



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO. 411.012.01.2022

Pan
Tomasz Lewandowski
Prezes Zarządu
Zarząd Komunalnych Zasobów Lokalowych
sp. z o.o.
ul. Jana Matejki 57
60-770 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/22/010 - Wykonywanie okresowych kontroli stanu technicznego budynków pozostających
w komunalnych zasobach mieszkaniowych Miasta Poznania

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Komunalnych Zasobów Lokalowych sp. z o.o., ul. Jana Matejki 57; 60-770 Poznań ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Lewandowski, Prezes Zarządu, od 1 grudnia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie Spółki do zarządzania gminnym zasobem mieszkaniowym, w tym do wykonywania kontroli okresowych stanu technicznego budynków².2. Prowadzenie ksiąg obiektów budowlanych pozostających w komunalnym zasobie gminy.3. Wykonywanie kontroli okresowych stanu technicznego budynków wchodzących w skład komunalnego zasobu mieszkaniowego.4. Wykonywanie niezbędnych remontów i modernizacji budynków wchodzących w skład komunalnego zasobu mieszkaniowego oraz gospodarowanie środkami finansowymi na utrzymanie tych budynków.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020 – 2022 do dnia zakończenia czynności kontrolnych. Badaniami kontrolnymi mogą zostać objęte również zdarzenia i dokumenty sprzed tego okresu, jeśli mają one związek z przedmiotem kontroli ³ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Zbigniew Truszkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/193/2022 z 29 listopada 2022 r.

(akta kontroli str.1-2)

¹ Dalej: ZKZL albo Spółka

² W budynkach mieszkalnych, których właścicielem jest Gmina Poznań

³ Dalej: okres objęty kontrolą albo badany okres

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Spółka zarządzając gminnymi zasobami mieszkaniowymi podejmowała działania w celu utrzymania w należytym stanie budynków mienia komunalnego gminy oraz zapewnienia bezpiecznej ich eksploatacji.

Spółka była w niezbędnym zakresie przygotowana do zarządzania gminnym zasobem mieszkaniowym, w tym do wykonywania kontroli okresowych stanu technicznego budynków. Dla objętych badaniem budynków założono książki obiektu budowlanego⁶. Były one prowadzone zgodnie ze wzorem zawartym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego⁷. Budynki wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy były w okresie objętym kontrolą, poddawane wymaganym kontrolom wynikającym z art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁸. W stosunku do 20 budynków poddanych badaniu, dla których wskazano zalecenia po kontrolach okresowych, ZKZL podejmował działania w celu realizacji tych zaleceń. W Spółce stworzono warunki organizacyjne do wykonywania zadań w zakresie remontów i modernizacji budynków, poprzez wyodrębnienie w strukturze ZKZL komórki organizacyjnej i przydzielenie jej zadań zapewniających wykonywanie tych obowiązków. W komunalnych zasobach mieszkaniowych wykonywano remonty i modernizacje, także wynikające z zaleceń po kontrolach okresowych.

Jednakże nie wszystkie wytyczne wynikające z rozporządzenia w sprawie kob uwzględniano w trakcie prowadzenia książek. Dla 407 (67%) budynków nie sporządzono świadectwa charakterystyki energetycznej. Ponadto w ZKZL z nieuzasadnionych powodów usunięto z obiegu 74 urzędowe dokumenty, kob, zastępując je nowo utworzonymi kob.

Ponadto spośród 203 kontroli okresowych, którymi objęto 20 budynków, wykonanych w latach 2020-2022, 109 (54%) z nich, wbrew § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych⁹, wykonano poza porą wiosenną.

W Spółce nie sporządzano też po kontrolach okresowych, zestawienia robót remontowych dla poszczególnych budynków pozostających w zasobach komunalnych Miasta Poznania, które powinny zawierać podział robót na: roboty konserwacyjne, naprawy bieżące i naprawy główne, i stanowić podstawę do sporządzenia planu robót remontowych.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: kob albo książka.

⁷ Dalej: rozporządzenie w sprawie kob; Dz. U. Nr 120, poz. 1134

⁸ Dalej: Prawo budowlane; Dz.U. 2021 poz. 2351,

⁹ dalej: rozporządzenie w sprawie użytkowania budynków mieszkalnych. Dz.U. 1999 nr 74 poz. 836.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie Spółki do zarządzania gminnymi zasobami mieszkaniowymi, w tym do wykonywania kontroli okresowych stanu technicznego budynków.

Opis stanu faktycznego

1.1 Spółka wykonywała zadania własne Miasta Poznania w zakresie tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej na podstawie powierzenia jej tych zadań przez Radę Miasta Poznania¹¹. Warunki realizacji powierzonych zadań własnych oraz przyznawania i rozliczania wsparcia działalności powierzonej regulowały umowy zawarte między Spółką i Miastem Poznań¹². Natomiast w umowie dzierżawy¹³ określono przedmiot dzierżawy (nieruchomości niezabudowane i zabudowane oraz udziały w tych nieruchomościach, wraz z wszelkimi obiektami znajdującymi się na tych nieruchomościach, jak również spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu) oraz obowiązki Spółki, m.in.: podejmowanie działań w celu utrzymania budynków w stanie zdatnym do użytku, nie gorszym niż w chwili zawarcia umowy, polegających w szczególności na: konserwacji w celu utrzymania obiektu budowlanego i jego otoczenia w należyłym stanie technicznym (czynności w zakresie napraw bieżących niezbędnych, do utrzymania obiektu budowlanego i jego otoczenia w należyłym stanie technicznym, obejmujące likwidację przyczyn i skutków uszkodzeń mogących spowodować przedwczesne niszczenie obiektu lub jego elementów i urządzeń oraz obejmujące zapobieganie powstaniu uszkodzeń mogących spowodować przedwczesne zniszczenie lub zużycie jego elementów i urządzeń); remoncie w zakresie wykonywania w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego niestanowiących bieżącej konserwacji, przeprowadzania okresowych przeglądów obiektów budowlanych wymaganych przepisami prawa budowlanego, ewidencjonowanie i przechowywanie protokołów z przeprowadzonych kontroli, oraz prowadzenia zgodnie z wymogami książki obiektu budowlanego.

Warunki organizacyjne do wykonywania zadań z zakresu zarządzania gminnym zasobem mieszkaniowym określono w Regulaminie organizacyjnym ZKZL¹⁴ oraz w dokumencie „Zadania z zakresu realizacji obsługi zasobu w podziale na Centralę i POK”¹⁵.

¹⁰ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Na podstawie uchwały nr L/777/VI/2012 Rady Miasta Poznania z dnia 21 maja 2013 r. zmienionej uchwałą nr XXVNI/413/VN/2016 Rady Miasta Poznania z dnia 26 kwietnia 2016 r., uchwałą nr LXVN/1233/VN/2018 Rady Miasta Poznania z dnia 22 maja 2018 r., uchwałą nr VNI/100/VNI/2019 Rady Miasta Poznania z dnia 19 marca 2019 r., uchwałą nr LXIX/1259/VNI/2022 Rady Miasta Poznania z dnia 12 lipca 2022 r.

¹² Spółka oraz Miasto Poznań zawarły 31 lipca 2018 r. umowę w sprawie warunków realizacji powierzonych zadań własnych oraz przyznawania i rozliczania wsparcia działalności powierzonej zmienioną aneksem z 31 lipca 2018 r. zmienionym porozumieniem dotyczącym umowy w sprawie warunków realizacji powierzonych zadań własnych oraz przyznawania i rozliczania wsparcia działalności powierzonej z 22 maja 2019 r.

