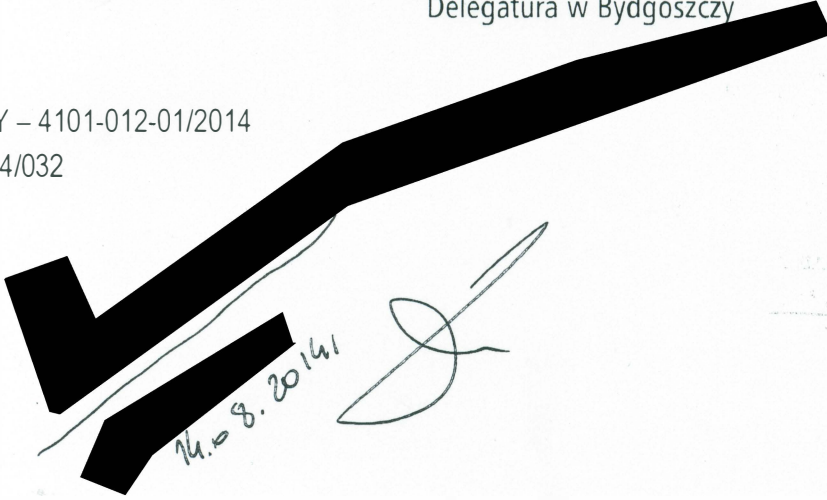




NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-012-01/2014
P/14/032



14.08.2014

*11685
9*

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/032 – Gospodarowanie zasobami najstarszych budynków komunalnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Elżbieta Warda-Fereniec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88989 z dnia 16 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Karol Sobieszczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91184 z dnia 8 lipca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)
Jednostka kontrolowana	Administracja Domów Miejskich „ADM” Spółka z o.o. w Bydgoszczy, zwana dalej „ADM” lub „Spółką”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Cezary Domachowski, Prezes Zarządu od dnia 28 stycznia 2011 r., zwany dalej „Prezesem” (dowód: akta kontroli str. 7-12)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Spółki w zakresie gospodarowania zasobem najstarszych budynków komunalnych w latach 2011-2013.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają ustalenia kontroli dotyczące przede wszystkim: [1] należytego zarządzania zasobem budynków komunalnych; [2] podejmowania niezbędnych działań na rzecz poprawy standardu wyposażenia budynków; [3] racjonalnego kształtowania kosztów eksploatacji i utrzymania budynków; [4] prawidłowego wykorzystania środków finansowych na poprawę stanu technicznego zasobu.

Stwierdzone nieprawidłowości wystąpiły w obszarze utrzymania obiektów budowlanych i dotyczyły m.in.: (1) nierzetelnego prowadzenia ksiąg obiektu budowlanego, (2) dokonywania ze zwłoką kontroli okresowych (rocznych) stanu technicznego budynków komunalnych; (3) braku pełnego zakresu wymaganych danych w protokołach z okresowych kontroli (rocznych) stanu technicznego budynków; (4) braku realizacji pełnego zakresu robót określonych w protokołach z okresowych kontroli budynków.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zarządzanie zasobem budynków komunalnych oraz sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad ADM

Opis stanu faktycznego

1.1. Gmina Miasto Bydgoszcz, zwana dalej „Miastem” lub „Gminą”, w celu zarządzania gminnym zasobem nieruchomości 20 grudnia 1993 r. utworzyła ADM² jako spółkę ze 100% udziałem Miasta. W akcie założycielskim powierzono Spółce zarządzanie nieruchomościami wchodzącymi w skład zasobu gminnego. Realizacja zarządzania nieruchomościami Miasta, w tym zasobem lokalowym, nastąpiła na podstawie umowy z dnia 6 marca 1995 r., zgodnie z którą koszty związane z jej realizacją Spółka pokrywała z czynszów za budynki mieszkalne i użytkowe oraz z pozostałych wpływów³.

(dowód: akta kontroli str. 27-30, 31-42, 59-71, 72-84)

1.2. Na podstawie umowy z Miastem z 6 marca 1995 r. (ze zmianami)⁴, na zarządzanie, zwanej dalej „umową”, Spółka wykonywała czynności zarządzania nieruchomościami Miasta. W latach 2011-2013 umowa była niezgodna z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami⁵ i ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁶. Pomimo 11 jej zmian nie doprowadziło do jej zgodności z obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 40-42, 43-58)

Uchwałą Rady Miasta z 30 października 2013 r.⁷ powierzono z dniem 1 stycznia 2014 r. jednoosobowej spółce Miasta Bydgoszczy - ADM, wykonywanie zadania własnego z zakresu gospodarki komunalnej, dotyczącego zarządzania zasobem nieruchomości Miasta. Z uzasadnienia uchwały wynikało, że rozdzielono od siebie funkcje Miasta jako właściciela, od funkcji usługowych i wykonawczych, i wprowadzono do budżetu Miasta dochody z majątku. Efektem tego miała być skuteczniejsza kontrola wydatków związanych z gospodarowaniem mieniem komunalnym.

Zarządzeniem nr 698/2013 z 13 grudnia 2013 r. Prezydent Miasta Bydgoszczy na podstawie m.in. art. 25 ust. 1 i art. 185 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami powierzył, w zarząd i administrowanie ADM, zasób nieruchomości Miasta, w skład którego weszły:

- nieruchomości zabudowane, stanowiące własność i współwłasność Miasta,
- nieruchomości lokalowe,
- nieruchomości przyjęte w zarząd na mocy decyzji administracyjnych⁸,
- grunty (działki).

(dowód: akta kontroli str. 59-71, 72-84, 85-86, 87-153)

² W wyniku wniesienia do Spółki części mienia zlikwidowanego Przedsiębiorstwa Gospodarki Mieszkaniowej w Bydgoszczy, stosownie do art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 51, poz. 298 ze zm.) – uchwała nr XXI/224/92 Rady Miejskiej Bydgoszczy z 29 stycznia 1992 r. w sprawie wyboru formy organizacyjno-prawnej prowadzenia działalności wykonywanej przez PGM w Bydgoszczy.

³ Według § 1 pkt 14 aneksu nr 9 z dnia 20 marca 2006 r. przychody z czynszów za lokale mieszkalne, użytkowe, garaże, dzierżawę terenów i innych tytułów oraz z tytułu odszkodowań za bezumowne korzystanie Spółka przeznacza na pokrycie kosztów związanych z realizacją umowy.

⁴ Aneksy: nr 1 z dnia 10 lipca 1995 r. nr 2 z dnia 1 lipca 1996 r. nr 3 z dnia 3 grudnia 1997 r. nr 4 z dnia 31 grudnia 1997 r., nr 5 z dnia 30 grudnia 1999 r., nr 6 z dnia 1 kwietnia 2002 r., nr 7 bez daty, nr 8 z 25 października 2004 r., nr 9 z dnia 20 marca 2006 r., nr 10 z dnia 22 sierpnia 2006 r., nr 11 z dnia 11 września 2007 r.

⁵ Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o gospodarce nieruchomościami”.

⁶ Ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o dochodach jst”.

⁷ Uchwała nr XLVIII/1011/13 w sprawie powierzenia wykonywania zadań własnych z zakresu zarządzania zasobem nieruchomości Miasta Bydgoszczy Administracji Domów Miejskich ADM Sp. z o. o.

⁸ Wydanych na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. - Prawo lokalowe (Dz. U. z 1974 r. Nr 30, poz. 165 ze zm.).

Uchwałą nr 23/7/2013 Zgromadzenia Wspólników ADM z dnia 23 grudnia 2013 r., a wcześniej przez Zarząd ADM⁹, zatwierdzono szczegółowe zasady wykonywania zarządu komunalnym zasobem nieruchomości Miasta¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 154, 155-169,170)

1.3. W celu zapewnienia realizacji umowy ADM wprowadziła regulacje wewnętrzne dotyczące m.in.: udzielania zamówień publicznych o wartości powyżej 6.000 zł, a nie przekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro, powoływania i prac Komisji Przetargowej, postępowania w przypadku powstania pożaru (instrukcja udostępniona mieszkańcom budynków na klatkach schodowych), zabezpieczenia budynków w okresie zimowym (wydawane w formie zarządzeń przez Zarząd ADM).

