



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.411.001.01.2021

Marcin Pawlak
p.o. Dyrektor Zarządu Lokali Miejskich
Zarząd Lokali Miejskich w Łodzi
al. T. Kościuszki 47, 90-514 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/21/001 Przeciwdziałanie degradacji mieszkalnych budynków komunalnych w województwie łódzkim

afp mb
Przewodniczący
B. Stawczyk

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

Jednostka kontrolowana	Zarząd Lokali Miejskich w Łodzi ¹ , al. T. Kościuszki 41 90-514 Łódź
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Pawlak, p.o. Dyrektora, od 22 listopada 2019 r. ² . W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Andrzej Chojnacki, z dniem 1 sierpnia 2016 r. oraz Artur Nogala, z dniem 1 sierpnia 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Utrzymanie należytego stanu technicznego budynków, w tym instalacji oraz przestrzeganie zasad bezpieczeństwa ich użytkowania
Okres objęty kontrolą	Lata 2019 – 2021 (I połowa), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed, jak i po tym okresie, dotyczących zakresu kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Katarzyna Kaczkowska, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/120/2021 z dnia 24 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Zw. dalej ZLM.

² Zw. dalej Dyrektorem.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., zw. dalej ustawą o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność ZLM w zakresie utrzymania mieszkalnych budynków komunalnych w stanie zapewniającym bezpieczeństwo ich użytkowania. Kontrola wykazała, że budynki te były w znacznym stopniu wyeksploatowane – 30,3% zasobu znajdowało się w złym stanie technicznym zagrażającym dalszemu użytkowaniu, w tym do rozbiórki. W stanie dopuszczającym znajdowało się 62,5% zasobu, w stanie dostatecznym – 4,6% zasobu, a jedynie 2,5% zasobu – w stanie dobrym i średnim⁵.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości uzasadniają zastosowanie oceny negatywnej, w szczególności z uwagi na:

- niezapewnienie warunków bezpiecznej eksploatacji budynków, tj. nierealizowanie zaleceń pokontrolnych stwierdzonych po przeprowadzonych kontrolach stanu technicznego oraz kontrolach kominiarskich, uznanych jako pilne dla właściwej eksploatacji budynku bądź mogących stwarzać zagrożenie bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzi, wbrew art. 70 ust. 1 ustawy Prawo budowlane⁶;
- nieprzeprowadzenie obowiązkowych okresowych kontroli (rocznej i 5-letniej kontroli stanu technicznego, przeglądu instalacji gazowej, elektrycznej i przewodów kominowych), co było niezgodne z art. 62 ustawy Prawo budowlane;
- niezgodne z przepisami rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego⁷ prowadzenie ww. książek dla 50 mieszkalnych budynków komunalnych (98% próby);
- niezapewnienie wszystkich wymaganych rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych⁸ składowych protokołów obowiązkowych okresowych kontroli;
- niesporządzanie zestawienia 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;
- opracowanie planów robót remontowych na lata 2019-2021 niezgodnie z § 7 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych;
- niewykonywanie prac remontowych w kolejności wynikającej z opracowanego planu remontów na 2019 r. i na 2020 r., wbrew § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych;

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Na podstawie wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi na lata 2016-2020 i 2021-2025: dobry i średni stan techniczny – zużycie do 30%; dostateczny i lepszy stan techniczny – zużycie 31-50%; dopuszczający stan techniczny – zużycie 51-70%; zły stan techniczny – zużycie 71-100% – w elementach budynku występują duże uszkodzenia i ubytki, które mogą lub zagrażają dalszemu użytkowaniu, budynki przeznaczone do rozbiórki.

⁶ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, zw. dalej ustawa Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.).

⁷ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego, zw. dalej rozporządzeniem w sprawie książki obiektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1134).

⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych, zw. dalej rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych (Dz. U. Nr 74., poz. 836, ze zm.).

- brak zapewnienia właściwej realizacji postanowień umów zawartych pomiędzy Miastem Łódź a zakładami kominiarskimi na wykonanie usług kominiarskich;
- prowadzenie „*Monitoringu zaleceń pokontrolnych wydanych w wyniku kontroli zewnętrznych dotyczących utrzymania zasobu*” w sposób niekompletny, nieaktualny oraz niezgodnie z dokumentacją źródłową.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Utrzymanie należytego stanu technicznego budynków, w tym instalacji oraz przestrzeganie zasad bezpieczeństwa ich użytkowania

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą administrowanie zasobem budynków komunalnych powierzone zostało ZLM, powołanemu uchwałą Rady Miejskiej w Łodzi¹⁰, jako jednostka budżetowa Miasta Łodzi. Jednostka ta działalność rozpoczęła z dniem 1 kwietnia 2016 r. Zadania związane z gospodarowaniem zasobami lokalowymi Miasta Łodzi określone zostały w statucie ZLM, stanowiącym załącznik do uchwały.

(akta kontroli str. 5-8)

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym ZLM¹¹, zadania w zakresie kontroli stanu technicznego oraz sanitarno-porządkowego administrowanych nieruchomości realizowały Rejony Obsługi Najemców (RON), nad którymi nadzór powierzony został Zastępcy Dyrektora ds. Eksploatacji i Zasobów. Zlecenie i nadzór realizacji okresowych przeglądów technicznych rocznych i pięcioletnich oraz przeglądów specjalistycznych należały do Wydziału Utrzymania Technicznego Obiektów, nad którymi nadzór powierzony został Zastępcy Dyrektora ds. Utrzymania Zasobu.

(akta kontroli str. 10-33)

ZLM administrował:

- na dzień 1 stycznia 2019 r. – 3.762 budynkami komunalnymi¹², w tym 2.879 budynkami mieszkalnymi. W budynkach mieszkalnych znajdowało się ogółem 28.757 lokali¹³, w tym 25.153 lokale mieszkalne,
- na dzień 31 grudnia 2019 r. – 3.773 budynkami komunalnymi, w tym 2.866 budynkami mieszkalnymi. W budynkach mieszkalnych znajdowały się ogółem 28.783 lokale, w tym 25.155 lokale mieszkalne,
- na dzień 31 grudnia 2020 r. – 3.750 budynkami komunalnymi, w tym 2.860 budynkami mieszkalnymi. W budynkach mieszkalnych znajdowały się ogółem 28.732 lokale, w tym 25.132 lokale mieszkalne,

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Uchwała nr XXIII/561/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 20 stycznia 2016 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej Zarządu Lokali Miejskich i nadania jej statutu (ze zm.).

¹¹ Zarządzenie nr 9609/VII/18 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 24 października 2018 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego jednostki budżetowej o nazwie Zarząd Lokali Miejskich (ze zm.) oraz zarządzenie nr 4173/VIII/20 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego jednostki budżetowej o nazwie Zarząd Lokali Miejskich (ze zm.).

¹² Łączna liczba budynków mieszkalnych i niemieszkalnych, w tym budynków użytkowych, garaży oraz budynków gospodarczych.

¹³ Łączna liczba lokali w budynkach na nieruchomościach gminnych, bez względu na funkcję wiodącą.

- na dzień 30 czerwca 2021 r. – 4.550 budynkami komunalnymi, w tym 2.778 budynkami mieszkalnymi. W budynkach mieszkalnych znajdowało się ogólnie 28.363 lokale, w tym 24.698 lokali mieszkalnych.

(akta kontroli str. 9, 74-77)

1. Analiza zapisów w 51 ksiązkach obiektu budowlanego (KOB) prowadzonych dla budynków mieszkalnych¹⁴ stanowiących 100% własności Miasta Łódź wykazała, że 50 KOB nie spełniało wymagań określonych w rozporządzeniu w sprawie książki obiektu budowlanego w zakresie m.in.: daty założenia, trwałego wykonania i zabezpieczenia, wymaganych danych, jednoznacznych zapisów, załączonych dokumentów, niewłaściwego sposobu dokonywania sprostowań, co zostało opisane w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 213-220, 598)

2. Z dokumentacji dołączonej do 51 KOB wynikało, że dla 18 obiektów (35,3%) przeprowadzone były wszystkie obowiązkowe okresowe kontrole, wymagane art. 62 ustawy Prawo budowlane oraz rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych. Kontrole wykonywały osoby posiadające stosowne uprawnienia budowlane oraz wymagane przy wykonywaniu okresowych kontroli przewodów kominowych, gazowych i elektrycznych.

