

254



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO . 411.009.03.2015

I/15/007

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/15/007 – Przeprowadzanie okresowych kontroli mieszkalnych budynków komunalnych oraz wykonywanie wydanych zaleceń.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.
Kontroler	Ryszard Adamiec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97863 z dnia 2.09.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Administracja Zasobów Komunalnych Łódź-Widzew (zwana dalej AZK lub Administracją), 90-037 Łódź, ul. Wysoka 44.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Elżbieta Bednarek-Skwarka, dyrektor AZK. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Zasób mieszkalnych budynków komunalnych gospodarowanych przez Administrację Zasobów Komunalnych Łódź-Widzew, stanowiących własność Miasta Łodzi, jest w znacznym stopniu zużyty. W 44 budynkach (13% zasobu) stopień zużycia technicznego określono powyżej 70%, dla 116 budynków (35%) o stopniu zużycia 51-70% uznano, że remont kapitalny jest nieopłacalny i eksploatowane będą do tzw. śmierci technicznej, 145 budynków (44%) przeznaczono do remontu kapitalnego. W okresie objętym kontrolą nie wykonywano jednak remontów kapitalnych, a jedynie niektóre, niezbędne prace remontowe oraz bieżące naprawy i konserwacje elementów budynków. Wynikało to z niskich nakładów przeznaczanych przez Miasto Łódź na remonty budynków komunalnych, które nie wystarczały na pokrycie potrzeb. Przy szacowanych potrzebach remontowych w wysokości ponad 10 mln zł, w 2014 r. wydatki na zakup usług remontowych wyniosły jedynie 2,4 mln zł, w I półroczu 2015 r. - 1,2 mln zł. W konsekwencji nie wykonywano zaleceń remontowych wynikających z przeglądów okresowych, co było sprzeczne z art. 70 ust. 1 ustawy Prawo budowlane².

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

Kontrola wykazała ponadto, że na 40 zbadanych nieruchomości, wbrew postanowieniom art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, w latach 2013-2014 nie przeprowadzono 18 kontroli rocznych stanu technicznego (10 budynków w 2013 r. oraz 8 budynków w 2014 r.).

AZK nie sporządzała zestawień robót remontowych budynków z podziałem na roboty konserwacyjne, naprawy bieżące i naprawy główne, do czego zobowiązywały przepisy § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania³.

Ponadto, książki obiektu budowlanego były prowadzone z naruszeniem przepisów § 5 pkt 4 rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego⁴.

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

² ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.), zwana dalej „ustawą Prawo budowlane”.

³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych (Dz. U. z 1999 r. Nr 74, poz. 836 ze zm.), zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych użytkowania”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

Jednostka budżetowa Administracja Zasobów Komunalnych Łódź-Widzew została utworzona z dniem 1.07.2013 r., na podstawie uchwały Nr LXII/1316/13 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16.05.2013 r. i stanowi jedną z 5 jednostek administrujących zasobem komunalnym Gminy Miasto Łódź.

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

Według stanu na koniec 2014 r. AZK administrowała 431 budynkami komunalnymi, w tym 307 budynkami mieszkalnymi. W budynkach mieszkalnych znajdowały się 3.752 lokale. Na dzień 30 czerwca 2015 r. stan zasobu wynosił odpowiednio: 467, 328 i 4047. Wzrost ilości budynków oraz mieszkań związany był z przejęciem z dniem 1 stycznia 2015 r. przez AZK zasobu będącego własnością Gminy Łódź, pozostającego w zarządzie Widzewskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego Spółka z o.o.

(dowód: akta kontroli str. 88)

1. Ocena utrzymania w należytym stanie technicznym budynków, w tym instalacji oraz przestrzegania zasad bezpieczeństwa ich użytkowania.

Opis stanu faktycznego

1.1. Zbadano książki obiektu budowlanego (kob) dla 30 nieruchomości zarządzanych przez AZK. Dla analizowanych nieruchomości kob były założone w latach 1999-2000 i prowadzone wg wzoru podanego w rozporządzeniu w sprawie książki obiektu budowlanego. Strony książek były ponumerowane oraz zabezpieczone w sposób chroniący przed ich usunięciem lub wymianą. W jednym przypadku brakowało 2 kart⁶. Wpisy do książek obiektu budowlanego obejmowały elementy, o których mowa w § 5 ww. rozporządzenia, z wyjątkami opisanymi w niniejszym wystąpieniu w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

Książki były wykonane w sposób trwały, zapewniający przydatność do użytkowania w całym okresie użytkowania obiektu;

(Dowód: akta kontroli str. 182-197)

1.2.1. Art. 62 ust. 1 ustawy Prawo budowlane zawiera wymóg przeprowadzania przez zarządcę kontroli okresowych obiektu budowlanego: rocznych i pięcioletnich. Zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych, kontrole okresowe powinny być przeprowadzane w porze wiosennej. Z dokumentów związanych z 40 nieruchomościami (zbadano dokumenty związane z 30 nieruchomościami, o których jest mowa w pkt. 1.1 wystąpienia i dokumenty związane z 10 dodatkowymi nieruchomościami znajdującymi się w obszarze działania RON Nr 2) wynika, że ostatnie kontrole budowlane 5-letnie przeprowadzone były w 2010 r. (dla 10 analizowanych budynków z obszaru działania RON Nr 1, dawna AN „Wodny Rynek”), w 2011, 2012 i 2013 r. dla pozostałych analizowanych budynków. W badanych nieruchomościach przeprowadzane były także kontrole szczelności instalacji gazowej i przeglądy przewodów kominowych oraz kontrole instalacji elektrycznej.

W dokumentacji dotyczącej nieruchomości z obszaru działania RON Nr 3 brak było 3 protokołów z kontroli rocznych budowlanych z 2013 r. (poz. 3, 9 i 10 z zestawienia zamieszczonego w aktach kontroli na str. 188) oraz 2 protokołów z 2014 r. (poz. 3 i 9).

Zastępca Dyrektora AZK wyjaśnił, że w tej chwili nie można ustalić czy te kontrole zostały przeprowadzone, gdyż osoby za nie odpowiedzialne nie pracują już w AZK.

(dowód: akta kontroli str. 200 i 243-249)

Protokoły z kontroli okresowych (rocznych i 5-letnich) zawierały informacje o stanie sprawności technicznej i wartości użytkowej elementów budynku, o których mowa w § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania, a protokoły z kontroli

⁴ rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 października 1998 r. w sprawie książki obiektu budowlanego (Dz. U. z 1998 r. Nr 135 poz. 882), zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie książki obiektu budowlanego”.

⁵ budynek przy ul. Paryskiej 3.

5-letnich zawierały również ocenę stanu wszystkich pozostałych elementów budynku, a także estetykę budynku i jego otoczenia (§ 6 ww. rozporządzenia).

(dowód: akta kontroli str. 182-197)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że dla 10 analizowanych budynków z obszaru działania RON Nr 1 (dawna AN „Wodny Rynek”) w 2015 r. mija termin na przeprowadzenie 5-letniej kontroli okresowej, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia, a także badaniu instalacji elektrycznej i piorunochronnej w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uzemień instalacji i aparatów. Do czasu niniejszej kontroli NIK przegląd taki się nie odbył.

1.2.2. Przydzielone AZK środki finansowe pozwalały na wykonywanie niezbędnych napraw konserwacyjnych. Poza nielicznymi przypadkami nie były natomiast wykonywane zawarte w protokołach zalecenia dotyczące wykonywania remontów bieżących (remonty ograniczały się prawie wyłącznie do remontów lokali socjalnych, tymczasowych i zamiennych do zasiedlenia - opis w pkt. 2 wystąpienia pokontrolnego).

1.2.3. Osoby przeprowadzające okresowe kontrole budowlane posiadały uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności. Kontrole stanu technicznego instalacji elektrycznych, piorunochronnych i gazowych, przeprowadzały osoby posiadające kwalifikacje wymagane przy wykonywaniu dozoru nad eksploatacją urządzeń, instalacji oraz sieci energetycznych i gazowych. Kontrole stanu technicznego przewodów kominowych przeprowadzały osoby posiadające kwalifikacje mistrza w rzemiośle kominarskim (w kontrolowanych budynkach znajdowały się przewody dymowe oraz grawitacyjne przewody spalinowe i wentylacyjne).

(dowód: akta kontroli str. 182 197 i 202-213)

1.2.4. W zasobach budynków administrowanych przez AZK Łódź- Widzew nie było budynków o powierzchni zabudowy powyżej 2000 m² oraz innych obiektów budowlanych o powierzchni dachu powyżej 1000 m².

(dowód: akta kontroli str. 125)

1.2.5. W latach 2013-2015 (I połowa) w obszarze działania AZK Łódź-Widzew w budynkach będących własnością Gminy Miasto Łódź wystąpiły nw. zdarzenia:

- w styczniu 2015 r. wybuchła butla gazowa w jednym z mieszkań w budynku mieszkalnym przy ul. Piłsudskiego 112a. Postępowanie w kwestii usunięcia nieprawidłowości wynikających z orzeczenia o stanie technicznym budynku jest w toku;
- w dniu 15 grudnia 2014 r. miał miejsce pożar budynku użytkowego przy ul. Pomorskiej 298. Budynek został wyłączony z użytkowania, a nieruchomość przekazana do dyspozycji UMŁ celem jej sprzedaży;
- w dniu 7 września 2015r. w budynku przy ul. Nawrot 62 nastąpiło pęknięcie ściany szczytowej. W tym samym dniu Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Łodzi Decyzją Nr 694/2015 nakazał Gminie Miejskiej Łódź wyłączenie z użytkowania w całości przedmiotowego budynku mieszkalnego oraz zarządził m.in. odłączenie wyłączonego z użytkowania budynku od mediów. Najemcy lokali zostali wykwaterowani, a AZK została zobowiązana do sporządzenia i przekazania do PINB w terminie do dnia 21 września 2015 r. ekspertyzy technicznej wraz z jednoznacznym sposobem usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Dokumenty zostały przekazane w terminie. Budynek został zakwalifikowany do rozbiórki.

(dowód: akta kontroli str. 126 i 182-187)

1.3. W części protokołów z kontroli rocznych i 5-letnich rozmiary zużycia poszczególnych elementów określone były procentowo np.: zużycie 16-35% stan średni - elementy budynku wykazują nieznaczne cechy zużycia, zużycie 36-56% stan dostateczny - w elementach budynku występują niewielkie uszkodzenia i ubytki, niezagrażające bezpieczeństwu ludzi lub mienia, zużycie 56-75% stan dopuszczający - w elementach budynku występują uszkodzenia lub ubytki, mogące stwarzać zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia, zużycie 76-95% stan nieodpowiedni - w elementach budynku występują znaczne uszkodzenia, powodujące zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia. W części protokołów z kontroli 5 letnich stosowano skalę ocen: dobry, dostateczny, niezadowolający i

zły, z opisem znaczenia podanej oceny, np.: stan niezadowolający oznaczał konieczność podjęcia działań remontowych i zabezpieczających w terminie 24 miesięcy, stan zły - natychmiastowe podjęcie czynności naprawczych. W części protokołów z kontroli rocznych podawano stan poszczególnych elementów w skali ocen: dobry, do naprawy, do remontu lub wymiany i zagrożenie. W innych stosowano skalę ocen: dobra, dostateczna, awaryjna.

(dowód: akta kontroli str. 7-16, 81, 82-87, 178-181)

1.4.1. W zakresie objętym niniejszą kontrolą, instytucje zewnętrzne, a także sprawujący nadzór merytoryczny nad działalnością AZK w imieniu Prezydenta Miasta Łodzi Wydział Budynków i Lokali Urzędu Miasta Łodzi - nie przeprowadzali kontroli w AZK.

(dowód: akta kontroli str. 176 i 250)

1.4.2. Analizie poddano protokoły z przeglądów kominarskich 9 budynków. W obszarze działania RON Nr 1:

- ul. Przędzalniana 30 (kontrola z dnia 30.04.2015 r.) - sprawdzone przewody kominowe oraz kominy na dzień kontroli były w ogólnym stanie dopuszczającym do użytkowania: przewody drożne, ciąg w przewodach w normie. Stwierdzono, że piece węglowe w dwóch lokalach podłączone były do wspólnego przewodu kominowego. Zalecono odłączenie jednego z pieców i dobudowanie przewodu dymowego. Kontrola wykazała także, iż wentylacje łazienek w 2 lokalach były podłączone do wspólnego przewodu kominowego z wentylacją kuchni innych lokali. Zalecono dobudowanie przewodu wentylacyjnego. Zaleceń nie wykonano.
- ul. Targowa 16 (kontrola z dnia 11.08.2014 r.) - zalecono wykonanie remontu głowic kominowych. W wyjaśnieniu podano, że prace takie wykonuje się wyłącznie przy generalnym remoncie dachu.
- ul. Targowa 34 (kontrola z dnia 29.05.2015 r.) - do wykonania zalecono m.in.: odgruzowanie przewodów wentylacyjnych kuchni lub łazienki w 3 lokalach (brak ciągu); w innym lokalu stwierdzono brak wentylacji grawitacyjnej łazienki. Zalecono wytypowanie wolnego przewodu kominowego lub w razie jego braku dobudowanie wentylacji. Zaleceń nie wykonano.
- ul. Tuwima 35 (kontrola z dnia 14.08.2014 r.) - nie stwierdzono nieprawidłowości.

W obszarze działania RON Nr 3:

- ul. Targowa 73 (kontrola z dnia 12.06.2015 r.) - zalecono uzupełnienie tynków na kominach na strychu oraz zabezpieczenie drewnianych belek znajdujących się blisko kominów. Powyższe zalecenia wydano po kontroli w 2014 r. Zaleceń nie wykonano.
- ul. Kilińskiego 190 (kontrola z dnia 7.04.2015 r.) - w 9 lokalach w niektórych pomieszczeniach stwierdzono brak wentylacji. W 7 lokalach wentylacje poszczególnych pomieszczeń albo zainstalowane elementy (kuchnie węglowe, piece węglowe) podłączone były nieprawidłowo do wspólnego kanału. Taki stan stwierdzono także w czasie kontroli przewodów kominowych przeprowadzonej w dniu 7.04.2014 r.
- ul. Łowicka 14 (kontrola z dnia 7.04.2014 r.) - stwierdzono brak wentylacji oraz podłączenie zainstalowanych urządzeń do wspólnego kanału;
- ul. Przędzalniana 51 (kontrola z dnia 8.04.2015 r.) - zalecono przemurowanie wylotów kanałów dymowych i spalinowych 19 lokali (w 4 przypadkach kominy zostały doszczelnione odpowiednią masą). W lokalu nr 24 kocioł c.o. gazowy podłączony był niewłaściwą rurą aluminiową przez strych bez izolacji termicznej (stan taki wskazano także w kontroli w 2014 r.).

W analizowanych protokołach zapisano, że zgodnie z art. 70 ust. 1 ustawy Prawo budowlane braki powinny być usunięte bezpośrednio po przeprowadzonej kontroli.

- Budynek przy ul. Księży Młyn 4, wyremontowany został w ramach zadania inwestycyjnego pn.: „Renowacja i termomodernizacja budynków mieszkalnych przy ul.

Księży Młyn nr 4 i nr 6 w Łodzi⁶. W protokole odbioru z dnia 17 marca 2014 r. stwierdzono m.in., że przewody nadają się do użytkowania - ilość przewodów dostateczna a szczelność, drożność i ciąg - dobre. W protokołach z okresowych kontroli przewodów kominowych przeprowadzonych przez różne podmioty w dniu 12 czerwca 2014 r. i 24 marca 2015 r. stwierdzono, że przewody te oraz inne elementy urządzeń kominowych nie odpowiadają przepisom. Podano, że kanały wentylacyjne lokali mieszkalnych zostały wykonane nieprawidłowo – nie posiadają indywidualnych zakończeń, nie posiadają wymaganej średnicy 150 mm, brak dostępu do wylotów kanałów z poziomu dachu, na dachu blaszane zadaszzenia nad kanałami wentylacyjnymi zostały zamontowane zbyt nisko – brak swobodnego dostępu powietrza, brak jest ścianek działowych pomiędzy poszczególnymi kanałami wentylacyjnymi, kanały wentylacyjne na ostatniej kondygnacji posiadają nieprawidłowe – zbyt długie odcinki poziome – z uwagi na powyższe nieprawidłowości wentylacja w lokalach mieszkalnych nie działa prawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 173-177 i 198-202, 214-216 i 220-222)

Zastępca Dyrektora AZK wyjaśnił, że w tej sprawie odbyło się w marcu 2015 r. w siedzibie AZK spotkanie z udziałem Kierownika Projektu rewitalizacji. W wyniku podjętych ustaleń wykonawca rewitalizacji zaczął montować nawiewniki w oknach ww. budynku. Działanie takie było zgodne z protokołem Zakładu Kominarskiego z dnia 26 stycznia 2015 r., w którym zalecono zaprojektowanie i wykonanie nawiewów powietrza zewnętrznego w celu prawidłowego funkcjonowania wentylacji w budynku⁷.

(dowód: akta kontroli str. 226-228)

Kierownik Projektu poinformował, że w zaleceniach konserwatorskich polecono usunąć zbędne (nowe) kominy wentylacyjne i odtworzyć oryginalną formę kominów ceglanych. Ze względu na wartość historyczną budynku nie było możliwości zastosowania innego systemu grawitacyjnej wentylacji niż wprowadzenie rur stalowych do murowanych kanałów zbiorczych kominów oraz, że w 2016 r. Miasto Łódź zleci właściwej jednostce badawczo-rozwojowej wykonanie ekspertyzy instalacji wentylacyjnej w budynku. W przypadku konieczności wykonania dodatkowych rozwiązań dla istniejącej wentylacji Gmina wystąpi do ww. jednostki o wydanie wskazań, aby wymagania dotyczące instalacji mogły być spełnione w inny sposób niż podany w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 6 listopada 2012 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁸.

(dowód: akta kontroli str. 238-240)

1.5. W dokumentacji dołączonej do książek obiektu budowlanego brak było dokumentacji budowy i dokumentacji powykonawczej, tj. dokumentów, o których mowa w art. 60 ustawy Prawo budowlane. AZK nie podejmowała działań dla odtworzenia tej dokumentacji.

Zastępca Dyrektora AZK wyjaśnił, że objęte kontrolą budynki, zostały wybudowane w większości na początku XX wieku lub w okresie międzywojennym. Jediną dokumentacją powykonawczą możliwą do otworzenia jest dokumentacja powykonawcza instalacji wod.-kan., znajdująca się w dokumentacji ZWIK, poprzez zamówienie dokumentacji kserograficznej.

(dowód: akta kontroli str. 126 i 182-197)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Książki obiektu budowlanego były prowadzone z naruszeniem przepisów § 5 pkt 4 rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego.

⁶ Komórką odpowiedzialną za przeprowadzenie zamówienia był Wydział Kultury Urzędu Miasta Łodzi, a osobą odpowiedzialną za przeprowadzenie inwestycji był główny specjalista na Samodzielnym stanowisku do spraw rewitalizacji Księżego Młyna. Dokumentacja projektowa została wykonana m.in. na podstawie zaleceń konserwatorskich wydanych przez Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Łodzi. Budynek został przekazany do AZK – Łódź Widzew w kwietniu 2014 r. Realizacja odbyła się zgodnie z dokumentacją.

⁷ Zalecenie to wydała ta sama osoba, która wcześniej, tj. w protokole odbioru z dnia 17.03.2014 r. stwierdziła, że przewody wentylacyjne nadają się do użytkowania.

⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 1289.

Z 20 zbadanych kob z obszaru działania RON⁹ Nr 1 (dawnych AN „Wodny Rynek” i AN „Zbiorcza”), w 16 brakowało wpisów o przeprowadzeniu rocznych kontroli budowlanych z lat 2013-2014. W 2 przypadkach brakowało również wpisów o przeprowadzeniu kontroli szczelności instalacji gazowej w 2014 r.

Z 10 analizowanych ksiąg z obszaru działania RON Nr 3 (dawnej AN „Księży Młyn”), w 5 nie odnotowano przeprowadzonych w latach 2013-2014 kontroli okresowych rocznych. Ponadto, w 8 ksiąg stwierdzono niekompletne wpisy dotyczące osoby upoważnionej do dokonywania wpisu.

Na umieszczonych w kob planach sytuacyjnych 4 budynków mieszkalnych nie wskazano miejsc przyłączenia obiektu do sieci uzbrojenia terenu lub armatury lub urządzeń przeznaczonych do odcięcia czynnika dostarczanego za pomocą tych sieci, co było niezgodne z § 5 pkt 3 ww. rozporządzenia.

Zastępca Dyrektora AZK wyjaśnił, że braki te zostaną niezwłocznie uzupełnione.

Stwierdzono ponadto 2 przypadki dokonania skreśleń wpisu bez podania daty i podpisu osoby dokonującej zmiany, co naruszało postanowienia § 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 182-197, 201-202)

2. W obszarze działania RON Nr 2, w analizowanych 10 budynkach nie przeprowadzono kontroli rocznych w 2013 r. oraz w 8 budynkach w 2014 r., co było sprzeczne z postanowieniami art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane.

Zastępca Dyrektora AZK wyjaśnił, że w okresie od lipca 2013 r. oraz w 2014 r. budynki były poddawane oględzinom „na roboczo przez administratorów i pracowników Zespołu Outsourcingu AZK Łódź – Widzew, bez sporządzania dokumentacji, z uwagi na braki kadrowe.” Podał ponadto, że w Zespole tym zatrudnionych jest tylko 2 pracowników z uprawnieniami budowlanymi i polisą OC Łódzkiej Okręgowej Izby Budownictwa, którzy mogą sporządzać dokumentację przeglądów dla dzielnicy Widzew.

(dowód: akta kontroli str. 200, 219, 243-249)

NIK zauważa, że brak przeprowadzania rocznych kontroli okresowych budynków mieszkalnych, stanowi wykroczenie z art. 93 pkt 8 ustawy Prawo budowlane¹⁰.

3. W obszarze działania RON Nr 1, RON Nr 2 i RON Nr 3 kontrole roczne 16 budynków i kontrole 5-letnie 20 budynków przeprowadzono w okresie lipiec-listopad, co było niezgodne z określonym w § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania wymogiem prowadzenia tych kontroli w porze wiosennej.

(dowód: akta kontroli str. 182-197 i 219)

4. W protokołach kontroli okresowych nie określano kolejności wykonywania robót remontowych, metod i środków użytkowania elementów budynku narażonych na szkodliwe działanie wpływów atmosferycznych i niszczące działanie innych czynników oraz zakresu niewykonanych robót remontowych zaleconych do realizacji w protokołach z poprzednich kontroli okresowych. Naruszało to wymogi określone w § 4 ust. 4 pkt 3-5 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania.

Zastępca Dyrektora AZK wyjaśnił, że zestawienia potrzeb zarówno indywidualne, jak i zbiorcze, służby techniczne sporządzały wielokrotnie. Po otrzymaniu projektów budżetu do planów w kolejnych latach wynikała natomiast możliwość realizacji zaledwie w kilku procentach potrzeb. Propozycje wybierano w wyniku dyskusji zespołowej.

(dowód: akta kontroli str. 124-125 i 182-197)

5. AZK nie sporządzała zestawień robót remontowych budynków z podziałem na roboty konserwacyjne, naprawy bieżące i naprawy główne, do czego zobowiązywały przepisy § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania.

⁹ W strukturze organizacyjnej AZK funkcjonują 4 Rejony Obsługi Najemców, do zadań których należy m.in. prowadzenie całości dokumentacji zarządzanych nieruchomości.

¹⁰ O powyższych nieprawidłowościach NIK zawiadomiła Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Łodzi, zlecając przeprowadzenie kontroli.

Zastępca Dyrektora AZK wyjaśnił, że sporządzenie zestawień „napraw bieżących i gruntownych” odrębnie dla każdej z administrowanych nieruchomości, również z podziałem na branże, wymagałoby zatrudnienia większej ilości pracowników z odpowiednimi uprawnieniami. Nie miałyby to również zastosowania ze względu na niedostateczne środki finansowe, które mogłyby być przeznaczone na utrzymanie zasobów. Środki pozyskiwane głównie z czynszów najmu były niewystarczające. W okresie działania AZK przekazywane z Gminy środki na zadania remontowe ograniczały się prawie wyłącznie do potrzeb remontów lokali socjalnych, tymczasowych i zamiennych do zasiedlenia.

(dowód: akta kontroli str. 125)

6. Wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 70 ustawy Prawo budowlane w sześciu budynkach (z dziewięciu badanych) nie wykonano zaleceń z rocznych przeglądów kominarskich. W szczególności przeprowadzający przeglądy kominarskie stwierdzili:

- ubytki w tynku na kominach na strychu oraz niezabezpieczenie drewnianych belek znajdujących się blisko kominów¹¹,
- podłączanie kilku pieców bądź kuchni węglowych¹² do wspólnego przewodu kominowego,
- podłączenie gazowego kotła c.o. niewłaściwą rurą aluminiową przez strych, bez izolacji termicznej¹³.

Podkreślenia wymaga fakt, że wydane zalecenia remontowe powtarzały się od poprzedniego przeglądu rocznego.

Zastępca Dyrektora AZK wyjaśnił, że brak środków finansowych nie pozwalał na usunięcie wszystkich nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie przeglądów okresowych. Dlatego były one usuwane sukcesywnie, w pierwszej kolejności stwarzające zagrożenie dla życia i zdrowia mieszkańców. Wskazał także, iż AZK regularnie wzywa najemców do likwidacji samowolnych podłączeń.

(dowód: akta kontroli str. 173-177, 198-202, 214-216, 220-222, 226-228)

W ocenie NIK stwierdzone nieprawidłowości mogą zagrażać bezpośrednio bezpieczeństwu zdrowia lub życia mieszkańców. Trudno zatem przyjąć wyjaśnienia Dyrektora, zwłaszcza, że wydane po przeglądach kominarskich zalecenia remontowe powtarzały się od poprzedniego przeglądu rocznego. NIK wskazuje ponadto na obowiązek, wynikający z art. 70 ustawy Prawo budowlane, usunięcia braków bezpośrednio po przeprowadzonej kontroli.

Ocena cząstkowa

Wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane nie przeprowadzono 18 kontroli rocznych (w 10 budynkach w 2013 r. oraz w 8 budynkach w 2014 r.). AZK nie wykonywała zaleceń pokontrolnych wydanych po przeglądach kominarskich, pomimo obowiązku wynikającego z art. 70 ustawy Prawo budowlane. Nie sporządzała zestawień robót remontowych budynków z podziałem na roboty konserwacyjne, naprawy bieżące i naprawy główne, do czego zobowiązywały przepisy § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania. Nierzetelnie prowadzone były książki obiektu budowlanego.

2. Ocena działań na rzecz poprawy stanu technicznego i bezpiecznej eksploatacji budynków komunalnych

Opis stanu faktycznego

2.1. Według stanu na 30 czerwca 2015 r. stopień zużycia technicznego powyżej 70% stwierdzono łącznie w 44 budynkach. Trzy z nich zakwalifikowano do rozbiórki, 41 (12,5% ogólnej liczby budynków mieszkalnych) do remontów zabezpieczających i konserwacji. Oceniono, że dla 116 budynków (35%) o stopniu zużycia 51-70%, remont kapitalny jest nieopłacalny, 145 budynków (44%) przeznaczono do remontu kapitalnego. W dostatecznym stanie technicznym (stopień zużycia 31-50%) było 20 budynków, w stanie dobrym (stopień zużycia poniżej 30%) – 38 budynków.

¹¹ Budynek przy ul. Targowej 73.

¹² Budynki przy ul. Przędzalnianej 30, Kilińskiego 190, Łowicka 14.

¹³ Budynek przy ul. Przędzalnianej 51 (lokal nr 24).

W latach 2014-2015 nie przewidywano wykonywania remontów kapitalnych¹⁴. Przekazywane z Miasta środki na zadania remontowe były dostosowane głównie do potrzeb remontów lokali socjalnych, tymczasowych i zamiennych do zasiedlenia. W niewielkiej liczbie przypadków były wykonywane również inne remonty (patrz punkt 2.2.2 wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 125 i 217)

2.2.1. Uchwałą nr XLIV/826/12 z dnia 29.06.2012 r. Rada Miejska w Łodzi przyjęła wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi na lata 2012-2016. Program ten wskazuje na aktualny stan techniczny zasobu mieszkaniowego Miasta Łodzi, przedstawia analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali z podziałem na kolejne lata. W programie zostały przedstawione różne działania w zakresie remontów na zasobie pogrupowanym wg stopnia zużycia:

- 1) grupa budynków w najgorszym stanie technicznym – zużycie ponad 70%; ogółem 522 budynki – wszystkie przeznaczone do wyłączenia z użytkowania i rozbiórki (w obszarze działania AZK Łódź-Widzew 44 budynki¹⁵).
- 2) budynki, w których remont kapitalny jest ekonomicznie nieopłacalny; będą użytkowane do tzw. śmierci technicznej - zużycie w przedziale 51–70% (najliczniejsza grupa obejmująca 1.744 budynki - w obszarze działania AZK Łódź-Widzew 116 budynków). Z Programu wynika, że wszystkie miały być poddane remontom bieżącym i konserwacji w okresie 2012-2016;
- 3) budynki, w których remont kapitalny jest uzasadniony; zużycie 51–70% (717 budynków - w obszarze działania AZK Łódź-Widzew 145 budynków).
- 4) budynki w dostatecznym stanie technicznym; zużycie 31–50% (310 budynków – w obszarze działania AZK Łódź-Widzew 20 budynków).
- 5) budynki w dobrym stanie technicznym; zużycie poniżej 30% (60 budynków - w obszarze działania AZK Łódź - Widzew 38 budynków). W tej grupie miały być głównie wykonywane remonty bieżące oraz konserwacje.

W budynkach zaliczonych do grupy 3) i 4) Miasto Łódź realizowało zadania inwestycyjne zainicjowane w 2011 r. pod nazwą „Mia100 Kamienic”. Objęto nimi remonty kapitalne i gruntowne, których celem jest poprawa stanu technicznego, estetycznego oraz modernizacja co najmniej 100 budynków gminnych. W obszarze działania AZK zadanie to nie było realizowane. Przyznane przez Miasto środki AZK wykorzystano na zadania remontowe lokali socjalnych, tymczasowych i zamiennych do zasiedlenia, a także na niektóre remonty elementów budynków stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzi lub mienia.

(dowód: akta kontroli str. 99 i 166-167)

W odpowiedzi na pytanie dlaczego środki na potrzeby remontowe są przekazywane AZK w ograniczonej wysokości, Wiceprezydent Łodzi podał, że w ramach posiadanych budżetów na wydatki bieżące i majątkowe jednostki organizacyjne Miasta optymalizują ich wykorzystanie, kierując strumienie środków na najbardziej priorytetowe potrzeby. Wskazał, że w 2015 r. priorytet uzyskały wydatki na remonty lokali, gdyż pozwoli to na przygotowanie lokali gminnych do sprzedaży w nieruchomościach wspólnot mieszkaniowych, aktywowanie wyłączonych czasowo z użytkowania lokali mieszkalnych oraz realizację zobowiązań Miasta do dostarczenia lokali socjalnych dla osób eksmitowanych z zasobu prywatnego i uniknięcie związanych z tym odszkodowań dla właścicieli. Działania takie umożliwią uzyskanie dodatkowych dochodów, które w następnych latach będzie można przeznaczyć na remont i modernizację zasobu gminnego.

(dowód: akta kontroli str. 235-237)

2.2.2. Wydatki AZK na zakup usług remontowych w 2014 r. wyniosły 2.385,2 tys. zł (95% planowanych) i 1.205,6 tys. zł w I półroczu 2015 r. (22% planowanych).

¹⁴ Wyjątkiem w tym zakresie był remont konserwatorski 2 z 25 zabytkowych budynków znajdujących się na Księżym Młynie w ramach Programu Rewitalizacji.

¹⁵ Dane dotyczące ilości ogólnej liczby budynków (dla całej Łodzi) podają stan na dzień sporządzenia Programu, natomiast dane dla obszaru działania AZK Łódź-Widzew pochodzą z aktualnego „Planu remontów i rozbiórek w nieruchomościach Gminy i Skarbu Państwa na 2015 r.” przesłanego w lutym 2015 r. przez AZK Łódź-Widzew do UML.

W ramach ww. wydatków w 2014 r. wykonano roboty dekarские w 3 budynkach, remont i demontaż balkonów w 2 budynkach (na 2014 r. nie zaplanowano takich robót) oraz roboty konserwacyjne w 285 budynkach (zgodnie z planem). Nie dokonano natomiast zaplanowanej w 7 budynkach wymiany i naprawy instalacji wewnętrznych. Wymiany stolarki dokonano w 34 lokalach (nie planowano takich robót), wyremontowano 29 lokali zamiennych (przy 12 planowanych), 32 lokale socjalne (przy 17 zaplanowanych) oraz dokonano remontu 7 pomieszczeń tymczasowych (z 12 planowanych).

Do 30 czerwca 2015 r. dokonano naprawy elewacji w dwóch budynkach, wymiany lub naprawy instalacji wewnętrznych¹⁶ w 2 budynkach, remontu zabezpieczającego w jednym budynku i demontażu balkonu w jednym budynku (na 2015 r. nie zaplanowano takich robót). Prace konserwacyjne prowadzono w 319 budynkach (zgodnie z planem). Wymiany stolarki dokonano w 36 lokalach (z 40 planowanych), dokonano remontów 32 lokali zamiennych (przy 33 planowanych), 37 lokali socjalnych (z 67 zaplanowanych) oraz wyremontowano 7 pomieszczeń tymczasowych (w I połowie 2015 r. nie planowano takich remontów).

