnościami za czynsz mieszkaniowy w terminie, a nie są odosobnionymi przypadki kiedy zaległości dotyczą kilku miesięcy, a nawet kilku lat. Ponieważ środki planowane w budżecie pochodzą między innymi z czynszu mieszkaniowego taka sytuacja powoduje, że przeprowadzenie remontów i modernizacji substancji mieszkaniowej jest utrudnione, najczęściej wykonywane są prace budowlane niezbędne dla funkcjonowania obiektu.

(akt kontroli: t. I str. 262-311; t. V str. 31-47)

Gmina Nowa Ruda z tytułu czynszów z najmu lokali w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych uzyskała wpływy w wysokości 99,6 tys. zł w 2019 r., 90,9 tys. zł w 2020 r. i 107,1 tys. zł w 2021 r. Koszty bieżącej eksploatacji wraz z kosztami zarządu w analogicznym okresie wyniosły odpowiednio 279,3 tys. zł, 234,8 tys. zł oraz 197,1 tys. zł. Koszty remontów i modernizacji wyniosły natomiast 42,2 tys. zł w 2019 r., 106,3 tys. zł w 2020 r. i 175,4 tys. zł w 2021 r.

W analogicznych latach stan zadłużenia lokali o warunkach substandardowych wyniósł odpowiednio 199,3 tys. zł⁵⁵, 447,0 tys. zł⁵⁶ i 321,8 tys. zł⁵⁷. Liczba lokali, w których występowało zadłużenie wyniosła w latach 2019-2021 po 37 (tj. 56% wszystkich tego typu lokali), z czego 32 lokale posiadały zadłużenie w każdym roku objętym badaniem, a w skrajnych przypadkach brak zapłaty czynszu sięgał 2013 r. Po śmierci pięciu dłużników trwały procedury ustalenia spadkobierców. Podanie o rozłożenie zaległości na raty złożyło łącznie pięciu lokatorów. Trzech z nich po złożeniu wniosku nie dopełniło warunków formalnych w związku z czym nie zawarto żadnego porozumienia. Jedna osoba spłaciła zadłużenie zgodnie z porozumieniem, a jednej osobie odmówiono takiej możliwości. Z jednym lokatorem zawarto porozumienie o zastosowaniu ulgi w spłacie należności, jednak w wyniku niestosowania się do zasad porozumienia, zostało ono rozwiązane. W latach 2019-2021 Urząd nie umożliwiał redukcji zadłużenia w formie innej niż pieniężna⁵⁸.

Dochodzenie należności z tytułu czynszów powierzono, na mocy zawartej umowy⁵⁹, podmiotowi zewnętrznemu, który w imieniu Gminy Nowa Ruda analizował dokumentację, opracowywał pisma kierowane do dłużników, a także pozwy i dalsze pisma procesowe oraz reprezentował Gminę Nowa Ruda w sądzie. Zgodnie z § 13 Instrukcji w sprawie ewidencji i poboru należności z tytułu czynszu za najem i dzierżawę nieruchomości stanowiących zasób komunalny Gminy Nowa Ruda, stanowiącej załącznik nr 7 do polityki rachunkowości⁶⁰, pracownik Referatu Rachunkowości i Budżetu jest zobowiązany do kontroli terminowości wpłat. Do lokatorów nieregulujących czynszów zgodnie z zawartymi umowami najmu pracownik ten zobowiązany jest wysłać wezwanie do zapłaty w terminie nie dłuższym niż trzy miesiące od zaistnienia zaległości. Na dzień 22 czerwca 2022 r. w dziewięciu przypadkach sprawę skierowano do podmiotu zewnętrznego (radcy prawnego) celem wystąpienia na drogę sądową, w pięciu sprawach kompletowana była dokumentacja celem jej przekazania do radcy prawnego i podjęcia dalszych kroków, w pięciu przypadkach trwało ustalanie spadkobierców, a pozostałe sprawy były jeszcze

⁵⁵ Kwota nie uwzględnia odsetek o wartości 43,7 tys. zł.

⁵⁶ Kwota nie uwzględnia odsetek o wartości 56,7 tys. zł.

⁵⁷ Kwota nie uwzględnia odsetek o wartości 58,1 tys. zł.

⁵⁸ Np. odpracowania długu.

⁵⁹ Umowa OSOOC.8.2018 z 27 grudnia 2018 r., zawarta na okres od 2 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2020 r.

⁶⁰ Zarządzenie nr 809/17 Wójta Gminy Nowa Ruda z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia polityki rachunkowości.

rozpatrywane, w tym trzy w przypadku których dłużnicy zobowiązali się spłacać zadłużenie w ratach⁶¹.

