



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
Departament Infrastruktury

KIN – 4101-002-03/2014  
P/14/032

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| Numer i tytuł kontroli              | P/14/032 - Gospodarowanie zasobami najstarszych budynków komunalnych.   |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Departament Infrastruktury   |
| Kontroler                           | Wojciech Tokarski, główny specjalista kontroli państwowej,<br>upoważnienie do kontroli nr 88543 z dnia 15 maja 2014 r.<br>(dowód: akta kontroli str. 1-2)       |
| Jednostka kontrolowana              | Zakład Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Praga Południe m.st. Warszawy ul. Walewska 4, 04-022 Warszawa (zwany dalej także ZGN, Zakład lub jednostka). |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Janusz Gronkiewicz, dyrektor <sup>1</sup> .<br>(dowód: akta kontroli str. 130)  |

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>2</sup> działalność Zakładu Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Praga Południe m.st. Warszawy, w zakresie gospodarowania zasobami najstarszych budynków komunalnych.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Zakład zarządzał zasobem budynków i lokali komunalnych, znajdujących się na obszarze dzielnicy Praga Południe, realizując związane z tym zadania w ramach środków finansowych określanych w budżecie m.st. Warszawy. Zakład wykonywał zadania w zakresie bieżącej konserwacji i obowiązkowych przeglądów technicznych instalacji zarządzanego zasobu nieruchomości komunalnych na poziomie koniecznym dla utrzymania budynków w niepogorszonym stanie technicznym, a ich instalacji we właściwej sprawności. W ZGN realizowane były zadania remontowe i inwestycyjne dla poprawy stanu technicznego i wyposażenia budynków w podstawowe centralne instalacje (m.in. centralne ogrzewanie, centralna ciepła woda), w tym w ramach wieloletnich programów inwestycyjnych związanych z modernizacją komunalnych budynków mieszkalnych prowadzonych z inicjatywy właściwych jednostek i organów gminy (m.in. programu „Ciepło sieciowe w budynkach komunalnych”). Jakkolwiek w wyniku realizacji ww. zadań następowała poprawa w zakresie stanu budynków i ich wyposażenia w podstawowe urządzenia techniczne i sanitarne, to w znacznej części najstarszych budynków komunalnych na terenie Dzielnicy Praga Południe nie doprowadzono do osiągnięcia odpowiedniego standardu warunków mieszkaniowych.

<sup>1</sup> Pan Janusz Gronkiewicz jest dyrektorem Zakładu Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Praga Południe m.st. Warszawy od 01.02.2012 r. Poprzednio funkcję tę pełnił p. Janusz Sękowski.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

W badanym okresie, w zakresie budynków mieszkalnych oddanych do użytkowania przed 14.08.1961 r.<sup>3</sup> nastąpiły m.in.:

- zmniejszenie udziału budynków kwalifikowanych do naprawy bieżącej z 54,1% w 2011 r. do 32,7% w 2013 r., jednak udział budynków kwalifikowanych do naprawy głównej utrzymał się na niezmiennym poziomie (4,7% w 2011 r. i 2013 r.),
- wzrost udziału budynków wyposażonych w centralne ogrzewanie (c.o.) z 10,1% na koniec 2011 r. do 14,6% na koniec 2013 r.,
- wzrost udziału budynków wyposażonych w centralną ciepłą wodę (c.c.w.) z 5,2% na koniec 2011 r. do 9,2% na koniec 2013 r.

Wszystkie budynki mieszkalne oddane do użytkowania przed 14.08.1961 r. posiadały instalację elektryczną i wodno-kanalizacyjną.

NIK zaznacza przy tym, że realizowane tempo poprawy stanu budynków w ww. zakresie determinowane było ograniczonymi możliwościami finansowymi w odniesieniu do występujących potrzeb dotyczących zarządzanego zasobu najstarszych budynków komunalnych.

Nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli dotyczyły nierzetelności w prowadzeniu ksiąg obiektu budowlanego, terminów przeprowadzania kontroli okresowych oraz wywiązywania się z obowiązku realizacji decyzji wydanych przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Zarządzanie zasobem budynków komunalnych**

W okresie objętym kontrolą zasobem budynków komunalnych na obszarze Dzielnicy Praga Południe zarządzała jednostka budżetowa m.st. Warszawy – „Zakład Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Praga Południe m.st. Warszawy”. Zarządzanie powierzone zostało Uchwałą Nr XLIII/1022/2004 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 2 grudnia 2004 r.<sup>4</sup> Jednostka zgodnie ze Statutem, stanowiącym załącznik do ww. uchwały, zobowiązana była m.in. do gospodarowania i zarządzania zasobem lokalowym i powierzonym zasobem nieruchomości m.st. Warszawy na obszarze Dzielnicy Praga Południe m.st. Warszawy.

