

## Problemy z remontem starych budynków

# Mieszkania komunalne o niskim standardzie

**URSZULA DZIEDZIC, ANDRZEJ TROJANOWSKI**

*Zapewnienie odpowiednich warunków mieszkaniowych jest ważnym problemem społecznym i gospodarczym. Jednak w zasobach gmin<sup>1</sup> wciąż znajduje się wiele budynków z lokalami o niskim standardzie – w bardzo złym stanie technicznym, niewyposażonych w odpowiednie instalacje wodno-kanalizacyjne lub z dużą liczbą lokatorów. NIK zbadała to zagadnienie na terenie pięciu województw. Ustaliła, że tylko połowa kontrolowanych samorządów podejmowała działania służące poprawie sytuacji. W opinii Izby powodem były nie tylko ograniczone możliwości finansowe, ale także nieracjonalna i niezgodna z przepisami polityka mieszkaniowa tych jednostek.*

### Wprowadzenie

Po transformacji społeczno-gospodarczej w 1989 r. sytuacja mieszkaniowa w Polsce zaczęła się powoli poprawiać. Jest ona jednak wciąż daleka od oczekiwanej. Zdaniem autorów raportu wydanego przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów dostępność właściwych zasobów mieszkaniowych bezpośrednio oddziałuje na jakość życia w mieście i ma istotny wpływ na zaspokojenie podstawowych potrzeb człowieka. Podkreślają oni, że „odpowiednie zasoby mieszkalnictwa społecznego mogą być bardzo skutecznym narzędziem prowadzenia polityki prodemograficznej i prorodzinnej, pozwalają pozyskiwać

i zatrzymywać w mieście kapitał ludzki czy wzmacniać mobilność na lokalnym rynku pracy”<sup>2</sup>. Tymczasem nadal wiele lokali mieszkalnych w Polsce należy do kategorii mieszkań substandardowych (ang. *lowered housing conditions*). Charakteryzuje je zły stan techniczny, niedostateczne wyposażenie w instalacje oraz przeludnienie. Według Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) substandardowe warunki mieszkaniowe klasyfikowane są ze względu na:

- zły stan techniczny budynku:
  - wybudowany przed 1979 r., z jednym mieszkaniem i jedną izbą;
  - wybudowany przed 1945 r., bez kanalizacji i z nieustaloną informacją o kanalizacji;

<sup>1</sup> Dalej także jednostki, jednostki samorządu terytorialnego, JST.

<sup>2</sup> *Raport o stanie polskich miast*, A. Muziol-Weclawowicz, K. Nowak (red.), Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa 2018, s. 5.



– wybudowany przed 1971 r., bez wodociągu i z nieustaloną informacją o wodociągu;

- niedostateczne wyposażenie mieszkania w instalacje: bez ustępu, ale z wodociągiem oraz bez ustępu i bez wodociągu w budynkach niezaliczonych do pierwszej kategorii;

- nadmierne zaludnienie – obejmuje mieszkania, w których na jeden pokój przypadało trzy lub więcej osób, niezaliczone do kategorii pierwszej i drugiej<sup>3</sup>.

Sytuację osób zajmujących takie mieszkania pogarsza też to, że często znajdują się one wśród budynków o tym samym standardzie (zwłaszcza w dużych miastach), gdzie występują duże obszary ze starymi i zdewastowanymi zabudowaniami<sup>4</sup>. Dostrzega się również, że: „warunki substandardowe nie gwarantują zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych (...), przynajmniej część gospodarstw domowych zamieszkujących w takich lokalach nie ma środków finansowych, aby te warunki zmienić”<sup>5</sup>.

Dostępne dane GUS (zbierane podczas spisów powszechnych ludności i mieszkań) wskazują na powolną poprawę sytuacji<sup>6</sup>.

Nadal jednak zarówno liczba, jak i eksploatacja mieszkań substandardowych należy do najważniejszych problemów mieszkaniowych w Polsce. NIK w opublikowanej w 2020 r. Informacji o wynikach kontroli dotyczącej zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach<sup>7</sup> przywołała dane, według których co dziesiąty Polak mieszkał w lokalu przeludnionym lub w złym stanie technicznym. Zgodnie z Europejską Typologią Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego (ETHOS) mieszkanie w warunkach substandardowych należy do zjawiska, jakim jest wykluczenie mieszkaniowe<sup>8</sup>.

Problem ten został dostrzeżony również w Narodowym Programie Mieszkaniowym, wyznaczającym główne kierunki realizacji polityki mieszkaniowej państwa w perspektywie do 2030 r.<sup>9</sup> W dokumencie zawarto Cel 3. „Poprawa warunków mieszkaniowych społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie efektywności energetycznej”, dla którego przyjęto miernik „Zmniejszenie liczby osób mieszkających

<sup>3</sup> <[https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/1145\\_pojecie.html](https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/1145_pojecie.html)> (dostęp 5.6.2023).

<sup>4</sup> P. Olech: *Wykluczenie mieszkaniowe – zarys głównych problemów mieszkaniowych w Polsce oraz rekomendacje dla całościowej polityki społecznej*, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, s. 24.

<sup>5</sup> Z. Rataj: *Główne problemy mieszkalnictwa dla niezamożnych gospodarstw domowych w Polsce i perspektywy zmian*, „Studia Oeconomica Posnaniensia” nr 11/2017, s. 92-93.

<sup>6</sup> Do połowy 2023 r. nie zostały jeszcze opublikowane pełne wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021. Ostatnie pełne dane pochodzą ze spisu z 2011 r. Wówczas 1,3 mln mieszkań (10,6% ogółu), w których mieszkało 5,36 mln osób (14,1% społeczeństwa), należało do mieszkań o warunkach substandardowych. Była to znacząca poprawa w stosunku do roku 2002, w spisie wykazano wówczas 1,8 mln takich mieszkań (15,9% ogółu) z 6,48 mln osób (17,1% społeczeństwa).