W żadnym obiekcie nie były przeprowadzane okresowe kontrole stanu technicznego budynku co najmniej dwa razy w roku (art. 62 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawa budowlanego)¹⁵, przeglądy robocze określające stan przygotowania budynku, urządzeń i instalacji do użytkowania w okresie zimowym (§ 4 ust. 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych) oraz przeglądy pomieszczeń przeznaczonych do wspólnego użytkowania i urządzeń stanowiących wyposażenie budynku przeprowadzone co najmniej dwa razy w roku (§ 10 ust. 1 ww. rozporządzenia).

Zalecenia zawarte w protokołach z okresowych kontroli (rocznej i 5-letniej) stanu technicznego nie były przez ZLM realizowane w ogóle (65 protokołów) bądź realizowano je częściowo (22 protokoły).

(akta kontroli str. 229-342)

Analiza okresowych kontroli przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych)¹⁶ wykazała, że:

- kominiarze stwierdzili nieprawidłowości/usterki/uchybiecia przewodów kominowych oraz innych elementów urządzeń kominowych polegające m.in. na: braku bądź złym stanie drzwiczek rewizyjnych w pionowym odcinku kanału dymowego pieca węglowego, niedocieplonym przewodzie wentylacyjnym na połąci dachowej, braku lub nieprawidłowo działającej, niedrożnej, nieszczelnej wentylacji grawitacyjnej/mechanicznej w kuchni i w łazience, braku możliwości czyszczenia przewodów, nieprawidłowym wyprowadzeniu przewodu kominowego z pieca kaflowego, znacznym zawężeniu na przewodzie dymowym, nieszczelnym kanale dymowym,

¹⁴ Ul.: Kilińskiego 214 front i oficyna, Mazowieckiego 11, Piłsudskiego 119 prawa oficyna, Piłsudskiego 112A, Głowackiego 6, Doły 39 front i prawa oficyna, Limanowskiego 128 front, Okopowa 119, Piekarska 10 budynek i oficyna, Wróblewskiego 9, Sporna 24 poprzeczna oficyna, Wrześnieńska 6, Źródłowa 5, Kaliska 19 budynek mieszkalny, Przędzalniana 39, Targowa 14 prawa oficyna, Jaracza 59 lewa oficyna, Zachodnia 99 front, Organizacji WiN 38, Rumiankowa 8, Wojska Polskiego 14, Limanowskiego 128 front, Dąbrowskiego 38 lewa oficyna, Żytnia 5, Wrześnieńska 62, Piwna 35, Kilińskiego 49, Krucza 30, Zgierska 46, Bolesława 4, Heleny 18, Poprzeczna 10, Odyńca 56, Okręgowa 25, Pabianicka 49 niski front, Piękna 21, Skłodowskiej-Curie 34 front, 6 Sierpnia 19, 6 Sierpnia 98 prawa oficyna, Zdrowie 10 prawa oficyna, Słupska 2, Wójtowska 13, Wojska Polskiego 13 prawa oficyna i front, ul. Północna 23 front i prawa oficyna, Piasta 17.

¹⁵ W analizowanej próbie nie stwierdzono obiektów, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane.

¹⁶ Szczegółowa analiza 70 protokołów kontroli z lat 2019 – 2021 (do 30 czerwca), przeprowadzona dla 30 nieruchomości.

niedrożnym/nieszczelnym kanale do pieca węglowego, braku nawiewu z zewnątrz do kotła węglowego, nieszczelnym podłączeniu kuchni węglowej do przewodu kominowego, nieprawidłowo zamontowanej rury od pieca węglowego ze spadkiem w dół, braku wentylacji grawitacyjnej dla kuchni węglowej, braku dolnej wentylacji przypodłogowej dla potrzeb kuchenki na gaz z butli, nieprawidłowym wyrzucie spalin z bojlera gazowego wyprowadzanego rurą poziomą na zewnątrz budynku, samowolnym podłączeniu bojlera gazowego, pęknięciu ściany kominowej na przewodzie pieca. Ww. nieprawidłowości – wg zapisów w protokołach – mogły stwarzać zagrożenie bezpieczeństwa dla zdrowia i życia ludzi i mienia,

- w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami kominarze wydali zakaz: korzystania z nieprawidłowo podłączonego kominka; korzystania z kuchni węglowej; korzystania z pieca węglowego z powodu braku wentylacji grawitacyjnej bądź braku nawiewu z zewnątrz; korzystania z bojlera gazowego; korzystania z urządzeń kominowych.

(akta kontroli str. 252-254, 343-415)

Analiza okresowych kontroli przewodów kominowych wykazała ponadto, że kominarzom – w celu dokonania przez nich okresowych kontroli przewodów kominowych – nie zostały udostępnione przez najemców 373 lokale w 21 nieruchomościach (na 30 analizowanych)¹⁷.

Dyrektor wyjaśnił, że w celu udostępnienia lokali, ZLM kontaktował się z najemcami telefonicznie, wezwania do udostępnienia lokali z określonym (bądź z ostatecznym) terminem dostarczał osobiście, umieszczał w skrzynkach pocztowych lub wysyłał pocztą.

(akta kontroli str. 251-253, 753, 874-885)

3. W latach 2019-2021 (I połowa) ZLM nie sporządzał zestawienia robót remontowych, do którego zobowiązuje § 7 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków, co zostało opisane w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 755-756)

4. W okresie objętym kontrolą zasób nieruchomości zarządzanych przez ZLM skontrolowany został przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Łodzi (PiNB) – 100 razy, Komendę Miejską Państwowej Straży Pożarnej w Łodzi (PSP w Łodzi) – 92 kontrole, Powiatową Stację Sanitarno-Epidemiologiczną w Łodzi (Sanepid) – dziewięć kontroli, Łódzkiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków – dwie kontrole, w zakresie m.in. prawidłowości ochrony przeciwpożarowej nieruchomości, oceny stanu technicznego oraz stanu sanitarno-porządkowego nieruchomości (w tym podwórka, klatki schodowe), książki obiektu, sprawdzenia wykonania obowiązku wynikającego z decyzji PiNB.

(akta kontroli str. 78-84)

Analiza dokumentacji 13 postępowań kontrolnych przez ww. jednostki wykazała, że:

- kontrole przeprowadzone były przez PiNB (siedem kontroli), PSP w Łodzi (cztery kontrole), Sanepid (dwie kontrole),
- w każdym przypadku po przeprowadzonych kontrolach PiNB wydał decyzje nakazujące (w tym pod rygorem natychmiastowej wykonalności) wyłączenie z użytkowania części bądź całej nieruchomości, rozbiorę nieruchomości, doprowadzenie wykonanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem, usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości zagrażających życiu i zdrowiu ludzi,

¹⁷ W pięciu protokołach z przeglądu brak było informacji, czy przegląd objął wszystkie lokale danej nieruchomości, a 9 obowiązkowych przeglądów w ogóle nie zostało przeprowadzonych.

- Sanepid i PSP w Łodzi po przeprowadzonych kontrolach nie wydawali decyzji administracyjnych,
- w protokołach kontroli PSP w Łodzi oraz Sanepidu nie wskazano wprost, że ustalony stan w zakresie ochrony przeciwpożarowej i sanitarno-porządkowy mógłby skutkować zagrożeniem dla zdrowia i życia,
- w czterech przypadkach roboty zostały zrealizowane terminowo¹⁸,
- w czterech przypadkach roboty realizowano od dwóch miesięcy do blisko trzech lat od wydania decyzji PINB^{19,20},
- w jednym przypadku decyzja PINB nie została zrealizowana (ul. Wschodnia 50): z uwagi na ujawnienie na budynku napisów ściennych w języku hebrajskim Łódzki Wojewódzki Konserwator Zabytków nie uzgodnił pozwolenia na rozbiórkę i postanowił zaniechać dalszych prac rozbiórkowych,
- w jednym przypadku, pomimo podjętych działań przez ZLM, nieprawidłowości nie zostały zrealizowane, z uwagi na odmowę lokatora na udostępnienie lokalu (ul. Doly 39, kontrola przeprowadzona przez Sanepid),
- ZLM potwierdzał wykonanie robót objętych nakazami w protokołach końcowych odbioru robót oraz informował PINB o ich zrealizowaniu.