(dowód: akta kontroli str. 287-290, 298-307, 308-321, 324-342,644-645)

1.4. Struktura zatrudnienia Spółki pozwalała na realizację zadań objętych umową. W strukturze znalazły się m.in.: cztery Rejony Obsługi Mieszkańców (ROM 1-4), dwa Rejony Wspólnot Mieszkaniowych, Dział Remontów i Inwestycji, Dział Mieszkaniowy, Dział Eksploatacji. Dla każdej komórki określono zakres zadań do realizacji, a zadania zostały przypisane poszczególnym pracownikom w zakresach czynności.

W okresie objętym kontrolą zatrudnienie nie uległo większej zmianie i tak Spółka na koniec 2011 i 2012 roku zatrudniała 310 pracowników, tj. o 5 (o 1,6%) więcej niż w 2010 r., w 2013 r. 305 pracowników, tj. tyle samo ile w 2010 r., natomiast na dzień 30 czerwca 2014 r. 302 pracowników, tj. o 3 (1%) mniej niż w 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 218-234, 235-251, 252-264, 265-283, 353-362)

Prezes Spółki wyjaśnił, że w najbliższych latach planuje zmniejszanie stanu osobowego Spółki, jednakże obecnie ze względu na zwiększenie zakresu zadań powierzonych przez właściciela (wielokrotny wzrost liczby wykonywanych inwentaryzacji budynków, zwiększona ilość remontów) stan zatrudnienia pozostaje na „niezmiennym poziomie”.

(dowód: akta kontroli str. 613)

Wg stanu na koniec 2013 r. w Spółce pracowało 36 pracowników posiadających uprawnienia budowlane, 11 z nich zatrudnionych było na stanowisku inspektora nadzoru (z czego pięć osób posiadających uprawnienia budowlane w specjalności konstrukcyjno-budowlanej - w zakresie ogólnobudowlanym), którzy przeprowadzali okresowe kontrole o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹¹. Prezes Spółki wyjaśnił, że pozostałe kontrole, o których mowa w art. 62 ww. ustawy przeprowadzały uprawnione podmioty wyłonione w drodze postępowań przetargowych.

(dowód: akta kontroli str. 324-325, 343, 344-346, 351-352)

W okresie objętym kontrolą zwiększyła się do 36¹² osób liczba pracowników Spółki posiadających licencję zawodową w zakresie zarządzania nieruchomościami wydaną w trybie przepisów Rozdziału 4 Działu V ustawy o gospodarce nieruchomościami.

(dowód: akta kontroli str. 324-325)

⁹ Uchwałą nr 50/2013 Zarządu ADM z dnia 9 grudnia 2013 r.

¹⁰ Według uchwały nr 5/3/2014 Zgromadzenia Wspólników ADM z dnia 14 marca 2014 r., którą wprowadzono zmiany do uchwały Nr 23/7/2013 z dnia 23 grudnia 2013 r., Spółka podejmuje czynności zgodne z budżetem Miasta i obowiązującym prawem oraz przedstawia Miastu plan rzeczowo-finansowy, który Miasto może dowolnie korygować.

¹¹ Dz. U. z 2013, poz. 1409 ze zm. zwana dalej „Prawo budowlane”.

¹² Osiem osób w latach 2011-2013 uzyskało licencję zawodową zarządcy nieruchomości.

W latach 2011-2013 166 pracowników Spółki uczestniczyło w 16 szkoleniach dotyczących prawa budowlanego, technik grzewczych, termomodernizacji budynków i in. W 2014 r.¹³ 47 pracowników wzięło udział w 5 szkoleniach w ww. zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 363-364)

1.5. Do dnia 31 grudnia 2009 r. ADM prowadziła bazę zasobu budynków komunalnych w formie papierowej. Zgromadzono w niej: wykaz adresowy nieruchomości, obręb nieruchomości, numery działek i ich powierzchnię, numery ksiąg wieczystych oraz rodzaj własności. Od 1 stycznia 2010 r. wdrożono Zintegrowany System Informatyczny „DOM 5” i aktualnie prowadzona jest elektroniczna ewidencja nieruchomości, która zawiera m.in. wielkość zasobu, liczbę i rodzaje obiektów budowlanych, wiek budynków oraz ich stan techniczny, liczbę lokali oraz ich powierzchnie użytkowe, rodzaje wyposażenia w instalacje i urządzenia (instalacja elektryczna, wodno-kanalizacyjna, gazowa, c.o., c.w.).

System zbierania danych funkcjonujący i aktualizowany przez Spółkę zapewniał organom Gminy podgląd do bieżących informacji o zasobie komunalnym poprzez konta dostępu do systemu DOM 5 utworzone dla Wydziałów Urzędu Miasta Bydgoszczy.

(dowód: akta kontroli str. 287-290, 295-297, 644-645)

W badanym okresie zmniejszała się liczba budynków komunalnych zarządzanych przez ADM. Zasób nieruchomości komunalnych Miasta¹⁴ stanowiło na koniec roku: 2010 – 1170 budynków, 2011 – 1179 budynków, 2012 – 1.181 budynków i 2013 – 1169 budynków¹⁵. Większość z nich stanowiły budynki najstarsze oddane do użytkowania przed 1961 r.¹⁶ I tak, wg stanu na 31 grudnia zasób stanowiło:

- w 2010 r. – 1.056 budynków, w tym 1023 budynki najstarsze, tj. 96,9%,
- w 2011 r. – 1.061 budynków, w tym 1028 budynków najstarszych, tj. 96,9%,
- w 2012 r. – 1.057 budynków, w tym 1020 budynków najstarszych, tj. 96,5%,
- w 2013 r. – 1.041 budynki, w tym 1004 budynki najstarsze, tj. 96,5%.

Zmiana stanu zasobu budynków komunalnych skutkowałą obniżeniem w nich liczby lokali mieszkalnych, zarządzanych przez Spółkę. Wg stanu na koniec 2010 r. Spółka zarządzała 5.934 lokalami mieszkalnymi, w 2011 r. - 5.961, w 2012 r. – 6.028 i w 2013 r. – 5.936¹⁷, z czego lokale w najstarszych budynkach stanowiły odpowiednio: 4.978 (83,9%), 5.007 (84%), 5.004 (83%), 4.913 (82,8%)¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 365)

Z ewidencji wyposażenia najstarszych budynków, w tym lokali, w podstawowe instalacje i urządzenia wynikało, że na dzień 31 grudnia 2013 r. z 4.913 lokali mieszkalnych w budynkach oddanych do użytkowania przed 14 sierpnia 1961 r. 4.890 lokali było wyposażonych w bieżącą wodę; 4.861 w kanalizację; 2.918 w gaz sieciowy; 818 w c.o., i 1.065 w ciepłą wodę. Wszystkie lokale mieszkalne wyposażono w elektryczność.

(dowód: akta kontroli str. 506)

¹³ Do dnia 22 maja 2014 r.

¹⁴ Tj. budynki mieszkalne i użytkowo-mieszkalne.

¹⁵ W tym: 16 budynków niemieszkalnych z lokalami mieszkalnymi i 114 budynków niemieszkalnych, w 2011 r. odpowiednio 15 i 118 budynków, w 2012 r. 16 i 124 budynki, w 2013 r. 17 i 128 budynków.

¹⁶ Od 14 sierpnia 1996 r. weszła w życie ustawa Prawo budowlane, a z nią nowe normy projektowo-budowlane

¹⁷ W tym: 5.877 lokali w budynkach mieszkalnych i 57 lokal mieszkalnych w budynkach niemieszkalnych, w 2011 r. odpowiednio 5.905 i 56 lokali, w 2012 r. 5.970 i 58 lokali, w 2013 r. 5.877 i 59 lokali.