(akta kontroli: t. II str. 220-223; t. V str. 11-26, 31-33, 48-54)

W Urzędzie w 2021 r. przeprowadzono audyt wewnętrzny z zakresu prawidłowości realizowania wydatków na remonty lokali z gminnego zasobu mieszkaniowego w okresie od 1 stycznia 2020 r do 30 czerwca 2021 r. Jedną z przyczyn nieprawidłowości stwierdzonych w obszarze *planowania wydatków* był brak kompleksowego planu robót remontowych, o którym mowa w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych. Audytor wewnętrzny wydał zalecenie w zakresie opracowania wymaganego prawem planu.

Ponieważ Urząd nie sporządził ani zestawienia robót remontowych, ani opracowanego na tej podstawie planu robót remontowych, o którym mowa w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych, jak również nie przeprowadzał co najmniej dwa razy w roku przeglądów pomieszczeń przeznaczonych do wspólnego użytkowania, oraz elementów i urządzeń stanowiących wyposażenie budynku użytkowanych intensywnie lub narażonych na uszkodzenia - szacowanie wysokości niezbędnych środków odbywało się, jak wskazał Kierownik Referatu, w oparciu o wykazy prac zawarte w protokołach z kontroli oraz kosztorysy inwestorskie sporządzane przez pracownika Referatu.

Zaplanowane prace remontowe nie były spójne z przyjętym w Programie wieloletnim założeniem, tj. poprawą stanu technicznego tego zasobu. Prowadzone prace służyły przede wszystkim zapobieganiu pogorszeniu się stanu technicznego budynków (w tym z mieszkaniami o warunkach substandardowych).

(akta kontroli: t. II str. 220-223; t. V str. 1-4, 11-26, 31-33, 48-54)

3.3. Przewidziane w Programie wieloletnim zadanie sprzedaży lokali mieszkalnych nie zostało w pełni zrealizowane. W latach 2019-2021 z planowanych do sprzedaży 95 lokali mieszkalnych, sprzedano 27⁶², tj. 28,4%. Według stanu na dzień 29 kwietnia 2022 r. z zaplanowanych do sprzedaży w tym roku 45 lokali mieszkalnych, sprzedano trzy, tj. 6,7%. Z kolei z zaplanowanych do pozyskania w okresie objętym kontrolą sześciu lokali socjalnych Urząd nie pozyskał żadnego.

W Programie wieloletnim nie wskazano konkretnych budynków, w których przeprowadzone zostaną prace polegające na wymianie stolarki okiennej i drzwiowej, częściowej wymianie instalacji (wodnych, elektrycznych i odgromowych), remontach dachów i obróbek blacharskich, a także na odwodnieniu budynków i izolacji przeciwwilgociowej. W latach 2019-2021 w żadnym z 23 budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych nie wymieniono stolarki okiennej i drzwiowej oraz nie dokonano obróbek blacharskich. W latach 2019-2021 Urząd przeprowadził prace w dziewięciu budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych, z czego w trzech remonty dotyczyły kilku rodzajów prac. Wykonane prace dotyczyły: modernizacji toalety w jednym budynku, modernizacji instalacji wodnej w trzech budynkach, modernizacji instalacji elektrycznej w pięciu budynkach, modernizacji pokrycia dachowego w jednym budynku i modernizacji kominów w dwóch budynkach.

Ponieważ Gmina Nowa Ruda nie złożyła żadnego rocznego sprawozdania z wykonania Programu rewitalizacji, nie dysponowano danymi o realizacji zadań wskazanych w tym Programie.

Na inwestycje w zasób mieszkaniowy Urząd wydatkował 716,6 tys. zł w 2019 r. (modernizacja pokryć dachowych, przestarzałych instalacji oraz przebudowa

⁶¹ W związku ze zniesieniem zasady domniemania doręczenia, aktualnie Sąd decyduje o sposobie doręczenia dłużnikowi pozwu w tym może zarządzić dostarczenie przez właściwego komornika.

⁶² W 2019 r. z zaplanowanych 30 lokali sprzedano 16, w 2020 r. z 25 lokali sprzedano 10, a w 2021 r. z 40 lokali sprzedano 21.

i modernizacja czterech lokali komunalnych), 530,9 tys. zł w 2020 r. (modernizacja pokryć dachowych, przestarzałych instalacji elektrycznych, wodnych i kanalizacyjnych, wymiana kotłów CO, modernizacja i przebudowa 10 lokali komunalnych) i 453,6 tys. zł w 2021 r. (modernizacja przestarzałych instalacji elektrycznych, wodnych kanalizacyjnych, wymiana kotłów CO, modernizacja łazienek i pokryć dachowych). Z powyższych kwot na budynki z mieszkaniami o warunkach substandardowych wydatkowano 59,5 tys. zł⁶³ w 2019 r., 124,9 tys. zł⁶⁴ w 2020 r. i 226,5 tys. zł⁶⁵ w 2021 r.⁶⁶, tj. odpowiednio 8,3%, 23,5% i 49,9% wydatków poniesionych na pozostałe budynki komunalne.

