



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-008-04/2014

P/14/032

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/032 – Gospodarowanie zasobami najstarszych budynków komunalnych. Okres objęty kontrolą – lata 2011-2013
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Zofia Kotynia, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90043 z 21 lipca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Konstancynie Łódzkim.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Henryk Brzyszczyk - Burmistrz Miasta Konstancynowa Łódzkiego. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Zasób najstarszych budynków komunalnych, tj. oddanych do użytkowania przed 1961 r.², stanowiących własność Gminy Konstancynów Łódzki jest w znacznym stopniu zużyty. W 2013 r. do naprawy głównej zakwalifikowano 100% zasobu. W okresie objętym kontrolą nie wykonywano remontów kapitalnych, a jedynie niektóre, niezbędne prace remontowe oraz bieżące naprawy i konserwację elementów budynków. Przy szacowanej na ok. 1,5 mln zł kwocie - niezbędnej do wykonania robót remontowych, naprawczych i modernizacyjnych - w latach 2011-2013 na prace te przeznaczono środki o wartości ok. 155 tys. zł, z tego na remonty jedynie 82 tys. zł.

Niskie nakłady przeznaczane przez Gminę na remonty budynków komunalnych nie wystarczały na pokrycie potrzeb. W konsekwencji nie wykonywano zaleceń remontowych wynikających z przeglądów okresowych, co było sprzeczne z art. 70 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³. Kilkuletnie zaniedbania w tym zakresie doprowadziły do powstania sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa ludzi i mienia. Tym samym Gmina nie wypełniła przesłanek racjonalnego gospodarowania majątkiem, określonych w Wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Konstancynów Łódzki, a w szczególności nie zapewniła bezpieczeństwa użytkowania i właściwej eksploatacji zasobu. Nie zadbała też o utrzymanie zasobu w stanie niepogorszonym zgodnie z jego przeznaczeniem, nie zapewniła tym samym właściwych warunków i jakości życia mieszkańców.

NIK dostrzega ograniczone możliwości finansowe Gminy, wskazuje jednak na znaczny stopień dekapitalizacji zasobu, a co za tym idzie na konieczność wykonywania przynajmniej tych zaleceń, które kontrole uznały jako pilne dla właściwej eksploatacji zasobu, a przede wszystkim jako niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa użytkowania.

NIK zauważa ponadto, iż brak ustalonych przez strony umowy o administrowanie pisemnych zasad, zakresu i terminów przekazywania informacji o zarządzanym zasobie oraz dokonywania kontroli prawidłowości wykonywanych zadań utrudniało nadzór Gminy nad administratorem zasobu.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

² Od dnia 14 sierpnia 1961 r. nastąpiła zmiana norm projektowo-budowlanych, w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 7, poz. 46)..

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm., zwana dalej „Prawem budowlanym”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Zarządzanie przez Gminę Konstantynów Łódzki zasobem najstarszych budynków komunalnych oraz sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad administratorem.

Opis stanu faktycznego

1. Zadania wynikające z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴ przypisano referatom Urzędu: techniczno-inwestycyjnemu i gospodarki nieruchomościami. Nadzór nad referatami powierzono Zastępcy Burmistrza Miasta, odpowiedzialnemu za sprawy gospodarki komunalnej i mieszkaniowej. Prowadzenie spraw lokalowych zlecono inspektorowi w referacie techniczno-inwestycyjnym. W latach 2011-2013 pracownik ten nie uczestniczył w szkoleniach dotyczących gospodarowania mieniem komunalnym. W okresie wcześniejszym odbył szkolenie dotyczące kontroli zarządu, zarządcy, administratora i wspólnoty mieszkaniowej przez Gminę jako właściciela lokali w nieruchomości.

Administrowanie zasobem budynków komunalnych Gmina powierzyła Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej Gminy Konstantynów Łódzki Sp. z o.o. w Konstantynowie Łódzkim, zwanemu dalej „administratorem” lub „Spółką”, w oparciu o umowy o administrowanie nieruchomościami komunalnymi⁵. Do podstawowych obowiązków administratora należało prowadzenie bieżącej aktualizacji bazy danych o zarządzanych nieruchomościach, zapewnienie prawidłowej eksploatacji budynków i terenów przydomowych poprzez utrzymywanie w należytym stanie sanitarno-porządkowym budynków i ich otoczenia, przeprowadzanie przeglądów stanu technicznego obiektów, prowadzenie ksiąg budynków, bieżącą konserwację, polegającą na wykonywaniu drobnych napraw uszkodzonych elementów budynków oraz instalacji i urządzeń technicznych. Do obowiązków administratora należało także racjonalne gospodarowanie zasobami mieszkaniowymi w celu minimalizacji kosztów eksploatacji, a także egzekwowanie należności od najemców. Ponadto, administrator miał obowiązek zgłaszania Gminie budynków do remontu kapitalnego i modernizacji z określeniem zakresu rzeczowego robót oraz typowania obiektów do niezbędnych remontów, a także zgłaszania budynków nadających się do rozbiórki lub zagrożonych katastrofą budowlaną. Administrator został zobowiązany do dostarczania Gminie informacji - sporządzanych w oparciu o kontrole stanu technicznego budynków - dotyczących potrzeb remontowych, w terminach umożliwiających ich uwzględnienie w rocznych planach remontowych