¹⁸ W tym: 4.921 lokale w budynkach mieszkalnych i 57 lokali mieszkalnych w budynkach niemieszkalnych, w 2011 r. odpowiednio 4.953 i 54 lokale, w 2012 r. 4.948 i 56 lokali, w 2013 r. 4.856 i 57 lokali.

1.6. W badanym okresie Gmina nie przeprowadzała kontroli wywiązywania się Spółki z powierzonych jej obowiązków. Poprzez Wydział Mienia i Geodezji Urzędu Miasta Gmina na bieżąco kontrolowała realizację inwentaryzacji nieruchomości oraz tworzenie zasobu lokali socjalnych. Ponadto stały nadzór nad działalnością Spółki wykonywała Rada Nadzorcza¹⁹. W latach 2011-2013 nie badano wywiązywania się przez ADM z obowiązku przeprowadzania okresowych kontroli, o których mowa w art. 62 Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 287-290, 322)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W umowie pomimo 11 zmian nie doprowadzono do zgodności jej postanowień z ustawą o gospodarce nieruchomościami i o dochodach jst. I tak w latach 2011-2013:

- 1) Umowa nie zawierała wynagrodzenia dla Spółki od właściciela nieruchomości (Miasta) za zarządzanie, w tym zasobem najstarszych budynków mieszkalnych, o którym mowa w art. 185 ust. 4 ww. ustawy o gospodarce nieruchomościami.
- 2) W umowie zawarto postanowienia, że Spółka będzie pobierała czynsze i pożytki na pokrycie kosztów prowadzenia działalności pomimo, że czynsze te i pożytki w wysokości łącznej 39.608,4 tys. zł (z tytułu zarządzania najstarszymi budynkami, a 48.717,9 tys. zł z całego zasobu), zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o dochodach jst, stanowiły dochód własny Miasta.

Ponadto Spółka w latach 2011-2013 wykonywała czynności, które zgodnie z art. 25 ust. 3 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 7a i 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie mogą być powierzone zarządcy nieruchomości, tj.:

- a) w zakresie wynajmowania najstarszych lokali mieszkalnych zasobu komunalnego przekazanego w zarządzanie, w konsekwencji czego stroną zawieranych umów była Spółka, a nie Miasto,
- b) w postępowaniu sądowym, dotyczące przekazanego w zarządzanie zasobu najstarszych budynków mieszkalnych, w konsekwencji czego w ww. latach Spółka wystąpiła w charakterze powoda na drogę postępowania sądowego w 1.211 sprawach na łączną kwotę dochodzonych roszczeń (należność główna) w wysokości 10.425,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 40-58, 676-795, 796-806, 807-835)

Prezes Spółki wyjaśnił, że umowę podpisano przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami i że w ustawie nie było zapisów obligujących Spółkę do dostosowania ww. umowy do wymogów tej ustawy. Jednakże Zarząd Spółki, jak i aktualne władze Miasta postanowiły podjąć prace nad zmianą umowy. Od 1 stycznia 2014 r. wdrożono w ADM nowy sposób sprawowania zarządu, w myśl którego wszystkie przychody i pożytki z tytułu zarządzania nieruchomościami stanowią dochód Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 838-840, 844)

Ocena cząstkowa

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

¹⁹ W latach 2011-2014 przeprowadzono 10 kontroli.

Opis stanu
faktycznego

2. Utrzymanie i gospodarowanie zasobami nieruchomości

Zagadnienia związane z utrzymaniem w należytym stanie technicznym zasobu najstarszych budynków komunalnych zbadano na próbie 10 budynków mieszkalnych wybudowanych przed 1961 r., w tym pięciu budynków dla których Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla Miasta Bydgoszczy (dalej „PINB”), w latach 2011-2013 wydał decyzje nakazujące opróżnienie budynku lub lokali (ewentualnie inne decyzje zobowiązujące do naprawy elementów budynku bądź instalacji)²⁰ oraz pięciu budynków, w których występowały lokalne źródła ogrzewania lub w lokalach użytkuje się piece węglowe²¹. Kontrola wykazała, że:

2.1. Dla wszystkich badanych budynków założono książkę obiektu budowlanego, zwaną dalej „książką obiektu”, wymaganą art. 64 ust. 1 Prawa budowlanego. W książkach tych zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego²² podano dane techniczne charakteryzujące obiekt, dołączono plan sytuacyjny budynku, wpisywano okresowe kontrole stanu budynku (za wyjątkiem dwóch wpisów) i ekspertyzy techniczne.

(dowód: akta kontroli str. 544)

2.2. W latach 2011-2013 badane budynki poddane zostały kontroli okresowej (co najmniej raz w roku i co najmniej raz na pięć lat) zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego²³. Kontrole przeprowadzane były przez osoby posiadające stosowne uprawnienia lub kwalifikacje wymagane przepisami art. 62 ust. 4-6 Prawa budowlanego. Kontrole polegające na sprawdzeniu stanu technicznego²⁴ obiektów – przeprowadzały osoby posiadające uprawnienia budowlane. Kontrole instalacji wentylacyjnych i kominowych osoby posiadające kwalifikacje mistrza w rzemiośle kominarskim. Kontrole instalacji gazowych osoby posiadające kwalifikacje wymagane przy wykonywaniu dozoru nad eksploatacją urządzeń, instalacji oraz sieci energetycznych i gazowych.

(dowód: akta kontroli str. 343, 344-346, 351-352, 544)

Zarządzeniami w sprawie sezonu zimowego 2010/2011 i 2011/2012 Zarząd ADM zobowiązał kierowników ROM-ów oraz kierownika Działu Zakupu i Sprzedaży Spółki, a w latach 2012/2013, 2013/2014 kierowników ROM-ów oraz kierownika Działu Eksploatacji Spółki do realizacji całokształtu zadań dotyczących przygotowania i działania w czasie sezonu zimowego. Ponadto w sezonie zimowym 2010-2011 powołano koordynatora, którego zadaniem było nadzorowanie i kontrolowanie całokształtu zadań dotyczących przygotowań i działań w czasie tego sezonu.

W badanej próbie budynki zostały zabezpieczone zgodnie z ww. zarządzeniami przez pracowników ROM. Sprawdzeniu i zabezpieczeniu podlegały w szczególności: przyłącza wodne i instalacje wodociągowe wraz z wodomierzami, urządzenia kanalizacyjne, głównie w piwnicach i nieogrzewanych klatkach schodowych, szczelność i stan techniczny drzwi wejściowych, okien na klatkach schodowych, strychach, piwnicach i pustostanach, przewody kominowe w zakresie drożności oraz wszelkie urządzenia grzewcze.

(dowód: akta kontroli str. 324-325, 327-342)

²⁰ Budynki mieszkalne położone w Bydgoszczy przy: ul. [REDAKTOWANE]

²¹ Budynki mieszkalne położone w Bydgoszczy przy ul. [REDAKTOWANE]

²² Dz. U. Nr 120, poz. 1134

²³ W próbie kontrolnej nie było obiektów o powierzchni zabudowy powyżej 2.000 m² lub o powierzchni dachu przekraczającej 1.000 m².

²⁴ Elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu.

2.3. Protokoły z kontroli okresowych stanu sprawności technicznej i wartości użytkowej obiektu budowlanego nie spełniały wymogów § 4 ust. 4 pkt 1-5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych²⁵, zwanego dalej „rozporządzeniem w spr. użytkowania budynków”, gdyż nie zawierały wszystkich wymaganych tymi przepisami elementów.

(dowód: akta kontroli str. 545-560, 613)

2.4. Dane zawarte w protokołach z kontroli okresowych stanowiły podstawę do sporządzania „Planu potrzeb remontowych budynków” na poszczególne lata badanego okresu. W planie tym dokonywano podziału robót zgodnie z wymogami § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie użytkowania budynków, tj. m.in. na roboty konserwacyjne, naprawy bieżące i naprawy główne. Na podstawie potrzeb remontowych sporządzano „Plan remontów” (zatwierdzany przez Prezesa ADM) na dany rok, dostosowując go do możliwości finansowych Spółki i właściciela. Plany remontów opracowywano z uwzględnieniem zachowywania pierwszeństwa dla robót mających na celu eliminację zagrożenia bezpieczeństwa użytkowników lokali i osób trzecich i zapobiegające pogorszeniu stanu technicznego nieruchomości (7 ust. 4 pkt 1 ww. rozporządzenia).