W dniu 28 października 2019 r. Spółka oraz Miasto Poznań dokonały zmiany załącznika nr 2 i załącznika nr 3 do łączącej ich umowy z 31 lipca 2018 r., zawierając „zasady rozliczeń między spółką Zarząd Komunalnych Zasobów Lokalowych sp. z o.o. a Miastem Poznań z tytułu realizacji dodatkowych zadań”.

¹³ Umowa dzierżawy nr D/51/1031 zawarta 9 października 2013 r. pomiędzy Miastem Poznań i ZKZL, w raz z aneksami: 31 grudnia 2013 r., nr 2 z 19 października 2015 r., nr 3 z 22 lipca 2016 r., nr 4 z 3 października 2016 r., nr 5 z 3 sierpnia 2017 r., nr 6 z 19 stycznia 2018 r., nr 7 z 14 września 2018 r., nr 8 z 11 stycznia 2019 r., nr 9 z 24 września 2019 r., nr 10 z 29 października 2020 r., i nr 11 z 24 czerwca 2021 r.

¹⁴ Przyjętym w drodze uchwał Rady Nadzorczej Spółki: nr 33/2019 z 24.09.2019 r., nr 22/2020 z 30.04.2020 r. i nr 24/2022 z dnia 8 września 2022 r.

¹⁵ Przyjętym w drodze zarządzenia Zarządu Spółki nr 26/2019 z 20.12.2019 r. i zarządzenia Zarządu Spółki nr 11/2021 z 6 stycznia 2021 r.

(akta kontroli str. 7-32, 38-88, 724-750)

1.2. Na dzień 31 grudnia 2022 r. ZKZL zarządzał 605 komunalnymi budynkami mieszkalnymi, których właścicielem było Miasto Poznań. Znajdowało się w nich 4633 lokali mieszkalnych i 316 lokali użytkowych. W całym zasobie komunalnym Gminy zamieszkiwało w tym okresie¹⁶ 28 547 osób, z czego: 10 203 osoby w lokalach usytuowanych w budynkach stanowiących własność Miasta Poznań, 2 404 osoby w lokalach usytuowanych w budynkach stanowiących własność ZKZL i 15 940 osób w lokalach usytuowanych w budynkach wspólnot mieszkaniowych, w których Miasto Poznań posiadało udziały w nieruchomości wspólnej¹⁷.

(akta kontroli str. 89-92, 723)

1.3. Podstawowym narzędziem informatycznym w Spółce był program G... posiadający funkcjonalności w zakresie m.in. prowadzenia ewidencji: działek, budynków, lokali, liczników i ich odczytów, awarii, pomieszczeń i najemców. Zarząd Spółki wyjaśnił, że podjęto decyzję o zakupie i wdrożeniu nowego programu, który poza opisanymi wyżej funkcjami pozwoli m.in. na prowadzenie wielostopniowej windykacji, łatwiejsze generowanie zestawień, uwzględnienie planowanego do wdrożenia przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, systemu prowadzenia elektronicznych kob czy przygotowywanie planów budżetowych i remontowych dla zarządzanego zasobu. Spółka korzystała też z dostępu do „Geomapy”, narzędzia udostępnionego przez Zarząd Geodezji i Katastru Miejskiego GEOPOZ, do weryfikacji oraz ewidencji przebiegu i lokalizacji sieci zaopatrujących w media dzierżawione obiekty.

(akta kontroli str.35-36)

1.4. W latach 2020-2022 r. zapewnieniem przeprowadzania okresowych przeglądów budynków i realizacją zaleceń po tych przeglądach zajmowali się w Spółce inspektorzy nadzoru zatrudnienie na odpowiednio: 23, 22, 75 i 20,5 etatach oraz 14, 13 i 15 techników budowlanych. W badanym Urząd Miasta Poznania nie przeprowadził w Spółce kontroli w zakresie tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych mieszkańców czy w zakresie gminnego budownictwa mieszkaniowego; w analogicznym okresie zagadnienia te nie były także przedmiotem badania komórki audytu wewnętrznego Urzędu Miasta Poznania.

(akta kontroli str.120, 123-124)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Przyjęte w Spółce rozwiązania organizacyjne i merytoryczne sprzyjały na niezbędnym poziomie wykonywaniu zadań w zakresie przeprowadzania kontroli okresowych stanu technicznego budynków wchodzących w skład komunalnych zasobów mieszkaniowych.

¹⁶ Według stanu na 25 stycznia 2023 r.

¹⁷ Według stanu na dzień 31.12.2022 r. gmina posiadała udziały w 775 wspólnotach

2. Prowadzenie ksiąg obiektów budowlanych pozostających w zasobach komunalnych

Opis stanu faktycznego

Dla każdego budynku komunalnego wytypowanego do badania w zakresie prowadzenia kob¹⁸ oraz do badania w zakresie wykonywania kontroli okresowych stanu technicznego¹⁹ (patrz obszar 3), Spółka prowadziła kob. Zbadane książki prowadzono zgodnie ze wzorem zawartym w rozporządzeniu w sprawie kob. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce²⁰ były one systematycznie prowadzone. Treść wpisów była jednoznaczna i zwięzła. Książki miały strony ponumerowane i zabezpieczenie przed ich usunięciem lub wymianą. Do każdej z 11 kob poddanych badaniu dołączono protokoły z kontroli obiektu budowlanego. Natomiast żadna z nich nie posiadała dokumentów, o których mowa w art. 60 Prawa budowlanego, w tym dokumentacji budowy i dokumentacji powykonawczej. *Zarząd Spółki wyjaśnił, że brak tych dokumentów wynikał z wieku budynków poddanych kontroli. W momencie powstawania budynków objętych zakresem kontroli, obowiązek wynikający z art. 60 Prawa budowlanego jeszcze nie występował. W przypadku obiektów, dla których Spółka dysponuje opisywaną dokumentacją informujemy, że jest ona dołączona do właściwego kob.*

Poddane badaniu książki posiadały:

- a) wpisy podstawowych danych identyfikujących obiekt: rodzaj obiektu i jego adres; nazwę zarządcy; informacje o zmianie zarządcy obiektu; datę założenia książki;
- b) dane ogólne o obiekcie wraz ze spisem dokumentacji dołączonej do kob albo informacje o jej braku;
- c) plan sytuacyjny obiektu, z zaznaczonymi granicami nieruchomości, określający również usytuowanie miejsc przyłączenia obiektu do sieci uzbrojenia terenu oraz armatury lub urządzeń przeznaczonych do odcięcia czynnika dostarczanego za pomocą tych sieci, w tym gazu, energii elektrycznej i ciepła;
- d) protokoły kontroli oraz badań określonych w art. 62 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego oraz przeprowadzonych remontów i przebudowy obiektu.