Przeprowadzona przez NIK kontrola Spółki wykazała, że z tych obowiązków administrator wywiązywał się właściwie.

(dowód: akta kontroli str. 4-61)

Zgodnie z zapisami umowy, administrator zobowiązany był do przedkładania Gminie materiałów i opracowań dotyczących zasobu mieszkaniowego w zakresie i terminach uzgodnionych przez strony. Strony umowy nie określiły na piśmie zakresu i terminów przekazywania ww. informacji i materiałów.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że przekazywanie informacji następowało w ramach bieżącej współpracy z administratorem i polegało na dostarczaniu materiałów dotyczących potrzeb remontowych budynków komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 184-189)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zauważyła, iż brak ustalonych przez strony umowy o administrowanie pisemnych zasad, zakresu i terminów przekazywania informacji o zarządzanym zasobie oraz dokonywania kontroli prawidłowości wykonywanych zadań, może utrudniać nadzór Gminy nad administratorem zasobu. Potwierdzeniem braku dostatecznej współpracy właściciela i administratora był przypadek załatwiania sprawy samowolnego wykonania rozbudowy

⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.

⁵ W okresie objętym kontrolą zawarto łącznie pięć umów na administrowanie nieruchomościami komunalnymi: po jednej w 2011 r. i 2012 r. (na okres jednego roku) oraz trzy umowy w 2013 r. (dwie umowy na okres jednego kwartału, jedna umowa na okres półroczny).

budynku przy ul. Mickiewicza 13, stwierdzony podczas rocznego przeglądu technicznego w marcu 2013 r. Spółka w maju 2013 r. o rozbudowie poinformowała Gminę, a wobec braku informacji o kierunku dalszego postępowania uznała, iż to Gmina we własnym zakresie prowadzi czynności zmierzające do załatwienia tej sprawy i w stosownym czasie – jako właściciel -wystąpi do PINB o wydanie określonych prawem decyzji. Gmina tymczasem nie podjęła odrębnych działań w tej sprawie, uznając, że to Spółka, jako administrator budynku - prowadzi w jej imieniu postępowanie wyjaśniające i informuje ją o sposobie jego zakończenia, aby Gmina mogła podjąć dalsze działania.

(dowód: akta kontroli str. 62-79, 162-171)

W zasobach nieruchomości komunalnych Gminy Konstantynów Łódzki znajdowało się na koniec 2011 r. 40 budynków, a na koniec 2013 r. – 38 budynków⁶. Zdecydowaną większość stanowiły budynki najstarsze, tj. oddane do użytkowania przed 1961 r.⁷ Według stanu na 31 grudnia, zasób stanowiło:

- 2011 r. – 40 budynków, w tym 39 budynków najstarszych, tj. 97,5%,
- 2012 r. – 39 budynków, w tym odpowiednio 38 (97,4%),
- 2013 r. – 38 budynków, w tym 37 (97,4%).

Wszystkie administrowane budynki oddane do użytkowania przed 1961 r. wyposażone zostały w instalację elektryczną. Pięć budynków (13% zasobu), łącznie 15 lokali, w latach 2011-2012 oraz cztery budynki (10,5% zasobu), łącznie 13 lokali, w 2013 r. nie było podłączone do sieci wodociągowej i lokale te nie były wyposażone w łazienkę i w.c. Na koniec 2011 i 2012 r. kanalizacji nie posiadało odpowiednio 21 budynków (68 lokali) i 20 budynków (64 lokale). W 2013 r. kanalizacji nie miało 16 budynków (58 lokali). W kontrolowanym okresie ilość budynków wyposażonych w instalację gazową nie uległa zmianie i wynosiła 4 (9 lokali), co stanowiło 10,5% zasobu budynków i 7% lokali. Jedynie 2 budynki (11 lokali) wyposażone były w centralne ogrzewanie, żaden z budynków nie miał centralnej ciepłej wody.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że w ramach posiadanych środków finansowych podejmowane będą działania zmierzające do podnoszenia atrakcyjności lokali komunalnych. W pierwszej kolejności podjęte zostaną prace zmierzające do przyłączenia tych lokali do sieci wodociągowej, następnie do sieci kanalizacyjnej oraz sieci centralnego ogrzewania – zgodnie z możliwościami technicznymi wykonania poszczególnych przyłączy.