(dowód: akta kontroli str. 3-10)

W okresie objętym kontrolą liczba najstarszych budynków ogółem uległa zmniejszeniu o 32 budynki tj. z 817 (wg stanu na dzień 31 grudnia 2011 r.) do 785

<sup>3</sup> t.j. przed dniem, wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. Prawo budowlane (Dz. U. nr 7, poz. 46 ze zm. – została uchylona z dniem 1 marca 1975 r. przez art. 70 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 października 1975 r. Prawo budowlane – Dz. U. z 1974 r. Nr 38, poz. 229 z zm.) oraz przepisów wykonawczych regulujących warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budownictwa powszechnego, obejmujące swoim zakresem również budownictwo mieszkaniowe – Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu Budownictwa, Urbanistyki i Architektury z dnia 21 lipca 1961 r. (Dz. U. Nr 38 poz. 196 z zm.) – uchylone z dniem 1 września 1996 r. przez § 2 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych z dnia 11 czerwca 1996 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane budownictwa powszechnego Dz. U. 1996 r. Nr 26, poz. 157.

<sup>4</sup> Uchwała Nr XLIII/1022/2004 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 2 grudnia 2004 r. w sprawie przekształcenia zakładu budżetowego m.st. Warszawy pod nazwą „Zakład Administrowania Nieruchomościami Dzielnicy Praga Południe w Gminie Warszawa Centrum w jednostkę budżetową m.st. Warszawy pod nazwą „Zakład Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Praga Południe m.st. Warszawy” (Dz. Urz. W. M. z 2004 r. Nr 309 poz.9588 ze zm.).

(wg stanu na dzień 31 grudnia 2013 r.), w tym w części budynków komunalnych mieszkalnych o 20, tj. z 466 (wg stanu na dzień 31 grudnia 2011 r.) do 446 (wg stanu na dzień 31 grudnia 2013 r.). Przyczynami zmniejszenia liczby najstarszych budynków były m.in.: zwroty nieruchomości spadkobiercom byłych właścicieli, przekazywanie budynków Zarządom Wspólnot Mieszkaniowych oraz dokonywanie rozbiórki wyłączonych z eksploatacji budynków z uwagi na ich zły stan techniczny.

(dowód: akta kontroli str. 89, 95-96)

ZGN posiadał strukturę organizacyjną, która umożliwiała realizację powierzonych zadań<sup>5</sup>. W Zakładzie zatrudnione były osoby posiadające uprawnienia budowlane niezbędne do wykonywania kontroli okresowych wymaganych przez ustawę – Prawo budowlane<sup>6</sup>. Przeglądy, których wykonanie wymagało przeprowadzenia pomiarów i badań, w tym m.in.: dokonywane co najmniej raz w roku przeglądy kominiarskie, gazowe oraz badanie instalacji elektrycznej i piorunochronnej dokonywane co najmniej raz na pięć lat, przeprowadzane były przez firmy zewnętrzne, zatrudniające osoby posiadające wymagane uprawnienia. Nadzór nad tymi czynnościami sprawowali Inspektorzy Nadzoru Inwestorskiego, zatrudnieni w ZGN.

(dowód: akta kontroli str. 96, 132-143)

Zakład prowadził gospodarkę finansową według zasad określonych dla jednostek budżetowych. Podstawą gospodarki finansowej był roczny plan finansowy obejmujący dochody i wydatki jednostki. Projekty rocznych planów finansowych opiniowane były przez Zarząd i Radę Dzielnicy. Ostateczne, zatwierdzone wielkości środków na działalność ZGN w danym roku, określone były w Załączniku Dzielnicy Praga Południe do uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy w sprawie budżetu<sup>7</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 5-7, 130-131)

ZGN od 31.09.2011 r., prowadził ewidencję nieruchomości i zasobów lokalowych w formie elektronicznej<sup>8</sup>. W okresie wcześniejszym, ewidencja prowadzona była w formie papierowej. Ewidencja obejmowała dane dotyczące m.in.: adresu, powierzchni działki budowlanej, powierzchni zabudowy, nr księgi wieczystej, daty przejęcia, typów obiektów budowlanych i rodzaju ich własności, wieku budynków, roku remontu kapitalnego, liczby lokali oraz ich powierzchni użytkowej, wyposażenia w instalacje techniczne: elektryczną, wodno-kanalizacyjną, gazową, c.o., c.c.w. Dane aktualizowane były na koniec kolejnych miesięcy, co umożliwiało przekazywanie organom miasta bieżących informacji o zarządzanym zasobie.

(dowód: akta kontroli str. 35-37, 47, 115-124)

<sup>5</sup> W okresie niniejszej kontroli strukturę organizacyjną i zasady funkcjonowania Zakładu określał Regulamin organizacyjny wprowadzony Zarządzeniem Nr 41/13 Dyrektora Zakładu Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Praga Południe m.st. Warszawy z dnia 26.09.2013r. ze zm. Poprzednio obowiązywał Regulamin organizacyjny wprowadzony Zarządzeniem Nr 30/08 Dyrektora Zakładu Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Praga Południe m.st. Warszawy z dnia 26.09.2008 r. ze zmianami wprowadzonymi Zarządzeniem Nr 22/10 Dyrektora Zakładu Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Praga Południe m.st. Warszawy z dnia 24.06.2010r.

<sup>6</sup> Art. 62 ust.1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r Prawo budowlane (Dz. U z 2013 r., poz. 1409 ze zm.).