Regularnych wpisów w tablicach 4 i 5 w kolumnie 5 „Data wykonania robót”, dokonywano w trzech kob²¹. Spośród zbadanych kob²², w tablicach 4 i 5 w kolumnie 5 „Data wykonania robót”, nie dokonywano odpowiednich wpisów w 12 kob²³; w następnych dziewięciu kob²⁴, wpisów w tych kolumnach dokonywano okazjonalnie (od jednego do dwóch wpisów). *Zarząd Spółki wyjaśnił, że w ww. pozycjach nie dokonywano wpisów z powodu niewykonania w nich zalecanych po kontrolach okresowych robót budowlanych).*

Nieprawidłowości polegające na prowadzeniu kob niezgodnie z wytycznymi określonymi w rozporządzeniu w sprawie kob, niesporządzeniu dla części budynków świadectwa charakterystyki energetycznej oraz wyeliminowaniu z obiegu 74 kob,

¹⁸ Badaniu poddano 11 kob, prowadzonych dla budynków komunalnych przy ul. Dąbrowskiego 51, Bukowskiej 63, Wawrzyniaka 14, Ugory 95, św. Wawrzyńca 26, Staszica 6, Słowackiego 62/Wawrzyniaka 12, Nowotarskiej 26, Łąkowej 13, Kościelnej 4 i Garbary 73 w Poznaniu.

¹⁹ 16 innych kob prowadzonych dla budynków komunalnych przy ul. ul. Smolnej 12a, Folwarcznej 20, Łąkowej 13, Św. Wojciecha 29, Sikorskiego 16, Wierzbicice 14, Głogowska 29, Górczyńska 27, Kolejowej 43, Kolejowej 1, Łukaszewicza 24 (frontowy), Łukaszewicza 24 (oficyna), Garbary 41, Fabrycznej 2 Sikorskiego 19, Sikorskiego 20

²⁰ Tj. 9 lutego 2023 r.

²¹ Dla budynku przy ul. Staszica 6 oraz w budynkach przy ul. Kolejowej 43 i Głogowskiej 29 (wybranych do badania z zakresu 3 obszaru tego wystąpienia).

²² Wybranych do badania w niniejszym obszarze (11) i do badania w obszarze 3 (13)

²³ Dla budynków przy ul.: Kościelnej 4, Garbary 73, Ugory 95, Nowotarskiej 26, Łąkowej 13, Fabryczna 2, Smolnej 12 a, Folwarcznej 20, Łukaszewicza 24 (frontowy), Łukaszewicza 24 (oficyna), Kolejowej 1 i Garbary 41

²⁴ Dla budynków przy ul.: Wawrzyńca 26, Wawrzyniaka 14, Dąbrowskiego 51, Wawrzyniaka 12/Słowackiego 62, Bukowskiej 63, Sikorskiego 16, Sikorskiego 19, Sikorskiego 20, Górczyńskiej 27.

przynależnych do budynków mieszkalnych Miasta Poznania i założenie dla nich nowych książek, zostały opisane w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str.172-413)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Poddane badaniu kob prowadzono niezgodnie z wytycznymi określonymi w rozporządzeniu w sprawie kob:
 - wpisy do kob, wbrew postanowieniom § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego, w tablicach 4 i 5, nie określały najważniejszych ustaleń wynikających z dokumentu będącego przedmiotem wpisu;
 - nie zawierały też danych umożliwiających identyfikację osoby, która dokument wystawiła;
 - czynności dokonywania wpisów nie oznaczono datą ich wykonania, uniemożliwiając ocenę spełnienia obowiązku wynikającego z § 6 ust 1 rozporządzenia w sprawie kob, polegającego na dokonywaniu wpisów w kob w dniu zaistnienia okoliczności, dla której było wymagane dokonanie odpowiedniego wpisu;
 - sprostowania błędów we wpisie²⁵, dokonano, przez przekreślenie pola treści wpisu dwoma przecinającymi się liniami, nie umieszczając daty jego wykonania, niezgodnie ze sposobem określonym w § 6 ust. 4 ww. rozporządzenia;
 - w siedmiu²⁶ spośród 11 poddanych badaniu kob, do protokołów z kontroli obiektu budowlanego w 2020, 2021 i 2022 nie dołączono kopii zaświadczeń, o których mowa w art. 12 ust. 7 Prawa budowlanego, oraz kopii decyzji o nadaniu uprawnień budowlanych w odpowiedniej specjalności lub innych uprawnień lub kwalifikacji, o których mowa w art. 62 ust. 4- 6 (w zakresie przeglądów gazowych kominiarskich i budowlanych).

(akta kontroli str.172-209, 210- 413, 445-446)

Zarząd Spółki wyjaśnił, że protokoły z okresowych kontroli stanu technicznego obiektu budowlanego, zawierały najczęściej znaczną ilość uwag i zaleceń. Ze względów funkcjonalnych, estetycznych i praktycznych zamieszczenie w tablicach nr 4 i 5 wszystkich wpisów sprawiłoby, że dokument jakim jest kob stałby się nieczytelny, a praca z tym dokumentem zarządcy jak również organów do tego uprawnionych (np. organów nadzoru budowlanego) przynajmniej uciążliwa. W związku z powyższym, Spółka w zakresie wypełniania tablic nr 4 i 5 przyjęła zasadę, aby umieszczać w kob informację o rodzaju przeprowadzonej kontroli z adnotacją, że zalecenia znajdują się w konkretnym dokumencie (jego numer jest każdorazowo wymieniany w kolumnie 3 tablic nr 4 i 5). Zarząd wyjaśnił, że dane umożliwiające identyfikację osoby, która wystawiła dokument (protokół z okresowej kontroli obiektu budowlanego) są wymagane i weryfikowane przez Spółkę na etapie procedowania postępowania przetargowego, na etapie podpisania umowy oraz na etapie realizacji przedmiotu

²⁵ Kob dla Nowotarskiej 26

²⁶ Kob dla budynków przy ul.: Słowackiego 62/ Wawrzyniaka 12, Bukowskiej 63, Dąbrowskiego 51, Garbary 73, Kościelnej 4, Ugory 95

umowy. Zarząd wyjaśnił, że we wzorze w tablicach 4 i 5 wymienione zostały kolumny zobowiązujące zarządcę/właściciela do zamieszczania dat określających datę wykonania kontroli oraz datę wykonania robót wymienionych w protokole z kontroli. Wzór kob nie wskazuje miejsca na umieszczenie daty dokonania wpisu.

Zdaniem NIK spełnienie obowiązku dokonywania wpisu do kob w dniu zaistnienia okoliczności, dla której jest wymagane dokonanie odpowiedniego wpisu nie musi być dookreślone. Wynika pośrednio z ww. zapisu § 6 ust 1 rozporządzenia w sprawie kob, gdyż tylko opatrzenie wpisu datą jego wprowadzenia do kob, potwierdza, lub nie, wykonanie takiego obowiązku w dniu zaistnienia okoliczności, dla której taki wymóg powstał.

Zarząd Spółki wyjaśnił, że do protokołów z okresowych kontroli obiektu budowlanego Spółka nie dołącza kopii zaświadczeń, o których mowa w art. 12 ust 7 Prawa budowlanego z uwagi na kwestie ekonomiczne. Tylko w zakresie zasobu mieszkaniowego lub mieszkalno-użytkowego (będący przedmiotem kontroli) Spółka zarządza około 600 budynkami. Biorąc pod uwagę ilość wykonywanych każdego roku kontroli, Spółka musiałaby dokonać wydruku kilku tysięcy stron tych samych stron uprawnień, co wiązałoby się z ponoszeniem kosztów w tym zakresie.

(akta kontroli str.414-417)

2. Dla 407 budynków mieszkalnych lub mieszkalno-użytkowych będących własnością Miasta Poznań, w stosunku do których istniał obowiązek sporządzenia świadectw charakterystyki energetycznej budynków, takich świadectw nie sporządzono; oznacza to, że ww. świadectw nie posiadało 67% budynków mieszkalnych. Do sporządzenia takich świadectw zobowiązuje Zarządcę art. 3 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków²⁷. Zarząd Spółki potwierdził, że według stanu na 15 lutego 2023 r. dla 407 budynków mieszkalnych lub mieszkalno-użytkowych będących własnością Miasta Poznania świadectw charakterystyki energetycznej nie sporządzono.