(dowód: akta kontroli str. 80-86, 563-565)

2. Książki obiektu budowlanego - dla wszystkich budynków stanowiących 100% własność Gminy Konstantynów Łódzki – prowadził administrator.

Przeprowadzona przez NIK w Spółce kontrola 10 ksiąg obiektu budowlanego⁸ wykazała, że w 2011 i 2012 r. rocznych przeglądów stanu technicznego dokonała osoba nieposiadająca wymaganych uprawnień; w 2012 r. dokonano ze zwłoką rocznych kontroli okresowych stanu technicznego budynków komunalnych; wpisy w ksiązkach obiektu budowlanego były niekompletne; brak było pełnego zakresu wymaganych danych w protokołach z rocznych kontroli stanu technicznego budynków z 2011 i 2012 r. oraz kontroli z lat 2011-2013 przewodów kominowych.

Stosownie do zapisów umowy o administrowanie, Gmina zastrzegła sobie prawo wykonywania bieżącej kontroli prawidłowości realizowania przez administratora zadań wynikających z umowy oraz prawo naliczenia kar umownych w wysokości 10% wynagrodzenia miesięcznego za każde niewykonane lub nienależyte wykonane zadanie. W okresie objętym kontrolą Gmina nie przeprowadzała kontroli w Spółce i nie naliczała kar umownych.

⁶ Zasób obejmował także komórki o łącznej powierzchni według stanu na koniec: 2011 r. – 236,92 m², 2012 r. – 209,58 m², 2013 r. - 183,99 m².

⁷ Zob. przypis 2

⁸ Dobór celowy – budynki przy ul. ul. Kilińskiego 4, Kilińskiego 6, Kilińskiego 9a, Browamej 1, Cmentamej 1, Gómej 66, Sienkiewicza 11, Łabentowicza 3, Kopernika 5 oraz Placu Kościuszki 17.

Burmistrz Konstakntynowa Łódzkiego poinformował, że Gmina w ramach umowy dokonywała bieżącej kontroli wydatków ponoszonych przez administratora na podstawie kwartalnych sprawozdań finansowych dotyczących eksploatacji budynków administrowanych przez Spółkę. W okresie objętym kontrolą Gmina nie dokonywała kontroli w zakresie wywiązywania się administratora z innych obowiązków wynikających z umowy.

(dowód: akta kontroli str. 87-92, 184-189, 563-565)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zauważa, iż brak systematycznej kontroli sprzyjał powielaniu przez administratora błędów w kolejnych latach. Monitorowanie przez Gminę realizowania zadań wynikających z umowy, dałoby Gminie bieżący obraz stanu technicznego budynków i mogłoby wpłynąć na poprawę bezpieczeństwa użytkowania budynków komunalnych.

Opis stanu faktycznego

3. W poszczególnych latach objętych kontrolą Burmistrz Konstakntynowa Łódzkiego otrzymywał od administratora informacje o niezbędnych remontach administrowanych budynków. Wszystkie najstarsze budynki (poza przeznaczonymi do rozbiórki) zakwalifikowane zostały do naprawy głównej oraz do naprawy bieżącej i konserwacji. Przekazywane do Gminy informacje zawierały zakres prac remontowych w poszczególnych budynkach oraz kolejność wykonania zaleceń wynikających z przeglądów okresowych.

W 2011 r. Gmina nie sporządziła planu remontów budynków komunalnych. Plan niezbędnych remontów w budynkach komunalnych sporządzono w 2012 r. i uwzględniono w Wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Konstakntynów Łódzki⁹. Do remontu zakwalifikowano łącznie 34 najstarsze budynki, dwa budynki przeznaczono do rozbiórki. Jednocześnie w programie tym zapisano, że „niewystarczający poziom środków finansowych, które Gmina może przeznaczyć na poprawę stanu zasobu lub przynajmniej na zahamowanie tempa jego dekapitalizacji, zmusza do realizowania remontów najbardziej niezbędnych w danej chwili, co uniemożliwia skonstruowanie konkretnego programu remontów.”

Zastępca Burmistrza Miasta Konstakntynów Łódzki wyjaśnił, że „decyzje o miejscu wykonania prac remontowych podejmowane były w trakcie trwania roku kalendarzowego w zależności od posiadanych środków finansowych, potrzeb remontowych oraz podań lokatorów i administratora nieruchomości”.