Spośród 10 badanych budynków w jednym²⁶ nie wykonano robót remontowych na kwotę 373,0 tys. zł.

Z protokołów oględzin trzech budynków²⁷ wynikało, że w dwóch wykonano zakresy robót remontowych i konserwacyjnych ustalonych w wyniku okresowych przeglądów, a w jednym przypadku nie zaplanowano i nie wykonano zakresu robót wskazanych w przeglądzie 5-letnim budynku²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 583-590, 591-596, 597-611, 628-636, 651-652)

2.5. W badanym okresie zasób najstarszych budynków komunalnych nie był kontrolowany przez Państwową Straż Pożarną, Powiatową Inspekcję Sanitarną, lub Państwową Inspekcję Pracy.

W okresie objętym kontrolą NIK PINB w wyniku przeprowadzenia 69 kontroli najstarszych budynków komunalnych wydał łącznie 28 decyzji²⁹ nakazujących usunięcie nieprawidłowości, w zakresie stanu technicznego obiektów i wyłączenia ich z użytkowania, w następujących terminach:

- ze skutkiem natychmiastowym – 16 decyzji dotyczących 12 budynków i pojedynczych lokali w 4 budynkach,
- bez określenia terminu – 12 decyzji dotyczących dziewięciu budynków i pojedynczych lokali w trzech budynkach.

Decyzje realizowano w terminach: [1] ze skutkiem natychmiastowym – od 20 dni do prawie 18 miesięcy (537 dni), a w jednym przypadku 8 lat i 4 miesiące³⁰; [2] bez określenia terminu od 69 dni do ponad 25 miesięcy (776 dni).

Prezes ADM wyjaśnił, że przyjęto w Spółce taki sam tryb postępowania w obu przypadkach, tj. przystępowano do realizacji decyzji niezwłocznie z chwilą wpływu nakazu. Wydłużony czas realizacji nakazów wiązał się z brakiem akceptacji przez

²⁵ Dz. U. 1999 r. Nr 74, poz. 836

²⁶ Przy ul. [REDAKTOWANE], budynek przeznaczony pod inwestycje.

²⁷ Przy ul. [REDAKTOWANE].

²⁸ W budynku przy ul. [REDAKTOWANE].

²⁹ W tym jedną decyzję w 2005 r., co do której PINB prowadził dodatkowe postępowanie wyjaśniające, na skutek którego w kwietniu 2012 r. wydał polecenie podjęcia wykwaterowania, 12 decyzji w 2011 r., 9 decyzji w 2012 r., 4 decyzje w 2013 r. i 2 decyzje w 2014 r.

³⁰ Dotyczy budynku przy ul. [REDAKTOWANE] – PINB od wpłynięcia decyzji do 12 kwietnia 2012 r. prowadził dodatkowe postępowanie odnośnie stanu technicznego budynku, co wstrzymywało jego opróżnienie.

najemców wskazywanych lokali oraz toczącymi się postępowaniami sądowymi o eksmisję.

(dowód: akta kontroli str. 287-290, 291-294, 614, 615-617, 619-620, 621-623)

2.6. W latach 2011-2013 wystąpił jeden przypadek zmiany sposobu użytkowania lokalu mieszkalnego³¹ wchodzącego w skład zasobu najstarszych budynków komunalnych. Gmina nie mogła zbyć udziału w nieruchomości, ze względu na brak możliwości uzyskania przez ten lokal zaświadczenia o samodzielności³², niezbędnego do jego wykupu. Zmianę sposobu użytkowania przeprowadzono na podstawie zgłoszenia do Wydziału Administracji Budowlanej Urzędu Miasta Bydgoszczy.

Rozpoczęto również działania mające na celu dokonanie, zmiany sposobu użytkowania 26 lokali mieszkalnych na pomieszczenia gospodarcze, z czego 17 lokali usytuowanych jest w budynkach stanowiących 100% własności Miasta. W 2014 r. wszczęto procedury mające wyłonić wykonawcę dokumentacji projektowo-kosztorysowej, niezbędnej do zgłoszenia zamiaru zmiany sposobu użytkowania części obiektu budowlanego.

Ponadto w 2013 r. w czterech zamieszkałych lokalach mieszkalnych³³ wykonano, w oparciu o zgłoszenie do organu administracji budowlanej, roboty budowlane polegające na wyodrębnieniu w ich obrębie pomieszczeń wraz z instalacją kanalizacyjną. Również w trakcie ustalania zakresu robót w dwóch pustostanach³⁴ stwierdzono możliwość zmiany funkcji pomieszczeń w obrębie tych lokali. Po opracowaniu projektów uzyskano decyzje pozwolenia na wykonanie robót budowlanych oraz zawiadomiono organ nadzoru budowlanego o zamiarze przystąpienia do wykonania robót.

(dowód: akta kontroli str. 430-433, 434-474)

2.7. Spółka nie posiadała dokumentów dotyczących budowy i dokumentacji powykonawczej, o której mowa w art. 60 Prawa budowlanego, w żadnym z 10 kontrolowanych budynków, które wybudowano przed 1945 r.

Prezes Spółki wyjaśnił, że ADM nie podejmowała działań w celu uzupełnienia i odtworzenia brakującej dokumentacji powykonawczej, a także nie przeprowadzała analizy kosztów uzupełnienia brakującej dokumentacji dla wszystkich najstarszych zarządzanych budynków.

(dowód: akta kontroli str. 544, 625-626)

2.8. W latach 2011-2013 wpłynęło do Spółki łącznie 85 skarg dotyczących niewłaściwego utrzymania i użytkowania zasobu najstarszych budynków komunalnych.

Badanie sposobu załatwienia trzech skarg zgłoszonych przez najemców wykazało, że zostały one rozpatrzone w terminach o których mowa w art. 35 § 1 i 3 w związku z art. 237 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁵, a podnoszone w nich sprawy zostały przez Spółkę załatwione.

(dowód: akta kontroli str. 324-325, 347-350, 653-670)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Spośród 10 badanych ksiąg obiektu budowlanego:

³¹ Lokal [redacted] w budynku mieszkalnym przy ul. [redacted].

³² Lokal jednoizbowy o pow. użytkowej 16,8 m² i pow. mieszkalnej 16,0 m² ze wspólnym wc na klatce schodowej w budynku należącym w 86,8% do Wspólnoty Mieszkaniowej

³³ Przy ul. [redacted]

³⁴ Przy ul. [redacted]

³⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.

- w dziewięciu brak było wpisów okresów upoważnienia oraz podpisów osób upoważnionych do wpisu, co było niezgodne z wymogiem Tablicy nr 1 załącznika do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie książki obiektu (dalej „załącznika”),
- w trzech brak było wpisów dotyczących właściciela budynku, a w jednej brak było nr księgi wieczystej i nr ewidencyjnego gruntów, co było niezgodne z Tablicą nr 2 załącznika,
- w jednej doszyto stronę książki obiektu zszywkami, co było niezgodne z § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia,
- w jednej przekreślono cztery wpisy, bez podania daty skreślenia i nazwiska osoby skreślającej, co było niezgodne z § 6 ust. 4 ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 544, 637)

2. W 10 badanych książkach, na 93 wpisy o przeprowadzeniu okresowych kontroli:

a) rocznych³⁶:

- jeden wpis dotyczył innego budynku (oficyny) oraz nie wpisano w dwóch książkach przeprowadzonych kontroli, co stanowiło naruszenie z § 5 pkt 4 ww. rozporządzenia
- wpisy 55 protokołów nie posiadały numeru, a osiem daty dziennej (podano tylko miesiąc i rok), w 41 przypadkach nie podano daty wykonania robót zleconych przez kontrole, co było niezgodne z wymogami Tablicy nr 4 załącznika,

b) pięcioletnich³⁷: jeden wpis protokołu nie posiadał numeru, pięć daty dziennej, w sześciu przypadkach nie podano daty wykonania robót zleconych przez kontrole, co było niezgodne z wymogami Tablicy nr 5 załącznika.