<sup>7</sup> Informacja o wynikach kontroli NIK: *Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach*, nr ewid. 16/2020/P/19/033/KIN.

<sup>8</sup> Por. D. Sikora-Fernandez: *Deprywacja mieszkaniowa w Polsce na podstawie wybranych czynników*, „Space – Society – Economy” nr 26/2018, s. 106-107.

<sup>9</sup> Uchwała nr 115/2016 Rady Ministrów z 27.9.2016 w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego <<https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/narodowy-program-mieszkaniowy>> (dostęp 5.6.2023).

w warunkach substandardowych”. Założono, że do 2030 r. ich liczba powinna obniżyć się o 2 mln, tj. z 5,3 do 3,3 mln. Zdaniem ekspertów jest to realne<sup>10</sup>. Jednak nawet po osiągnięciu tego celu co dwunasty Polak będzie nadal mieszkał w nieodpowiednich warunkach<sup>11</sup>.

Znaczenie tego problemu dostrzegła NIK, przeprowadzając w 2022 r. kontrolę „Działania gmin na rzecz poprawy stanu technicznego budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych”<sup>12</sup>. Jej wyniki opublikowano w maju 2023 r. wraz z 37. wystąpieniami pokontrolnymi<sup>13</sup>. Badaniem objęto 20 gmin z pięciu województw: dolnośląskiego, łódzkiego, podkarpackiego, śląskiego oraz zachodniopomorskiego. Czynności były prowadzone w 37 jednostkach, ponieważ zdecydowana większość z nich (17) powierzyła realizację części swoich zadań zarządom, którzy również zostali poddani ocenie. Doboru gmin do kontroli dokonano mając na uwadze wielkość i zróżnicowanie mieszkaniowego zasobu gminnego, w tym liczbę budynków z lokalami o warunkach substandardowych oraz budynków najstarszych oraz w złym stanie, a także rodzaj lub wielkość jednostki samorządu terytorialnego<sup>14</sup>. Zakres przedmiotowy kontroli obejmował rozwiązania organizacyjne

odnośnie do wykonywania zadań dotyczących budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych, kwestie związane z zapewnieniem ich bezpieczeństwa i polepszenia stanu technicznego oraz planowanie, finansowanie i realizację działań związanych z gospodarowaniem i utrzymaniem gminnego zasobu mieszkaniowego.

### Najważniejsze ustalenia kontroli Stan zasobu mieszkaniowego

W 20 skontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego znajdowało się 698 budynków, w których zlokalizowano 3181 mieszkań o warunkach substandardowych. Najwięcej z nich zaliczono do drugiej kategorii – bez ustępu lub bez ustępu i wodociągu.

Należy podkreślić, że w badanym okresie<sup>15</sup> liczba takich budynków i mieszkań w skontrolowanych gminach zmniejszyła się jedynie o 5%. Na koniec grudnia 2021 r. w 20 JST budynki substandardowe stanowiły ponad połowę ich zasobu, a prawie co trzecie mieszkanie było w złym stanie technicznym, niedostatecznie wyposażone w instalacje lub przeludnione. W zdecydowanej większości obiekty te wymagały przeprowadzenia częściowych lub kompleksowych remontów. Niektóre

<sup>10</sup> Por. A. Szelągowska: *Wyzwania współczesnej polskiej polityki mieszkaniowej*, „Studia BAS” nr 2/2021, s. 22-23 i przedstawione tam uzasadnienie.

<sup>11</sup> Z opracowania *Zarządzanie zasobami ludzkimi Polski, Wyzwania demograficzne do 2030, 2050 i 2080 roku* Instytutu Emerytalnego z 2021 (s. 6) wynika, że ZUS szacuje liczbę ludności Polski w roku 2030 na 37 712 tys. osób.

<sup>12</sup> Nr ewid. 121/2022/P/22/078/LRZ, dalej Informacja o wynikach kontroli.

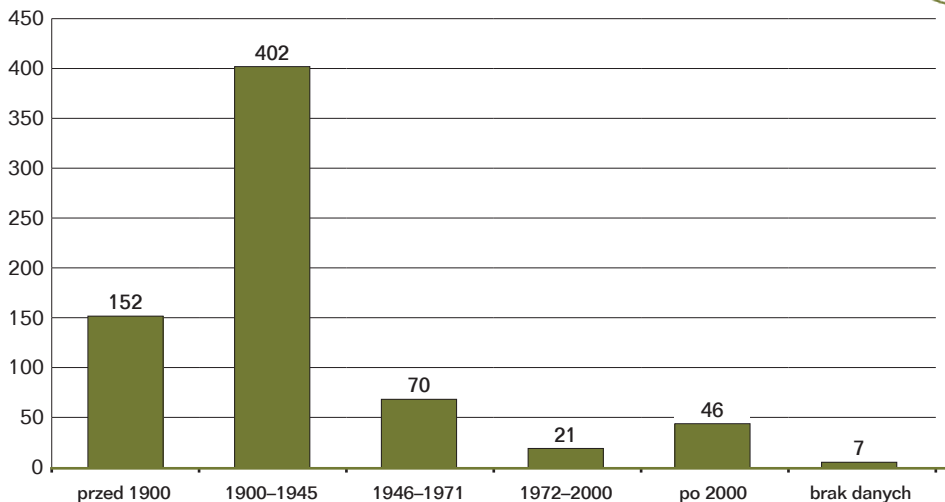
<sup>13</sup> „Mieszkania o niskim standardzie – finansowy ból głowy gmin”, 9.5.2023, <<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/stan-techniczny-mieszkan-substandardowych.html>>.

<sup>14</sup> Szerzej Informacja o wynikach kontroli, s. 6 i 63-67.

<sup>15</sup> Kontrola dotyczyła lat 2019–2021.



Rysunek 1. Liczba i rok powstania budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli.

z obiektów były w takim stanie, że ich dalsza eksploatacja mogła stwarzać zagrożenie. Dlatego niektóre z nich były niezamieszkałe, z innych sukcesywnie wykwaterowywano lokatorów w związku z wyłączaniem lokali z użytkowania, a w wybranych prowadzono kompleksowe remonty. Niewątpliwie wpływ na stan budynków miał ich wiek – w zdecydowanej większości przeważały bowiem te powstałe przed 1945 r., a co trzeci z nich był nawet z XIX w. Blisko 2/3 budynków nie miało dostępu do centralnego ogrzewania lub kotłowni, a opalano je przy użyciu pieców. Nasilało to problemy utrzymania i eksploatacji tych obiektów, jak również prowadzenia remontów i modernizacji, które służyłyby podwyższeniu standardu

ich użytkowania. W wypadku niektórych obiektów barierę stanowiła technologia budowy lub ich pierwotne przeznaczenie na cele inne niż mieszkaniowe<sup>16</sup>, a także brak poszanowania przez samych lokatorów. W gminie Łask np. większość budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych posiadała konstrukcje drewniane, ponieważ niegdyś użytkowano je tylko w okresie letnim. W gminie Krzepice były to obiekty wybudowane na początku XX w. i wcześniej, obecnie niespełniające przepisów budowlanych, np. ze względu na zbyt wąskie klatki schodowe.

W ramach kontroli NIK oględzinom poddano około stu budynków z mieszkaniami substandardowymi. Przeprowadzili je zarówno pracownicy Izby, jak też

<sup>16</sup> Np. budynki pomocnicze przy zakładach pracy, domki letniskowe, które następnie zaadoptowano na cele mieszkaniowe.

funkcjonariusze straży pożarnej. Kontrolerzy stwierdzili, że w większości obiektów stan techniczny był niezadowolający, część z nich wymagała napraw i remontów, w tym pilnych. W blisko co piątym stwierdzono bezpośrednio niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzi albo powstania znacznej szkody w mieniu<sup>17</sup>. Na przykład w jednej z nieruchomości w Koszalinie, na ścianie frontowej przy głównym wejściu umieszczono zawór głównego dopływu gazu. Znajdował się on w skrzynce niezabezpieczonej przed wpływami atmosferycznymi i uszkodzeniami mechanicznymi oraz dostępnej dla osób niepowołanych. Ponadto w jednej z łazienek lokatorzy zainstalowali elektryczne urządzenia do podgrzewania wody, prowizorycznie łącząc je z instalacją elektryczną budynku – bez właściwej izolacji i zabezpieczeń przed uszkodzeniami czy też kontaktem z wodą.

W dwóch gminach, w związku ze złym stanem technicznym lub sanitarnym w czterech budynkach z lokalami o warunkach substandardowych, NIK zleciła wykonanie kontroli właściwym organom<sup>18</sup>. W ośmiu JST na wybranych budynkach nie zamieszczono tabliczek z numerem porządkowym i nazwą ulicy czy miejscowości, bądź tabliczki były nieczytelne lub usytuowane w niewłaściwym miejscu.

W 17 gminach, prawie we wszystkich budynkach objętych kontrolą, funkcjonariusze straży pożarnej odnotowali

nieprawidłowości dotyczące przepisów przeciwpożarowych. Najczęściej chodziło o: brak wyłącznika głównego prądu; stosowanie materiałów łatwopalnych bądź bez potwierdzenia klasy odporności (okładziny ścienne) w ciągach ewakuacyjnych oraz składowanie tam materiałów, mebli, urządzeń, w tym również łatwopalnych; eksploataowanie niesprawnych instalacji elektrycznych, odgromowych lub takich, które nie posiadały wymaganych przeglądów. Dlatego NIK podkreśliła, że „zabezpieczenia przeciwpożarowe budynków mieszkalnych mają przede wszystkim na celu ochronę przebywających wewnątrz nich ludzi i umożliwienie im szybkiej ewakuacji w przypadku pojawienia się ognia. Również wykonanie obowiązku umieszczenia w widocznym miejscu na ścianie frontowej budynku tabliczki z numerem porządkowym jest niezwykle istotne, albowiem pozwala na odnalezienie poszukiwanego adresu m.in. służbom ratunkowym”<sup>19</sup>.

Warto zaznaczyć, że na stan techniczny budynków niekorzystny wpływ mieli też lokatorzy. Konieczność napraw, usuwania usterek niejednokrotnie wynikała z nieposzanowania mienia i niewłaściwego zachowania mieszkańców, często nadużywających alkoholu lub innych środków odurzających. Dlatego w niektórych budynkach odnotowano trudności z utrzymaniem porządku i czystości, dodatkowo występowała tam pleśń lub grzyb. Powodem był

---

<sup>17</sup> Podejmując stosowne działania w trybie art. 51 ustawy z 23.12.1994 o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623), dalej ustawa o NIK, aby zapobiegać takim sytuacjom.

<sup>18</sup> Na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK kontrole zlecono właściwym powiatowym inspektorom nadzoru budowlanego oraz państwowemu powiatowemu inspektorowi sanitarnemu.

<sup>19</sup> Informacja o wynikach kontroli, s. 14.



brak centralnego ogrzewania oraz niewie-  
trzenie mieszkań, aby ich nie wyziębic<sup>20</sup>.

### Obowiązkowe kontrole

Kontrola NIK wykazała wiele nieprawid-  
łowości w wykonywaniu lub brak reali-  
zacji obowiązkowych rocznych i pięcio-  
letnich kontroli obiektów budowlanych.  
Gminy z różnych przyczyn nie wywiązy-  
wały się z nich w pełni bądź rzadziej niż  
określono to w Prawie budowlanym<sup>21</sup>.  
Dwie jednostki samorządu terytorialne-  
go kontroli w zakresie stanu technicznego  
nie prowadziły w ogóle. Wynikało to z za-  
niedbań oraz niewłaściwej organizacji pracy  
w tych jednostkach, w tym braku osób  
z odpowiednimi uprawnieniami. Jedyne  
kontrole dotyczyły tam przewodów komin-  
owych oraz – w jednej z gmin – instalacji  
elektrycznych. Okresowe kontrole zleco-  
no do wykonania dopiero w trakcie badań  
Izby. W połowie gmin odnotowano niewy-  
konywanie w części budynków z mieszk-  
kaniami o warunkach substandardowych  
okresowych kontroli obejmujących: roczne  
lub pięcioletnie kontrole stanu technicz-  
nego (niekiedy czyniono to po czasie lub  
w trakcie kontroli NIK); roczne kontrole  
instalacji gazowych i przewodów komin-  
owych lub pięcioletnie kontrole instalacji  
elektrycznych czy piorunochronnych.  
W pięciu kolejnych JST okresowe kontrole  
roczne i pięcioletnie przeprowadzano z wy-  
maganą częstotliwością, ale nie obejmowa-  
no nimi wybranych elementów budynku,  
instalacji i urządzeń służących ochronie

środowiska, instalacji sanitarnych lub in-  
stalacji gazowych czy też przewodów komin-  
owych we wszystkich mieszkaniach  
o warunkach substandardowych. W peł-  
nym zakresie i we wszystkich budynkach  
kontrole wynikające z Prawa budowlanego  
wykonywano tylko w trzech gminach.

Chociaż kontrole okresowe budynków  
mieszkalnych winny odbywać się wiosną,  
to działania w takim okresie podejmowa-  
ne były tylko w co piątej gminie. W po-  
zostałych jednostkach, głównie wskutek  
niewłaściwej organizacji pracy, wszystkie  
lub przynajmniej część z nich wykonywano  
później, głównie latem lub jesienią. Dlatego  
NIK zauważyła, że: „wykonywanie kon-  
troli okresowych we wszystkich budyn-  
kach, w których znajdowały się mieszkania  
o warunkach substandardowych, to nie  
tylko ustawowy obowiązek właścicieli  
czy zarządców, ale również stałe źródło  
danych i informacji w zakresie aktualnego  
stanu technicznego obiektów budowlan-  
nych. Przeprowadzanie kontroli budynków  
w porze wiosennej umożliwia określenie  
zakresu uszkodzeń poszczególnych ele-  
mentów obiektu powstałych podczas zimy.  
Szybkie wykrycie w wielu przypadkach  
pozwala natomiast na zlikwidowanie ich  
prostymi pracami konserwacyjnymi przy  
poniesieniu niewielkich nakładów finanso-  
wych oraz zabezpieczenie przed kolejnym  
sezonem zimowym”<sup>22</sup>.

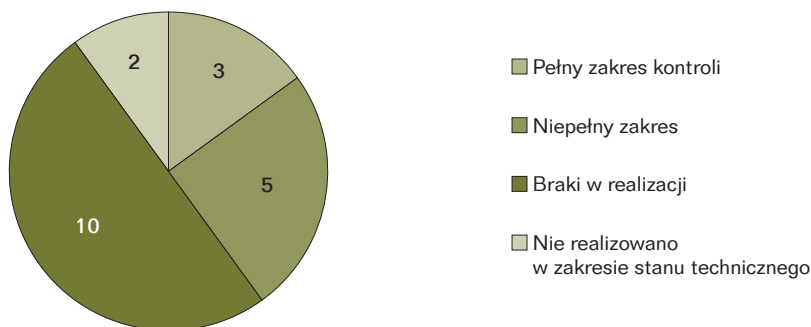
Nieprawidłowości stwierdzono również  
w odniesieniu do kontroli stanu technicz-  
nego instalacji gazowych. Nie wykonywano

<sup>20</sup> Tamże s. 32.

<sup>21</sup> Ustawa z 7.7.1994 – Prawo budowlane (Dz.U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.).

<sup>22</sup> Informacja o wynikach kontroli, s. 15.

Rysunek 2. Stan realizacji kontroli rocznych i pięcioletnich w 20 skontrolowanych gminach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli.

ich równocześnie z kontrolą stanu technicznego przewodów i kanałów wentylacyjnych oraz spalinowych w większości tych gmin, w których budynki były wyposażone w obie takie instalacje. Powodem było najczęściej to, że przeprowadzały je różne podmioty.

Na odnotowanie zasługuje, że poza drobnymi wyjątkami kontrole okresowe wykonywane były przez osoby posiadające stosowne uprawnienia i kwalifikacje.

### Protokoły z kontroli okresowych

Niezależnie od tego, czy kontrole okresowe były wykonywane przez pracowników jednostek, czy przez osoby lub podmioty z zewnątrz, prawie we wszystkich gminach protokoły nie zawierały wszystkich wymaganych przepisami elementów. Najczęściej brakowało w nich: zakresu niewykonanych robót remontowych zaleconych do realizacji w protokołach z poprzednich kontroli okresowych; metod i środków użytkowania elementów budynku narażonych na szkodliwe działanie wpływów atmosferycznych i niszczące działanie innych czynników;

zakresu robót remontowych i kolejności ich wykonywania, a także czynności mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości wraz ze wskazaniem terminu ich przeprowadzenia. W wypadku niektórych protokołów nie dołączano kopii właściwych zaświadczeń i decyzji o nadaniu osobom uprawnień budowlanych w odpowiedniej specjalności lub innych wymaganych. Wynikało to głównie z braku należytej staranności osób wykonujących kontrole lub pracowników odbierających dokumenty od zleceniobiorców. Część kontrolowanych sądziła, że powierzając kontrole specjalistom zewnętrznym może oczekiwać rzetelnego ich przeprowadzenia i udokumentowania, zgodnie z obowiązującymi przepisami. Mając na uwadze to tłumaczenie, warto przywołać uwagę NIK, że: „brak w protokołach kontroli okresowych pełnych informacji o stanie budynków stwarza ryzyko funkcjonowania nieobiektywnych i niejasnych zasad w zakresie zakwalifikowania danego obiektu do remontu czy modernizacji. Może to mieć także wpływ na dowolność



wyboru w kolejności prowadzenia inwestycji służących poprawie ich stanu i wyposażenia. Ponadto niekompletne protokoły nie dają pełnego obrazu stanu technicznego obiektów. Może to w konsekwencji prowadzić do wykonania w pierwszej kolejności remontów budynków w znacznie lepszej kondycji oraz przesuwanie w czasie inwestycji w budynkach o gorszym stanie technicznym, wymagających znacznych nakładów, aż do czasu gdy analizy wykazą brak opłacalności przeprowadzenia ich remontu<sup>23</sup>. NIK zwróciła również uwagę, że dane zawarte w protokołach z kontroli okresowych stanowią podstawę opracowania zestawień napraw bieżących i głównych, na podstawie których powinny być sporządzone plany robót remontowych.

### Inne obowiązkowe przeglądy

Obok okresowych kontroli, właściciele lub zarządcy zobowiązani są do przeprowadzania 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. Tymczasem spośród 20 skontrolowanych gmin, aż w dziewięciu tych przeglądów w ogóle nie wykonywano. W pozostałych jednostkach w badanym okresie dokonywano przeglądów dwa razy w roku<sup>24</sup>, ale tylko

w co drugiej z nich sporządzano protokoły. Brak dokumentowania czynności najczęściej wyjaśniano tym, że pomieszczenia wspólne były monitorowane, a występujące lub zgłaszane usterki na bieżąco usuwano. Niektórzy kontrolowani nie wiedzieli nawet o tym obowiązku. NIK podkreśliła, że brak protokołów uniemożliwił dokonanie oceny rzetelności wykonania przeglądów, a tym samym realizacji wydawanych zaleceń.

### Planowanie zadań

Do podstawowych dokumentów kreujących politykę mieszkaniową w gminie można zaliczyć Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy<sup>25</sup>, opracowywany na okres co najmniej pięciu lat. Jak wykazała kontrola, dokumentu obejmującego wszystkie badane lata nie przyjęto w co piątej JST<sup>26</sup>. Nie zawsze lub nieterminowo dokonywano aktualizacji obowiązujących wieloletnich programów, choć wymagało tego znowelizowane prawo. Mając na uwadze, że ten dokument powinien wspierać gminy w racjonalnym i efektywnym gospodarowaniu posiadanym zasobem mieszkaniowym, należy wskazać, iż tylko w połowie skontrolowanych jednostek przewidziano w nim zadania dotyczące budynków z lokalami o warunkach substandardowych. Dlatego NIK zwróciła uwagę, że: „wieloletni

<sup>23</sup> Tamże, s. 15-16.

<sup>24</sup> Z wyjątkiem gminy Krzepice, gdzie przeglądy wykonywano raz w roku, a powinno dwa razy częściej.

<sup>25</sup> Zwany dalej wieloletnim programem.

<sup>26</sup> W Jarosławiu nie przyjęto programu obejmującego rok 2020 i lata następne. W Strzegomiu nie było wieloletniego programu obejmującego rok 2019. W Lesku wieloletni program przyjęto w maju 2020 r. Była to jedyna gmina, w której stwierdzono nieprawidłowości w treści tego dokumentu. Natomiast w Przemyślu w tym okresie nie istniał program wieloletni.



program to kluczowy dokument, stanowiący element kształtowania przez gminę polityki gospodarowania zasobem mieszkaniowym. W związku z tym powinien on być przygotowywany rzetelnie i zgodnie z wymogami, jak również przyjmowany w terminach umożliwiających racjonalną realizację tej polityki. Wskazane byłoby także, aby problematyka budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych (należących do najtrudniejszych elementów w zarządzaniu tym zasobem) była odpowiednio uwzględniana w przygotowaniu tego dokumentu<sup>27</sup>.

Warto dodać, że niektóre z kontrolowanych jednostek planowały działania w innych dokumentach o charakterze planistyczno-strategicznym, jak np. gminne strategie, programy rewitalizacji czy programy opieki nad zabytkami. Jednak nie zawsze przyjęte zamierzenia udało się w pełni zrealizować. NIK wskazała przy tym, że: „rewitalizacja w jej aktualnym rozumieniu obejmuje kwestie zarówno techniczne, jak i społeczne. W związku z tym odpowiednio przyjęty i wdrażany program rewitalizacji czy też inny program lub dokument strategiczny może stanowić odpowiedź także na niektóre zdiagnozowane w gminie problemy związane z zarządzaniem budynkami z mieszkaniami o warunkach substandardowych. Warto podkreślić, że dokumenty planistyczno-strategiczne nie powinny być postrzegane jedynie jako formalny wymóg

wynikający z przepisów prawa, ale przede wszystkim jako narzędzie ułatwiające proces zintegrowanego zarządzania w gminie”<sup>28</sup>. Można zauważyć, że ta uwaga stanowi nawiązanie do wyników kontroli NIK dotyczących rewitalizacji, w których wykazano wiele nieprawidłowości związanych z przyjmowaniem i realizacją tych dokumentów<sup>29</sup>.

Niezależnie od obowiązujących dokumentów strategicznych, podstawą bieżącego planowania zadań w poszczególnych budynkach winny być zestawienia z podziałem na roboty konserwacyjne, naprawy bieżące i główne, opracowane na podstawie ustaleń z kontroli okresowych. Powinny one posłużyć opracowaniu planu robót remontowych kolejnych obiektów, w których należało zachować pierwszeństwo zwłaszcza dla robót mających na celu eliminację zagrożenia bezpieczeństwa użytkowników lokali i osób trzecich oraz zabezpieczenie przeciwpożarowe budynku. Kontrola wykazała natomiast, że ponad połowa jednostek nie sporządzała tych dokumentów o wymaganej przepisami szczegółowości. W zestawieniach nie wskazywano podziału na roboty konserwacyjne oraz naprawy bieżące i główne, zaś w planach nie uwzględniano podziału robót lub pierwszeństwa prac remontowych w poszczególnych budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych. Były również takie gminy, w których nie opracowano ani zestawień,

<sup>27</sup> Informacja o wynikach kontroli, s. 16.

<sup>28</sup> Tamże, s. 17.

<sup>29</sup> Por. U. Dziedzic, A. Trojanowski: *Przygotowanie i wdrażanie rewitalizacji – brak zakładanych efektów w gminach*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2022, s. 69-83.



ani planów remontowych dla takich obiektów. Najczęściej zadnia planowano i wykonywano na podstawie założeń przyjętych w wieloletnich programach. Jak wskazała NIK, główną przyczyną takiego podejścia było niewątpliwie to, że gminy niejednokrotnie nie dokładały należytej staranności podczas sporządzania protokołów z kontroli okresowych i nie ujmowały w nich wszystkich informacji niezbędnych do opracowania zestawień i planów remontowych. W wypadku niektórych budynków nie przeprowadzały wcale kontroli, a tym samym nie sporządzały protokołów. Skrajnym przypadkiem były dwa budynki przy ul. Rybackiej w Jarosławiu, wpisane do rejestru zabytków w złym stanie technicznym, których nie uwzględniano przy sporządzaniu planów remontowych oraz nie wykonywano w latach 2019–2021 żadnych prac remontowo-modernizacyjnych, nawet tych wynikających z zaleceń pokontrolnych. W protokołach z kontroli okresowych wskazywano na potrzebę niezwłocznego przeprowadzenia kapitalnego remontu, który należało poprzedzić ekspertyzą stanu technicznego z uwagi na możliwość zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia. Również ustalenia kontroli przeprowadzonej przez straż pożarną w 2022 r. wskazywały na możliwość wystąpienia katastrofy budowlanej. Zły stan techniczny tych obiektów potwierdziły oględziny przeprowadzone w trakcie kontroli NIK. Decyzja o nieujmowaniu ich w planach remontów i robót budowlanych była podyktowana

tym, że gmina planowała w tym miejscu nowy, wielorodzinny budynek komunalny, przewidując rozbiórkę istniejących obiektów. Jednak NIK zauważyła, że (...) „już w 2018 r. Podkarpacki Wojewódzki Konserwator Zabytków negatywnie zaopiniował rozbiórkę przedmiotowych budynków, z uwagi na ich wysokie walory architektoniczne i historyczne. Warto podkreślić, że w opinii tego organu podniesiono, iż budynki te powstały w latach dwudziestych XX w. z przeznaczeniem na domy dla bezdomnych rodzin i stanowią przykład budownictwa socjalnego, z nawiązaniem do typowych rozwiązań drewnianej zabudowy przedmiejskiej. Ponadto, budynki te posiadają indywidualny charakter i na skalę regionu stanowią rozwiązanie unikalne”<sup>30</sup>.

W związku z takim podejściem do planowania, jak również ze względu na ograniczone możliwości finansowe gmin, środki na realizację zadań w budynkach z lokalami o warunkach substandardowych w większości skontrolowanych jednostek pozwalały jedynie pokryć wydatki na prace związane z utrzymaniem i bieżącą eksploatacją oraz wykonywaniem drobnych remontów. Kwoty ujmowane w budżetach na kolejne lata nie wystarczały na wykonywanie remontów czy modernizacji, które prowadziłyby do poprawy stanu technicznego lub standardu takich obiektów. W niektórych JST wydatkowane kwoty były nieadekwatne do potrzeb albo wielokrotnie niższe od zapotrzebowania zgłaszanego przez zarządców. W konsekwencji, we wszystkich

<sup>30</sup> Informacja o wynikach kontroli, s. 51-52.

skontrolowanych gminach nie realizowano większości lub części zaleceń wynikających z kontroli okresowych, decyzji organów nadzoru budowlanego czy zadań ujętych w wieloletnich programach. Prowadziło to do stopniowego pogorszenia stanu technicznego obiektów.

### Starania o fundusze

Warto podkreślić, że choć ciągle borykano się z niedostatkiem środków<sup>31</sup> na inwestycje czy kompleksowe remonty budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych, to zdecydowana większość skontrolowanych podmiotów usiłowała pozyskać dodatkowe fundusze ze źródeł zewnętrznych. Jednak udało się to tylko w co drugiej jednostce. Najczęściej te środki przeznaczano na termomodernizację budynków, co przekładało się na zmniejszenie kosztów zużycia energii oraz emisji gazów. I tak np. Szczecinek uczestniczył w różnych projektach podnoszących ich standard, jak np. kompleksowa, głęboka modernizacja energetyczna wielorodzinnych budynków mieszkalnych w mieście Szczecinek, dofinansowana ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego<sup>32</sup>. Dzięki projektowi w latach 2019–2021 wydano na ten cel 3796,6 tys. zł, uzyskując: roczny spadek emisji gazów cieplarnianych, oszczędność energii cieplnej i elektrycznej, energię elektryczną z nowo wybudowanych

instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii (OZE). Z kolei w Rudzie Śląskiej w ramach różnych umów otrzymano środki w łącznej wysokości 9805,0 tys. zł, przeznaczając je na adaptację lokali mieszkalnych i użytkowych na mieszkania socjalne, termomodernizację i modernizację energetyczną budynków.

### Rozwiązania organizacyjne

Mając na uwadze opisane powyżej ustalenia wynikające z przeprowadzonych kontroli, należy wskazać, że wpływ na taki stan, w tym stwierdzone liczne nieprawidłowości, niewątpliwie miały funkcjonujące rozwiązania organizacyjne. W jednostkach nie zapewniono bowiem pełnej, rzetelnej i terminowej realizacji wszystkich obowiązków przypisanych właścicielom lub zarządcom budynków, w których znajdowały się mieszkania substandardowe. Również w zdecydowanej większości skontrolowanych gmin sprawowany nadzór nad wykonywaniem obowiązków obejmujących administrowanie, zarządzanie i gospodarowanie mieszkaniowym zasobem był niewystarczający. Sprowadzał się najczęściej do wymiany informacji pomiędzy pracownikami urzędów gmin i zarządcami, analizy przedkładanych planów remontowych i składanych sprawozdań oraz kontroli planowanych i ponoszonych

<sup>31</sup> Spowodowane to było również zaległościami czynszowymi w tych mieszkaniach. Jak wykazało badanie, stan zadłużenia ogółem w skontrolowanych jednostkach z roku na rok zwiększał się o około 3% w porównaniu z poprzednim okresem.

<sup>32</sup> W ramach Regionalnego programu operacyjnego oś priorytetowa II *Gospodarka niskoemisyjna*, Działanie 2.7 *Modernizacja energetyczna wielorodzinnych budynków mieszkaniowych*.



wydatków. Kontrole realizacji powierzonych zarządom zadań przeprowadziło jedynie pięć gmin, ale tylko trzy z nich badały wykonanie zadań wynikających z przepisów Prawa budowlanego. Mimo stwierdzonych nieprawidłowości w ograniczonym zakresie sprawdzano realizację wydanych zaleceń pokontrolnych. Takie podejście prowadziło do nierzetelnego wywiązywania się z powierzonych obowiązków, w efekcie we wszystkich skontrolowanych gminach odnotowano nieprawidłowości w wykonywaniu zadań właścicieli i zarządców określonych w Prawie budowlanym. W związku z powyższym NIK zwróciła uwagę na: „konieczność dołożenia starań, w efekcie których zorganizowany zostanie sprawny system nadzoru. Oprócz przypisania regulaminowych zadań w ramach struktury organizacyjnej jednostki oraz zakresów czynności dla poszczególnych pracowników niezbędne jest również określenie w tym zakresie szczegółowych, najlepiej pisemnych zasad, tak aby nadzór można było prowadzić w sposób systematyczny, uporządkowany, z jasno i precyzyjnie określonymi działaniami. Tylko takie podejście ma szansę zapewnić, że stosowany w praktyce ogół czynności w ramach kontroli zarządczej umożliwi osiągnięcie jej celów. Zasadne jest również, aby w celu tworzenia, oceny i doskonalenia systemów kontroli zarządczej skorzystać z opracowanych przez Ministra Finansów standardów kontroli zarządczej”<sup>33</sup>.

## Wnioski pokontrolne

Wnioski pokontrolne, o których mowa w art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK zawarto w 33 z 37 wystąpień pokontrolnych. Warto podkreślić, że było ich łącznie aż 188, z czego do końca listopada 2022 r. zrealizowano ponad połowę (99), a w wypadku 1/3 (62) podjęto działania w celu ich realizacji<sup>34</sup>.

Z kolei w Informacji NIK przedstawiła systemowe wnioski pokontrolne, skierowane do gmin oraz do zarządców. Najważniejsze wnioski adresowane do gmin dotyczyły:

- prowadzenia długofalowej, racjonalnej polityki remontowej, z wykorzystaniem dokumentów strategicznych, zapobiegającej dalszej dekapitalizacji budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych, z uwzględnieniem możliwości pozyskiwania na ten cel środków ze źródeł zewnętrznych;
- zapewnienia należytego, pełnego i skutecznego nadzoru nad realizacją zadań dotyczących budynków komunalnych, ze szczególnym uwzględnieniem tych, w których znajdują się mieszkania o warunkach substandardowych;
- planowania środków finansowych na podstawie rzetelnie sporządzonych zestawień i planów robót remontowych dla budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych;
- zapewnienia ciągłości obowiązywania wieloletnich programów oraz realizacji przyjętych w nich założeń.

<sup>33</sup> O których mowa w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z 16.12.2009 w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. nr 15 poz. 84), Informacja o wynikach kontroli, s. 12.

<sup>34</sup> Tamże, s. 64.

Z kolei wnioski do zarządców dotyczyły m.in.:

- przeprowadzania kontroli okresowych w pełnym zakresie wymaganym przez Prawo budowlane i akty wykonawcze oraz przez osoby posiadające stosowne uprawnienia lub kwalifikacje;
- zapewnienia rzetelnego dokumentowania wyników kontroli okresowych;
- bieżącego i rzetelnego oraz zgodnego z wymogami prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych;
- zapewnienia bezpieczeństwa przeciwpożarowego w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych, w szczególności drożności ciągów i dróg ewakuacyjnych oraz wyposażenia w główne wyłączniki prądu i ich sprawności;
- sporządzania zestawień robót remontowych dla każdego budynku, z podziałem na roboty konserwacyjne, naprawy bieżące i główne, na podstawie ustaleń zawartych w protokołach kontroli okresowych rocznych i pięcioletnich, a na podstawie tych zestawień – opracowywania planu robót remontowych;
- zapewnienia realizacji zaleceń wynikających z kontroli okresowych oraz decyzji właściwych organów, w szczególności dotyczących wyeliminowania stanów mogących stanowić zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska.

## Ocena ogólna

W podsumowaniu oceny ogólnej NIK skonkludowała, że „działania gmin w celu

poprawy stanu technicznego i bezpieczeństwa eksploatacji budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych nie były prawidłowe”<sup>35</sup>. Izba podkreśliła, że tylko połowa skontrolowanych jednostek podejmowała działania wpływające na poprawę stanu technicznego lub standardu użytkowania budynków. Co więcej, dotyczyło to nielicznych obiektów. W pozostałych gminach zadania sprowadzały się do bieżących prac utrzymaniowych lub drobnych remontów. Podkreślono także, że w co trzeciej JST środki finansowe przeznaczane na eksploatację tych budynków były nieadekwatne do występujących potrzeb lub wielokrotnie niższe od kwot zgłaszanych przez zarządców. W efekcie nie zapewniono utrzymania niektórych obiektów w stanie niepogorszonym, a nieprawidłowości i problemy w zarządzaniu wynikały nie tylko z ograniczonych możliwości finansowych gmin, ale również nierzetelnego planowania zadań.

## Podsumowanie

Przedstawione wyżej najważniejsze wyniki ustaleń Izby poświęcone budynkom z mieszkaniami o warunkach substandardowych w pełni potwierdzają aktualność i wagę podjętej tematyki. W tekście przybliżono przykładowe zidentyfikowane problemy. Dotyczyły one w szczególności stanu zasobu mieszkaniowego, okresowych kontroli obiektów budowlanych czy planowania zadań. Przedstawione w Informacji o wynikach kontroli ustalenia NIK wpisują się zatem w nurt opracowań, które

<sup>35</sup> Tamże, s. 9.



dają podstawy do ewentualnych korekt lub usprawnień systemu budownictwa mieszkalnego w Polsce<sup>36</sup>.

Sformułowane przez NIK wnioski, uwagi i oceny powinny być przydatne dla gmin i działających na ich rzecz zarządców. Z tego powodu Informacja została przekazana nie tylko najważniejszym osobom i organom w państwie, ale również – elektronicznie – gminom w całym kraju.

Za szczególnie istotne ustalenia NIK autorzy uważają te, które dotyczą nieprzeprowadzania wymaganych kontroli okresowych lub sporządzania nierzetelnych protokołów z kontroli, co skutkowało tym, że zestawienia i plany robót remontowych w niemal wszystkich gminach nie stanowiły właściwej podstawy do opracowania

założeń dalszych działań, w efekcie czego nie realizowano znacznej części zaleceń lub zadań. Powinno również niepokoić, że aż co piąta skontrolowana gmina nie posiadała wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym dla całego okresu objętego kontrolą. W ocenie NIK jego brak utrudniał działania związane z utrzymaniem budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych<sup>37</sup>.

#### URSZULA DZIEDZIC

główny specjalista kontroli państwowej,  
ANDRZEJ TROJANOWSKI  
doradca prawny,  
Delegatura NIK w Rzeszowie

<sup>36</sup> Oprócz wcześniej przywołanych, warto wskazać także na *Programy mieszkaniowe w przeciwdziałaniu bezdomności – dobre praktyki i refleksja systemowa*, J. Wilczek (red.), Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich 2017; A. Chrzanowska, I. Czerniejewska: *Mieszkamy tutaj, bo nie mamy innego wyjścia...*, „Analizy, raporty, ekspertyzy” nr 2/2015; P. Kurowski, P. Broda-Wysocki: *Ubóstwo mieszkaniowe: oblicza, trendy, wyzwania*, „Polityka Społeczna” nr 2/2017; *Lokalna alternatywa. Jak wybudować w Polsce brakujące mieszkania?*, Klub Jagielloński, „Raport” nr 4/2022.

<sup>37</sup> Informacja o wynikach kontroli, s. 9.

**Słowa kluczowe:** substandardowe warunki mieszkaniowe, mieszkania o warunkach substandardowych, kontrole okresowe budynków, wieloletni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym

#### Bibliografia:

1. Chrzanowska A., Czerniejewska I.: *Mieszkamy tutaj, bo nie mamy innego wyjścia...*, „Analizy, raporty, ekspertyzy” nr 2/2015.
2. Dziedzic U., Trojanowski A.: *Przygotowanie i wdrażanie rewitalizacji – brak zakładanych efektów w gminach*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2022.
3. Kurowski P., Broda-Wysocki P.: *Ubóstwo mieszkaniowe: oblicza, trendy, wyzwania*, „Polityka Społeczna” nr 2/2017.

4. *Lokalna alternatywa. Jak wybudować w Polsce brakujące mieszkania?*, Klub Jagielloński, „Raport” nr 4/2022.
5. Olech, P.: *Wykluczenie mieszkaniowe – zarys głównych problemów mieszkaniowych w Polsce oraz rekomendacje dla całościowej polityki społecznej. Ekspertyza*, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności.
6. *Programy mieszkaniowe w przeciwdziałaniu bezdomności – dobre praktyki i refleksja systemowa*, J. Wilczek (red.), Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich 2017.
7. *Raport o stanie polskich miast. Mieszkalnictwo społeczne*, A. Muzioł-Węclawowicz, K. Nowak (red.), Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa 2018.
8. Rataj Z.: *Główne problemy mieszkalnictwa dla niezamożnych gospodarstw domowych w Polsce i perspektywy zmian*, „Studia Oeconomica Posnaniensia” nr 11/2017.
9. Sikora-Fernandez D.: *Deprywacja mieszkaniowa w Polsce na podstawie wybranych czynników*, „Space – Society – Economy” nr 26/2018.
10. Szelańska Z.: *Wyzwania współczesnej polskiej polityki mieszkaniowej*, „Studia BAS” nr 2/2021.

#### ABSTRACT

##### **Low Standard Municipal Flats – Problems with Renovation of Old Buildings**

After the socio-economic transformation in 1989, the housing situation in Poland has started to improve slowly. However, it is still far from desired. There are many houses in Poland that belong to substandard category, with bad technical conditions, without sewage systems, or overcrowded. It is estimated that even one in ten Poles live in such conditions. The problem has been observed by NIK that conducted the audit “Activities of municipalities aimed at improving the technical state of buildings with lowered housing conditions”. The audit covered 20 municipalities from five regions: Dolnośląskie, Łódzkie, Podkarpackie, Śląskie and Zachodniopomorskie. The audit was conducted in 37 units, and since the majority of them entrusted part of their tasks to administrators – these were also audited. The selection of auditees was based on the volume and diversity of municipal housing resources, including the number of buildings with substandard apartments, old buildings and buildings with poor conditions, as well as the type or size of the local self-government unit. The scope of the audit comprised organisational solutions as for the tasks related to municipal buildings with substandard apartments, issues related to guaranteeing their safety and improving their technical conditions, as well as planning, financing and implementation of the tasks related to the management and maintenance of municipal housing resources.

**Urszula Dziedzic**, senior public audit expert, **Andrzej Trojanowski**, legal advisor, Regional Branch of NIK in Rzeszów

**Key words:** substandard housing conditions, substandard apartments, periodic checks of buildings, multiannual programme for the management of housing resources