(akta kontroli str. 418-444, 458)

3. W ZKZL, w sposób nieuprawniony, bez oczywistych powodów, po przejęciu zarządu nad komunalnymi zasobami mieszkaniowymi Miasta Poznań, wyeliminowano z obiegu 74 kob, przynależne do budynków mieszkalnych pozostających w tych zasobach, zakładając dla takiej samej ilości budynków nowe kob.

Zarząd Spółki wyjaśnił, że w 2017 r. założono 76 nowych kob. Nowe kob dotyczyły obiektów, w przypadku których ZKZL nie otrzymał od poprzedniego zarządcy kob (dwie sprawy) bądź sytuacji, w których otrzymane dokumenty z uwagi na ich niewłaściwe sporządzenie, prowadzenie lub nie wypełnienie, nie mogły przez Spółkę zostać uznane za kob (74 sprawy). Zarząd Spółki wyjaśnił, że w związku z nieprzekazaniem przez poprzedniego zarządcę kob lub niedokonywaniem w nich aktualizacji wpisów, ZKZL, w oparciu o § 15 ust. 1 pkt 10 umowy o zarządzanie nr DP.342-260/2013 z dnia 21 sierpnia 2013 r., naliczył poprzedniemu zarządcy kary umowne z tytułu nienależytego wykonania umowy. Zarząd Wyjaśnił, że spośród 74 dokumentów nieuznanych przez Spółkę za kob, w 68 przypadkach znajdują się one w zbiorczej dokumentacji prowadzonej dla

²⁷ Dz.U. 2021 poz. 497

danego budynku natomiast w sześciu pozostałych przypadkach, dokumenty te powinny znajdować się w dokumentacji technicznej przekazanej do zakładowego archiwum ZKZL.

Zarząd wyjaśnił, że w związku z jakością otrzymanej od poprzedniego zarządcy dokumentacji, decyzję o założeniu nowych kob podjął Zarząd Spółki (w przypadku dokumentacji, która w ocenie inspektorów nadzoru zatrudnionych na danym POK tego wymagała). W ocenie Spółki dalsze prowadzenie otrzymanej od poprzedniego zarządcy dokumentacji, wpływałoby negatywnie na jakość będących w posiadaniu Spółki dokumentów oraz powodowałoby problemy organizacyjne (nieczytelność, brak miejsca w poszczególnych tabelach kob itp.). Zarząd Spółki uznał, że dołożeniem należytej staranności w przedstawionej sytuacji oraz dla zachowania transparentności działań, było założenie nowych kob. Zarząd Spółki wyjaśnił, że poprzednia dokumentacja nie została wyprowadzona trwale z obiegu, lecz jest dostępna do wglądu, czego dowodem są dołączone do niniejszego pisma kserokopie poprzednich kob.

Zarząd Spółki wyjaśnił, że decyzję o założeniu nowych kob nie podjęto w oparciu o konkretne przepisy prawa z uwagi na nieuregulowanie przez ustawodawcę trybu postępowania w sytuacji zaginięcia/uszkodzenia/nieprawidłowego prowadzenia kob. Zarząd Spółki podjął ww. decyzję chcąc dołożyć należytej staranności, spełniając wymogi nałożone na Spółkę przez Prawo budowlane, w szczególności art. 64 ust. 1 tej ustawy. Zarząd Spółki podejmując ww. decyzję miał również na uwadze, że w przypadku utraty kob i zaniechania jej ponownego założenia a następnie prowadzenia Spółka mogła zostać pociągnięta do odpowiedzialności prawnej na podstawie art. 93 pkt 9 Prawa budowlanego.

(akta kontroli str. 447-476, 751-756)

Z dokumentacji w tym zakresie i sporządzonego przez ZKZL zestawienia wynikało, że niewłaściwe sporządzenie i prowadzenie 74 kob, według Spółki, polegało m.in. na²⁸: nieprawidłowym zapisie daty założenia kob, nieprawidłowej korekcie adresu i niepełnego zapisu nazwy ulicy; umieszczenia w nieprawidłowym miejscu pieczęci nowego zarządcy, niedozwolonych adnotacjach; nieprawidłowo prowadzonych okresach pełnomocnictw oraz brak podpisów; doklejaniu informacji o zmianie zarządcy, braku daty wykonania robót, braku informacji o charakterystyce obiektu; braku nr protokołów, nieprawidłowym nazewnictwie kontroli okresowych, braku zaznaczonego usytuowania miejsc przyłączenia obiektu do sieci przyłączenia oraz armatury; nieprawidłowym nazewnictwie kontroli okresowych; nieprawidłowym formacie daty kontroli, nieprawidłowej korekcie wykonana korektorem; niepełnym podawaniu adresów; błędnie wpisanej kontroli rocznej budowlanej oraz zamazane korektorem; nieprawidłowej korekcie błędnego wpisu; błędnie wpisanej kontroli instalacji gazowej. Niewątpliwie ww. przykłady stanowiły dowód na nieuwzględnianie przez poprzednich zarządców wszystkich wytycznych wynikających z rozporządzenia w sprawie kob, natomiast nie uniemożliwiały, dalszego, prawidłowego prowadzenia tych ksiąg przez ZKZL. Przede wszystkim, nie stanowiły uzasadnionego powodu do zakładania nowych kob.

(akta kontroli str. 458-476, 751-756)

Kob jest unikatowym dokumentem urzędowym, który powinien być założony w dniu przekazania obiektu budowlanego do użytkowania i systematycznie prowadzony przez okres jego użytkowania; jest w pewnym sensie metryką,

²⁸ Przykłady niewłaściwego sporządzenia lub prowadzenia kob przytoczone przez Spółkę ze wszystkich 74 kob

świadectwem budynku, w którym zapisywana jest jego „historia użytkowania”. Ustawodawca nadał jej szczególnego znaczenia określając wprost sposoby i zasady jej prowadzenia, w tym konkretne treści, które muszą być w niej wpisywane; wskazał też wzór kob, podkreślając, że książka powinna być wykonana w sposób trwały, zapewniający przydatność do użytkowania w całym okresie użytkowania obiektu. Obiektywnym i oczywistym powodem założenia nowego kob (kolejnego tomu) jest całkowite zapełnienie jej wpisami, uniemożliwiające dokonywanie nowych wpisów. Także nadzwyczajne okoliczności związane z trwałym uszkodzeniem kob np. w związku z klęską żywiołową, pożarem, zalaniem itp. uzasadniają wytworzenie nowego dokumentu. Natomiast zakładanie nowych kob, z powodów podanych przez Zarząd Spółki, jest niedopuszczalne.

OCENA CZĄSTKOWA

Dla objętych badaniem budynków założono kob. Były one prowadzone zgodnie ze wzorem zawartym w rozporządzeniu w sprawie kob, jednakże nie wszystkie wytyczne wynikające z tego rozporządzenia uwzględniano w trakcie prowadzenia ksiąg. Dla 407 budynków mieszkalnych (67%) nie sporządzono świadectwa charakterystyki energetycznej. Ponadto w ZKZL z nieuzasadnionych powodów usunięto z obiegu 74 urzędowe dokumenty, kob, zastępując je nowo utworzonymi kob.