(dowód: akta kontroli str. 544, 637)

3. We wszystkich 30 badanych protokołach stanu sprawności technicznej i wartości użytkowej obiektu budowlanego³⁸ brak było rozmiarów zużycia lub uszkodzenia elementów budynku, kolejności wykonywania robót, metod i środków użytkowania elementów budynków narażonych na szkodliwe działanie wpływów atmosferycznych i niszczące działanie innych czynników, zakresu niewykonanych robót remontowych zalecanych do realizacji w protokołach z poprzednich kontroli okresowych, co było niezgodne z wymogami § 4 ust. 4 pkt 2-5 rozporządzenia w spr. użytkowania budynków.

(dowód: akta kontroli str. 544, 637)

4. Nieterminowo przeprowadzono 40 (46%) spośród 87 rocznych kontroli budynków, w tym:

- 13 kontroli polegających na sprawdzeniu stanu technicznego³⁹ obiektów przeprowadzono ze zwłoką od jednego do czterech miesięcy,
- dziewięć kontroli przewodów kominowych przeprowadzono ze zwłoką od jednego do trzech miesięcy,
- 18 kontroli instalacji gazowych przeprowadzono ze zwłoką od jednego do pięciu miesięcy.

³⁶ 87 wpisów.

³⁷ Sześć wpisów.

³⁸ Dotyczy protokołów z kontroli budynków.

³⁹ Elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu.

Zgodnie z § 4 ust. 2 w zw. z ust. 1 rozporządzenia w spr. użytkowania budynków kontrole okresowe powinny być przeprowadzone w porze wiosennej.

(dowód: akta kontroli str. 544, 637)

Prezes Spółki wyjaśnił, że przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości w prowadzeniu ksiąg obiektu, dla badanych budynków, było nierzetelne i niesumienne wywiązywanie się z obowiązków pracowników odpowiedzialnych za ich prowadzenie i sporządzanie protokołów z przeglądów. Bezpośredni nadzór nad osobami prowadzącymi książki sprawują kierownicy ROM-ów, natomiast osoby dokonujące kontroli stanu technicznego utrzymania budynków⁴⁰, odpowiedzialne są za wykonywanie swojej funkcji zgodnie z przepisami i zasadami wiedzy technicznej oraz z należytą starannością. Wyjaśnił, że w badanym okresie były przeprowadzane trzy szkolenia, mówiące o sposobie prowadzenia i dokumentowaniu wpisów w ksiągce obiektu oraz o wymaganych kontrolach. Podał że, z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości Zarząd Spółki w trakcie kontroli polecił kierownikom ROM 1-4, w terminie do 15 września 2014 r., sprawdzenie wszystkich ksiąg obiektu w zakresie prawidłowego i systematycznego ich prowadzenia oraz przeprowadzanie co najmniej raz w roku kontroli prowadzenia książki obiektu i udokumentowanie tego faktu w „Karcie kontroli obiektu budowlanego”. Dodatkowo Zarząd Spółki zorganizuje szkolenie z prawa budowlanego w zakresie utrzymania obiektów budowlanych i prowadzenia ksiąg obiektu. Poinformował, że wyciągnięto konsekwencje finansowe w stosunku do osób odpowiedzialnych za powyższe nieprawidłowości w postaci potrącenia premii motywacyjnej za miesiąc czerwiec 2014 r.⁴¹.

Ponadto Prezes Spółki wyjaśnił, że wobec niedoborów kadrowych, protokoły z kontroli opracowywane przez inspektorów zawierały jedynie najważniejsze informacje o obiekcie budowlanym, tj. ocenę stanu technicznego poszczególnych elementów obiektu oraz wskazywały elementy do remontu.

(dowód: akta kontroli str.563-576,578-582, 613, 646)

5. Oględziny budynku przy ul. [REDAKTOWANE] w Bydgoszczy wykazały, że nie wykonano zaleceń z przeglądu pięcioletniego z 14 grudnia 2009 r., tj. remontu zadaszania betonowego nad wejściem głównym do budynku, odnowienia wystroju architektonicznego (gzymsów ozdobnych, obramowań okien, sztukaterii, wyszczerbionych elementów zdobniczych), uzupełnienia tynków ścian zewnętrznych, pomalowania elewacji, remontu klatki schodowej i schodów drewnianych. Nie umieszczono ww. prac w planie potrzeb remontowych i w planie remontowym.

W latach 2011-2013 przychody z tego budynku wyniosły 261,8 tys. zł, a koszty wyniosły 98,3 tys. zł, potrzeby remontowe określono na kwotę 29 tys. zł. W planie remontów na 2011 r. zapisano kwotę 8,2 tys. zł, a wykonano roboty na kwotę 8,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.597-611,651-652)

Wiceprezes Spółki Roman Dembek wyjaśnił, że nie zaplanowano i nie wykonano zaleconych robót po przeglądzie 5-letnim z 14 grudnia 2009 r. dotyczącym budynku przy ul. [REDAKTOWANE] w Bydgoszczy z uwagi na ograniczone środki finansowe, jakie można było przeznaczyć na remonty zarządzanych zasobów.

(dowód: akta kontroli str. 842)

⁴⁰ Posiadające specjalistyczne uprawnienia budowlane.

⁴¹ W łącznej wysokości 5,0 tys. zł (brutto) 23 pracownikom.

Uwagi dotyczące badanej działalności

W Spółce nie udokumentowano przeglądów roboczych (przygotowania do okresu zimowego budynku), o których mowa w § 4 ust. 6 rozporządzenia w spr. użytkowania budynków oraz przeglądów pomieszczeń wspólnych i urządzeń stanowiących wyposażenie budynku co najmniej dwa razy w roku (§ 10 ust. 1 ww. rozporządzenia).

Prezes Spółki wyjaśnił, że z ww. przeglądów roboczych nie są sporządzane protokoły, jednakże w przypadku stwierdzenia robót do wykonania, takie potrzeby są niezwłocznie zlecane zewnętrznym firmom konserwacyjnym (na podstawie karty pracy).

Zdaniem NIK zasadne jest sporządzanie protokołów z przeglądów roboczych, gdyż zgodnie z § 7 ust. 1 ww. rozporządzenia zawarte w nich dane powinny stanowić podstawę do sporządzania zestawienia robót remontowych budynku.

(dowód: akta kontroli str. 544, 563-564)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

3. Działania na rzecz poprawy standardu wyposażenia budynków, w tym modernizacji i remontów

Opis stanu faktycznego

3.1. W poszczególnych latach badanego okresu Spółka dokonywała oceny stanu technicznego zasobu najstarszych budynków komunalnych. W wyniku tej oceny zakwalifikowano w 2011 r. do: naprawy bieżącej 192 budynki (18,8% zasobu), naprawy głównej 248 budynków (24,2%), opróżnienia i wyburzenia 12 budynków (1,2%), a jeden budynek przekazano na zaplecze do budowy Trasy Uniwersyteckiej w Bydgoszczy. W 2012 r. do naprawy bieżącej zakwalifikowano 109 budynków (10,6%), do naprawy głównej 276 budynków (26,8%), opróżnienia i wyburzenia 13 budynków (1,3%); a w 2013 r. do naprawy bieżącej 83 budynki (8,1%), do naprawy głównej 359 budynków (35,2%), opróżnienia i wyburzenia 13 budynków (1,3%), opróżnienia i sprzedaży dwa budynki (0,2%).

(dowód: akta kontroli str. 475)

Prezes Spółki wyjaśnił, że każda decyzja o opróżnieniu i wyburzeniu podejmowana była przez Miasto Bydgoszcz. Decyzję poprzedzała kwalifikacja ADM lub PINB (do opróżnienia) zawsze w oparciu o zleconą ekspertyzę stanu technicznego budynku. Natomiast budynki do naprawy głównej kwalifikowały służby techniczne ADM w oparciu o przeglądy budynków i zlecane ekspertyzy.

