



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-015-01/2014
P/14/032

TEKST UJEDNOLICONY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/032 – Gospodarowanie zasobami najstarszych budynków komunalnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Michał Kapek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90647 z dnia 9 czerwca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1 - 2)
Jednostka kontrolowana	Zakład Budynków Miejskich sp. z o.o., ul. Kolejowa 2a, 41-902 Bytom
Kierownik jednostki kontrolowanej	Artur Komor, Prezes Zarządu

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Z uwagi na fakt, że sprawowanie przez ZBM zarządu nad gminnym zasobem komunalnym zakończyło się z dniem 30 września 2011 r., a niezbędna dokumentacja została przekazana następcy (jednostce budżetowej Bytomskie Mieszkania), zakres przedmiotowy kontroli został ograniczony, a ocenie poddano zagadnienia dotyczące podstaw formalno-prawnych sprawowanego zarządu oraz wywiązanie się przez Spółkę z wybranych obowiązków zarządcy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zarządzanie zasobem budynków komunalnych oraz sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad zarządcami nieruchomości komunalnych

Opis stanu faktycznego

Zadania dotyczące zarządzania i eksploatacji zasobów będących własnością Gminy Bytom (w tym gospodarowanie najstarszymi budynkami komunalnymi) w kolejnych latach objętych kontrolą realizowały:

- Zakład Budynków Miejskich Spółka z o.o.² - od 1 stycznia do 30 września 2011 r., na podstawie 3 umów zawartych z Gminą Bytom;
- jednostka budżetowa „Bytomskie Mieszkania”³ od 1 października 2011 r. do 31 grudnia 2013 r. (za pomocą Bytomskiego Przedsiębiorstwa Mieszkaniowego Spółka z o.o.⁴ – do 26 sierpnia 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 80 – 88, 133 - 144)

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² W dalszej części określane skrótem „ZBM”. Właścicielem 100% akcji było Miasto Bytom.

³ Utworzona na podstawie Uchwały nr XIV/201/11 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej Gminy Bytom pod nazwą Bytomskie Mieszkania oraz nadania jej statutu - w dalszej części określane skrótem „BM”

⁴ Powołane Uchwałą Nr XIV/200/11 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 27 lipca 2011 r., w celu świadczenia wyłącznie usług o charakterze użyteczności publicznej polegających na administrowaniu i zarządzaniu nieruchomościami mieszkaniowymi gminy. Spółka uprawniona była do wykonywania swojej działalności (wynikającej z aktów konstytuujących spółkę oraz zawartej z BM umowy) jedynie na rzecz gminy. Spółka stanowiła w całości własność Gminy Bytom - w dalszej części określane skrótem „BPM”.

Do dnia 30 września 2011 r., do zadań ZBM należały m.in. obowiązki w zakresie eksploatacji i utrzymania budynków komunalnych, w tym również realizacji zadań określonych w art. 61-70 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*⁵. ZBM wykonywał je na podstawie 3 umów, których przedmiotem było zarządzanie nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Bytom (zasób komunalny oraz wspólnoty) wraz z usuwaniem awarii. Były to umowy nr:

- a) ALZ.3420-149/2010 z 31 grudnia 2010 na kwotę 4 450 tys. zł, obowiązująca w okresie od 1 stycznia do 31 marca 2011 r.;
- b) ALZ.272.6.2011 z 31 marca 2011 r. na kwotę 490 tys. zł (ryczałt), obowiązująca w okresie od 1 do 12 kwietnia 2011 r.;
- c) ALZ.272.8.2011 z 8 kwietnia 2011 r. na kwotę 5 788,3 tys. zł (ryczałt), obowiązująca w okresie od 13 kwietnia do 30 września 2011 r.

Sposób powołania zarządcy był zgodny z wymogami określonymi w art. 189 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*⁶ (w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2013 r.).

W każdej z ww. umów określone zostały m.in.: przedmiot i zakres, zasady rozliczania i wypłaty wynagrodzenia, sposób wykonywania nadzoru nad realizacją umowy, obowiązki w zakresie analiz i sprawozdawczości, okres obowiązywania oraz kary umowne.