3. Wykonywanie kontroli okresowych stanu technicznego budynków wchodzących w skład komunalnych zasobów mieszkaniowych.

Opis stanu faktycznego

3.1. Poddana badaniu dokumentacja 20 mieszkalnych budynków komunalnych²⁹, zbudowanych w latach 1880-1938, wykazała, że w okresie objętym kontrolą, wykonywano w nich kontrole (w dacie obowiązku ich przeprowadzenia):

- raz w roku polegające na sprawdzeniu stanu technicznego elementów budynku i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu; instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska; instalacji gazowych oraz przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych)³⁰;
- polegające na sprawdzeniu (co pięć lat) stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia; kontrolą tą powinno być objęte również badanie instalacji elektrycznej i piorunochronnej w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uziemień instalacji i aparatów³¹.

W kob ww. budynków dokonywano zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego³².

²⁹ Pozostających w zasobach Gminy i usytuowanych przy ul.: Folwarczna 20, Garbary 41, Sikorskiego 19, Sikorskiego 16, Sikorskiego 20, Smolna 12 a, 6, Fabrycznej 2, Wawrzyniaka 14, Głogowska 29, Górczyńska 27, Kolejowa 1, Kolejowa 43, Łukaszewicz 24 (F), Łukaszewicza 24 (B), Garbary 73, Święty Wojciech 29, Łąkowa 13, Ugory 95, Smolna 12, a. Dwa z nich, przy ul. Fabrycznej 2 i Sikorskiego 16 miały funkcjonalność mieszkalno-użytkową, z przewagą lokali mieszkalnych.

³⁰ Na podstawie art. 62 ust. 1 pkt. 1 Prawa budowlanego, dalej: roczne kontrole okresowe stanu technicznego obiektu

³¹ Na podstawie art. 62 ust. 1 pkt. 2 Prawa budowlanego, dalej: okresowe kontrole stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu.

³² Zgodnie z art. 64 ust. 1 Prawa budowlanego oraz § 5 pkt 4 rozporządzenia w sprawie kob. Przepis uchylający ust. 1 i 2 w art. 64 wejdzie w życie z dn. 27.01.2023 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 1557).

Treści protokołów sporządzanych w wyniku kontroli okresowych³³ określały m.in.: stan techniczny elementów budynku; rozmiar zużycia lub uszkodzenia tych elementów, zakres robót remontowych i kolejność ich wykonywania, metody i środki użytkowania elementów budynku narażonych na szkodliwe działanie wpływów atmosferycznych i niszczące działanie innych czynników, oraz zakres niewykonanych robót remontowych zaleconych do realizacji w protokołach z poprzednich kontroli

W badanym okresie podmioty, z którymi Spółka zawarła umowy na wykonanie badań i kontroli stanu technicznego, wykonały w 20 wybranych do badania budynkach komunalnych, 203 kontrole wynikające z przepisów prawa budowlanego³⁴.

(akta kontroli str. 477-568)

3.2. Dla wszystkich poddanych badaniu 20 budynków komunalnych³⁵, w rezultacie przeprowadzonych w nich w latach 2020-2022 kontroli okresowych, sformułowano szereg zaleceń w zakresie wykonania robót remontowych, które kwalifikowały się do napraw bieżących, bądź napraw głównych. Dla 11 budynków³⁶ do zakończenia czynności kontrolnych, tj. do dnia 10 lutego 2023 r. trwały czynności związane z przygotowaniem programu funkcjonalno-użytkowego i przygotowawczymi przetargu na sporządzenie dokumentacji projektowej; zakończenie tych działań przewidziano na 2023/2024. Dla pięciu budynków³⁷: uzyskano pozwolenie na budowę, w jednym budynku do zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 10 lutego 2023 r. trwały prace budowlane. Dla nieruchomości przy ul. Górczyńskiej 27, zaniechano wykonania części zaleceń ze względu na plan sprzedaży budynku przez właściciela. Z przedstawionego dowodu wynikało, że ZKZL już 16 stycznia 2018 r. wyraził pozytywną opinię w zakresie jego sprzedaży. Zarząd Spółki wyjaśnił, że *nieruchomość nadal pozostaje własnością Miasta Poznań i objęta jest umową dzierżawy. Dla terenu na którym jest on posadowiony opracowywany jest MPZP³⁸ pt. „Rejon Górczyna - część B” (zgodnie z uchwałą RM Poznania o przystąpieniu do opracowywania planu nr L/760/VI/2013 z dnia 21.05.2013 r.).* Koordynator ds. POK wyjaśnił, że *Spółka planuje opróżnienie obiektu z mieszkańców do końca bieżącego roku i nie planuje jego dalszego zagospodarowania/zasiedlania. Ostateczną decyzję dotyczące obiektu podejmie właściciel; obecnie Spółka nie ma innych informacji dot. tego budynku.* Dla budynku przy ul. Kolejowej 1 nie wykonano zaleceń, gdyż jak wyjaśnił Zarząd Spółki, z uwagi na trwające prace nad opracowaniem MPZP „Wolne Tory”, zakładającego przeznaczenie działek na których posadowiony jest budynek pod budowę drogi publicznej drugiej klasy. Zarząd Spółki wyjaśnił, że *ZKZL przenosi ostatnich lokatorów do mieszkań w innych budynkach; budynek jest przeznaczony do rozbiórki. Koordynator POK wyjaśnił natomiast, że nie podjęto ostatecznej decyzji o rozbiórce, która nadal pozostaje w planach. Zarząd Spółki wyjaśnił, że część zaleceń wskazanych w protokołach z okresowej kontroli stanu technicznego budynku przy ul. Ugory 95 nie została wykonana z uwagi na planowaną przez właściciela sprzedaż budynku; aktualnie budynek jest niezamieszkały.*

(akta kontroli str. 477-568, 569-580, 581-593, 757-768, 770-813)

³³ Stosownie do § 4 ust. 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych; dalej: rozporządzenie w sprawie użytkowania budynków mieszkalnych. Dz.U. 1999 nr 74 poz. 836.

³⁴ W okresie lat 2020-2022 Spółka zawarła 38 umów na wykonanie przeglądów okresowych w budynkach należących do zasobów komunalnych Gminy.

³⁵ Patrz przypis 33

³⁶ Przy ul.: Sikorskiego 16, Sikorskiego 19, Sikorskiego 20, Smolnej 12 A, Łukaszewicza 24 (budynek frontowy), Łukaszewicza 24 (oficyna), Głogowskiej 29, Wawrzyniaka 14, Wierzbicice 14, Garbary 73, Św. Wojciecha 29

³⁷ Przy ul.: Fabrycznej 2, Kolejowej 43, Staszica 6, Garbary 41, Łąkowej 13.

³⁸ Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego (dalej: MPZP)

3.3. W latach 2020-2022 Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania³⁹ nie otrzymywał od osób wykonujących przeglądy budynków będących w zarządzie ZKZL, informacji o stwierdzonych w przeglądach okresowych uszkodzeniach i brakach, które mogłyby spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska, gdyż takich zdarzeń nie stwierdzono. W latach 2018-2022 PINB wykonał kontrole w zakresie sposobu utrzymania i stanu budynków z zasobu komunalnego Gminy Poznań, wybudowanych przed 1945. W budynkach przy ul.: Mokrej 1, Wodnej 17/19, Głogowskiej 39, Kościuszki 110, Łukaszczyka 19, Sierociej 5/6/7, Matejki 4 i Kasprzaka 4a, nie stwierdzono złego stanu technicznego. Dla budynków przy ul.: Gwarnej 7A, Smolnej 18, Grunwaldzkiej 50, Długosza 21-25 i Głogowskiej 29, wydano decyzje nakazowe z art. 66 ust. 1 pkt Prawa budowlanego. W budynkach przy ul. Wenecjańskiej 4 i Wenecjańskiej 6 stwierdzono zły stan techniczny; nadal prowadzone jest postępowanie dla tych budynków.

