



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.005.03.2022

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie
ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów
T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06
lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Jarosławia, 37-500 Jarosław, ul. Rynek 1, dalej Urząd.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Waldemar Paluch, Burmistrz Miasta Jarosławia, od dnia 8 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Rozwiązania organizacyjne w zakresie realizacji zadań dotyczących budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych. 2. 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 mogą być objęte również działania i zdarzenia z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Krzysztof Pakuła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/68/2022 z dnia 7 kwietnia 2022 r. (akta kontroli tom I, str.1-6)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Gmina Miejska Jarosław³ podejmowała działania na rzecz gospodarowania zasobem obejmującym budynki komunalne z mieszkaniami o warunkach substandardowych⁴. Działania te nie zapewniały jednak utrzymania tych budynków we właściwym stanie technicznym i estetycznym.

Środki przeznaczone w latach 2019 – 2021 na utrzymanie budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych nie były adekwatne do występujących potrzeb. Środki przekazywane Zarządcy⁵, na podstawie zawartych umów, pokrywały koszty zarządu oraz realizację zadań związanych z bieżącym utrzymaniem i eksploatacją budynków, w tym drobnych napraw i konserwacji.

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

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

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

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

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

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

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

³ Dalej: Gmina lub Miasto.

⁴ Takie, które charakteryzują się złym stanem technicznym, niedostatecznym wyposażeniem w instalacje oraz takie, w których mieszka zbyt dużo osób. Substandardowe warunki mieszkaniowe (wg opracowań własnych Głównego Urzędu Statystycznego) klasyfikowane są w trzech kategoriach ze względu na:

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

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

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

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

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1.

Według stanu na 1 stycznia 2019 r. i 31 grudnia 2019 r. w skład zasobu budynków i lokali mieszkalnych Miasta wchodziło 30 budynków⁷ (178 lokali mieszkalnych), w tym 9 budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych (37 lokali).

Na koniec 2020 r. i 2021 r. zasób komunalny nieznacznie się zwiększył. Na koniec 2020 r. w jego skład wchodziły 32 budynki (180 lokali), a na koniec 2021 r. – 33 budynki⁸ (195 lokali). W roku 2020 Miasto przejęło dwa budynki przy ul. Zamkowej (dwa lokale), a w 2021 r. wybudowało nowy budynek mieszkalny przy ul. Wróblewskiego 16B z 15 lokalami mieszkalnymi. Budynek został przekazany do administrowania Zarządcy aneksem z dnia 23 maja 2022 r.

W latach 2019 – 2021 liczba budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych była niezmienna i wynosiła dziewięć. Liczba mieszkań o warunkach substandardowych zmniejszyła się natomiast o trzy lokale mieszkalne, co było związane ze zmniejszeniem się liczby osób zamieszkujących w lokalu (mniejsze zaludnienie). W 2021 r. w jednym lokalu o warunkach substandardowych (lokal jednoizbowy) wykonano instalację wodno-kanalizacyjną⁹.

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

W latach 2019 – 2021 Miasto, na podstawie zawartych umów¹⁰, powierzyło zarządzanie zasobem budynków komunalnych, w tym mieszkaniami o warunkach substandardowych JPK. Zarządca wykonywał zadania polegające na zarządzaniu i administrowaniu nieruchomościami mieszkalnymi należącymi do gminnego zasobu nieruchomości oraz nieruchomościami mieszkalnymi nienależącymi do gminnego zasobu nieruchomości. W umowach nie było podziału na lokale mieszkalne komunalne i lokale o warunkach substandardowych.

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

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

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

⁶ 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.

⁷ Budynki dla których Miasto posiadało 100% udziałów.

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

⁹ Ul. Pełkińska 4/3.

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

W Urzędzie zaplanowane do realizacji zadania związane z gospodarowaniem zasobem budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych powierzone zostały do realizacji dwóm pracownikom, zatrudnionym na stanowisku inspektorów w Wydziale Gospodarki Nieruchomościami, Mieniem Komunalnym i Ochrony Środowiska (dalej: Wydział GKN)¹¹. Do zadań Wydziału GKN określonych w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu¹² należało m.in.:

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

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

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

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

1.2.

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

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

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

Ponadto, Zarządca zobowiązany był do:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zgodnie z Zarządzeniem Burmistrza z dnia 13 kwietnia 2020 r. oraz z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie określenia celów strategicznych służących do realizacji misji Miasta oraz celów operacyjnych wspomagających osiągnięcie celów strategicznych w latach 2020 i 2021¹³, jednym z celów operacyjnych ustalonych w Planie działalności Wydziału GKN na rok 2020 i 2021 – w ramach kontroli zarządczej – było zarządzanie mieniem komunalnym polegające na bieżącej analizie należytego prowadzenia ewidencji mienia komunalnego.