(dowód: akta kontroli str. 625-626)

3.2. W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa wieloletnie programy gospodarowania zasobem gminy, tj. „Wieloletni program gospodarowania zasobem Miasta Bydgoszczy na lata 2007-2011”⁴², zwany dalej „Programem na lata 2007-2011” oraz „Wieloletni program gospodarowania zasobem Miasta Bydgoszczy na lata 2012-2016”⁴³, zwany dalej „Programem na lata 2012-2016”.

W Programach na lata 2007-2011 i 2012-2016 zaplanowano w latach 2011-2013 ogółem nakłady na remonty⁴⁴ odpowiednio: 15.774 tys. zł, 5.605,1 tys. zł i 9.500 tys. zł, natomiast Spółka zaplanowała w tych latach nakłady na remonty

⁴² Program przyjęty Uchwałą nr XIII/17 607 Rady Miasta Bydgoszczy z 27 czerwca 2007 r.

⁴³ Program przyjęty Uchwałą nr XXIV/47 4/12 Rady Miasta Bydgoszczy z 28 marca 2012 r.

⁴⁴ Zasobu mieszkaniowego Gminy, którym były lokale stanowiące własność Miasta Bydgoszczy albo miejskich osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem Miasta (z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego), a także lokale znajdujące się w samoistnym posiadaniu tych podmiotów.

najstarszych budynków⁴⁵ odpowiednio: 2.875,9 tys. zł, 3.615,4 tys. zł i 8.062,7 tys. zł.

W badanym okresie ustalone przez Spółkę potrzeby w tym zakresie wynosiły odpowiednio: w 2011 r. – 13.321,1 tys. zł, w 2012 r. – 21.315,3 tys. zł i w 2013 r. – 16.721,7 tys. zł. Przyjęte w planie nakłady na remonty stanowiły więc odpowiednio: 21,6%, 17% i 48,2% w stosunku do potrzeb.

Z wykonania planu remontów wynikało, że w latach 2011-2013 r. wydatkowano odpowiednio: 1.975,6 tys. zł, 2.521,9 tys. zł i 5.257,5 tys. zł oraz wykonano remonty poza planem⁴⁶ w kolejnych latach w wysokości 382,5 tys. zł, 711,6 tys. zł i 1.842,9 tys. zł. Wobec tego osiągnięto wykonanie finansowe w stosunku do planu remontów na poziomie: 82%, 89,4% i 88,1%.

(dowód: akta kontroli str. 171-192, 193-217, 476, 509-512)

Prezes Spółki wyjaśnił, że z uwagi na stan techniczny zasobu budynków komunalnych, jego wiek oraz standard, największe kwoty wydatkowano na remonty pustostanów, pokryć dachowych, wymianę stolarki okiennej i drzwiowej, roboty zdruńskie, prace ogólnobudowlane oraz roboty rozbiórkowe, które były konieczne aby zlikwidować zagrożenie bezpieczeństwa mieszkańców i mienia, poprawę estetyki miasta oraz umożliwienie dokonania podziału geodezyjnego działek.

Ponadto wyjaśnił, że na bieżąco wprowadzano do planu remontów dodatkowe zadania remontowe (za zgodą Rady Budżetowej ADM). W 2011 r. z uwagi na ograniczone środki finansowe przeznaczone przez ADM na remonty, realizowano jedynie zadania wynikające z protokołów kontroli stanu technicznego budynków i ich wyposażenia w instalacje oraz „interwencji najemców”. W Programie na lata 2012-2016 kwoty na zadania remontowe zostały urealnione i Spółka otrzymała wsparcie finansowe od Miasta. Niepełne wykonanie planów inwestycyjnych spowodowane było niewykonaniem ujętych w latach 2011-2013 inwestycji w pustostanach, gdyż niezaistniała konieczność ich przeprowadzenia oraz niewykonaniem jednego zadania inwestycyjnego⁴⁷ (realizację przelożono na rok następny). Ponadto w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych uzyskano oszczędności w stosunku do planowanych kwot.

(dowód: akta kontroli str. 509-521,625-626,627)

W celu zapobieżenia postępującej dekapitalizacji zasobu budynków komunalnych Spółka, poza zadaniami remontowymi i inwestycyjnymi:

- umożliwiła 123 najemcom dokonanie zmiany źródła ogrzewania z pieców kaflowych i ogrzewania elektrycznego na ogrzewanie gazowe, wydając stosowne zgody na wykonanie modernizacji, przy jednoczesnym poinformowaniu o możliwości skorzystania z dofinansowania z Urzędu poprzez Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska⁴⁸.

(dowód: akta kontroli str. 509-521)

3.3. Wg stanu na dzień 1 stycznia 2011 r. w 96 najstarszych budynkach znajdowało się 369 lokali niesamodzielnych⁴⁹, które nie spełniały one norm określonych rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁵⁰ zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych”.

⁴⁵ 100% własności Miasta.

⁴⁶ W związku z przeprowadzonymi kontrolami.

⁴⁷ Ze względu na niesprzyjające warunki atmosferyczne.

⁴⁸ Do 70% poniesionych nakładów, jednak nie więcej niż 3.000 zł.

⁴⁹ 68 posiadało wspólną kuchnię, 92 wspólną łazienkę, 161 wspólny ustęp, a 313 wspólny przedpokój.

⁵⁰ Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.

W badanym okresie zrealizowano remonty i modernizację budynków, w trakcie których dostosowano obiekty do norm bezpieczeństwa pożarowego, a także oświetlenia awaryjnego. W zasobie były cztery budynki typu hotelowego.

(dowód: akta kontroli str.509-512, 639-643)

Wszystkie najstarsze budynki⁵¹, wyposażone zostały w instalację elektryczną, natomiast zróżnicowane było wyposażenie pod względem pozostałych urządzeń technicznych.

Wg stanu na 31 grudnia 2013 r. 1.004 najstarsze budynki komunalne wyposażone były następująco: 996 w bieżącą wodę (99,2%), 983 w kanalizację (97,8%), 566 w gaz sieciowy (56,4 %), 32 w c.o. (3,2 %) i 16 w c.w. (1,6 %). W okresie od 2011 r. do 2013 r. zmniejszyła się liczba budynków wyposażonych w elektryczność, bieżącą wodę, kanalizację i gaz sieciowy o odpowiednio⁵²: 2,3%, 2,3%, 2% i 0,5 %, natomiast nie zmieniła się liczba budynków wyposażonych w c.w. oraz zwiększyła się liczba budynków z c.o. o 6,7%.

(dowód: akta kontroli str.506)

Wiceprezes Spółki Roman Dembek wyjaśnił, że przyczyną zmniejszenia się w badanym okresie liczby budynków wyposażonych w elektryczność, bieżącą wodę, kanalizację i gaz sieciowy były zmiany w zarządzanych zasobach wynikające z: rozbiórki budynków, sprzedaży przez właściciela nieruchomości zabudowanych, powstania wspólnot mieszkaniowych, przejęcia w zarząd nieruchomości zabudowanych, wykonanych inwestycji w zakresie wyposażenia budynków. Wzrost ilości budynków z c.o. wynikał z przejęcia w zarząd budynków wyposażonych w centralne ogrzewanie.

(dowód: akta kontroli str. 842)

3.4. W wyniku prowadzonych w latach 2011-2013 remontów i modernizacji oraz innych działań zapobiegających dekapitalizacji zasobu najstarszych budynków komunalnych uzyskano m.in. następujące efekty rzeczowe:

- w 106 lokalach mieszkalnych wykonano instalację gazową (zlikwidowano butle gazowe oraz dostosowano kuchenki do gazu ziemnego),
- w 27 lokalach mieszkalnych wykonano ogrzewanie gazowe (zlikwidowano piece kaflowe),
- w 170 lokalach usunięto nieprawidłowości w funkcjonowaniu przewodów kominowych i wentylacyjnych,
- wymieniono 1.005 sztuk stolarki okiennej,
- wymieniono 80 sztuk stolarki drzwiowej,
- w siedmiu budynkach docieplono przegrody budowlane,
- w sześciu lokalach wyodrębniono pomieszczenia sanitarne,
- w 125 budynkach wykonano remonty pokryć dachowych oraz naprawy,
- w czterech budynkach wykonano remont elewacji,
- w 25 budynkach przeprowadzono remont instalacji kanalizacyjnej,
- w sześciu budynkach wyremontowano klatki schodowe,
- wykonano roboty zduńskie 663 pieców,
- wykonano 48 robót rozbiórkowych,

⁵¹ 1.028 w 2011 r., 1.020 w 2012 r. i 1.004 w 2013 r.