(dowód: akta kontroli str. 93-161)

Z przekazywanych przez administratora informacji wynikało, że pilnych remontów wymagało 29 najstarszych budynków. Dla tych budynków w 2012 r. wskazano łącznie 53 zalecenia remontowe. Do wykonania w pierwszej kolejności (w trakcie roku) wyszczególniono zalecenia kominiarskie (zalecenia wobec 15 budynków) oraz remonty polegające na wzmocnieniach pęknięć ścian (4 budynki), następnie pokrycie dachów 7 budynków papą termozgrzewalną i bieżącą konserwację dachów (2 budynki).

W latach 2011-2013 do Urzędu Miejskiego wpłynęły łącznie 72 pisma dotyczące przeprowadzenia bądź sfinansowania prac remontowych. Potrzeby remontowe zgłaszali najemcy oraz administrator. Według wyjaśnień Zastępcy Burmistrza, sposób załatwienia sprawy uzależniony był w głównej mierze od posiadanych środków finansowych.

W okresie objętym kontrolą Gmina wykonała prace remontowe w 19 najstarszych budynkach. Prace remontowe dotyczyły renowacji – uszczelnienia przewodów kominowych (w 5 budynkach), pokrycia dachów papą termozgrzewalną (3 budynki), naprawy połączeń dachowej (2 budynki), wymiany instalacji elektrycznej (3 budynki), wykonania izolacji pionowej (1 budynek), wymiany stolarki (2 budynki). Ponadto w 2013 r. 4 nieruchomości podłączono do kanalizacji.

Wartość robót remontowych wykonanych przez Gminę w najstarszych budynkach wyniosła łącznie 82 tys. zł, z tego: w 2011 r. – 11,5 tys. zł, w 2012 r. – 28 tys. zł, w 2013 r. – 42,5 tys. zł, w tym 29,1 tys. zł stanowił koszt podłączenia nieruchomości do kanalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 162-172)

⁹ Uchwała Nr XXVI/209/12 Rady Miejskiej w Konstakntynowie Łódzkim z dnia 26 października 2012 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Konstakntynów Łódzki na lata 2012-2016.

Dochody uwzględnione w budżecie Gminy w rozdziale 70001 § 0750 stanowiły wpływy pochodzące z opłat za najem lokali mieszkalnych i socjalnych zlokalizowanych zarówno w budynkach stanowiących 100% własność Gminy jak i we Wspólnotach mieszkaniowych¹⁰. Wykonanie dochodów w poszczególnych latach przedstawiało się następująco: w 2011 r. 1.929 tys. zł (101% planu), w 2012 r. – 1.855,6 tys. zł (96% planu) i w 2013 r. 1.792,1 tys. zł (95% planu). Wydatki poniesione na utrzymanie, eksploatację i remonty budynków komunalnych oraz lokali we Wspólnotach mieszkaniowych w 2011 r. wyniosły 2.501 tys. zł w 2012 r. – 2.371,2 tys. zł, w 2013 r. – 2.380,4 tys. zł i były wyższe od dochodów odpowiednio o 572 tys. zł, 524,8 tys. zł i 588,3 tys. zł.

Czynsze od najemców lokali i odszkodowania za bezumowne korzystanie z lokali pobierane były przez administratora i odprowadzane na rachunek Gminy.

Według stanu na koniec 2013 r. zaległości z tytułu opłat czynszowych w najstarszych budynkach komunalnych wynosiły 213,3 tys. zł i były wyższe od stanu na koniec 2012 r. i 2011 r. odpowiednio o 17% (37 tys. zł) i o 36% (78 tys. zł). Celem wyegzekwowania zaległości czynszowych administrator wystawiał upomnienia z wyznaczonym 7-dniowym terminem zapłaty zadłużenia, wezwania ostateczne do zapłaty z 30-dniowym terminem zapłaty pod rygorem wypowiedzenia umów najmu, występował do sądu z pozwami o eksmisję z lokalu bądź o wydanie nakazu zapłaty. Kierownik Działu Gospodarki Mieszkaniowej Spółki poinformował, że zwiększenie zaległości jest wynikiem ogólnego zubożenia mieszkańców, a niemożliwość wyegzekwowania należności spowodowana jest brakiem stałego zatrudnienia, a także majątku, z którego można prowadzić skuteczną egzekucję. Nie bez wpływu na stan zadłużenia była zmiana stawek czynszowych oraz opłat za media. Zwiększenie zaległości jest także konsekwencją uregulowań prawnych, zwłaszcza ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹¹, która przewiduje szeroką ochronę lokatorów.

Zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej w Konstancynie Łódzkiej¹² wprowadzono możliwość rozłożenia na raty zaległości czynszowych maksymalnie na 36 rat w zależności od możliwości finansowych najemców i wysokości zadłużenia czynszowego. Ponadto, zarządzeniem Burmistrza Konstancyna Łódzkiego¹³ wprowadzono możliwość odpracowania zaległości czynszowych. Jednakże – jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza – zainteresowanie osób zalegających z zapłatą czynszu jest znikome.

W badanym okresie najemcom lokali w najstarszych budynkach komunalnych wypłacono dodatki mieszkaniowe w łącznej kwocie 83,4 tys. zł, w tym w 2011 r. 33,4 tys. zł, w 2012 r. – 24,6 tys. zł i w 2013 r. – 25,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 173-183)

Środki finansowe zabezpieczone w Gminie na remonty budynków komunalnych były niewystarczające, aby utrzymać obiekty w niepogorszonym stanie użytkowo-technicznym. Po przeprowadzeniu w 2011 r. okresowych przeglądów stanu technicznego budynków wydano zalecenia dla 40 budynków (73 zalecenia po przeglądach kominiarskich i 106 zaleceń remontowych). W 2013 r. po przeglądach rocznych kominiarskich wydano zalecenia dla 34 budynków komunalnych, po przeprowadzeniu przeglądów 5-letnich stanu technicznego, zalecenia remontowe wydano dla 37 najstarszych budynków. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono prace remontowe w 19 budynkach, realizując 21 zaleceń oraz bieżące niezbędne prace naprawcze i konserwacyjne.

Zastępca Burmistrza Miasta Konstancyna Łódzkiego wyjaśnił, że Gmina w celu wykonania niezbędnych prac naprawczych, modernizacyjnych i robót remontowych winna przeznaczyć od 700 tys. zł do 1.800 tys. zł (od 20 do 60 tys. zł na jeden budynek). Roczny plan wydatków na prace remontowe wynosi ok. 100 tys. zł, z czego częściowo środki

¹⁰ Gmina nie prowadzi wyodrębnionej ewidencji dla budynków stanowiących 100% jej własności.

¹¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 150.

¹² Nr LVII/571/10 z dnia 9 września 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających gminie Konstancynów Łódzki oraz gminnym jednostkom organizacyjnym, a także wskazania organów do tego uprawnionych.

¹³ Zarządzenie Nr III/356/13 z dnia 16 stycznia 2013 r.

przeznaczone są na wykonanie remontów w lokalach komunalnych, a tylko część środków zostaje wykorzystana na bieżące utrzymanie nieruchomości stanowiących 100% własność Gminy. Podał także, iż w latach 2011-2013 nie podejmował działań mających na celu pozyskanie dodatkowych środków na finansowanie inwestycji służących poprawie stanu technicznego i standardu wyposażenia budynków stanowiących najstarszy zasób Gminy. Główną przyczyną było znaczące zaangażowanie finansowe Gminy w realizację innych projektów inwestycyjnych, a w związku z tym brak możliwości finansowych pozwalających pokryć niezbędny wkład własny.

(dowód: akta kontroli str. 94-99, 136-139, 166-167, 190-194)

4.1. Nieodpowiedni stan techniczny zasobu potwierdziły poddane badaniu protokoły kontroli okresowych 10 budynków¹⁴. Kontrola okresowa 5-letnia z 2013 r. określiła stan techniczny dwóch z nich jako zadowalający (16-30% zużycia elementów obiektu), siedmiu - jako średni (31-50% zużycia) i jednego – jako zły (51-70% zużycia). Na 10 poddanych kontroli budynków, pęknięcia ścian stwierdzono w 5 budynkach, potrzebę wzmocnienia elementów konstrukcji dachów – w 3 budynkach, konieczność wymiany pokrycia dachowego – w 7 budynkach, remontu elewacji – w 8 budynkach, potrzebę wykonania opaski przeciwwilgociowej – w 6 budynkach. W 2011 r. wydano łącznie 25 zaleceń remontowych i 20 kominiarskich. W okresie objętym kontrolą wykonano 3 zalecenia remontowe¹⁵ i 2 kominiarskie¹⁶. Zalecenia remontowe wydane dla dziewięciu z badanych budynków powtarzały się od poprzedniego przeglądu 5-letniego, przeprowadzonego w 2008 r.

We wszystkich objętych kontrolą 10 budynkach, w trakcie 5-letniego przeglądu instalacji elektrycznej w 2013 r. stwierdzono bardzo zły stan techniczny instalacji i zalecono wykonanie remontu. Wymiany pionu instalacji elektrycznej dokonano w jednym budynku.