<sup>7</sup> W latach 2011 - 2013 były to niżej wymienione Uchwały budżetowe:

2011 rok - Uchwała Nr VI/101/2011 Rady m.st. Warszawy z dnia 13 stycznia 2011 roku,

2012 rok - Uchwała Nr XXIX/632/2011 Rady m.st. Warszawy z dnia 15 grudnia 2011 roku,

2013 rok - Uchwała Nr XLVI 11/1302/2012 Rady m.st. Warszawy z dnia 13 grudnia 2012 roku.

<sup>8</sup> W programie „Xpertis” Zarządzanie Lokalami.

Roczne sprawozdania z działalności Zakładu w okresie objętym kontrolą, do których przygotowania zgodnie §12 Statutu zobowiązany był Dyrektor Zakładu, zostały zatwierdzone przez Zarząd Dzielnicy Praga Południe oraz pozytywnie zaopiniowane przez Radę Dzielnicy, a następnie przedstawione Prezydentowi m.st. Warszawy.

(dowód: akta kontroli str. 96)

W badanym okresie, w ramach kontroli i nadzoru nad wykonywaniem zadań przez Zakład, przeprowadzono łącznie 8 kontroli ze strony m.st. Warszawy i Dzielnicy Praga Południe. Realizacja zaleceń pokontrolnych, jak wyjaśnił Dyrektor ZGN, omawiana była na cotygodniowych naradach kierownictwa ZGN, a zalecenia wdrażano poprzez wydawanie poleceń służbowych oraz zarządzeń Dyrektora ZGN.

(dowód: akta kontroli str. 111-114, 145-146)

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.

## **2. Utrzymanie budynków w należyтым stanie technicznym, w tym instalacji oraz przestrzeganie zasad bezpieczeństwa ich użytkowania**

Dla poszczególnych budynków stanowiących zasób komunalny m.st. Warszawy znajdujących się na terenie Dzielnicy Praga Południe, ZGN prowadził książki obiektu budowlanego, wymagane przepisem art. 64 ust. 1 ustawy - Prawo budowlane<sup>9</sup>.

Szczegółowym badaniem objęto 11 książek. Wszystkie książki założone zostały w 1999 r., posiadały format A-4. Strony książek były ponumerowane oraz zabezpieczone w sposób chroniący przed ich usunięciem lub wymianą, książki były wykonane w sposób trwały zapewniający przydatność do użytkowania w całym okresie użytkowania obiektu. Wpisy do książek obiektu budowlanego obejmowały: podstawowe dane identyfikujące obiekt, dane ogólne o obiekcie wraz z wykazem dokumentacji, plan sytuacyjny obiektu, protokoły kontroli oraz badań określonych w art. 62 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo budowlane, a także informacje o przeprowadzanych remontach i przebudowach obiektu, jeśli były przeprowadzane. Do książek obiektu budowlanego dołączano protokoły z okresowych kontroli obiektu budowlanego bądź jego instalacji oraz przeprowadzania ocen i ekspertyz dotyczących stanu technicznego budynku bądź jego elementów i instalacji.

W badanych książkach obiektu budowlanego stwierdzono przypadki braku aktualizacji danych dotyczące właściciela zasobu i podmiotu zarządzającego.

(dowód: akta kontroli str.160, 161, 175, 177, 186, 187, 194, 196, 201, 202, 267, 287, 310, 330, 357, 372)

<sup>9</sup> Art. 64 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane, zobowiązujący m.in. zarządcę do prowadzenia książki obiektu budowlanego. Książka obiektu budowlanego jest dokumentem, w którym należy zapisywać informacje dotyczące przeprowadzonych badań i kontroli stanu technicznego obiektu, przeprowadzonych remontów oraz innych robót budowlanych wykonywanych w obiekcie budowlanym. Do książki obiektu budowlanego dołącza się dokumenty, które właściciele i zarządcy tych obiektów są obowiązani przechowywać, a także protokoły z przeprowadzonych kontroli obiektu oraz wszelkie, to znaczy sporządzane zarówno na podstawie nakazów właściwych organów, jak i z inicjatywy własnej, oceny i ekspertyzy dotyczące stanu technicznego obiektu. Naruszenie obowiązku prowadzenia książki obiektu budowlanego stanowi wykroczenie i jest zagrożone, na podstawie art. 93 pkt 9 ustawy – Prawo budowlane, karą grzywny.

W wyniku badania ww. 11 ksiązek obiektów budowlanych stwierdzono, że: we wszystkich badanych budynkach, w latach 2011-2013 zostały wykonane wymagane co najmniej raz w roku kontrole okresowe oraz przeglądy przewodów kominowych, jednakże nie wszystkie kontrole były przeprowadzone w porze wiosennej, co było niezgodne z § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych<sup>10</sup>. W odniesieniu do wszystkich budynków był spełniony wymóg kontroli okresowej przeprowadzanej co najmniej raz na 5 lat.

(dowód: akta kontroli str. 276-279, 296-301, 321-322, 340-343, 362-364, 383-385)

Kontrole wykonywane były przez osoby posiadające zgodnie z art. 62 ust. 4-6 ustawy – Prawo budowlane, wymagane uprawnienia budowlane lub kwalifikacje specjalistyczne.