Ponadto w latach 2020-2022 PINB wydał decyzje nakazowe wobec ZKZL po przeprowadzonych kontrolach PINB oraz w oparciu o wyniki kontroli okresowych (decyzje zobowiązują do usunięcia nieprawidłowości w stanie technicznym), dla budynków przy ul.: Kościuszki 80⁴⁰, Słupskiej 75⁴¹, Stawnej 8⁴² oraz decyzję nakazującą wyłączenie z użytkowania i usunięcie nieprawidłowości w stanie technicznym budynku przy ul. Św. Wojciech 1 w Poznaniu. ZKZL wyłączył ten budynek z użytkowania. Zarząd Spółki wyjaśnił, że budynki przy ul. Gwarnej 7a i Grunwaldzkiej 50 nie były budynkami mieszkalnymi. Natomiast w budynku przy ul. Kościuszki 80 trwają roboty budowlane obejmujące zalecenia z decyzji nakazowej PINB nr 234/2018 z dnia 17 maja 2018 r.

(akta kontroli str. 594-660)

Zarząd Spółki wyjaśnił, że budynki przy ul. Gwarnej 7a i Grunwaldzkiej 50 nie były budynkami mieszkalnymi. Dla budynku przy ul. Kościuszki 80 zalecenia z decyzji nakazowej PINB nr 234/2018 z dnia 17.05.2018 r. są realizowane (remont budynku). W budynku przy ul. Smolnej 18 i Słupskiej 75 wykonano zalecenia PINB. Dla budynku przy ul. Stawnej 8, termin realizacji prac wskazanych w decyzji nakazowej, na wniosek ZKZL, zmieniono na 31 grudnia 2023 r. W przypadku budynku przy ul. Głogowskiej 29, wykonano część prac wskazanych w decyzji nakazowej PINB; termin na wykonanie zaleceń ustalono na 31 grudnia 2025 r.

(akta kontroli str.657-660)

3.4. Kontrole stanu technicznego budynków komunalnych były przeprowadzane przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje określone w Prawie budowlanym.

(akta kontroli str. 569-580)

Nieprawidłowość polegająca na wykonaniu części kontroli okresowych w zbadanych budynkach poza porą wiosenną, została opisana w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

3.5. Kontrole okresowe komunalnych obiektów budowlanych wykonywały podmioty wyłonione w rezultacie wszczętych 21 zamówień publicznych, z którymi podpisano 38 umów na wykonanie przeglądów wynikających z art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego.

³⁹ Dalej: PINB

⁴⁰ Decyzja nakazowa z art. 66 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego.

⁴¹ Decyzja nakazowa z art. 66 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego.

⁴² Decyzja nakazowa z art. 66 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego.

ZKZL nie przekazywał do Urzędu Miasta Poznania informacji lub sprawozdań w ww. przeglądów. Na wykonanie ww. kontroli Spółka wydatkowała w latach 2020-2022 1 406 641,65 zł (brutto).

(akta kontroli str.661-662)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Spośród 203 kontroli okresowych budynków⁴³ przeprowadzonych w 20 budynkach⁴⁴ pozostających w komunalnych zasobach Miasta Poznań, 109 (54%) z nich, wbrew § 4 ust. 2 rozporządzenie w sprawie użytkowania budynków mieszkalnych, wykonano poza porą wiosenną. Zarząd Spółki wyjaśnił, że ZKZL w procesie wydatkowania środków finansowych, zobowiązany jest do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych. Obowiązki jakie przywołana ustawa nakłada na zamawiającego są precyzyjne i zobowiązują ZKZL do zachowania terminów oraz wymuszają sposób postępowania określony w przedmiotowym akcie prawnym. Zarząd Spółki wyjaśnił, że znaczna części ogłaszanych przez Spółkę postępowań zmierzających do wyłonienia wykonawcy, który na zlecenie Spółki przeprowadzi w danym roku kontrole okresowe stanu technicznego obiektu budowlanego nie została rozstrzygnięta w pierwotnie założonym przez zamawiającego terminie. Konieczność ponownego ogłaszania postępowań, odstępowanie od podpisania umowy na końcowym etapie przetargu czy niewywiązywanie się wykonawców z realizacji przedmiotu umowy wpływało na ostateczny termin wykonania kontroli. Zarząd Spółki wyjaśnił, że ww. okoliczności były zdarzeniami od Spółki niezależnymi. Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienie nie zasługuje na uwzględnienie. Biorąc pod uwagę obowiązek wykonywania przeglądów okresowych w porze wiosennej, niezbędne jest organizowanie zamówień publicznych z odpowiednim wyprzedzeniem, ograniczając wystąpienie ww. ryzyk.

(akta kontroli str. 664-665)

OCENA CZĄSTKOWA

Budynki wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu Miasta były, w okresie objętym kontrolą, poddawane wymaganym kontrolom wynikającym z art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego. W stosunku do 20 budynków poddanych badaniu, dla których wskazano zalecenia po kontrolach okresowych, ZKZL podejmował działania w celu realizacji zaleceń po tych kontrolach. Dla 11 budynków podejmowano czynności związane z przygotowaniem programu funkcjonalno-użytkowego i przygotowawaniem przetargu na sporządzenie dokumentacji projektowej. Dla pięciu budynków uzyskano pozwolenie na budowę, w jednym prowadzono prace budowlane. Kontrole stanu technicznego budynków były przeprowadzane przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje określone w Prawie budowlanym. Jednakże spośród 203 kontroli okresowych 20 budynków, 109 (54%) z nich, wbrew § 4 ust. 2 rozporządzenie w sprawie użytkowania budynków mieszkalnych, wykonano poza porą wiosenną.

⁴³ Wykonanych w latach 2020-2022

⁴⁴ Patrz przypis 33

4. Wykonywanie niezbędnych remontów i modernizacji budynków wchodzących w skład komunalnych zasobów mieszkaniowych oraz gospodarowanie środkami finansowymi na utrzymanie tych budynków.

opis stanu
faktycznego

4.1. W Spółce obowiązywał regulamin organizacyjny⁴⁵, w którym zapewnienie należytego stanu technicznego, powierzono Działowi Remontów oraz pięciu POK; opracowywanie oraz nadzór nad realizacją planów remontowych budynków komunalnych powierzono Działowi Remontów. Uszczegółowienie ww. zadań zawierał załącznik nr 1 do Zarządzenia Zarządu Spółki⁴⁶. W kartach stanowisk pracy pracowników ww. komórek organizacyjnych wskazano czynności w zakresie ustalania i wyznaczania potrzeb remontowych dla budynków mieszkalnych pozostających w komunalnych zasobach Gminy.

(akta kontroli str. 4-72, 668-699)

4.2. W latach 2020-2022 zadania remontowe i modernizacyjne w budynkach komunalnych wykonywali:

- pracownicy Działu Remontów, tym 12 osób z uprawnieniami w branżach ogólnobudowlanej, instalacji elektrycznych, instalacji wod-kan-gaz oraz dziewięciu inspektorów nadzoru; dwóch techników budowlanych oraz osiem osób wspierających procesy z zakresu remontów i modernizacji;
- pracownicy POK, w tym 13 inspektorów nadzoru, od 13 do 15 techników budowlanych oraz koordynator ds. POK, pięciu kierowników POK i ich pięciu zastępców wspierających procesy remontowe i rozliczających wykonane zadania.