W przypadku niewłaściwego wypełniania obowiązków zarządcy, zamawiający (Gmina Bytom) zabezpieczył swoje interesy m.in. poprzez możliwość rozwiązania każdej z umów oraz zastosowania kar umownych, które – jak wynika z informacji Zarządu – nie były przez Gminę naliczone.

Zgodnie z wymogiem wskazanym w § 12 każdej z ww. umów, do obowiązków ZBM należało również bieżące prowadzenie ewidencji obiektów i urządzeń technicznych.

Jak wynika z informacji Zarządu, ww. ewidencję prowadzono w Dziale Eksploatacji (ewidencja całościowa) oraz w Dziale Technicznym (ewidencja potrzeb remontowych). Wraz z zakończeniem sprawowania funkcji zarządcy gminnego zasobu komunalnego, przedmiotowa dokumentacja została przekazana do BM.

(dowód: akta kontroli str. 3 – 77, 151 - 153)

Wszystkie umowy zostały rozliczone, a wystawione w związku z nimi faktury - uregulowane w terminach w nich określonych.

(dowód: akta kontroli str. 78 - 79)

Od dnia 1 października 2011 r., obowiązki dot. zarządzania i eksploatacji zasobów będących własnością gminy (w tym m.in. zarządzanie budynkami i lokalami, nieruchomościami gruntowymi niezabudowanymi, realizacja remontów, planowanie budżetu oraz sprawozdawczość) zostały przekazane do BM.

(dowód: akta kontroli str. 80 - 88)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm., w dalszej części określana skrótem „ustawa Prawo budowlane”

⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm. j.t.

2. Utrzymanie należytego stanu technicznego budynków, w tym instalacji oraz przestrzeganie zasad bezpieczeństwa ich użytkowania

Opis stanu faktycznego

Badanie realizacji przez ZBM w okresie od 1 stycznia do 30 września 2011 r. obowiązków zarządcy określonych w art. 62 i 63 *ustawy Prawo budowlane* (tj. przeprowadzanie kontroli okresowych, przechowywanie dokumentacji technicznej); w rozdziale 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w *sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych*⁷ (tj. terminy i zakres przeprowadzanych kontroli okresowych) oraz w załączniku do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w *sprawie książki obiektu budowlanego*⁸ (dotyczących wzoru książki obiektu oraz jej zawartości) dokonano na podstawie dokumentacji 10 losowo wybranych budynków położonych przy ul.: Żołnierskiej 11, Św. Kingi 1, Jochymczyka 3, Orzegowskiej 6, Kol. Zgorzelec 21, Kwietniewskiego 11, Smolenia 15, Olszewskiego 6, Kochanowskiego 15 i Wrocławskiej 16.

W wyniku przeprowadzonej analizy stwierdzono, że:

1. Dla wszystkich badanych budynków założono książkę obiektu budowlanego, o której mowa w art. 64 ust. 1 *ustawy Prawo budowlane*. Żadna z 10 badanych książek, które były prowadzone dla ww. obiektów budowlanych, nie spełniała wymogów wskazanych we wzorze załączonym do *rozporządzenia w sprawie książki obiektu*. Siedem z nich założono w 1987 r., a w trzech innych strony tytułowe nie zawierały dat ich założenia. Zgodnie z przepisem zawartym w § 7 *rozporządzenia w sprawie książki obiektu*, książki prowadzone przed dniem jego wejścia w życie (11 lipca 2003 r.), prowadzi się na zasadach dotychczasowych, do wypełnienia tomu.