(akta kontroli str. 85-90, 132-183, 221-228, 570-576)

W jednym przypadku proces rozbiórki nieruchomości przy ul. Jaracza 59 trwał od 1996 r. W piśmie z dnia 29 lutego 1996 r. Z-ca Dyrektora Wydziału Budynków Urzędu Miasta Łodzi wskazał Kierownikowi Referatu Lokalowego Urzędu Miasta Łodzi Delegatury Łódź - Śródmieście, iż lokatorzy powinni być wykwaterowani w pierwszej kolejności z uwagi na zły stan techniczny tego budynku. Dopiero po upływie 25 lat, lokatorów ostatecznie wykwaterowano z dniem 11 lutego 2021 r. (w większości do dnia 30 października 2020 r.), a budynki (front i prawa oficyna) zabezpieczono przed dostępem osób trzecich. Według stanu na 20 lipca 2021 r. budynek nie został rozebrany, gdyż brak było stosownego zarządzenia Prezydenta Miasta Łodzi przeznaczającego go do rozbiórki.

(akta kontroli str. 85-90, 132-183, 221-228, 570-576)

W ww. piśmie z dnia 29 lutego 1996 r. wskazane zostały też inne nieruchomości, z których lokatorzy powinni być wykwaterowani w pierwszej kolejności z uwagi na zły stan techniczny tych budynków. Do rozbiórki zakwalifikowane zostały budynki przy:

- ul. Wólczańskiej 196 – wg stanu na 22 lipca 2021 r. budynek został zakwalifikowany do rozbiórki, jednak nie rozpoczęto tej procedury, gdyż nie wszyscy lokatorzy zostali wykwaterowani,
- ul. Rewolucji 1905 r. 15 – wg stanu na 22 lipca 2021 r. zakwalifikowany do remontu i przekazany do Zarządu Inwestycji Miejskich,
- ul. Zachodniej 66 – dokonano rozbiórki w 2014 r. (prawa oficyna) i w 2015 r. (lewa oficyna),
- ul. Kilińskiego 35 i 107, ul. Piłsudskiego 26 i 27, ul. Piotrkowskiej 19 (wg stanu na 22 lipca 2021 r. nie pozostawały w zasobie ZLM²¹).

(akta kontroli str. 70-73, 154-161, 570-576)

W latach 2019-2021 (I półrocze) PINB nie przeprowadzał kontroli nieruchomości objętych szczegółowym badaniem NIK (tj. budynków ul. Przędzalnianej 39,

¹⁸ ul. Lubelska 7 (kontrola przez PINB), ul. Poprzeczna 10 (kontrola przez Sanepid), ul. Okręgowa 25 (kontrola przez PSP w Łodzi), ul. Heleny 18 (kontrola przez PSP w Łodzi).

¹⁹ ul. Młynarska 9, ul. Nawrot 46, ul. Jaracza 59, ul. Zgierska 74.

²⁰ W jednym przypadku decyzją z dnia 15 maja 2020 r. umorzono postępowanie, gdyż zakres sprawy był przedmiotem postępowania zakończonego decyzją DAR-UA-I.2437.2019 z dnia 18.11.2019 r.

²¹ W posiadaniu osób prywatnych i spółek.

ul. Północnej 23 front, ul. Północnej 23 prawa oficyna, ul. Zachodniej 99), które – wg protokołów z okresowych kontroli stanu technicznego – znajdowały się w nieodpowiednim stanie technicznym i mogły zagrażać bezpieczeństwu mienia bądź środowiska, a swym wyglądem powodowały oszpecenie otoczenia bądź obiektów, oraz które były zużyte technicznie i znajdowały się w awaryjnym stanie technicznym, i należało wykonać rozbiórkę budynku.

(akta kontroli str. 80-82, 255-342, 747-752)

5. W latach 2019-2020 ZLM dokonywał oceny stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Miasta Łodzi.

Dyrektor wyjaśnił, że analiza dokonywana była m.in. w oparciu o przeprowadzone okresowe kontrole stanu technicznego, oględziny budynków, opinie ekspertów, decyzje PINB, a następnie na tej podstawie tworzone były plany remontów (stanowiące opis założeń do projektu budżetu ZLM na dany rok) oraz szacowany koszt prac i ich zakres.

(akta kontroli str. 570-597, 615-746)

Dyrektor wyjaśnił, że obecnie trwają prace nad uzupełnieniem danych w systemie informatycznym DOM5 w oparciu o przeglądy okresowe budynków z 2020 r., co pozwoli uaktualnić dane z przeglądów budowlanych, a w konsekwencji generować zestawienia, które umożliwią monitorowanie stanu technicznego z podziałem na lata – planowany termin zakończenia pierwszego etapu prac przewidziany jest na koniec września 2021 r.

(akta kontroli str. 70-73, 569-597)

Budynki komunalne będące w zasobie Miasta Łodzi zostały zakwalifikowane do:

- w 2019 r.: naprawy bieżącej²² (2.688, tj. 93,8% zasobu), do naprawy głównej²³ (380, tj. 13, 3%), opróżnień i wyburzeń²⁴ (12, tj. 0,42%), do innego wykorzystania²⁵ (5/98, tj. 0,2/3,4%),
- w 2020 r.: naprawy bieżącej (2.768, tj. 97,4%), do naprawy głównej (1.357, tj. 41,4%), opróżnień i wyburzeń (14, tj. 0,5%), do innego wykorzystania (8/98, tj. 0,3/3,4%),
- w 2021 (do 30 czerwca): naprawy bieżącej (1.790, tj. 64,4%), do naprawy głównej (1.329, tj. 47,8%), opróżnień i wyburzeń (6, tj. 0,2%), do innego wykorzystania (1/98, tj. 0,04/3,5%).

(akta kontroli str. 74-77)

6. W latach 2019-2021 ZLM opracował plany prac remontowych dla poszczególnych nieruchomości w podziale na: remonty ogólnobudowlane, roboty dekarские, remonty balkonów, wymianę stolarki, wymianę i naprawę instalacji wewnętrznych, rozbiórki i zabezpieczenia budynków wyłączonych z użytkowania, remonty budynków i lokali w nieruchomościach po rewitalizacji, remonty związane z realizacją nakazów PINB, remonty nieruchomości przejętych po halach targowych i ZEAS oraz – tylko na 2020 r. – wymianę instalacji elektrycznej. Wyłącznie na 2019 r. prace zaplanowano w podziale na: remonty i malowanie klatek schodowych, pozostałe prace remontowe, remonty zabezpieczające budynki, przyłącza wod.-kan. i c.o., postawienie komórek blaszanych.

W planach uwzględniono również remonty lokali socjalnych, pomieszczeń tymczasowych oraz pozostałych mieszkalnych lokali komunalnych.

(akta kontroli str. 615-746)

²² Naprawa bieżąca=konserwacja.

²³ Naprawa główna=remonty elewacji, naprawa pokrycia dachowego, remont klatek schodowych, dobudowa wentylacji dla całych budynków, naprawa kominów, wymiana stolarki okiennej i drzwiowej oraz remonty balkonów w całym budynku.

²⁴ Ilość wydanych zarządzeń oraz uzyskanych kwalifikacji rozbiórkowych.

²⁵ Sprzedanych/wytypowanych do sprzedaży w latach 2017-2021.

Z 51 poddanych szczegółowej analizie obiektów, w planach prac remontowych uwzględnione zostały nieruchomości, których rodzaj zaplanowanych prac obejmował w całości bądź w części zakres prac wskazanych w protokołach z przeglądów rocznych i 5-letnich stanu technicznego:

- na 2019 r. uwzględniono nieruchomość przy Al. Piłsudskiego 112A,
- na 2020 r. uwzględniono cztery obiekty (ul. Mazowieckiego 11, Al. Piłsudskiego 112A i 119, ul. Krucza 30),
- na 2021 r. uwzględniono pięć obiektów (ul. Mazowieckiego 11, Al. Piłsudskiego 112A i 119, ul. Krucza 30, ul. Skłodowskiej-Curie 34).