Coroczne przeglądy przewodów kominowych w objętych kontrolą 10 budynkach wykazały, że nie odpowiadały one normom technicznym i „mogły stwarzać zagrożenie bezpieczeństwa ludzi i mienia”. W 2011 r. nieszczelne kanały dymowe stwierdzono w dziewięciu budynkach. Z tych budynków w 2012 r. renowacji – uszczelnienia przewodów kominowych dokonano w dwóch budynkach.

O stwierdzonych w siedmiu budynkach zagrożeniach bezpieczeństwa osób i mienia kontroler NIK poinformował Burmistrza Miasta oraz Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Pabianicach (PINB w Pabianicach).

Zastępca Burmistrza Miasta poinformował, że prace renowacyjne kominów wykonał w dwóch budynkach, a w pozostałych roboty remontowe planowane są do wykonania w kolejnych latach w ramach posiadanych środków finansowych.

Od PINB w Pabianicach do dnia zakończenia kontroli brak było informacji w ww. zakresie.

Przeprowadzający okresowe kontrole przewodów kominowych Mistrz Kominiarski¹⁷ poinformował, że nie przekazał kopii protokołów ww. siedmiu budynków do właściwego organu nadzoru w wyniku niedopatrzenia.

(dowód: akta kontroli str. 195-434, 518-521, 529-531, 532, 553, 561-562)

4.2. Przeglądy 5-letnie z 2008 i 2013 r. wykazały pęknięcia ścian konstrukcyjnych budynków przy ul. Cmentarnej 1 i Kościelnej 5. Dla budynku przy ul. Kościelnej w 2008 r. zalecono wykonanie ankrowania ściany wschodniej, dla budynku przy ul. Cmentarnej – wykonanie ekspertyzy technicznej i projektu wzmocnień. Od 2008 r. w budynkach tych nie wykonywano remontów ścian konstrukcyjnych. Do 15 lipca 2014 r. nie wykonano ekspertyzy stanu technicznego budynku przy ul. Cmentarnej. Przegląd 5-letni przeprowadzony w 2013 r. wykazał, że stan techniczny budynku przy ul. Kościelnej 5 może zagrozić bezpieczeństwu ludzi i mienia.

¹⁴ patrz przypis nr 8.

¹⁵ ul. Cmentarna 1, ul. Góma 66.

¹⁶ ul. Kopernika 5 i Plac Kościuszki 17.

¹⁷ Usługowy Zakład Kominiarski /.../ w Konstancynie Łódzkiej, nr uprawnień 6513.

O stwierdzonym w budynku przy ul. Kościelnej zagrożeniu bezpieczeństwa osób i mienia kontroler NIK poinformował Burmistrza Miasta oraz PINB w Pabianicach.

W dniu 10 lipca 2014 r. PINB w Pabianicach dokonał oględzin budynku przy ul. Kościelnej 5. Na podstawie decyzji z dnia 30 czerwca 2014 r. Starosty Powiatowego w Pabianicach w budynku prowadzone są roboty budowlane polegające na wzmocnieniu ścian zewnętrznych (w dniu kontroli PINB budynek był sklamrowany). Inwestorem jest najemca jednego z lokali w tym budynku, dokonujący jego rozbudowy¹⁸.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że w 2013 r. w budynku przy ul. Cmentarnej za bardziej zasadne uznano wykonanie generalnego remontu pomieszczenia w.c., niż wykonanie ekspertyzy technicznej.

(dowód: akta kontroli str. 98, 138, 286-311, 518-528, 532, 539-543)

4.3. W styczniu 2009 r. administrator poinformował Gminę o potrzebie pilnego dobudowania przewodów spalinowych i wentylacyjnych w budynku przy ul. Lutomierskiej 9. Gmina nie wykonała zaleceń i w lipcu 2009 r. na skutek kontroli Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Pabianicach¹⁹, zobowiązana została do sporządzenia opinii o stanie technicznym budynku. W styczniu 2010 r. administrator przekazał Gminie opinię określającą stan budynku jako zły. W opinii wskazano, że brak odpowiedniej ilości przewodów kominowych i brak wentylacji grawitacyjnej stanowi bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzi, a zawilgocenie i korozja biologiczna jest zagrożeniem dla zdrowia. Administrator wskazał, że z uwagi na zagrożenia należy w trybie awaryjnym wyłączyć z użytkowania - jako mieszkalne - dwa pomieszczenia poddasza, a następnie pozostałe dwa lokale. W dniu 1 marca 2010 r. Gmina zawarła umowę o najem lokalu zamiennego z jednym najemcą lokalu na poddaszu. Pozostali najemcy przebywają w budynku nadal. W protokołach z okresowej kontroli przewodów kominowych z lat 2011-2013 wskazywano na nieprawidłowe podłączenie pieca grzewczego lokalu na parterze z piecem grzewczym na poddaszu i zalecano usunięcie nieprawidłowości. Do 1 lipca 2014 r. Gmina nie podejmowała działań w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 444-509)

O stwierdzonym zagrożeniu bezpieczeństwa osób i mienia kontroler NIK poinformował Burmistrza Miasta oraz PINB w Pabianicach.