Realizację remontów i modernizacji budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych Urząd zlecał podmiotom zewnętrznym.

(akta kontroli: t. IV str. 1-285, t. V str. 31-47)

3.4. W okresie objętym kontrolą Urząd nie pozyskał środków ze źródeł zewnętrznych na finansowanie zadań dotyczących budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych. Wójt wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą nie funkcjonowały programy dedykowane budownictwu komunalnemu. Dodała, że w 2021 r. złożyła w BGK wniosek, a w 2022 r. zawarła umowę na modernizację lokali mieszkalnych w budynkach należących do zasobu Gminy Nowa Ruda. Nie były to jednak budynki z mieszkaniami o warunkach substandardowych, ponieważ program dedykowany był pustostanom, których nie było w przedmiotowych budynkach.

(akta kontroli: t. V str. 1-10)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) Urząd nie opracował projektu uchwał w sprawie aktualizacji Programu wieloletniego, co było niezgodne z art. 17 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw⁶⁷.

Jak wyjaśniła Wójt, brak aktualizacji wynikał z błędnej interpretacji przepisów przez pracowników Referatu.

(akta kontroli: t. II str. 45, 68)

2) Pomimo obowiązku wynikającego z rozdziału 7 załącznika do uchwały Rady Gminy Nowa Ruda nr 288/XXXIX/17 z 26 października 2017 r., zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia do realizacji lokalnego Programu Rewitalizacji Gminy Nowa Ruda

⁶³ Modernizacja instalacji kanalizacyjnej w budynku Pniaki 13, modernizacja instalacji wodnej w budynku Przygórze Osiedle 14, wymiana instalacji grzewczej w budynku Wolibórz 3a.

⁶⁴ Modernizacja toalety w budynku Ludwikowice Kłodzkie ul. Fabryczna 27, modernizacja instalacji elektrycznej w budynku Ludwikowice Kłodzkie ul. Główna 51 i ul. Główna 125 oraz ul. Piastowska 8 i ul. Polna 9, modernizacja instalacji wodnej w budynku Ludwikowice Kłodzkie ul. Polna 9.

⁶⁵ Modernizacja instalacji wodnej, instalacji elektrycznej i łazienki w budynku Ludwikowice Kłodzkie ul. Fabryczna 27, modernizacja instalacji elektrycznej i modernizacja komina w budynku Ludwikowice Kłodzkie ul. Nadrzeczna 1, termomodernizacja pokrycia dachowego w budynku Ludwikowice Kłodzkie ul. Polna 9, modernizacja kominów i wykonanie linii zasilającej w budynku Sokolec 3.

⁶⁶ Łącznie 410,9 tys. zł.

⁶⁷ Zgodnie z tym przepisem (cyt.) „uchwały, o których mowa w art. 21 ustawy zmienianej w art. 2 w brzmieniu dotychczasowym, podjęte przed dniem wejścia w życie art. 2 niniejszej ustawy, zachowują ważność i mogą być zmieniane, jednakże nie dłużej niż przez 24 miesiące od dnia wejścia w życie art. 2 niniejszej ustawy”. Przywołany art. 21 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego stanowił m.in., że rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Z kolei wspomniany art. 2 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw, wszedł w życie w dniu 21 kwietnia 2019 r. W konsekwencji 24-miesięczny okres przejściowy skończył się z dniem 21 kwietnia 2021 r.

na lata 2017-2020⁶⁸, Urząd nie przygotował i nie przedłożył Radzie Gminy Nowa Ruda rocznych sprawozdań monitoringowych z realizacji Programu rewitalizacji za lata 2019-2020.

Wójt wyjaśniła, że rocznych sprawozdań monitoringowych nie sporządzono z powodu przeoczenia.

(akta kontroli: t. I str. 199, 203)

3) Urząd nierzetelnie planował środki przeznaczone na zadania związane z zarządzaniem i gospodarowaniem budynkami z mieszkaniami o warunkach substandardowych.

Wysokość środków przeznaczonych na remonty i inwestycje w odniesieniu do mieszkaniowego zasobu Gminy Nowa Ruda nie wynikała z zestawień robót remontowych budynków oraz sporządzonego na ich podstawie kompleksowego planu robót remontowych. Środki w tym zakresie planowano posilkując się poziomem wydatków z roku poprzedniego, nie uwzględniając w pierwszej kolejności zamierzeń wskazanych w Programie wieloletnim i Programie rewitalizacji, jak również konieczności realizacji pilnych potrzeb remontowych wynikających z zaleceń kontroli okresowych (rocznych i pięcioletnich).