(akta kontroli str. 229-247, 615-746)

ZLM określił potrzeby remontowe mieszkalnych budynków komunalnych:

- na 2019 r. – dla 380 budynków, na kwotę 17.749,9 tys. zł,
- na 2020 r. – dla 1.357 budynków, na kwotę 33.393,1 tys. zł,
- na 2021 r. – dla 1.329 budynków, na kwotę 42.000,9 tys. zł.

Do planu remontów zakwalifikował:

- na 2019 r. – 315 budynków, 349 lokali, na kwotę 17.720,9 tys. zł,
- na 2020 r. – 200 budynków, 362 lokali, na kwotę 17.495,2 tys. zł,
- na 2021 r. – 626 lokali, na kwotę 18.123,2 tys. zł; nie zaplanowano natomiast liczby budynków przeznaczonych do remontu.

Ostatecznie, ZLM wykonał remonty:

- w 2019 r. w 315 budynkach (100% planu²⁶), w 196 lokalach (56,2%), na kwotę 11.181,2 tys. zł (63,1%),
- w 2020 r. w 65 budynkach (32,5% planu), w 617 lokalach (170,4%), na kwotę 8.760,6 tys. zł (50,1%),
- w 2021 r. (I półrocze) w 208 lokalach (33,2%), na kwotę 4.775,4 tys. zł (26,3%); nie wykonano natomiast żadnych prac remontowych budynków.

(akta kontroli str. 74-77)

Poza planem wykonano bieżącą konserwację: w 2019 r. – w 2.688 budynkach, w 2020 r. – w 2.786 budynkach i w 2021 r. (I półrocze) – w 1.790 budynkach.

(akta kontroli str. 74-77)

Dyrektor wyjaśnił, że w chwili obecnej na podstawie przekazywanych tegorocznych protokołów z kontroli stanu technicznego budynków, tworzony jest plan remontów na przyszły rok, który będzie uwzględniał kolejność wykonania prac zgodnie z zaleceniami z przeglądów okresowych.

(akta kontroli str. 70-73, 570-597)

W przyjętych uchwałami Rady Miejskiej wieloletnich programach gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi na lata 2016-2020²⁷ oraz na lata 2021-2025²⁸ określone zostały potrzeby w zakresie m.in. rozbioru budynków mieszkalnych; zabezpieczeń, remontów bieżących usuwania wad technologicznych i konserwacji; remontów lokali socjalnych, zamiennych i pomieszczeń tymczasowych; przebudowy i doposażenia w instalacje; tworzenia nowego zasobu mieszkaniowego; realizacji nakazów PINB.

²⁶ W sprawozdaniach przekazywanych do Biura Rozwoju i Mieszkalnictwa w Łodzi wykazywany był plan pierwotny.

²⁷ Uchwała nr VI/167/19 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 6 lutego 2019 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie przyjęcia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi na lata 2016-2020 (ze zm.). Wprowadzone zmiany do uchwały nr VI/167/19 Rady Miejskiej w Łodzi nie odnosiły się do zagadnień dotyczących utrzymania zasobu mieszkaniowego, stanu technicznego i remontów.

²⁸ Uchwała nr XL/1224/21 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 17 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi na lata 2021-2025

W wieloletnim programie gospodarowania zasobem na lata 2016-2020 założono, że do 2020 r. nastąpić ma poprawa stanu technicznego zasobu komunalnego do wysokości 11%, jednakże ww. programie nie określono wskaźników i mierników niezbędnych do osiągnięcia tego celu.

(akta kontroli str. 34-73)

Z wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi na lata 2021-2025 wynikało, że według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. 868 budynków będących w zasobie Miasta Łódź (30,3% zasobu) znajdowało się w stanie technicznym, którego zużycie określano powyżej 70% (budynki do wyłączenia z użytkowania i rozbiórki), zużycie 51-70% – 1.788 budynków (62,5% zasobu), zużycie 31%-50% – 133 budynki (4,6% zasobu), a 71 budynków (2,5% zasobu) było w stanie technicznym dobrym i średnim.

(akta kontroli str. 54-69, 569)

W latach 2020-2021 (wg stanu na 27 lipca 2021 r.) ZLM nie dysponował danymi w zakresie potrzeb rozbiórkowych, remontowych (bieżących i konserwacyjnych) oraz przebudowy i doposażenia w instalacje zasobu mieszkaniowego stanowiącego 100% zasobu Miasta Łodzi pod kątem stopnia zużycia tego zasobu.

Dyrektor wyjaśnił, że ZLM nie ma możliwości przygotowania danych o zużyciu technicznym budynków będących w zasobie Miasta Łodzi, gdyż zużycie techniczne budynków w 2019 r. nie było wprowadzane do systemu informatycznego DOM5, ze względu na brak odpowiedniej właściwości tego systemu.

(akta kontroli str. 54-69, 569-597)

W latach 2019-2021 (I półrocze) ZLM nie prowadził odrębnej ewidencji, która pozwoliłaby na wyszczególnienie wykonanych robót remontowych/konserwacyjnych i rozbiórkowych dla działań zaplanowanych w wieloletnich programach.

(akta kontroli str. 34-73, 599-610, 775, 797, 843)

Prace remontowe zasobu mieszkaniowego realizowane były w oparciu o przyznane środki finansowe, a nie w oparciu o potrzeby wynikające z dokonywanych przeglądów okresowych. W 2019 r. przeprowadzono bieżące naprawy i konserwacje w zakresie m.in. prac elektrycznych, kominiarskich, zduńskich, dekararskich oraz zabezpieczenia budynków. W 2020 r. wykonano m.in. roboty zduńskie, kominiarskie, dekararskie i zabezpieczenia budynków oraz wymieniono stolarkę w lokalach 61 budynków.

Dyrektor wyjaśnił, że przyznane środki finansowe nie wystarczyły na pokrycie wszystkich potrzeb remontowych, co spowodowało konieczność analizowania zaplanowanych prac pod kątem pilności ich wykonania oraz wnioskowania o przesunięcie środków finansowych z innych zadań dedykowanych, takich jak realizacja decyzji i postanowień PINB – zabezpieczone środki finansowe na utrzymanie obiektów w niepogorszonym stanie technicznym w 2019 r. były wystarczające na poziomie 40%, natomiast w 2020 r. – na poziomie 37%. Zdaniem Dyrektora ZLM, przyznane środki finansowe pozwoliły na wykonanie najpilniejszych prac remontowych.

(akta kontroli str. 70-73, 569-576, 757-774)

7. ZLM realizował remonty i zabezpieczenia budynków, które – jak wyjaśnił Dyrektor – miały charakter zapobiegający dalszej degradacji zasobu, prowadziły do usunięcia awarii i ujawnionych zagrożeń dla bezpieczeństwa mieszkańców, poprawiły stan techniczny i estetyczny zarządzanych nieruchomości.

(akta kontroli str. 70-73, 570-597)

Informacje o zakresie prac remontowych Urząd Miasta Łodzi wykorzystywał m.in. do aplikowania o środki zewnętrzne, czy realizacji programów, których celem było wyposażenie budynków w infrastrukturę (np. budowa sieci gazowej, kanalizacyjnej). ZLM nie posiadał informacji o pracach remontowych wykonywanych w budynkach komunalnych przez inne jednostki budżetowe Urzędu Miasta, z uwagi na realizację

odrębnych zadań statutowych oraz dysponowanie odrębnymi środkami finansowymi.