W badanym okresie w zakresie stanu technicznego budynków przeprowadzane były kontrole zewnętrzne przez podmioty dokonujące przeglądów kominiarskich oraz przez organy nadzoru budowlanego.

W latach 2011 – 2013, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego (PINB) ze względu na zły stan techniczny budynku wydał łącznie 7 decyzji o konieczności ich opróżnienia. W 5 decyzjach zastosowano rygor natychmiastowej wykonalności. Dwie decyzje dotyczące opróżnienia budynków na okres 1 roku dla przeprowadzenia remontu, zostały wykonane w części dotyczącej opróżnienia budynków, jednak z uwagi na zły stan techniczny i nieopłacalność remontu, Zarząd Dzielnicy Praga-Południe podjął uchwały o wyłączeniu tych budynków z eksploatacji.

Spośród 5 decyzji z rygorem natychmiastowej wykonalności, 3 decyzje zostały wykonane, 2 (wydane w 2011 r. i 2013 r.) do czasu zakończenia czynności kontrolnych znajdowały się w trakcie realizacji, z uwagi na przedłużającą się procedurę opróżnienia zasiedlonych lokali mieszkalnych.

Ponadto, w badanym okresie, w trakcie realizacji znajdowało się 5 decyzji PINB dotyczących opróżnienia budynków, które wydane zostały przed 2011 r., w tym 2 z rygorem natychmiastowej wykonalności.

Powodem braku wykonania pełnego zakresu obowiązków wskazanych w decyzjach z rygorem natychmiastowej wykonalności był: brak środków finansowych oraz przedłużająca się procedura związana z opróżnieniem zasiedlonego lokalu mieszkalnego.

(dowód: akta kontroli str. 90-91 i 408-411)

W wyniku przeprowadzonych oględzin 5 obiektów mieszkalnych, w odniesieniu do których wydane zostały decyzje PINB nakazujące ich opróżnienie stwierdzono, że: w 4 przypadkach (budynki przy: ul. Łukowskiej 28, ul. Komorskiej 30 (oficyna), ul. Serockiej 33 i Domeyki 7) budynki zostały opróżnione, wykonano doraźne zabezpieczenia uniemożliwiające dostęp do nich osób trzecich oraz umieszczono na nich zawiadomienia o stanie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi.

W 1 przypadku (budynek przy ul. Pułtuskiej 4) w budynku pozostawało jeszcze 6 lokali zasiedlonych, co związane było z oczekiwaniem na wskazanie lokali zastępczych.

W budynku zastosowano zabezpieczenia tymczasowe w odniesieniu do uszkodzonych balkonów.

(dowód: akta kontroli str. 90, 429-431, 441-444)

W badanym okresie, dla żadnego z najstarszych budynków komunalnych ZGN nie posiadał dokumentacji budowy oraz powykonawczej, o której mowa w art. 60

<sup>10</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych – Dz. U. Nr 74, poz. 836 ze zm.

ustawy – Prawo budowlane, a dokumentacji technicznej remontów i modernizacji wykonanych przed 1 stycznia 1995 r. nie posiadało ponad 90% najstarszych budynków. Zastępca Dyrektora ZGN ds. Technicznych wyjaśnił, że większość najstarszych budynków została wybudowana przed II wojną światową, a ZGN przejął je w administrowanie wiele lat później, stąd braki przedmiotowej dokumentacji, a ze względu na wysokie koszty wykonania dokumentacji technicznej budynków, pozyskiwana jest ona przy okazji wykonywania w budynkach remontów lub modernizacji, które wymagają wykonania projektu technicznego.

(dowód: akta kontroli str. 438-440)

W latach 2011-2013, w najstarszych budynkach komunalnych zarządzanych przez ZGN, w 18 przypadkach nastąpiły zmiany sposobu użytkowania obiektu bądź jego części. W większości, tj. w 15 przypadkach dotyczyło to przekwalifikowania lokalu mieszkalnego na użytkowy. Dla ww. lokali o zmienionym sposobie użytkowania, ZGN otrzymał kopie uchwał Zarządu Dzielnicy Praga Południe m.st. Warszawy stanowiące o zmianie ich użytkowania.

(dowód: akta kontroli str. 61-87)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Nie doprowadzenie do wykonania 4 decyzji<sup>11</sup> PINB z rygorem natychmiastowej wykonalności nakazujących opróżnienie budynków ze względu na zły stan techniczny, wydanych w okresie 2009-2013 r.