Jak wyjaśniła Wójt, pomimo że Urząd pozyskiwał środki zewnętrzne na realizację różnych projektów to brak było programów dedykowanych gminom wiejskim, np. w zakresie termomodernizacji. Dalej Wójt wyjaśniła, że w odniesieniu do całego zasobu komunalnego Gminy Nowa Ruda przeprowadzono: w 2019 r. termomodernizację pokryć dachowych, modernizację przestarzałych instalacji oraz modernizację i przebudowę czterech lokali komunalnych, w 2020 r. modernizację pokryć dachowych i przestarzałych instalacji oraz przebudowę 10 lokali komunalnych, a w 2021 r. modernizację przestarzałych instalacji elektrycznych, wodnych i kanalizacyjnych, wymianę kotłów CO, oraz modernizację łazienek i pokryć dachowych.

(akta kontroli: t. I str. 262-311; t. IV str. 1-3; t. V str. 1-4, 34-39)

NIK wskazuje, że przyjęty sposób planowania środków nie gwarantował wykonania najpilniejszych prac remontowych określonych w zaleceniach po kontrolach rocznych i pięcioletnich budynków mieszkalnych, a tym bardziej na poprawę stanu technicznego budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych i bezpieczeństwa ich użytkowania.

OCENA CZĄSTKOWA

Wysokość środków planowanych na realizację zadań związanych z zarządzaniem budynkami komunalnymi, w tym z mieszkaniami o warunkach substandardowych, nie zapewniała pełnej realizacji zamierzeń wskazanych w Programie wieloletnim i w Programie rewitalizacji ani przede wszystkim wynikających z zaleceń wydanych po kontroli stanu technicznego budynków. Brak planu remontów, o którym mowa w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych, nie pozwalał zaplanować adekwatnych środków na najpilniejsze prace oraz na pozostałe zadania. Istotnym czynnikiem wpływającym na wysokość potrzeb finansowych związanych z budynkami z mieszkaniami o warunkach substandardowych był przede wszystkim wiek budynków oraz ich stan techniczny. Wysokość środków faktycznie wydatkowanych na powyższe cele determinowana była przede wszystkim stanem zadłużenia tych lokali. W latach 2019-2021 koszty utrzymania budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych wzrosły z 26,6% do 31,0%. Zwiększyły się także, od 199,3 tys. zł w 2019 r. do 321,8 tys. zł w 2021 r., zaległości z tytułu nieregulowania czynszu przez lokatorów lokali substandardowych. Urząd nie pozyskał także środków ze źródeł zewnętrznych, gdyż

⁶⁸ <https://www.bip.gmina.nowaruda.pl/?app=uchwaly&nid=2415&y=2017> – dostęp: 13 czerwca 2022 r.

według Wójt nie obowiązywały programy dedykowane gminnemu budownictwu komunalnemu.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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

1. Wprowadzenie mechanizmów nadzoru skutkujących realizacją zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej zgodnie z przepisami prawa, regulacjami wewnętrznymi i zawartymi umowami.
2. Doprowadzenie ksiązek obiektu budowlanego do zgodności z wymogami wynikającymi z rozporządzenia w sprawie KOB, w tym ich bieżące prowadzenie.
3. Zapewnienie przeprowadzania kontroli stanu technicznego budynków zgodnie z wymogami określonymi w art. 62 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, w szczególności w odniesieniu do częstotliwości tych kontroli, ich zakresu i terminu.
4. Zapewnienie prawidłowego sporządzania protokołów z przeprowadzonych kontroli rocznych i pięcioletnich.
5. Podjęcie działań organizacyjnych zapewniających przeprowadzanie obowiązkowych przeglądów budynków co najmniej dwa razy w roku.
6. Podjęcie działań skutkujących wykonaniem w wyznaczonych terminach zaleceń ujętych w protokołach z kontroli rocznych i pięcioletnich.
7. Przygotowanie projektu uchwały aktualizującej Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Nowa Ruda oraz przedłożenie go Radzie Miejskiej w Nowej Rudzie.
8. Doprowadzenie do wyegzekwowania bądź zmiany postanowień umowy o zarządzanie w zakresie dotyczącym obowiązków NTBS Sp. z o.o.
9. Poinformowanie NIK o działaniach podjętych w celu wyeliminowania nieprawidłowości stwierdzonych przez Komendę Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Kłodzku po kontrolach przeprowadzonych na zlecenie NIK.
10. Planowanie środków na zadania związane z zarządzaniem i gospodarowaniem budynkami z mieszkaniami o warunkach substandardowych z uwzględnieniem planu robót remontowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁶⁹ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu. 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.

⁶⁹ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (e-PUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i 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.

Wrocław, lipca 2022 r.

Kontroler:
Anna Łuczak
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis