



SE
Amey

URZĄD GMINY Nowa Ruda	
Wpł dnia	2022 -08- 01
liczba załączników	
podpis	

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”



2022-08-01 13499/2022
Sobiepan Agata

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	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

Podjęmowane 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 nie pogorszonym. 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 Noworudzkiem 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 częstkowe¹⁰ 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.

Nie spadłem nr.
Obsada nie jest
wystarczająca, natomiast
se. problemy z pozyska-
niem pracownika.
Wójt Gminy Nowa Ruda
Adrianna Mierzejewska

(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 ściągalności 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 mieszkaniami, a na koniec 2019 r. i 2020 r.¹⁵ była ona właścicielem 64 budynków komunalnych z łącznie 350 mieszkaniami. 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 mieszkaniami 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 Krajaków 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 przeprowadzano 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 Powiatowego 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 mieszkaniem 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 mieszkaniem 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 jednorodzinnymi. W dniu oględzin budynku w Krajanowie 64 nie było lokatora, a w Dworzech 8 dokonano oględzin zewnętrznej części budynku. Kontroler NIK nie wchodził do mieszkań.

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, attyki, 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. Główniej 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.