Zastępca Dyrektora ds. Technicznych w ZGN wyjaśnił, m.in. że przyczyny stosunkowo długiego czasu, który upłynął od wydania decyzji nakazującej opróżnienie budynku do jej całkowitego wykonania wynikają z przewlekłości postępowań sądowych oraz wielości etapów czynności cywilnych, procesowych i egzekucyjnych, mających na celu opróżnienie lokalu, jeśli lokator odmówił opuszczenia lokalu, pomimo rygoru natychmiastowej wykonalności wydanej przez PINB decyzji<sup>12</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 411)

2. W 3 spośród 11 ksiąg obiektu budowlanego zmiany wpisów wprowadzane były nieprawidłowo, tj. poprzez zamalowywanie poprzedniego wpisu i zamieszczanie na zamalowanym miejscu nowego zapisu, co było niezgodne z §6 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego<sup>13</sup>. Nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły wpisów: w tablicach nr 2 ksiąg obiektu budowlanego przy: ul. Łukowskiej 28, ul. Komorskiej 30 (oficyna) oraz ul. Osieckiej 54.

(dowód: akta kontroli str. 161, 177, 187)

3. W 9 spośród 11 ksiąg obiektu budowlanego nie dokonywano wpisów aktualizujących, w wyniku czego na stronach tytułowych ksiąg obiektu budowlanego widniały nieaktualne pieczętki podmiotu zarządzającego zasobem.

<sup>11</sup> Decyzji 30/2009 z 20.02.2009 r.; Decyzji 296/2010 z 17.11.2010 r.; Decyzji Nr PINB IVOT/465/2011 z 18.10.2011 r. i Decyzji Nr PINB IVOT/389/2013 z 18.10.2013 r.

<sup>12</sup> Etapy postępowań to: 1) czynności samodzielne wierzyciela, konieczne przed ubieganiem się o wyrok eksmisyjny, 2) wniosek do sądu i uzyskanie prawomocnego wyroku, 3) wniosek o wydanie klauzuli wykonalności prawomocnego wyroku, 4) wezwanie przedegzekucyjne do dłużnika zobowiązanego wyrokiem, 5) wniosek do komornika o wykonanie wyroku, jeśli nie został wykonany dobrowolnie, 6) eksmisja.

<sup>13</sup> Dz. U. Nr 120, poz. 1134. Zgodnie z §6 ust. 4 rozporządzenia, sprostowania błędów we wpisach dokonuje się przez przekreślenie wyrazów pojedynczą linią oraz umieszczenie daty i podpisu osoby dokonującej zmiany.

Było to niezgodne z przepisem §6 ust. 1<sup>14</sup> rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego.

Nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły wpisów do ksiąg obiektu budowlanego przy: ul. Łukowskiej 28, ul. Komorskiej 30 (oficyna), ul. Osieckiej 54, ul. Makowskiej 99, ul. Żółkiewskiego 27 (oficyna), ul. Lubienieckiej 10, ul. Zaliwskiego 23, ul. Pułtuskiej 4 i ul. Hetmańskiej 36.

(dowód: akta kontroli str. 160, 175, 186, 194, 201, 267, 287, 310, 330, 357, 372)

4. W 5 spośród 11 ksiąg stwierdzono nieprawidłowe dane lub brak danych dotyczących właściciela obiektu. Nieprawidłowości te wystąpiły w księgach obiektów przy ul.: Komorskiej 30, Łukowskiej 28, Osieckiej 36, Osieckiej 54 i Siennickiej 3.

(dowód: akta kontroli str. 161, 177, 187, 196, 202)

Zastępca Dyrektora ds. Technicznych w ZGN wyjaśnił, że realizacja zadań w ww. zakresie należała do pracowników komórki technicznej uprawnionych do dokonywania wpisów w księgach obiektu budowlanego. Ponadto wyjaśnił, że brak wpisów aktualizujących zmianę zarządcy był niedopatrzaniem wynikającym z przeświadczenia, że zmiana wyłącznie w jednym elemencie nazwy zakładu bez zmiany siedziby i zakresu terytorialnego nie stanowi naruszenia obowiązku nałożonego § 6 ust 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. Stwierdził również, że istniejące zapisy dokonane zostały przy braku jednolitej instrukcji prowadzenia zapisów, stąd zróżnicowana forma i treść, która zostanie zweryfikowana. Stwierdził również, że zostanie wystosowany dla pracowników odpowiedni dokument wewnętrzny regulujący sposób nanoszenia zmian na dokumentach.

(dowód: akta kontroli str. 436-437)

5. W jednym przypadku (budynek przy ul. Łukowskiej 28) spośród 11 zbadanych ksiąg obiektu budowlanego, brak było wpisów oraz protokołów dotyczących wykonania kontroli przeprowadzanych co najmniej raz w roku na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane, z okresu 3 lat poprzedzających kontrolę tego rodzaju przeprowadzoną w 2011 r. Pierwsza kontrola w badanym okresie, obejmująca sprawdzenie szeregu elementów i instalacji wymienionych w ww. przepisie, wg zakresu objętego protokołem z przeglądu technicznego - typu A, przeprowadzona została w dniu 06.06.2011 r., tj. po ok. 4 latach od poprzedniej kontroli udokumentowanej protokołem typu A z dnia 05.06.2007 r.

Kolejne protokoły z przeglądów technicznych - typu A, sporządzane z częstotliwością zgodną z ww. przepisem art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 166-169, 242-253)

Z-ca Dyrektora ds. Technicznych w ZGN wyjaśnił, że: „Brak zapisu i wykonania przeglądu typ A w 2008 r. stanowiło niedopatrzanie osoby upoważnionej do dokonywania wpisów, do obowiązków której należało kontrolowanie i monitorowanie terminowości wykonywania przeglądów.

Brak zapisu o wykonaniu przeglądu typ A w 2009 r. wynikało z terminu wykonania przeglądu typ B „pięcioletniego” z dnia 10 marzec 2009 r., który swoim zakresem obejmuje w całości elementy przeglądu typ A.

Brak przeglądu typ A za rok 2010 został spowodowany trudnościami kadrowymi w I półroczu - inspektor budowlany nie dopełnił obowiązku przed rozwiązaniem umowy o pracę, jak też zataił ten fakt przed przełożonymi. Osoba upoważniona

---

<sup>14</sup> Wpisy do książki powinny być dokonywane w dniu zaistnienia okoliczności, dla której jest wymagane dokonanie odpowiedniego wpisu.

do wpisów również nie powiadomiła przełożonych o tym niedociągnięciu i także obecnie nie pracuje w Zakładzie.

(dowód: akta kontroli str. 437)

6. Według wpisów zawartych w 6 spośród 11 ksiąg odnotowane kontrole okresowe w latach 2011-2013 przeprowadzane były niezgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków, tj. nie w porze wiosennej. Nieprawidłowości te dotyczyły obiektów przy ul. Zaliwskiego 23, ul. Pułtuskiej 4, ul. Hetmańskiej 36, ul. Lubienieckiej 10, ul. Żółkiewskiego 27 (oficyna) i Makowskiej 99, w których kontrole okresowe przeprowadzane co najmniej raz w roku na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane, wykonywane były w okresie październik - listopad. W okresie wrzesień – październik dokonywane były także okresowe przeglądy przewodów kominowych w 3 z ww. 6 obiektów, tj.: w budynku przy ul. Pułtuskiej 4 wszystkie przeglądy tego typu w latach 2011-2013 wykonywane były we wrześniu, w budynku przy ul. Makowskiej 99 przeglądy te w latach 2011-2013 wykonywane były w październiku a w budynku przy ul. Żółkiewskiego 27 (oficyna) ww. przegląd w 2013 r. wykonany został we wrześniu.

(dowód: akta kontroli str. 276-279, 296-301, 321-322, 340-343, 362-364, 383-385)

Ocena cząstkowa

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

### **3. Działania na rzecz poprawy standardu wyposażenia budynków, w tym prowadzone modernizacje i remonty**

ZGN dysponował danymi odnośnie stanu technicznego zarządzanego zasobu mieszkaniowego, w tym w podziale na budynki w stanie technicznym kwalifikującym do naprawy głównej, naprawy bieżącej i konserwacji. Wg tych danych:

- w 2011r. - 252 najstarsze budynki mieszkalne (tj. 54,1% tego zasobu) wymagały naprawy bieżącej, 22 (4,7%) naprawy głównej, 26 (5,6%) przeznaczono do opróżnienia i wyburzenia, a 2 (0,4%) do opróżnienia i sprzedaży,
- w 2012 r. - 169 najstarszych budynków mieszkalnych (tj. 37,1% tego zasobu) wymagało naprawy bieżącej, 21 (4,6%) naprawy głównej, 26 (5,7%) przeznaczono do opróżnienia i wyburzenia, a 3 (0,7%) do opróżnienia i sprzedaży,
- w 2013 r. - 146 najstarszych budynków mieszkalnych (tj. 32,7% tego zasobu) wymagało naprawy bieżącej, 21 (4,7%) naprawy głównej, 27 (6,1%) przeznaczono do opróżnienia i wyburzenia, a 2 (0,4%) do opróżnienia i sprzedaży.

(dowód: akta kontroli str. 89, 92)

Potrzeby finansowe związane z remontami i modernizacjami budynków ujęte zostały w „Szczegółowym wykazie finansowych potrzeb remontowych w zasobach administrowanych przez ZGN Praga-Południe”. Wykaz ten (opracowany w 2012 r. i aktualizowany co pół roku) zawierał szacunkowe potrzeby finansowe dla każdego budynku, których zrealizowanie pozwoliłoby przystosować administrowany przez ZGN zasób m.st. Warszawy, do obowiązujących norm budowlanych i standardów wyposażenia, a w szczególności docieplenia budynków, doposażenia w niezbędne instalacje centralnego ogrzewania i centralnej ciepłej wody oraz instalacje elektryczne i wodno-kanalizacyjne. Wynikający z niego zakres planowanych prac remontowych i modernizacyjnych uwzględniał stan prawny budynku. W budynkach, do których zostały zgłoszone roszczenia, przewiduje się tylko prace związane z wymianą elementów, które mogą powodować zagrożenia (np. instalacje elektryczne czy gazowe). Za podstawowe kryterium planowania prac remontowych

przyjęto likwidację zagrożeń (remonty kominów, balkonów itp.) oraz wykonanie prac wynikających z decyzji PINB.