(akta kontroli str. 570-597)

8. W objętych kontrolą NIK protokołach okresowych kontroli rocznych i 5-letnich stanu technicznego nw. nieruchomości wskazywano na:

- bezpośrednio niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego w postaci użytkowania nieruchomości przy ul. Przędzalnianej 39, ul. Północnej 23 front, ul. Północnej 23 prawa oficyna, ul. Zachodniej 99, ul. Jaracza 59²⁹, które:
 - znajdowały się w nieodpowiednim stanie technicznym i mogły zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska, a swym wyglądem powodowały oszpecenie otoczenia;
 - były zużyte technicznie, znajdowały się w awaryjnym stanie technicznym, mogły zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska, a swym wyglądem powodowały oszpecenie otoczenia; należało wykonać rozbiórkę budynku,
- użytkowanie budynków w sposób niezagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska, jednakże stan techniczny poszczególnych elementów budynku mógłby powodować zagrożenie ich pełnej sprawności technicznej (nieruchomości przy ul. Mazowieckiego 11, Al. Piłsudskiego 119, Al. Piłsudskiego 112A, ul. Skłodowskiej-Curie 34).

W związku z powyższym kontroler NIK, działając na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, poinformował w dniu 16 września 2021 r. Dyrektora o stwierdzeniu ww. zagrożeń.

Dyrektor poinformował kontrolera NIK o podjętych działaniach w sprawie ww. budynków.

(akta kontroli str. 754, 940)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. ZLM niezgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego, prowadził 50 KOB (98% badanej próby) dla obiektów stanowiących 100% własności Miasta Łódź. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:
 - prowadzeniu wpisów z przeglądów rocznych i 5-letnich w sposób niechronologiczny – wpisy nie były dokonywane na bieżąco i systematycznie zgodnie z kolejnością wykonywania okresowych kontroli (14 KOB), co było niezgodne z § 6 ust. 1 ww. rozporządzenia,
 - niedokonywaniu wpisów do KOB z wykonanych okresowych kontroli pomimo załączonych do KOB protokołów, co było niezgodne z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego,
 - braku wskazania osoby upoważnionej do dokonywania wpisów (jeden KOB), tymczasem zgodnie z § 6 ust. 3 ww. rozporządzenia wpisy dokonuje właściciel lub zarządca obiektu albo osoba upoważniona przez właściciela lub zarządcę,
 - braku daty założenia KOB (dwa KOB), braku oznaczenia tomu książki na stronie tytułowej (siedem KOB), co było niezgodne z § 4 ust. 2 rozporządzenia,

²⁹ W przypadku ul. Jaracza 59 z budynku byli wykwaterowani lokatorzy, jednakże nie dokonano jego rozbiórki.

- braku planu sytuacyjnego obiektu (jeden KOB), czego wymagał § 5 pkt 3 rozporządzenia,
- niewykonaniu KOB w sposób trwały – kartki luźne, rozklejające się (sześć KOB), czego wymagał § 3 ust. 1 rozporządzenia. Ponadto, część wpisów dokonywana była ołówkiem w zakresie: danych technicznych budynku oraz danych dotyczących właściciela obiektu (dwa KOB);
- wskazaniu³⁰ właściciela obiektu, niezgodnie z dokumentacją źródłową oraz ewidencją – rejestrami prowadzonym w ZLM (14 KOB): w KOB wskazano Skarb Państwa, wspólnotę mieszkaniową, stan nieuregulowany bądź prywatnych właścicieli, podczas gdy wg dokumentów źródłowych nieruchomości te stanowiły 100% własności Miasta Łódź, czego wymagał § 5 pkt 1 lit. b rozporządzenia,
- nieprowadzeniu spisu dokumentacji dołączonej do KOB (24 KOB), niewykazywaniu protokołów odbioru prac remontowych i modernizacyjnych (23 KOB), niezalążaniu protokołów z okresowych kontroli pomimo dokonania stosownych wpisów do KOB, a także niezalążeniu ocen i ekspertyz dotyczących stanu technicznego (33 KOB), czego wymagał art. 64 ust. 3 ustawy Prawo budowlane oraz § 5 pkt 4 rozporządzenia i załącznik do rozporządzenia,
- niejednoznacznych wpisach, uniemożliwiających przyporządkowanie protokołów z przeglądów do wpisów w KOB (trzy KOB), tymczasem zgodnie z § 6 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia wpis do książki powinien cechować się jednoznacznością i zwięzłością,
- dokonywaniu sprostowań błędów we wpisach poprzez wymazywanie treści zapisów korektorem lub zamazywanie długopisem oraz nieumieszczaniu dat i podpisu osoby dokonującej sprostowań błędów (23 KOB), podczas gdy przepis § 6 ust. 4 rozporządzenia wymaga, aby sprostowania błędów we wpisach dokonać przez przekreślenie wyrazów pojedynczą linią oraz umieszczenie daty i podpisu osoby dokonującej zmiany.

Ponadto, ZLM nie prowadził KOB dla dwóch obiektów (ul. Organizacji WiN 38, ul. 6 Sierpnia 19), co było niezgodne z art. 64 ust. 1 ustawy Prawo budowlane.

(akta kontroli str. 131, 188-212, 213-219, 570-576, 598- 614)

Dyrektor wyjaśnił, że prowadzenie KOB przypisane jest do 210 pracowników, co utrudnia zachowanie ujednoczonego sposobu ich prowadzenia. Wyjaśnił jednocześnie, że wszyscy pracownicy prowadzący KOB zostaną zobligowani do starannej i systematycznej realizacji tego zadania oraz uzupełnienia zidentyfikowanych braków.

(akta kontroli str. 570-576)

2. Analiza protokołów z okresowych kontroli, przeprowadzonych w latach 2019-2021, załączonych do 51 KOB wykazała, że protokoły te nie zawierały niektórych elementów wymaganych rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych budynków. Stwierdzono, że:
 - w dwóch kontrolach (kontrola roczna stanu technicznego) nie zostały skontrolowane elementy budynku narażone na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania, czego wymagał § 5 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych,

³⁰ W rozdz. II Dane identyfikacyjne obiektu, pkt 5.

- pięć protokołów kontroli rocznej stanu technicznego (dla dwóch nieruchomości) nie zawierało informacji o stanie sprawności technicznej i wartości użytkowej elementów budynku, o których mowa w § 6 ww. rozporządzenia,
- dla 47 nieruchomości protokoły z okresowych kontroli nie zawierały danych w zakresie: metod i środków użytkowania elementów budynku narażonych na szkodliwe działanie wpływów atmosferycznych i niszczące działanie innych czynników; zakresu niewykonanych robót remontowych zaleconych do realizacji w protokołach z poprzednich kontroli okresowych³¹; zakresu robót remontowych i kolejności ich wykonywania, czego wymagał § 4 ust. 4 rozporządzenia,
- w 11 protokołach (z kontroli rocznej i 5-letniej stanu technicznego) nie wskazano zakresu niewykonanych robót remontowych zaleconych do realizacji w protokołach z poprzednich kontroli okresowych. Informacji takich nie zawarto również we wszystkich protokołach z przeglądów instalacji elektrycznych i kominiarskich (§ 4 ust. 4 pkt 5 rozporządzenia).

Dyrektor wyjaśnił, że braki w protokołach okresowych kontroli spowodowane były wielkością zasobu ZLM, ograniczeniami kadrowymi, działaniem pod presją czasu, okresem pandemii, jak również niedopatrzeniem pracowników nadzorujących realizację umów z firmami zewnętrznymi wykonującymi okresowe kontrole.

(akta kontroli str. 229-254, 599-610)

3. Analiza wytypowanych 51 obiektów wykazała, że część z nich w latach 2019-2020 w ogóle nie została poddana przez ZLM obowiązkowym okresowym kontrolom w czasie ich użytkowania, co było niezgodne z art. 62 ustawy Prawo budowlane. W badanym okresie ZLM nie zapewnił przeprowadzenia: 5-letniej kontroli stanu technicznego (dwa przypadki), przeglądu instalacji gazowej (trzy), 5-letniej kontroli instalacji elektrycznej (osiem), rocznej kontroli stanu technicznego (14). Ponadto w latach 2019-2020 nie przeprowadzono 17 przeglądów kominiarskich.

(akta kontroli str. 229-238, 599-610)

Dyrektor wyjaśnił, że główną przyczyną niewykonywania przeglądów jest występowanie pandemii koronawirusa, kwarantanny i izolacje pracowników, izolacje domowe mieszkańców, a także absencje pracowników firm wykonujących usługi kominiarskie.