(dowód: akta kontroli str. 96-97 i 164,100, 108, 129, 139, 151 i 168-170)

Pozostałe wydatki były związane m.in. z:

- innymi robotami ogólnobudowlanymi,
- remontami budynków komunalnych Olechów i Janów (m.in. wymiana stolarki okiennej ze środków przydzielonych przez Miasto Łódź na ten cel),
- przeglądami budowlanymi, przeglądami instalacji gazowych i przewodów kominowych.

(dowód: akta kontroli str. 129, 139 i 151)

We wrześniu 2015 r. AZK przekazała do Urzędu Miasta Łodzi zapotrzebowanie w zakresie wydatków na remonty komunalnych budynków mieszkalnych na lata 2016 – 2020¹⁷. Na rok 2016 potrzeby określono na poziomie 10,8 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 223-225)

Na pytanie, czy AZK zgłaszała do Urzędu Miasta Łodzi zapotrzebowanie na dodatkowe środki finansowe na wykonanie pilnych remontów, Zastępca Dyrektora AZK odpowiedział, że na podstawie otrzymanego przewidywania budżetowego AZK przygotowywała plany remontowe wskazując, że wysokość przyznanych środków jest wystarczająca jedynie na pokrycie kosztów napraw konserwacyjnych i przeglądów, bez możliwości realizacji remontów bieżących, koniecznych dla utrzymania w stanie dostatecznym lub dobrym zasobu mieszkaniowego. Zastępca Dyrektora podał ponadto, że w ramach działalności bieżącej, AZK przekazywała do Miasta informacje o potrzebach remontowych wynikających m.in. ze skarg lokatorów dotyczących stanu nieruchomości. W latach 2013-2015 żadne z pism UM Łodzi nie wskazywało na możliwość ubiegania się o dodatkowe środki finansowe.

W 2014 r. AZK podjęła również próbę uzyskania dodatkowych środków na poprawę standardu budynków poprzez przygotowanie wniosków inwestycyjnych, m.in. na modernizację 5 budynków komunalnych (m.in. na docieplenie), podłączenie do sieci ciepłowniczej 2 budynków oraz wykonanie przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych dla 3 budynków. Przygotowano łącznie 6 wniosków, z których żaden nie został zaakceptowany.

(dowód: akta kontroli str. 229)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważa, że niewykonywanie remontów kapitalnych, napraw bieżących i konserwacji sprzyja postępującej dekapitalizacji zasobu komunalnego i zagraża bezpieczeństwu ludzi i mienia. Najwyższa Izba Kontroli dostrzega trudności AZK związane z brakiem środków finansowych. Ograniczone kwoty przekazywane przez organ założycielski nie pozwalały na utrzymanie zasobów dzielnicy Łódź-Widzew w niepogorszym stanie technicznym. Przy potrzebach określonych w wysokości ok. 10 mln zł, wydatki remontowe w 2014 r. wyniosły zaledwie 1,2 mln zł (12% potrzeb). AZK nie zrealizowała wszystkich

¹⁶ Zakres prac obejmował m.in. wymianę pionów kanalizacyjnych, naprawę kotła gazowego, remont lub wykonanie kanalizacji deszczowej, przebudowę komina, remont instalacji sanitarnej, wymianę instalacji elektrycznej, usunięcie awarii instalacji wodociągowej (w tym częściowa jej wymiana).

¹⁷ Materiały te miały posłużyć do opracowania nowego wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym Miasta na lata 2016 – 2020.

Ocena cząstkowa

zaplanowanych robót remontowych. W konsekwencji nie realizowany był także Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi na lata 2012-2016.

Z powyższych powodów ocena AZK w zakresie działań na rzecz poprawy stanu technicznego i bezpiecznej eksploatacji budynków komunalnych nie jest możliwa. W związku z powyższym odstąpiono od formułowania oceny cząstkowej w badanym obszarze.

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 Kontroli¹⁸, wnosi o:

1. zapewnienie bezpiecznego użytkowania budynków komunalnych, poprzez niezwłoczne wykonywanie zaleceń z okresowych kontroli stanu technicznego budynków komunalnych i kontroli przewodów kominowych, które uznane zostały jako pilne dla właściwej eksploatacji zasobu, bądź zagrażające bezpieczeństwu, zgodnie z art. 70 Prawa budowlanego,
2. wykonywanie budowlanych rocznych przeglądów okresowych we wszystkich zarządzanych nieruchomościach,
3. przeprowadzanie okresowych kontroli budynków komunalnych w okresie wiosennym,
4. rzetelne prowadzenie ksiąg obiektu budowlanego,
5. uwzględnianie w protokołach rocznych kontroli okresowych wszystkich wymaganych przez przepisy prawa elementów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

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

Łódź, dnia 23 grudnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk

Kontroler

Zofia Kotynia, gł. specjalista k.p.
(nadzorująca kontrolę)


.....
podpis


.....
podpis

¹⁸ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096.