(dowód: akta kontroli str. 91 – 105, 132)

2. Badane budynki były poddane kontroli okresowej (co najmniej raz w roku oraz co najmniej raz na pięć lat), o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 *ustawy Prawo budowlane*. Kontrole przeprowadzały osoby posiadające uprawnienia lub kwalifikacje wymagane przepisami art. 62 ust. 4-6 ww. *ustawy*, w tym:

- kontrole ogólnobudowlane – przeprowadzały osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności,
- kontrole okresowe stanu technicznego instalacji elektrycznych i gazowych – osoby posiadające kwalifikacje wymagane przy wykonywaniu dozoru nad eksploatacją urządzeń, instalacji oraz sieci energetycznych i gazowych,
- kontrole przewodów dymowych i wentylacyjnych- osoby posiadające kwalifikacje mistrza w rzemiośle kominiarskim.

(dowód: akta kontroli str. 91 – 105, 132)

Sześć z trzynastu przeprowadzonych w ww. okresie kontroli okresowych (w tym ośmiu rocznych i pięciu pięcioletnich) zostało przeprowadzonych w porze wiosennej, co było wymagane § 4 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych*.

Wszystkie protokoły zawierały elementy wskazane w § 4 ust. 4 pkt 1, 2 i 3, tj. opisy stanów technicznych elementów budynków, rozmiarów ich zużycia lub uszkodzenia oraz zakresu robót remontowych i kolejności ich wykonywania.

W żadnym z protokołów nie zamieszczono zapisów, o których mowa w § 4 pkt 4 i 5 ww. *rozporządzenia*, tj. informacji dot. metod i środków użytkowania elementów budynku narażonych na szkodliwe działanie wpływów atmosferycznych oraz zakresu nie wykonanych robót remontowych, zaleconych do realizacji w poprzednich kontrolach.

Wszystkie sporządzone protokoły kontroli, zawierały informacje o stanie sprawności technicznej i wartości użytkowej elementów budynku (§ 5 ust. 2) oraz ocenę stanu wszystkich pozostałych elementów budynku, a także estetyki budynku i jego otoczenia (§ 6) *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych*. Określono w nich również rozmiary zużycia lub uszkodzenia elementów budynku.

(dowód: akta kontroli str. 91 – 105, 132)

⁷ Dz. U. Nr 74, poz. 836 ze zm. – w dalszej części określane skrótem „*Rozporządzenie w sprawie warunków technicznych*”

⁸ Dz. U. Nr 120 poz. 1134 – w dalszej części określane skrótem „*Rozporządzenie w sprawie książki obiektu*”

3. ZBM nie posiadał dokumentów dotyczących budowy i dokumentacji powykonawczej dla żadnego z 10 kontrolowanych budynków, które wybudowano przed 1945 r.

Zgodnie z informacją Zarządu, w trakcie zmian reorganizacyjnych ZBM „(...) przekazała komplet dokumentów związanych z przygotowaniem prac remontowych oraz wymagane Prawem budowlanym dokumenty powykonawcze. BPM sp. z o.o. nie wnosił zastrzeżeń i nie wnioskował o uzupełnienie dokumentów.” Zaznaczył jednak, że ZBM nie podejmował czynności związanych z odtworzeniem brakującej dokumentacji remontowej, jak i powykonawczej.

(dowód: akta kontroli str. 91 – 105, 132, 152-153)

Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Bytom w latach 2009-2013 uchwalony został przez Radę Miejską w Bytomiu w dniu 28 maja 2009 r.⁹ ZBM w 2011 r., tj. w okresie sprawowania zarządu nad komunalnym zasobem mieszkaniowym, nie zaplanował, ani nie przeprowadził żadnych remontów. Nie oszacowano również potrzeb w tym zakresie, podczas gdy – jak wynika z ww. programu – szacunkowa wartość robót remontowych, które winny być wykonane w 2011 r. wynosiła 12 528,5 tys. zł (dot. zasobów w 100% gminnych).

(dowód: akta kontroli str. 106 - 131)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nieprzeprowadzenie w 2011 r. w porze wiosennej siedmiu kontroli okresowych (w tym dwóch rocznych i pięciu pięcioletnich), co stanowi naruszenie przepisu § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych.