(akta kontroli str. 416-568, 570-576)

4. ZLM – wbrew art. 70 ust. 1 ustawy Prawo budowlane – nie usuwał nieprawidłowości stwierdzonych po przeprowadzonych kontrolach stanu technicznego oraz kontrolach kominiarskich, które uznane zostały jako pilne dla właściwej eksploatacji budynku bądź mogły stwarzać zagrożenie bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzi. Zgodnie z ww. przepisem właściciel, zarządca lub użytkownik obiektu budowlanego są obowiązani w czasie lub bezpośrednio po przeprowadzonej kontroli obiektu budowlanego, usunąć stwierdzone uszkodzenia oraz uzupełnić braki, które mogłyby spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia i środowiska, a w szczególności katastrofę budowlaną, pożar, wybuch, porażenie prądem elektrycznym lub zatrucie gazem. W toku kontroli stwierdzono, że:

³¹ W tym w żadnym protokole z przeglądów instalacji gazowych, elektrycznych i przeglądów kominiarskich.

- a. zalecenia wskazane w 16 protokołach z okresowych kontroli (rocznej i 5-letniej) stanu technicznego jako „pilne” dla dziewięciu nieruchomości polegające m.in. na remoncie pokrycia dachu, wymianie wylazu dachowego, remoncie obróbek blacharskich elewacyjnych gzymsów, parapetów, remoncie spękanych murów i tynków zewnętrznych oraz malowaniu elewacji, remoncie instalacji odwodnienia dachu (rynny i rury spustowe), remoncie murów zewnętrznych i nadproży elewacji (silne spękania murów zewnętrznych i nadproży), wzmocnieniu fundamentów budynku – nie zostały zrealizowane. Zalecenia te nie były również realizowane w poprzednich latach, pomimo ich wskazywania w protokołach kontroli okresowych.

Część ww. zaleceń dotyczyła nieruchomości, które znajdowały się w nieodpowiednim stanie technicznym i mogły zagrażać bezpieczeństwu mienia bądź środowiska, a swym wyglądem powodowały oszpecenie otoczenia oraz nieruchomości, które były zużyte technicznie i znajdowały się w awaryjnym stanie technicznym; należało wykonać rozbiórkę budynku (ul. Przędzalniana 39, ul. Północna 23 front, ul. Północna 23 prawa oficyna, ul. Zachodnia 99, ul. Jaracza 59).

(akta kontroli str. 239-247, 255-342, 599-610, 747-752)

- b. ZLM nie realizował również niektórych zaleceń/nakazów okresowych kontroli przewodów kominowych³² polegających m.in. na: zamurowaniu jednej z wentylacji podłączonej do wspólnego przewodu, udroźnieniu wentylacji z uwagi na brak ciągu grawitacyjnego, podwyższeniu przewodu kominowego ponad wyższy budynek rurą dwupłaszczyznową z uwagi na nieprawidłowe podłączenie pieca kaflowego do przewodu kominowego, uszczelnieniu kanału dymowego na całej długości, prawidłowym zamontowaniu rury od pieca węglowego ze spadkiem w dół, przeniesieniu pieca węglowego najbliżej przewodu dymowego, z uwagi na zbyt długą rurę łączącą piec z kominem, dociepleniu przewodu wentylacyjnego na połaci dachowej, dokonaniu regulacji na przewodach kominowych, zamurowaniu wentylacji pokoju, uszczelnieniu od wewnątrz kanału dymowego pieca węglowego na całej długości masą cementową. Prace te nie były również realizowane w poprzednich latach, pomimo ich zalecenia w protokołach z okresowych kontroli. Zdaniem mistrzów kominiarskich przeprowadzających kontrole, ww. nieprawidłowości mogły stwarzać zagrożenie bezpieczeństwa dla zdrowia i życia ludzi i mienia.

Dyrektor wyjaśnił, że brak robót budowlanych, zduńskich i wykonanie doszczelnień bądź ich częściowe wykonanie spowodowane było ograniczonymi środkami finansowymi, udostępnieniem zamieszkałych lokali lub koniecznością znalezienia dla najemców lokali zamiennych.

(akta kontroli str. 252-254, 343-415, 570-576, 599-610)

NIK wskazuje, że nierealizowanie (bądź nieterminowa realizacja) zaleceń kominiarskich i tych, wynikających z przeglądów okresowych stanu technicznego budynków wpływało bezpośrednio na powstanie zagrożenia bezpieczeństwa zdrowia i życia dla przebywających w budynkach osób, jak

³² ul. Wrześnieńska 6 – za 2020 r., ul. Wróblewskiego 9 – za 2020 r., ul. 6 Sierpnia 98 – za 2021 r., ul. Limanowskiego 128, Bolesława 4, Piotrkowska 7, Północna 23 – za 2019-2021, ul. Kilińskiego 214 za 2019 r. i 2020 r., ul. Żytnia 5 – za 2019 r., ul. Piłsudskiego 112A, ul. Piotrkowska 17, ul. Limanowskiego 148, ul. Bolesława 4, ul. Heleny 18, ul. Piękna 21, ul. Zdrowie 10, ul. Północna 23.

również użytkowników ciągu pieszo-jezdniowego oraz prowadziło do pogarszania właściwości użytkowych i sprawności technicznej i tak już bardzo wyeksploatowanych budynków należących do mieszkalnego zasobu komunalnego Miasta Łodzi (92,9% budynków w dopuszczającym i złym stanie technicznym). NIK dostrzega trudności związane z brakiem środków finansowych, niemniej jednak wskazuje na znaczny stopień zużycia zasobu mienia komunalnego, a co za tym idzie konieczność wykonywania przynajmniej tych zaleceń, które kontrole uznały jako pilne dla właściwej eksploatacji budynków, a przede wszystkim, zagrażające życiu i zdrowiu.

5. W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) ZLM nie sporządzał zestawienia 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.

Dyrektor wyjaśnił, że takie zestawienie nie było sporządzane, gdyż przed wystąpieniem awarii w budynku nie można przewidzieć sytuacji, która będzie wymagała uruchomienia tzw. konserwacji.

NIK wskazuje, że opracowanie takich zestawień, zgodnie z § 7 ust. 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, powinno stanowić podstawę do sporządzenia planu robót remontowych.

(akta kontroli str. 755-756)

6. Plany robót remontowych na 2019 r., 2020 r., 2021 r.:
- a. nie zostały opracowane na podstawie zestawienia robót remontowych budynków, z podziałem na roboty konserwacyjne, naprawy bieżące i naprawy główne, co było niezgodne z § 7 ust. 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych,
 - b. nie zostały sporządzone z zachowaniem pierwszeństwa dla robót mających na celu: eliminację zagrożenia bezpieczeństwa użytkowników lokali i osób trzecich; zabezpieczenie przeciwpożarowe budynku; spełnienie wymagań ochrony środowiska; zachowanie zapobiegawczego charakteru remontu, wbrew wymogom określonym w § 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych.
W planie na 2019 r. roboty określone jako „pilne” zostały uwzględnione pomiędzy poz. 23 a poz. 39³³ w poszczególnych kategoriach robót, a w planie na 2020 r.³⁴ – pomiędzy poz. 8 a poz. 814. Ponadto, prace „bardzo pilne” uwzględniono dopiero w poz. 521 (na 814) w kategorii „Roboty ogólnobudowlane”. W planie na 2021 r. roboty pilne uwzględniono pomiędzy poz. 8 a poz. 814; prace – z uwagi na stan awaryjny obiektu bądź zagrożenie życia – uwzględniono dopiero w poz. 14 i 26 planu w kategorii Remontów balkonów, w poz. 283 w kategorii Remontów ogólnobudowlanych, w poz. 43 w kategorii Robót dekarских,
Ponadto, plany nie obejmowały niektórych szczegółowo analizowanych obiektów, dla których w kontrolach stanu technicznego wskazane

³³ Np. remonty zabezpieczające budynek na ul. Zbocze 33/35 – przemurowanie kominów, naprawa obróbek blacharskich, ław kominiarskich – pilne, stan awaryjny – poz. 25 planu; prace remontowe na ul. Płockiej 11 – pilne, nadproża – na poz. 35 planu; roboty dekarские na ul. Zbocze 1/3 – pilne, stan awaryjny – poz. 39 planu.