W sprawozdaniach z wykonania planu działalności Wydziału GKN¹⁴ wskazano, że cel operacyjny w tym zakresie został osiągnięty poprzez bieżącą analizę mienia komunalnego. Ryzyko finansowe dla tego celu określono na poziomie umiarkowanym.

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

¹⁴ z dnia 11 grudnia 2020 r. i 9 grudnia 2021 r.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

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

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

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

¹⁵ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84.

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

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

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

OCENA CZĄSTKOWA

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

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

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

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

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

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

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

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

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1.

Działania określone w Strategii Rozwoju Miasta Jarosławia na lata 2016 - 2020¹⁶ i innych dokumentach strategicznych Gminy zakładały termomodernizację budynków użyteczności publicznej i budynków mieszkalnych Miasta. Ponadto, w projekcie nowej Strategii Rozwoju Miasta Jarosławia na lata 2021 – 2027¹⁷ zawarto potrzebę rozwoju budownictwa komunalnego i socjalnego, w tym potrzebę budowy budynku z lokalami spełniającymi warunki do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego, w tym dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami oraz remonty i modernizacje. Dokumenty planistyczno-strategiczne Gminy nie zawierały określenia innych działań obejmujących gospodarowanie budynkami komunalnymi, w których znajdowały się mieszkania o warunkach substandardowych.

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

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

W Wieloletnim Programie Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Miejskiej Jarosław na lata 2014 – 2019¹⁸ zakładano m.in. stopniowe zmniejszanie się zasobu mieszkaniowego Gminy spowodowane m.in. sprzedażą lokali komunalnych. Zgodnie z zapisami ww. Programu, stan budynków wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Gminy „nie był najlepszy”. Spowodowane to było dużym stopniem dekapitalizacji i zniszczenia oraz tym, że ponad 71% budynków komunalnych to budynki wybudowane przed 1939 r.

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

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

¹⁷ Znajdującym się na etapie konsultacji.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 172.

²⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 840, ze zm.

W latach 2019 – 2021 w Mieście obowiązywał Program Ochrony Środowiska na lata 2017-2020 z perspektywą do 2024 r.²¹ oraz Program Ochrony Środowiska dla Gminy Miejskiej na lata 2021 – 2024 ze strategią długoterminową na lata 2025 - 2030²². W dokumentach tych cele dotyczące zasobów mieszkaniowych Miasta zostały określone w obszarze interwencyjnym: ochrona klimatu i jakości powietrza. Dla obszaru tego jako cel wskazano: *poprawa jakości powietrza*, kierunkiem interwencji była *termomodernizacja budynków użyteczności publicznej i budynków zamieszkania zbiorowego oraz wymiana źródeł ciepła na efektywniejsze*.

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

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

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

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

W Programie Rewitalizacji Gminy Miejskiej Jarosław na lata 2016 – 2023²⁴ nie uwzględniono zadań mających na celu poprawę stanu technicznego zasobów mieszkaniowych Gminy, w tym budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych.

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

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

2.2.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3.

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

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

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

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

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

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

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

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

Zgodnie z Programem od 2016 r. stawki czynszu ulegały zwiększeniu²⁵, tj.: za lokale mieszkalne z kwoty 2,60 zł/m² do kwoty 3,65 zł/m², za lokale socjalne z kwoty 0,91 zł/m² do kwoty 1,28 zł/m².

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

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

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

2.4.

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

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

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

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

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

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

²⁵ Zarządzeniem Burmistrza Nr 484/2019 z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

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

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

Zgodnie z treścią art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego²⁶, rada gminy uchwała wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat.

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

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

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

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

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

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

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

²⁶ Dz. U. z 2022 r., poz. 172.

²⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.

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

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

OCENA CZĄSTKOWA

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

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

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

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

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

IV. Wnioski

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

Wnioski

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

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Rzeszów, dnia 4/08/ 2022 r.

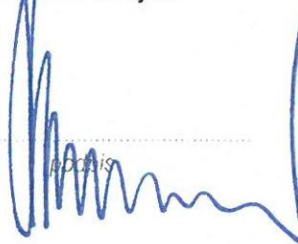
Kontroler
Krzysztof Pakuła
Główny specjalista kontroli
państwowej



.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka



.....
podpis