⁵² Dane z 2013 r. w stosunku do 2011 r.

– wykonano remonty 447 pustostanów.

(dowód: akta kontroli str. 509-512, 516, 521)

Ponadto, na wniosek najemców w sprawie wykonania we własnym zakresie zmiany źródła ogrzewania, poprawy funkcjonalności, standardu lokali mieszkalnych, wymiany stolarki okiennej, każdorazowo po dokonaniu wizji i sprawdzeniu możliwości technicznych, wydawano zgodę na realizację wnioskowanych prac.

W 2013 r. w wyniku uchwały Rady Miasta⁵³ w sprawie przyjęcia „Kierunków działań służących rewitalizacji przestrzeni publicznej Starego Miasta Bydgoszczy” rozpoczęto renowację elewacji siedmiu budynków usytuowanych w tym obszarze oraz w Śródmieściu Bydgoszczy.

(dowód: akta kontroli str. 509-521)

3.5. W latach 2011-2013 podjęto siedem⁵⁴ decyzji dotyczących wyłączenia z użytkowania najstarszych nieruchomości. W jednym przypadkach podstawą do opróżnienia budynku była decyzja PIBN, w dwóch przypadkach decyzję podjął Prezydent, a w czterech przypadkach Zarząd Spółki ze względu na zły stan techniczny budynków oraz z uwagi na planowaną inwestycję, tj. budowę linii tramwajowej. Dotychczasowym lokatorom wskazano w jednym przypadku lokal zamienny, w jednym przypadku lokator zdał zajmowany lokal, w trzech przypadkach wskazano lokale w ramach zamiany, w jednym najemca zmarł, a w przypadku jednego lokatora zrealizowano wyrok eksmisyjny. Czas opróżniania budynków wynosił od 0,5 do 4 miesięcy. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli, tj. do końca lipca 2014 r. nie rozebrano żadnego z tych budynków.

(dowód: akta kontroli str. 639-643, 672, 673-675)

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.

4. Koszty eksploatacji i utrzymania budynków komunalnych

Opis stanu
faktycznego

4.1. W latach 2011-2013 na utrzymanie zasobu najstarszych budynków komunalnych poniesiono koszty w łącznej wysokości 43.332,7 tys. zł⁵⁵, w tym: w 2011 r. – 11.184,7 tys. zł (25,8%); w 2012 r. – 15.902,3 tys. zł (36,7%); w 2013 r. – 16.245,7 tys. zł (37,5%). W strukturze tych kosztów (43.332,7 tys. zł) najwyższą pozycję, 14.381,2 tys. zł⁵⁶ (33,2%) stanowiły koszty zarządu, 12.920,1 tys. zł⁵⁷ (29,8%) koszty bieżącej eksploatacji, 12.065,0 tys. zł⁵⁸ (27,8%) wydatki na roboty remontowe i 3.966,4 tys. zł⁵⁹ (9,2%) wydatki inwestycyjne.

Koszty zarządu w 2013 r. wynosiły 2,32 zł/m² powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych w najstarszych budynkach i były wyższe o 15,1% od kosztów poniesionych w 2011 roku (1,97 zł/m²).

(dowód: akta kontroli str. 522)

⁵³ Uchwała nr XXI/396/12 z 25 stycznia 2012 r.

⁵⁴ W tym 2011 r. - 3 decyzje, w 2012 r. - 1 decyzję i w 2013 r. - 3 decyzje.

⁵⁵ Tj. 80% łącznych kosztów utrzymania zasobu budynków komunalnych Gminy (54.127,2 tys. zł).

⁵⁶ W tym w 2011 r. - 4.442,5 tys. zł (30,9%); w 2012 r. - 4.818,8 tys. zł (33,5%); w 2013 r. - 5.119,9 tys. zł (35,6%).

⁵⁷ W tym w 2011 r. - 4.008,6 tys. zł (31%); w 2012 r. - 4.688,7 tys. zł (36,3%); w 2013 r. - 4.222,8 tys. zł (32,7%).

⁵⁸ W tym w 2011 r. - 2.319 tys. zł (19,2%); w 2012 r. - 3.076,4 tys. zł (25,5%); w 2013 r. - 6.669,6 tys. zł (55,3%).

⁵⁹ W tym w 2011 r. - 414,6 tys. zł (10,4%); w 2012 r. - 3.318,4 tys. zł (70,2%), w 2013 r. - 233,4 tys. zł (19,4%).

4.2. W badanym okresie Spółka prowadziła analizy kosztów utrzymania i eksploatacji zarządzanych zasobów⁶⁰, w podziale na poszczególne budynki. W ewidencji tej nie wyodrębniano zasobu najstarszych budynków. Spółka sporządzała m.in.: coroczne potrzeby remontowe⁶¹ i coroczne plany remontowe (na podstawie potrzeb remontowych), analizy opłacalności remontu, analizy przychodów i kosztów utrzymania budynków.

Prezes Spółki wyjaśnił, że w celu minimalizowania kosztów utrzymania zasobów Spółka wybierając wykonawców stosowała ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶² i tryb przetargu nieograniczonego, gdzie jedynym kryterium była cena. Jednocześnie konstruowano SIWZ w taki sposób, aby wyłoniony wykonawca posiadał wymagane kwalifikacje i doświadczenie, dysponował potencjałem zdolnym do wykonania zadania, realizował w przeszłości podobne prace. Ponadto w umowach zawierano zapisy o karach umownych.

(dowód: akta kontroli str. 528-535)

4.3. W celu ograniczenia kosztów utrzymania i eksploatacji najstarszych budynków komunalnych w latach 2011-2013 Spółka podejmowała szereg działań mających na celu ograniczenie zużycia energii elektrycznej, energii cieplnej⁶³ i wody. M.in.: zastosowano oświetlenie z czujnikami zmierzchowymi, automaty schodowe⁶⁴, żarówki energooszczędne, lampy typu LED z czujnikami ruchu, wyłączniki nadmiarowe uniemożliwiające kradzież energii elektrycznej, wyposażano instalację elektryczną w mieszkaniach w wyłączniki różnicowo-prądowe i ochronniki przepięciowe. Ponadto przeprowadzono w 2013 r. postępowanie przetargowe na dostawę energii elektrycznej dla dziewięciu budynków gminnych⁶⁵ (w tym sześciu budynków najstarszych⁶⁶) uzyskując oszczędności na poziomie 25,74%. We wrześniu 2013 r. przystąpiono do „Bydgoskiej Grupy Zakupowej” i skorzystano z możliwości przeprowadzenia postępowania przetargowego na zakup energii elektrycznej dla 67 budynków gminnych⁶⁷ (szacowane oszczędności to ok. 27,58% w stosunku do cen z 2013 r.). Ponadto wymieniono w 19 budynkach starą instalację wodociągową, doposażono w 62 urządzenia pomiarowe lokale i części wspólne, zlikwidowano 29 wspólnych pomieszczeń⁶⁸, 16 ujęć dostępu do urządzeń wodno-kanalizacyjnych. W 74 budynkach dostosowano instalacje wodociągowe i kanalizacyjne do wielkości zapotrzebowania.