³⁴ W 2020 r. i w 2021 r. prace „pilne” umieszczono na poz. 2 planu (w kategorii Remont balkonów)..

zostały do wykonania prace „pilne” (niezrealizowane też w poprzednich latach)³⁵. W planach:

- na 2019 r. nie ujęto sześciu nieruchomości (ul. Mazowieckiego 11, Al. Piłsudskiego 119, ul. Przędzalniana 39, ul. Skłodowskiej-Curie 34, ul. Północna 23, ul. Zachodnia 99),
- na 2020 r. nie ujęto czterech nieruchomości (ul. Przędzalniana 39, ul. Skłodowskiej-Curie 34, ul. Północna 23, ul. Zachodnia 99),
- na 2021 r. nie ujęto trzech nieruchomości (ul. Przędzalniana 39, ul. Północna 23, ul. Zachodnia 99),

c. w planach część zapisów wyspecyfikowana została w sposób ogólny, bez wskazania konkretnych adresów nieruchomości (a jedynie np. „decyzje PNB”, „budynki gospodarcze”) bądź bez zakresu prac na danej nieruchomości, co było działaniem nierzetelnym.

Dyrektor wyjaśnił, że plany prac remontowych tworzone w połowie roku poprzedniego, a dokładny zakres prac określany był na etapie zlecenia ich do realizacji; plany nie zawsze uwzględniały pierwszeństwo dla robót „pilnych”, jednak na etapie przyjęcia prac do realizacji były one analizowane pod kątem ich pilności. Wyjaśnił również, że w niektórych przypadkach istnieje konieczność sporządzenia dokumentacji projektowej i ekspertyz, na podstawie których podejmowane są decyzje o dalszym użytkowaniu obiektu.

(akta kontroli str. 599-610, 615-746, 874-879)

7. ZLM nie wykonywał prac remontowych w zakresie i kolejności wynikającej z opracowanego planu remontów na 2019 r. i na 2020 r., co było niezgodne z § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych.

W 2019 r.:

- wykonano cztery (z 25 ujętych w planie) rozbiórki i zabezpieczenia obiektów wyłączonych z użytkowania oraz sześć (z 24 ujętych w planie) rozbiórek i zabezpieczeń obiektów położonych w Miejskiej Strefie Rewitalizacji. Jednocześnie ZLM realizował rozbiórki innych 22 obiektów nieujętych w planie³⁶,
- wykonano jeden (na 14 ujętych w planie) remont związany z realizacją nakazów PINB. Jednocześnie ZLM wykonywał remonty innych 73 obiektów nieujętych w planie,
- wykonano roboty dekarские w dwóch (z 53 ujętych w planie) nieruchomościach³⁷. Jednocześnie roboty te realizowano w sześciu innych obiektach, nieujętych w planie;

w 2020 r.:

- wykonano sześć (z 36 ujętych w planie) rozbiórek i zabezpieczeń obiektów wyłączonych z użytkowania³⁸ oraz nie wykonano żadnych rozbiórek i zabezpieczeń obiektów położonych w Miejskiej Strefie Rewitalizacji, ujętych w planie. Jednocześnie ZLM realizował rozbiórki innych 72 obiektów nieujętych w planie,

³⁵ Dotyczy siedmiu nieruchomości (osiem obiektów): ul. Mazowieckiego 11, Al. Piłsudskiego 119 prawa oficyna, Al. Piłsudskiego 112A, ul. Przędzalniana 39, ul. Skłodowskiej-Curie 34 front, ul. Północna 23 front, ul. Północna 23 prawa oficyna, ul. Zachodnia 99 front.

³⁶ Nie wykonano rozbiórek i zabezpieczeń obiektów wyłączonych z użytkowania ujętych w planie w pozycjach: od 1 do 6, od 8 do 12, od 15 do 17, od 19 do 25 oraz rozbiórek i zabezpieczeń obiektów położonych w Miejskiej Strefie Rewitalizacji ujętych w planie w pozycjach od 2 do 3, od 5 do 9, od 12 do 16, od 19 do 24.

³⁷ Nie wykonano robót ujętych w planie w poz. od 2 do 46 i od poz. 48 do 53.

³⁸ Nie wykonano rozbiórek i zabezpieczeń obiektów wyłączonych z użytkowania ujętych w planie w pozycjach od 1 do 4, od 6 do 12, od 14 do 21, od 24 do 26, od 29 do 36.

- wykonano sześć (z 35 ujętych w planie) remontów związanych z realizacją nakazów PINB³⁹. Jednocześnie ZLM wykonywał remonty wynikające z decyzji PINB innych 56 obiektów nieujętych w planie,
- nie wykonano remontów ogólnobudowlanych dla żadnego z 814 obiektów zaplanowanych do realizacji w 2020 r.

Roboty wskazane planach jako „pilne” nie zostały zrealizowane.

Dyrektor wyjaśnił, że niewykonanie prac w zakresie i w kolejności ich zaplanowania wynikało z obiektywnych przesłanek, które powodowały konieczność przesunięcia niektórych prac w czasie, np. długotrwały proces związany z wykwaterowaniem lokatorów.

(akta kontroli str. 599-610, 615-746, 757-873, 874-879)

8. W ZLM nierzetelnie prowadzono dokumentację związaną z przeprowadzeniem kontroli przewodów kominowych nieruchomości administrowanych przez RON Południe, tj. budynków przy ul. Okręgowej 25, ul. Wójtowskiej 13 i ul. Słupskiej 2 oraz nieruchomości administrowanej przez RON Wschód – budynku przy ul. Targowej 14.

We wrześniu 2021 r. przedstawiono do kontroli NIK protokoły kontroli przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych) ww. nieruchomości datowane na dzień: 31 marca 2021 r. (dot. budynku przy ul. Targowej 14) oraz 11 maja 2021 r. (pozostałe budynki), przy czym do zakończenia kontroli NIK (24 września br.) nie dokonano wpisów do KOB dotyczących przeprowadzenia takich kontroli.

Z dokumentacji ZLM wynikało, że kontrole te nie były wykonane w datach wskazanych w ww. protokołach. I tak:

- w podpisanych przez p.o. kierownika Wydziału Eksploatacji Zasobu ZLM „wykazach nieruchomości / harmonogramach przeglądów” prowadzonych dla RON Wschód i RON Południe wskazano, że przedmiotowe przeglądy nie zostały wykonane w zaplanowanych terminach, tj. w marcu i maju 2021 r., w uzasadnieniu niewykonania przeglądów podano, iż: *„z informacji otrzymanych od wykonawcy wykonanie przeglądów rocznych nie odbyło się w ustalonych terminach z powodu sytuacji covidowej oraz niskiej frekwencji lokatorów – urlopy. Ponadto, w firmie były problemy kadrowe – brak wystarczającej ilości pracowników. W rozmowie telefonicznej właściciel firmy kominiarskiej zadeklarował wykonanie zaległych przeglądów w terminie do 30 września 2021”*;
- faktury VAT z tytułu ww. kontroli przewodów kominowych wystawione zostały w dniach od 5 do 26 sierpnia 2021 r., przy czym wskazane na fakturach daty sprzedaży usługi kominiarskiej były tożsame z datami wystawienia faktur.

Dyrektor wyjaśnił, że nie wiedział, czy przeglądy te odbyły się w dacie wskazanej na protokołach kontroli przewodów kominowych, a wiedzę, kiedy faktycznie się one odbyły, posiadali administratorzy nieruchomości.

Miejscy Administratorzy Nieruchomości wyjaśnili, iż nie uczestniczyli w przeglądach kominiarskich.