Po przeprowadzonych przez PINB w Pabianicach w dniu 10 lipca 2014 r. oględzinach obiektu, Powiatowy Inspektor uznał, iż stwierdzone w opinii kominiarskiej nieprawidłowości są wystarczającym powodem do prowadzenia postępowania administracyjnego i przygotowuje - w trybie art. 81c ust. 2 Prawa budowlanego - postanowienie zobowiązujące Gminę do przedłożenia oceny technicznej systemu przewodów dymowych i wentylacyjnych w budynku. Po przedłożeniu tej oceny - w trybie art. 66 ust. 1 Prawa budowlanego - organ nadzoru budowlanego wyda decyzję zakazującą użytkowania obiektu lub jego części do czasu usunięcia nieprawidłowości.

Zastępca Burmistrza Miasta poinformował, że Gmina nie była w stanie wygospodarować odpowiednich środków finansowych na wykonanie remontu w tym budynku. Zgodnie z zapisami 5-letniego przeglądu z 2013 r. budynek nie zagraża bezpieczeństwu ludzi i mienia. Proces wykwaterowywania rodzin jest w toku. NIK potwierdza, że rzeczywiście w protokole kontroli 5-letniej podano, że stan techniczny nie grozi katastrofą, podkreśla jednak, że stwierdzone podczas przeglądów przewodów kominowych nieprawidłowości, mistrz kominiarski uznał za mogące stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzi i mienia i podlegające natychmiastowemu usunięciu.

(dowód: akta kontroli str. 544-552, 554-556)

4.4. W protokołach z lat 2011-2012 z okresowej kontroli przewodów kominowych w budynku przy ul. Łaskiej 35 (łącznie trzy lokale) wskazywano, że kanały wentylacyjne i dymowe są

¹⁸ Zgodnie z umową dzierżawy terenu o powierzchni 39 m², w celu dobudowy lokalu mieszkalnego, zawartą w dniu 22 sierpnia 2012 r. między Gminą a najemcą, Gmina zobowiązana była do sporządzenia projektu rozbudowy wraz z projektem ankwabowania budynku oraz do pokrycia kosztów związanych z wykonaniem prac budowlanych przy ankwabowaniu budynku.

¹⁹ Kontrola przeprowadzona w związku ze skargą najemcy jednego z lokali na poddaszu.

nieszczelne i należy je uszczelnić od wewnątrz masą uszczelniającą. W protokole sprawozdawczo-opiniodawczym z 26 marca 2013 r. Mistrz Kominarski stwierdził m.in., że przyczyną wydobywania się dymu w lokalu nr 3 są nieszczelności kanału dymowego, które należy uszczelnić. W dniu 29 marca 2013 r. w lokalu tym interweniowała straż pożarna. Jako przyczynę zdarzenia podano nieszczelny przewód kominowy. Protokołem z dnia 3 kwietnia 2013 r. odebrano roboty remontowe polegające na naprawie komina w lokalu nr 3. Okresowa kontrola przewodów kominowych przeprowadzona w dniu 28 maja 2013 r. wykazała nieszczelny kanał dymowy w lokalu nr 2.

(dowód: akta kontroli str. 510-517)

W dniu 10 lipca 2014 r. PINB w Pabianicach przeprowadził oględziny budynku. W protokole stwierdzono, że budynek „nie zagrażał bezpośrednim zawaleniem”, nie odniesiono się do szczelności kanałów dymowych.

(dowód: akta kontroli str. 532-538)

Ustalone
nieprawidłowości

Wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 70 Prawa budowlanego nie wykonano zaleceń z rocznych przeglądów stanu technicznego oraz przeglądów kominarskich. Podkreślenia wymaga fakt, że zalecenia remontowe wydane dla dziewięciu (z dziesięciu badanych) budynków powtarzały się od poprzedniego 5-letniego przeglądu przeprowadzonego w 2008 r. W szczególności stwierdzono, że:

- pomimo, iż administrator wskazywał, że z uwagi na bezpieczeństwo osób przebywających w lokalach, w pierwszej kolejności należy wykonać zalecenia kominarskie (głównie uszczelnienie kanałów dymowych) oraz remonty polegające na wzmocnieniach pęknięć ścian, wzmocnień tych nie dokonano, a renowację kominów wykonano jedynie w dwóch budynkach;
- nie wykonano zaleconego już w 2008 r. ankrowania ściany budynku przy ul. Kościelnej 5, co doprowadziło do powstania sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa ludzi i mienia. Przez ponad sześć lat nie wykonano ekspertyzy stanu technicznego spękanych ścian i nadproży budynku przy ul. Cmentarnej 1;
- pomimo, iż w opinii ze stycznia 2010 r. stwierdzono, że stan techniczny budynku przy ul. Lutomierskiej 9 jest zły, stanowi bezpośrednio zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzi, a zawilgocenie i korozja biologiczna elementów jest zagrożeniem dla zdrowia, Gmina nie podejmowała działań dla zapobieżenia niebezpieczeństwu. Jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza w budynku od 2010 r. – z uwagi na nieopłacalność i fakt, że budynek ten został przeznaczony do rozbioru - nie prowadzono prac remontowych. Nie wyłączono zatem z użytkowania wszystkich lokali mieszkalnych pomieszczeń poddasza ww. budynku, pomimo istniejącego zagrożenia, jakie stwarzał brak wystarczającej ilości przewodów spalinowych. Według wyjaśnień Zastępcy Burmistrza lokatorzy zostali umieszczeni na liście osób oczekujących na przydział lokalu zamiennego;
- Gmina nie podjęła zdecydowanych działań wobec stwierdzonych w latach 2011 -2013 w budynku przy ul. Łaskiej 35 nieszczelnych kanałów dymowych, stanowiących zagrożenie bezpieczeństwa ludzi i mienia. Na skutek niewykonania zaleceń z 26 marca 2013 r., trzy dni po dokonanych przeglądzie, w lokalu interweniowała straż pożarna²⁰, a przyczyną zdarzenia był nieszczelny przewód kominowy.

Zastępca Burmistrza Miasta wyjaśnił, że brak środków finansowych nie pozwalał na usunięcie wszystkich zagrożeń stwierdzonych w trakcie przeglądów okresowych. Dlatego były one usuwane sukcesywnie. Wskazał, że w ramach posiadanych środków podejmowane będą działania zmierzające do poprawy stanu technicznego zasobu komunalnego. W pierwszej kolejności zaplanowane będą remonty polegające na usuwaniu stanów zagrożenia katastrofą budowlaną oraz remonty elementów konstrukcyjnych budynków. W kolejnym etapie zaplanowane zostaną prace zapewniające szczelność pokryć dachowych oraz przewodów spalinowych. Wskazał ponadto, iż realną szansą poprawy stanu technicznego najstarszych budynków jest kompleksowe wykonanie remontów

²⁰ Informacja Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Pabianicach ze zdarzenia nr 0509001-0144.

z udziałem środków zewnętrznych, pozyskanych w ramach programów rządowych oraz europejskich, wspierających gospodarkę mieszkaniową.

NIK dostrzega trudności związane z brakiem środków finansowych, wskazuje jednak na znaczny stopień dekapitalizacji zasobu, a co za tym idzie na konieczność wykonywania przynajmniej tych zaleceń, które kontrole uznały jako pilne dla właściwej eksploatacji zasobu, a przede wszystkim jako niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa użytkowania. W tym zakresie stwierdzono również zaniedbania obowiązków ze strony właściciela obiektów.

IV. Uwagi i wnioski

Informacje o stwierdzonym w dziewięciu budynkach komunalnych zagrożeniu bezpieczeństwa ludzi lub mienia, przekazano Burmistrzowi Miasta Konstantynowa Łódzkiego oraz Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Pabianicach.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²¹, wnosi o:

1. Zapewnienie bezpiecznego użytkowania budynków komunalnych, poprzez niezwłoczne wykonywanie zaleceń z okresowych kontroli stanu technicznego budynków komunalnych i kontroli przewodów kominowych, które uznane zostały jako pilne dla właściwej eksploatacji zasobu, bądź zagrażające bezpieczeństwu, zgodnie z art. 70 Prawa budowlanego.
2. Wzmożenie nadzoru nad administratorem zasobu komunalnego, poprzez bieżące monitorowanie realizowanych zadań, wynikających z zawartej z nim umowy.
3. Rozważenie możliwości opracowania (ujęcia w kolejnych umowach o administrowanie) zasad, zakresu i terminów przekazywania informacji o zarządzanym zasobie komunalnym.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

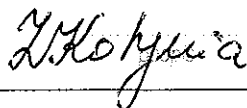
Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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.

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.

Łódź, dnia 28 sierpnia 2014 r.

Kontroler
Zofia Kotynia
Gł. specjalista k.p.



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


podpis

²¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.