Odnosnie nieprzeprowadzania okresowych kontroli w porze wiosennej, Zarząd wyjaśnił, że wszystkie przeglądy wykonywano „(...) przed upływem terminu ważności zgodnie z planami wydatków finansowych na poszczególne lata (...)”

(dowód: akta kontroli str. 91 – 93, 132, 152 - 154)

2. Brak we wszystkich protokołach z okresowych kontroli, zapisów dot. metod i środków użytkowania elementów budynku narażonych na szkodliwe działanie wpływów atmosferycznych oraz zakresu nie wykonanych robót remontowych zaleconych do realizacji w poprzednich kontrolach, co stanowi naruszenie przepisu § 4 ust. 4 pkt 4 i 5 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych.

W sprawie braku w protokołach z kontroli okresowych zapisów dot. metod i środków użytkowania elementów budynku narażonych na szkodliwe działanie wpływów atmosferycznych oraz zakresu nie wykonanych robót remontowych zaleconych do realizacji w poprzednich kontrolach, Zarząd wyjaśnił, że było to spowodowane brakiem tych elementów w obowiązujących w 2011 r. drukach protokołów kontroli. Zaznaczył jednak, że aktualnie obowiązują w ZBM nowe wzory, które uwzględniają ww. zapisy.

(dowód: akta kontroli str. 91 – 93, 132, 152 - 154)

3. Niedostosowanie planów finansowych jednostki (zwłaszcza w zakresie dot. remontów) do założeń przyjętych w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Bytom w latach 2009-2013.

ZBM nie zrealizował przewidzianych na 2011 r. założeń, jakie ujęto w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Bytom w latach 2009-2013, uchwalonym przez Radę Miejską w Bytomiu w dniu 28 maja 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 106 - 131)

Zdaniem Zarządu, wieloletni program nie był realizowany z uwagi na brak środków finansowych przekazanych z budżetu miasta Bytomia. Zaznaczył jednocześnie, że

⁹ Uchwała Nr XLVI/658/09 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 28 maja 2009 r.

zarówno zadania inwestycyjne jak i plany remontów były weryfikowane i zatwierdzane przez miasto.

(dowód: akta kontroli str. 154 - 155)

Prezydent Miasta Bytomia wyjaśnił ponadto, że szacowany w ww. programie „(...) poziom nakładów remontowych gwarantowałby stopniowe zmniejszenie zaległości remontowych i zauważalną poprawę stanu technicznego całego zasobu mieszkaniowego zaznaczając jednocześnie, iż poprawa będzie uzależniona od wielkości środków finansowych możliwych do przeznaczenia na ten cel. W § 4 ust. 12 uchwały określono, że wysokość wydatków na remonty i modernizację zasobu mieszkaniowego Gminy Bytom w latach 2009 – 2013, jak również plany realizacyjno - wykonawcze remontów i modernizacji zasobu, będą ustalone corocznie w ramach posiadanych środków finansowych, przy uwzględnieniu rzeczywistych potrzeb remontowych oraz przyjętych priorytetów w zakresie remontów posiadanego zasobu mieszkaniowego. Natomiast przepis § 18 uchwały uściślał, że wysokość wydatków w latach 2009 - 2013, z podziałem m.in. na koszty remontów oraz modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy będzie określona corocznie w budżecie miasta. W związku z tym, faktyczne wykonanie programu w latach 2009 – 2013 było uzależnione od ww. czynników. Wykonanie uchwały nr XLVII/658/09 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 28 maja 2009 r. zostało powierzone Prezydentowi Miasta, natomiast obecnie w imieniu Prezydenta Miasta zadania w tym zakresie są realizowane przez jednostkę budżetową Bytomskie Mieszkania (...).”

(dowód: akta kontroli str. 156 - 158)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Z uwagi na fakt, że ZBM formalnie zakończył sprawowanie zarządu nad gminnym zasobem komunalnym w dniu 30 września 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰ 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 Katowicach.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., zwanej dalej „ustawą o NIK”.

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.

Katowice, dnia 27 sierpnia 2014 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**