(akta kontroli str. 119-124)

4.3. Spółka nie przekazywała do Urzędu Miasta Poznania informacji o stanie technicznym zasobu, skali potrzeb remontowych i modernizacyjnych, powstałych w rezultacie sporządzanych protokołów z kontroli sprawności technicznej budynków.

(akta kontroli str.120)

4.4. W Spółce, w Dziale Remontów tworzono dokumenty planistyczne pn. „Propozycje POK realizacji remontów w 2021-stan 4/12/2020”, „Plan wydatków remontowo-modernizacyjnych na 2020 r.” oraz dokument bez tytułu, który pracownicy ZKZL w swoich wyjaśnieniach złożonych w trakcie przesłuchań⁴⁷ określili jako „propozycje POK do planu remontowego na 2022 r.”, „plan remontowy na 2022 r.” albo „plan prac remontowych głównych zgłoszonych przez POK na 2022 r. Ponadto jeden z przesłuchanych pracowników⁴⁸ wyjaśnił, że są to plany remontów a nie propozycje POK. Dane zamieszczone w ww. propozycjach albo planach remontów wprowadzono potem do tabel opracowanych w Dziale Finansowym. Były to informacje z zakresu: przychodów z realizacji innych zadań zleconych; kwot na remonty bieżące: lokali użytkowych i budynków NZOZ; lokali mieszkalnych; we współwłasnościach, w budynkach mieszkalno-użytkowych oraz wydatków inwestycyjnych na: modernizacje budynków NZOZ, modernizacje kamienic,

⁴⁵ Regulamin organizacyjnym ZKZL zatwierdzony w uchwale nr 24/2022 Rady Nadzorczej spółki z dnia 8 września 2022 r. Wcześniej obowiązywały regulaminy przyjęte uchwałami Rady Nadzorczej nr 22/2020 z 30.04.2020 r. i nr 33/2019 z 24.09.2019 r.

⁴⁶ Załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 11/2021 Zarządu spółki ZLZL 6 maja 2021 r. w sprawie uregulowania podziału zadań pomiędzy komórkami organizacyjnymi ZKZL. Poprzednio obowiązywało Zarządzenie nr 26/2019 Zarządu Spółki z 20.12.2019 r.

⁴⁷ Panowie: S.B., członek Zarządu Spółki, M. G., zastępca kierownika Działu Remontów. Członek Zarządu S. B. odmówił podpisania protokołu przesłuchania świadka.

⁴⁸ Pan K.T. Koordynator ds. Punktów Obsługi Klienta.

termomodernizację, pozostałe modernizację i rezerwę. Przekazane do Działu Finansowego ww. dane stanowiły podstawę do opracowania przez ten dział części projektu planu rzeczowo-finansowego na rok obrotowy, w zakresie wynikającym z regulaminowych obowiązków Działu Remontów.

Ponadto w poszczególnych POK wykonywano zestawienia zaleceń, dla przydzielonych do obsługi budynków, wynikających z ich przeglądów okresowych oraz rejestry zleceń, zawierających już wykonane roboty w różnych zakresach konserwacji i napraw.

(akta kontroli str.823-1061)

Nieprawidłowość polegająca na niesporządzaniu w Spółce po kontrolach okresowych zestawienia robót remontowych budynków komunalnych, zawierających podział robót na: roboty konserwacyjne, naprawy bieżące i naprawy główne, co w konsekwencji spowodowało niesporządzenie w Spółce planów robót remontowych, w rozumieniu przepisów rozporządzenia w sprawie użytkowania budynków mieszkalnych, została opisana w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

4.5. W badanym okresie remontom i modernizacjom⁴⁹ poddano 76 budynków z komunalnych zasobów Miasta Poznań oraz 508 lokali mieszkalnych (pustostanów) znajdujących się w innych (poza ww. 76 obiektami) budynkach komunalnych zarządzanych przez ZKZL.

W latach 2020-2022 na remonty (naprawy bieżące), w zasobach mieszkalnych wydatkowano z budżetu Spółki⁵⁰ odpowiednio: 4 322 941,19 zł, 2 269 805,37 zł i 1 625 220,83 zł. W tym samym okresie na modernizacje (naprawy główne) w zasobach mieszkalnych z budżetu Spółki wydatkowano odpowiednio: 27 329 422,91 zł, 18 639 307,06 zł i 40 803 918,37 zł a z budżetu Miasta Poznania⁵¹ odpowiednio: 10 676 289,30 zł, 9 803 157,00 zł i 26 398 423,00 zł. W analogicznym okresie z ww. kwot zrealizowano wydatki modernizacyjno-remontowe na wymianę stolarki okiennej i drzwiowej; 6 158 759,10 zł pochodziło z budżetu Spółki, 3 120 921,90 zł wydatkowano z budżetu Miasta.

(akta kontroli str.123, 814-821, 822)

4.6. Według stanu na 16 grudnia 2022 r. niezamieszkałych lub wyłączonych z użytkowania decyzją organu nadzoru budowlanego było 62 obiektów mieszkalnych lub mieszkalno-użytkowych pozostających w zarządzaniu ZKZL, w których znajdowało się 285 lokali mieszkalnych lub użytkowych. *Zarząd wyjaśnił, że poza przypadkami, w których obiekt zostaje wyłączony z eksploatacji decyzją organu nadzoru budowlanego, w Spółce podejmuje się decyzje o wyłączeniu budynku z dalszej eksploatacji (wyprowadzeniu lokatorów), w związku z możliwością pozyskania środków finansowych na modernizację, koniecznością wyburzenia*

⁴⁹ Według wyjaśnienia Zarządu Spółki stosowany w ZKZL podział wydatków na „remonty” i „modernizacje” wynika z przepisów o rachunkowości, które nakładają wymóg rozdzielania wydatków stanowiących koszt bieżący („remonty”) od wydatków, które są kosztowo rozliczane w czasie poprzez amortyzację („modernizacje”). Stosowanie tych terminów wynika także z wymogów raportowych właściciela Spółki - Miasta Poznań. Zdaniem Zarządu Spółki pragnąc ww. terminy odnieść do pojęć funkcjonujących w Prawie budowlanym, należy przyjąć, że pojęcie „modernizacja” mieści się w zakresie pojęciowym „remontu”, „przebudowy” lub „rozbudowy” wskazanym w Prawie budowlanym. Pod pojęciem modernizacji zdaniem Zarządu Spółki, mieści się remont polegający na wymianie co najmniej jednego elementu budynku. Z kolei pojęcie „ remont” stosowane w ZKZL sp. z o.o. mieści się w zakresie pojęciowym „remontu” zdefiniowanym w Prawie budowlanym. Przez remont bieżący należy rozumieć okresowy remont elementów budynku, który ma na celu zapobieganie skutkom zużycia tych elementów i utrzymanie budynku w właściwym stanie technicznym. W Spółce podstawowym dokumentem planistycznym jest plan rzeczowo – finansowy opracowywany na dany rok obrotowy i w związku z powyższym stosowana jest nomenklatura księgową, a nie ta wynikająca z prawa budowlanego.

⁵⁰ Na który składały się środki własne, kredyty i środki z Funduszu Dopłat.