(dowód: akta kontroli str. 528-535)

4.4. Dla zarządzanego zasobu komunalnego Spółka sporządzała co roku „Plan potrzeb remontowych”, w oparciu o ustalenia okresowych kontroli, decyzje PINB oraz skargi i interwencje najemców. W planach rocznych nie wyodrębniano kosztów usług remontowych dotyczących budynków najstarszych. W rocznych planach remontów określano budynki, w których wykonywane mają być remonty, ich zakres i wartość robót. W toku niniejszej kontroli stwierdzono, że w jednym budynku, na 10 objętych badaniem, nie wykonano planowanych prac remontowych na łączną kwotę 373 tys. zł, co opisano w pkt 2.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 476,477-483,484-505,628-636)

⁶⁰ Tj. łącznie dla budynków komunalnych oraz dla lokali komunalnych w budynkach wspólnot mieszkaniowych i w budynkach spółdzielniach mieszkaniowych.

⁶¹ W systemie DOM-5 w module Obsługa Techniczna Nieruchomości – przygotowują ROM-y.

⁶² Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

⁶³ Opisano w pkt 3.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁶⁴ Ograniczające czas oświetlenia.

⁶⁵ Na energię dla punktów poboru zasilających części wspólne budynków wielorodzinnych, gdzie stroną umowy z dostawcą energii jest Spółka, jako zarządca.

⁶⁶ Przy ul. [redacted] w Bydgoszczy.

⁶⁷ W tym 9 budynków objętych poprzednim przetargiem.

⁶⁸ Wspólne łazienki, ubikacje poza lokalem lub poza budynkiem.

Na próbie 10 budynków stwierdzono, że w latach 2011-2013 przychody wyniosły 1.205,1 tys. zł, a koszty 1.068,8 tys. zł. Potrzeby remontowe wynosiły 1.342,3 tys. zł, natomiast w planie remontów przyjęto kwotę 511 tys. zł. Dla badanych pięciu budynków wystąpiła nadwyżka przychodów nad kosztami⁶⁹ w wysokości 337,1 tys. zł, natomiast dla pozostałych pięciu budynków⁷⁰ – koszty przewyższyły przychody o 200,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 40-58,651-652)

4.5. W latach 2011-2013 wpływy z czynszów oraz pożytków uzyskiwane z najmu i dzierżawy nieruchomości najstarszego zasobu komunalnego nie wystarczały na finansowanie wydatków związanych z utrzymaniem w dobrym stanie technicznym tych obiektów. Przychody te w łącznej kwocie 39.608,4 tys. zł były niższe o 3.724,3 tys. zł (o 8,6%) od poniesionych kosztów (43.332,7 tys. zł).

Dla utrzymania nieruchomości komunalnych w należytym stanie w uchwale Rady Miasta⁷¹ założono dofinansowanie z budżetu Miasta prac remontowych w budynkach stanowiących jego własność w wysokości: 2.000 tys. zł w 2012 r. oraz po 4.000 tys. zł w latach 2013-2016.

Zgodnie z uchwałą budżetową w 2012 r. Spółka otrzymała dofinansowanie w formie gotówkowej w kwocie 2.000 tys. zł, natomiast w 2013 r. w kwocie 518,3 tys. zł oraz w postaci nieruchomości o wartości 1.481,7 tys. zł, którą sprzedała, a uzyskane środki przeznaczyła na sfinansowanie remontów nieruchomości gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 528-535, 538-539)

4.6. W latach 2011-2013 wypłacono dodatki mieszkaniowe najemcom najstarszych budynków komunalnych w łącznej wysokości 5.499,8 tys. zł (79,7% wszystkich dodatków wypłaconych w latach 2011-2013 – 6.903,1 tys. zł) w tym: w 2011 r. 1.834,1 tys. zł (33,3%) 814 najemcom, w 2012 r. – 1.844,3 tys. zł (33,5%) 793 najemcom i w 2013 r. 1.821,4 tys. zł (33,1%) 799 najemcom. W porównaniu do 2011 r. w 2013 r. kwota i ilość osób, którym wypłacono dodatki mieszkaniowe zmniejszyła się odpowiednio o 0,7% i o 1,8%.

(dowód: akta kontroli str. 528-537)

Zaległości najemców w zasobie najstarszych budynków komunalnych z tytułu opłat czynszowych na koniec 2013 r. wynosiły 24.705,5 tys. zł⁷² (3.516 najemców) i były wyższe od stanu na koniec 2012 r. i 2011 r. odpowiednio o 10% (2.694,8 tys. zł) i o 17,2% (4.259,4 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str.648-649)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

⁶⁹ Budynki które posiadały oficyny lub lokale użytkowe (sklepy), tj. przy ul. [redacted] (przychody - 1.039,2 tys. zł, koszty – 702,1 tys. zł).

⁷⁰ Przy ul. [redacted] przychody 165,9 tys. zł, koszty – 366,7 tys. zł.

⁷¹ Z dnia 28 lutego 2012 r. nr XXIV/474/12 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Bydgoszczy na lata 2012-2016.

⁷² Tj. 82,5% zaległości ogółem (29.935,5 tys. zł).

5. Zapewnienie i wykorzystanie środków finansowych na poprawę stanu technicznego zasobów

Opis stanu faktycznego

5.1. W badanym okresie⁷³ Spółka otrzymała od Miasta dofinansowanie w wysokości 2.518,3 tys. zł, i nieruchomości do sprzedania, co opisano w pkt 4.5. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str.535, 538-539)

5.2. Spółka, poza zadaniami remontowymi i inwestycyjnymi:

- pozyskała w 2013 r. od Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego i od Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków środki finansowe na remont obiektu wpisanego do rejestru zabytków⁷⁴,
- we współpracy z Wydziałem Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu, podjęła działania w celu realizacji projektu „Likwidacja niskiej emisji wspierającej wzrost efektywności energetycznej na terenie miasta Bydgoszczy” w ramach programu pilotażowego KAWKA. Programem objęte są przedsięwzięcia mające na celu w szczególności likwidację lokalnych źródeł ciepła, tj. indywidualnych kotłowni lub palenisk węglowych i podłączanie obiektów do miejskiej sieci ciepłowniczej i termomodernizacja budynków wielorodzinnych⁷⁵.

(dowód: akta kontroli str. 509-521)

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.

IV. Uwagi i wnioski

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 Kontroli⁷⁶, wnosi o:

1. Zapewnienie terminowego przeprowadzania kontroli okresowych budynków komunalnych zgodnie z art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego.
2. Zapewnienie przeprowadzania kontroli okresowych budynków komunalnych w porze wiosennej zgodnie z § 4 ust. 4 rozporządzenia w spr. użytkowania budynków.
3. Sporządzanie protokołów z kontroli okresowych budynków komunalnych zawierających wszystkie elementy określone § 4 ust. 4 rozporządzenia w spr. użytkowania budynków.
4. Zapewnienie rzetelnego prowadzenia ksiąg obiektu budowlanego.

⁷³ W roku 2012 i 2013.

⁷⁴ Budynek przy ul. [REDAKTOWANE] w Bydgoszczy, w którym wykonano remont pokrycia dachowego i wymianę stolarki okiennej tylnej elewacji – wartość robót 262.141,81 zł, dotacja w wysokości 60.882,26 zł, tj. 23,22% wartości zadania.

⁷⁵ Do pierwszej edycji programu Spółka wytypowała 15 budynków spełniających wymagania dofinansowania. W lipcu 2013 r. Miasto złożyło wniosek do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu o dofinansowanie. Całkowity koszt przedsięwzięcia oszacowano na kwotę 5.328.696 zł, a termin realizacji zadań objętych programem ustalono na lata 2014-2015. Obecnie, z uwagi na ogłoszenie naboru wniosków w konkursie KAWKA II, Spółka jest w trakcie typowania kolejnej partii budynków spełniających wymagania dofinansowania.

⁷⁶ Dz. U. z 2012 r., poz.82

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 Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK prosimy o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 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.

Bydgoszcz, dnia 11 sierpnia 2014 r.

Kontroler
Elżbieta Warda-Fereniec
Gł. Specjalista k. p.

E. Warda-Fereniec

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
w Bydgoszczy
z up. *[Podpis]*

Oliwia Bar
Wicedyrektor