W latach 2011-2013 ZGN sporządzał na każdy rok budżetowy „plan rzeczowo - finansowy remontów oraz inwestycji i modernizacji”. Plany te podlegały w ciągu roku aktualizacjom, które wynikały np. z przyznania przez Zarząd Dzielnicy Praga Południe dodatkowych środków finansowych z budżetu Dzielnicy, umożliwiających rozszerzenie zakresu zaplanowanych robót, czy też były wynikiem wprowadzenia Uchwałą Rady m.st. Warszawy nowych zadań inwestycyjnych, finansowanych ze środków budżetu miasta. W planach w pierwszej kolejności uwzględniane były prace remontowe wynikające z wydanych decyzji PINB i innych organów (Straż Pożarna, Konserwator zabytków) oraz wynikające z potrzeby pilnego wykonania robót budowlanych z uwagi na bardzo zły stan techniczny obiektu lub likwidację zagrożeń.

Plan rzeczowo - finansowy remontów oraz inwestycji i modernizacji na dany rok, jak również jego aktualizacje były zatwierdzane na wniosek Dyrektora ZGN, uchwałą Zarządu Dzielnicy Praga - Południe m.st. Warszawy. Określane dla ZGN środki na remonty były niższe od wnioskowanych potrzeb przez jednostkę, i tak: w 2011 r. ZGN otrzymał 51% wnioskowanej kwoty, w 2012 r. 29,2%, a w 2013 r. 21,8%.

W latach 2011 - 2013 ZGN realizował wieloletnie programy inwestycyjne związane z modernizacją komunalnych budynków mieszkalnych, w tym doposażeniem w różnego typu media. Był to np.: program „Ciepło sieciowe w budynkach komunalnych”<sup>15</sup>, którego celem było polepszenie warunków życia mieszkańców budynków komunalnych, poprawa stanu technicznego budynków, a tym samym ich efektywności energetycznej i ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 394-399)

Przeznaczone dla ZGN w latach 2011 - 2013 środki finansowe na realizację robót remontowych ulegały sukcesywnemu zmniejszeniu tj. z 6.555 tys. zł<sup>16</sup> w 2011 r. do 1.957 tys. zł w 2013 r. Środki finansowe zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem, a wysokość ich wykorzystania wyniosła odpowiednio 100% w 2011 r., 87,2% w 2012 r. i w 92,5% w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 93)

W okresie objętym kontrolą, w związku ze złym stanem technicznym budynków, podjęto 4 decyzje (przez Zarząd Dzielnicy) o wyłączeniu najstarszych budynków z eksploatacji. Przyczyną podjęcia decyzji o ich wyłączeniu z eksploatacji był brak opłacalności wykonania remontu.

(dowód: akta kontroli str. 88-95, 318-321)

W badanym okresie, wszystkie najstarsze budynki mieszkalne wyposażone były w instalację elektryczną i wodnokanalizacyjną, natomiast nie wszystkie posiadały pozostałe instalacje techniczne. Wg stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. w gaz sieciowy wyposażonych było 46,4% liczby najstarszych budynków ogółem, a wg stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. odsetek tych budynków wzrósł do 48,2%.

(dowód: akta kontroli str. 94)

<sup>15</sup> Realizowany na podstawie Listu intencyjnego podpisanego przez Miasto Stołeczne Warszawa, Stołeczne Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej S.A. i Vattenfall Heat Poland S.A. Program powstał w związku z założeniami „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem m.st. Warszawy na lata 2008-2012”, przyjętego Uchwałą Nr XLI/1272/2008 Rady m.st. Warszawy z dnia 2 października 2008 r.,

<sup>16</sup> W 2011 r. ZGN otrzymał dodatkowo na realizację robót remontowych środki finansowe w wysokości 894,4 tys. zł Środki zaplanowane w ramach planu remontów na 2011 r. wynosiły 5.666 tys. zł.

ZGN doposażał budynki w instalacje c.o. i c.c.w., w ramach realizowanego programu „Ciepło sieciowe w budynkach komunalnych”, jednak stan wyposażenia budynków w przedmiotowe urządzenia nie uległ znacznej poprawie.

W badanym okresie, liczba najstarszych budynków wyposażonych w c.o. i w c.c.w., w stosunku do liczby najstarszych budynków mieszkalnych ogółem, wzrosła i stanowiła:

- wyposażonych w c.o. - 10,1% wg stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. i 14,6% wg stanu na dzień 31 grudnia 2013 r.,
- wyposażonych w c.c.w., - 5,2% wg stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. i 9,2% wg stanu na dzień 31 grudnia 2013 r.