⁵¹ Remonty główne (modernizacje) realizowane jako inwestor zastępczy dla Miasta Poznań

budynku w związku z planowaną nową inwestycją czy decyzją Miasta Poznania o sprzedaży nieruchomości.

(akta kontroli str. 123)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W Spółce nie sporządzano, po kontrolach okresowych zestawienia robót remontowych budynków komunalnych, zawierającego podział robót na: roboty konserwacyjne, naprawy bieżące i naprawy główne. Brak zestawienia napraw bieżących i głównych spowodował w konsekwencji, niesporządzanie w Spółce planów robót remontowych, w rozumieniu przepisów rozporządzenia w sprawie użytkowania budynków mieszkalnych. Obowiązki takie nakłada na właściciela lub zarządcę budynku § 7 ust. 1 tego rozporządzenia. Z § 7 ust. 2 i 3 przywołanego rozporządzenia wynika także, że ww. zestawienie powinno zawierać podział robót na: roboty konserwacyjne, naprawy bieżące i naprawy główne, natomiast zestawienie napraw bieżących i głównych stanowi podstawę do sporządzenia planu robót remontowych. Zarząd Spółki wyjaśnił, że z uwagi na stały i doraźny charakter zleceń na konserwację, w ZKZL nie sporządzano zestawienia robót konserwacyjnych. Natomiast roboty konserwacyjne oraz niektóre remonty bieżące, których nie ujmowano w planie remontowym, realizowały POK, w oparciu o umowy konserwacyjne, zawierane w terminach zapewniających ciągłość takich usług, obejmujące siedem branż (ogólnobudowlana, gazowa, dekarstwo, elektryczna, instalacyjna, zduńska, stolarsko-ślusarska). Zarząd wyjaśnił, że wszelkie prace o charakterze konserwacyjnym w tym te, opisane w protokołach z okresowych kontroli stanu technicznego budynków są ewidencjonowane i gromadzone w specjalnie prowadzonym przez każdy POK „Rejestrze Zleceń”. Zarząd wyjaśnił ponadto, że ww. rejestry znajdują się również prace, które zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu w sprawie użytkowania budynków mieszkalnych, określone zostały mianem napraw bieżących. Zarząd wyjaśnił także, że w Spółce sporządzano zestawienia robót remontowych w sposób zbiorczy dla całości zarządzanego zasobu, które zawierały podział na remonty bieżące i remonty główne w odniesieniu do poszczególnych budynków. Podstawą sporządzania tych zestawień były zalecenia z przeglądów okresowych, które uwzględniano potem przy opracowywaniu planów remontowych na dany rok.

NIK zwraca uwagę, że w rejestrach zleceń odnotowywano roboty już wykonane a nie roboty zaplanowane do wykonania. Ponadto w żadnym z dokumentów nie było podziału robót budowlanych na naprawy bieżące i naprawy główne. W trakcie przesłuchania Koordynator POK wyjaśnił, że nie ma w Spółce zestawień robót bieżących, natomiast POK prowadzą rejestry zleceń, gdzie są zawarte informacje o wykonanych naprawach bieżących. Świadek wyjaśnił, że w przekazanych NIK ww. dokumentach nie wyodrębniono napraw bieżących, a opisane zakresy robót stanowią naprawy główne, które jednak nie zostały tak nazwane. W jego ocenie zakresy robót określone w tych dokumentach wyczerpywały definicję z rozporządzenia. Także zastępca kierownika Działu remontów wyjaśnił, że w okazanych dokumentach zakresu robót budowlanych nie podzielono na naprawy bieżące i naprawy główne, natomiast istniał w nich podział na remontowe i modernizacyjne. Członek Zarządu wyjaśnił, że w ww. dokumentach istniał podział na remonty i modernizacje a termin „modernizacja” w jego opinii oznacza naprawy główne, natomiast występujący w tym dokumencie termin „remont” określa naprawy bieżące.

(akta kontroli str.121-123, 160-171, 580-586)

W Spółce wytwarzano dokumentację planistyczną w zakresie remontów budynków, jednakże przedstawione plany w swoich treściach, ujęciach i formach były w rzeczywistości projektem komórek organizacyjnych do planu rzeczowo-finansowego ZKZL na określony rok obrotowy. Jeśli nawet uwzględniały one zalecenia z przeglądów okresowych budynków, to ich źródłem nie był plan robót remontowych, o jakim mowa w rozporządzeniu w sprawie użytkowania budynków mieszkalnych. Należy zauważyć, że plan rzeczowo-finansowy jest dokumentem umożliwiającym Spółce planowanie wszystkich działań w danym roku. Opracowane w jego ramach działania oraz plany strategiczne i operacyjne w we wszystkich obszarach aktywności Spółki, pozwalają w prosty sposób właściwie planować i kontrolować postępy jego wykonania w danym okresie.

Natomiast konstrukcja planu robót remontowych zawierająca zestawienie napraw bieżących i napraw głównych, powinna wskazywać w szczególności kolejność robót, z zachowaniem pierwszeństwa dla robót mających na celu: eliminację zagrożenia bezpieczeństwa użytkowników lokali i osób trzecich, zabezpieczenie przeciwpożarowe budynku, spełnienie wymagań ochrony środowiska oraz zachowanie zapobiegawczego charakteru remontu. Należy przy tym zauważyć, że jednym z podstawowych warunków przeprowadzania remontów budynku, jest zgodnie z § 8 ust. 1 przywołanego rozporządzenia, realizacja robót, w kolejności wynikającej z opracowanego planu remontów.

OCENA CZĄSTKOWA

W Spółce stworzono warunki organizacyjne do wykonywania zadań w zakresie remontów i modernizacji budynków, poprzez wyodrębnienie w strukturze ZKZL komórki organizacyjnej i przydzielenie jej zadań zapewniających wykonywanie tych obowiązków. W badanym okresie remontom i modernizacjom poddano w ZKZL 76 budynków będących w komunalnym zasobie Miasta oraz 508 lokali mieszkalnych (pustostanów) znajdujących się w innych (poza ww. 76 obiektami) budynkach komunalnych zarządzanych przez ZKZL. W Spółce nie sporządzano natomiast po kontrolach okresowych, zestawienia robót remontowych budynków pozostających w zasobach komunalnych gminy. Obowiązek taki nakłada na właściciela lub zarządcę budynku, § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie użytkowania budynków mieszkalnych. Z § 7 ust. 2 i 3 wynika także, że ww. zestawienie powinno zawierać podział robót na: roboty konserwacyjne, naprawy bieżące i naprawy główne, natomiast zestawienie napraw bieżących i głównych stanowi podstawę do sporządzenia planu robót remontowych.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia:

1. prowadzenia kob zgodnie z wytycznymi wynikającymi z przepisów;
2. sporządzenia świadectwa charakterystyki energetycznej, dla budynków podlegających temu obowiązkowi;
3. wykonywania kontroli okresowej budynków w porze określonej w przepisach;
4. sporządzania po kontrolach okresowych zestawienia robót remontowych dla każdego z budynków, z podziałem robót na: roboty konserwacyjne, naprawy bieżące i naprawy główne, które będzie podstawą do sporządzenia planu robót remontowych.

NIK nie formułuje uwag.

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 Poznaniu. 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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę 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.

Poznań, 21 lutego 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Dyrektor
Delegatury NIK w Poznaniu
z up. Zuzanna Kaźmierczak
p.o. Wicedyrektor

Kontroler
specjalista kontroli państwowej
Zbigniew Truszkowski

.....
podpis

.....
podpis