Administratorzy nieruchomości przy ul. Targowej 14 i Wójtowskiej 13 potwierdzili, że przeglądy nie odbyły się odpowiednio: 31 marca i 11 maja br., przy czym administrator pierwszej z ww. nieruchomości nie był w stanie potwierdzić faktycznej daty jego przeprowadzenia, a wg wiedzy

³⁹ Nie wykonano remontów ujętych w planie w pozycjach od 1 do 7, od 9 do 14, od 16 do 17, od 19 do 25 i od 27 do 34.

administradora drugiej nieruchomości przegląd taki został przeprowadzony w sierpniu br.

Administrator budynku przy ul. Okręgowej 25 wskazał, że kontrola mogła odbyć się w sierpniu, gdyż w sierpniu ustalał z mieszkańcami udostępnienie strychu celem przeglądu. Natomiast administrator budynku przy ul. Słupskiej 2 ocenił, że przegląd mógł zostać przeprowadzony 11 maja, przy czym o jego przeprowadzeniu dowiedział się w dacie wpływu protokołu.

(akta kontroli str. 462, 511, 541, 554, 598, 755-756, 886-939)

9. ZLM nie zapewnił pełnej realizacji kontroli kominarskich. Na 30 analizowanych nieruchomości, przeglądy przeprowadzone w 21 budynkach nie obejmowały wszystkich lokali mieszkalnych (łącznie nie przeprowadzono kontroli w 373 lokalach). Było to niezgodne z pkt 2.1 załącznika nr 7 do umów, który stanowi, że protokół końcowy z kontroli stanu technicznego przewodów kominowych musi obejmować wszystkie lokale z wyszczególnieniem istniejących urządzeń i niezbędnych przewodów kominowych w pomieszczeniach.

Ponadto 69 (na 70 analizowanych protokołów z przeglądu) nie było potwierdzonych przez ZLM, a tylko takie stanowiły dowód wykonania prac i podstawę do wystawienia faktury (§ 1 umów, zgodnie z którym dowodem wykonania prac oraz podstawą do wystawienia faktury jest protokół z kontroli potwierdzony przez administratora).

Dyrektor wyjaśnił, że w związku z podejrzeniem wystąpienia nieprawidłowości w realizacji postanowień umów zawartych z zakładami kominarskimi postanowiono o przeprowadzeniu przez ZLM szczegółowej kontroli w tym zakresie.

(akta kontroli str. 251-253, 350-415, 753, 874-879)

10. Analiza dokumentacji 13 kontroli zewnętrznych wykazała, że narzędzie do monitorowania wdrażania zaleceń pokontrolnych w formie elektronicznej – „*Monitoring zaleceń pokontrolnych wydanych w wyniku kontroli zewnętrznych dotyczących utrzymania zasobu*”⁴⁰ prowadzone było przez ZLM⁴¹ nierzetelnie. Dane w nim zawarte były dla pięciu obiektów nieaktualne i niekompletne oraz nie odzwierciedlały prowadzonych zapisów w dokumentacji źródłowej w zakresie:

– terminu oraz stopnia wykonania zaleceń pokontrolnych:

- ul. Okręgowa 25 – wg monitoringu nieprawidłowości nie usunięto do końca I kw. 2021 r., a wg notatki Miejskiego Administratora Nieruchomości zalecenia zrealizowano 7 października 2019 r.,
- ul. Heleny 18 – wg monitoringu za I-IV kw. 2019 r., II-III kw. 2020 r. nieprawidłowości nie zostały usunięte, a wg monitoringu za I kw. 2020 r. – zalecenia zrealizowano w 100%. Faktycznie zalecenia wykonano w kwietniu 2019 r. i w lipcu 2019 r.,
- ul. Łagiewnicka 9 – protokół z kontroli został zarejestrowany przez RON nr 3 (MZ.078.16.2019), podczas gdy z monitoringu wynikało, że od III kw. 2019 r.⁴² do końca I kw. 2021 r. w ZLM brak było przedmiotowego dokumentu, z kolei w monitoringu za II kw. 2020 wskazano, że zalecenia były: „*w trakcie realizacji*”. Kierownik RON Północ wyjaśnił, że kontrola nie wykazała

⁴⁰ Zw. dalej monitoringiem zaleceń pokontrolnych.

⁴¹ Obowiązek Wydziału Audytu Wewnętrznego i Kontroli w zakresie monitorowania wdrażania zaleceń pokontrolnych wynikał z § 17 regulaminu organizacyjnego z 2018 r. i z § 33 regulaminu organizacyjnego z 2020 r. (Wydziałowi Audytu Wewnętrznego, Kontroli i Skarg).

⁴² Kontrola przeprowadzona w dniu 27 września 2019 r.

nieprawidłowości i nie wydała zaleceń, a ZLM nie otrzymał protokołu z kontroli. Z informacji uzyskanych od Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej w Łodzi wynikało, że w ramach kontroli stwierdzono nieprawidłowości, tj. ustawienie szafek drewnianych na spocznikach klatek schodowych, składowanie materiałów drewnianych na strychu oraz odpadający tynk od strony południowej budynku, co potwierdzone zostało w protokole ustaleń z czynności kontrolno-rozpoznawczych w zakresie ochrony przeciwpożarowej, podpisanym przez Miejskiego Administratora Nieruchomości oraz funkcjonariusza PSP,

- nieujmowania – w niektórych kwartałach – nieruchomości ul. Nawrot 46 (tj. za II i III kw. 2019 r.) i ul. Jaracza 59 (tj. za I kw. 2020 r.).

Dyrektor wyjaśnił, że niekompletne dane były wynikiem braku uaktualnienia zapisów w monitoringu.

(akta kontroli str. 10-33, 91-134, 184-187, 221-228, 874-879)

Zdaniem NIK, bieżące i kompletne prowadzenie rejestru zaleceń pokontrolnych kontroli zewnętrznych, dotyczących zasobu mienia komunalnego Miasta Łodzi stanowi narzędzie niezbędne do jednoznacznego ustalenia i monitorowania rzeczywistego stanu utrzymania tego zasobu. W sytuacji niekompletnych i nieaktualnych danych zarejestrowanych w dokumentacji ewidencyjnej ZLM, monitorowanie procesu degradacji budynków mieszkalnych, zdaniem NIK, wydaje się być zadaniem mało skutecznym z uwagi na niekompletność lub wadliwość tych danych oraz ogranicza wiedzę zarządcy budynków na temat ich stanu, koniecznych napraw i remontów.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

1. podjęcie działań na rzecz bezpiecznego użytkowania mieszkalnych budynków komunalnych, poprzez niezwłoczne wykonywanie zaleceń z okresowych kontroli rocznych i 5-letnich stanu technicznego oraz kontroli przewodów kominowych, które uznane zostały jako pilne dla właściwej eksploatacji budynków bądź których niewykonanie stwarza zagrożenie bezpieczeństwa dla zdrowia i życia ludzi i mienia;
2. zagwarantowanie objęcia obowiązkowymi kontrolami okresowymi wszystkich mieszkalnych budynków komunalnych zarządzanych przez ZLM;
3. zapewnienie prawidłowego dokumentowania kontroli okresowych ww. budynków;
4. zobowiązanie pracowników do rzetelnego prowadzenia ksiąg obiektu budowlanego;
5. opracowanie planów robót remontowych, w oparciu o sporządzane zestawienia robót remontowych budynków, obejmujące podział na roboty konserwacyjne, naprawy bieżące i naprawy główne oraz rzetelna realizacja takich planów;
6. wyegzekwowanie właściwej realizacji umów zawartych z firmami kominiarskimi na wykonanie usług kominiarskich;

7. podjęcie działań mających na celu rzetelne prowadzenia „*Monitoringu zaleceń pokontrolnych wydanych w wyniku kontroli zewnętrznych dotyczących utrzymania zasobu*”.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

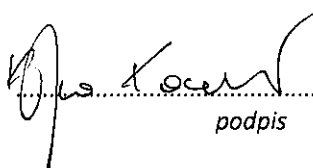
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Łódź, 19 października 2021 r.

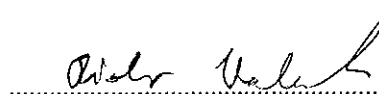
Kontroler
Katarzyna Kaczkowska

Doradca techniczny


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektor

Piotr Walczak


.....
podpis