W najstarszym zasobie występowały również budynki bez podłączenia do centralnej kanalizacji, wyposażone w kanalizację lokalną (bezodpływową). W badanym okresie liczba ich uległa zmniejszeniu z 20 budynków do 17 wg stanu na dzień 31 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 94, 397)

W latach 2011 - 2013 prowadzono inwestycje w zakresie modernizacji stanu technicznego budynków mieszkalnych zarządzanych przez ZGN służące poprawie stanu technicznego budynków, wyposażenia i standardu:

- realizowaną w latach 2011 - 2014 modernizację kamienicy przy ul. Lubelskiej 23, obejmującą m.in.: roboty ogólnobudowlane rozbiórkowe, demontażowe instalacji, konstrukcyjne, wyposażenie we wszystkie instalacje (z.w., c.o., c.c.w., gaz, instalacja elektryczna, domofonowa, tv), elewacje, stolarkę okienną i drzwiową, balkony, podjazd dla niepełnosprawnych, montaż dźwigu osobowego,

- realizowane w latach 2010 - 2011 ocieplenie budynków wraz z elewacją przy ul: Grochowskiej 250, Skaryszewskiej 13, Targowej 12, Grochowskiej 171a, Grochowskiej 215, Igańskiej 21, Kickiego 2, Kobielskiej 86, Kordeckiego 3 i 5, Liwieckiej 34, Pustelnickiej 20, Zamienieckiej 57, 59, 81, 83, 85, Żółkiewskiego 1, Kawczej 51, 45, 45a, Znicza 2.

Działania w zakresie remontów, modernizacji i doposażeń budynków komunalnych realizowane były na podstawie zatwierdzonych i przyznanych kwot w planie finansowym jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 94, 397)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

#### **4. Kształtowanie kosztów eksploatacji i utrzymania budynków komunalnych**

W latach 2011-2013 nastąpił spadek wydatków bieżących obejmujących m.in. wydatki na: utrzymanie jednostki (płace, narzuty), utrzymanie nieruchomości, remonty, likwidacje awarii i prace konserwacyjne. Wydatki te w 2013 r. w stosunku do 2011 r. stanowiły 88,1% (w latach 2011-2013 wydatki te wynosiły: 91.697,9 tys. zł, 83.105,2 tys. zł i 80.758,4 tys. zł).

Koszty związane z zadaniami dotyczącymi zarządu i bieżącej eksploatacji budynków komunalnych będących w zarządzie ZGN, w okresie 2011-2013 były wyższe od

uzyskanych przychodów z tytułu gospodarowania zasobem. W odniesieniu do najstarszych budynków komunalnych koszty te stanowiły odpowiednio: 116,9% przychodów zrealizowanych z tych zasobów w 2011 r., 113,2% w 2012 r. i 109,7% w 2013 r.

Na wymiar wysokości uzyskiwanych przychodów z tytułu gospodarowania zasobem wpływały m.in. zaległości w opłatach użytkowników lokali mieszkalnych.

Wg danych ZGN, zaległości te wynikały w głównej mierze z trudnej sytuacji materialnej mieszkańców. Znaczną część najemców stanowiły bowiem osoby bezrobotne lub starsze, utrzymujące się z niewielkich rent lub emerytur, mające kłopoty z zaspokojeniem podstawowych potrzeb życiowych.

ZGN podejmował szereg działań zmierzających do odzyskania zaległości w opłatach czynszowych, polegających m.in. na: wystaniu do dłużników upomnień i wezwań do zapłaty, zleceniu komornikom egzekucji należności.

(dowód: akta kontroli str. 95-96)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

## **5. Zapewnienie i wykorzystanie środków finansowych na poprawę stanu technicznego zasobu**

Opis stanu  
faktycznego

Zaplanowane dla ZGN środki w budżecie m.st. Warszawy, w okresie 2011-2013 pozwalały na prowadzenie bieżącej konserwacji oraz na wykonywanie obowiązkowych przeglądów technicznych instalacji, jednak z uwagi na ograniczoną ich wysokość, środki w pierwszej kolejności kierowane były na przeprowadzanie remontów likwidujących zagrożenia i wynikających z decyzji PINB. Wielkość środków finansowych przeznaczanych do dyspozycji ZGN była niewystarczająca aby zapewnić systematyczną poprawę stanu technicznego wszystkich wymagających takich działań budynków (poza budynkami objętymi zadaniami i programami inwestycyjnymi).

(dowód: akta kontroli str. 96, 398)

Projekty planów finansowych ZGN przygotowywane były z uwzględnieniem określonych na etapie prac nad budżetem miasta limitów środków finansowych. ZGN wnioskował o przyznanie środków w takiej wysokości, jaka była przewidziana w prognozie finansowej wydatków na dany rok w budżecie. ZGN na etapie konstruowania projektu budżetu w poszczególnych latach, wskazywał na niedobór środków, na konieczne do wykonania prace remontowe. Ujęte w kolejnych budżetach kwoty środków przeznaczonych na remonty stanowiły od 51% do około 22% zgłaszanych przez ZGN potrzeb.

(dowód: akta kontroli str. 395-396)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

## IV. 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 Kontroli<sup>17</sup>, wnosi o:

1. Zintensyfikowanie działań w celu realizacji zaleceń wynikających z decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego.
2. Zapewnienie wykonywania kontroli okresowych w wymaganych terminach.
3. Zapewnienie rzetelności w prowadzeniu ksiąg obiektu budowlanego.

## 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 Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

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

Warszawa....., dnia 05.09.2016r  
miejsowość data

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Infrastruktury

Kontroler  
Wojciech Tokarski  
Główny specjalista k.p.

W. Tokarski  
podpis

Dyrektor  
Tomasz Emiljan

T. Emiljan  
podpis

<sup>17</sup> Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

