



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia lipca 2010 r.

P a n
Leszek TRĘBSKI

Prezydent Miasta Skierniewice

LLO-4101-04-02/2010
P/10/109

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi skontrolowała Urząd Miasta Skierniewice, zwany dalej „Urzędem”, w przedmiocie prawidłowości utrzymania i użytkowania obiektów budowlanych, w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 30 czerwca 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 12 lipca 2010 r. Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Urzędu w przedmiocie prawidłowości utrzymania i użytkowania obiektów budowlanych (budynków) będących własnością Miasta Skierniewice. Na powyższą ocenę główny wpływ miał brak nadzoru gminy nad realizacją zadań przez zarządców budynków, w tym nie egzekwowanie obowiązków w zakresie kontroli okresowych stanu technicznego budynków, zgodnie z wymaganiami art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane², zwanej dalej „Prawem budowlanym”.

¹ Dz.U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Dz.U. z 2006 r., Nr 156, poz. 1118 ze zm.

1. Spośród 323 nieruchomości tworzących gminny zasób nieruchomości, w tym 118 nieruchomości tworzących mieszkaniowy zasób gminy, w toku niniejszej kontroli poddano oględzinom 10 budynków (5 budynków mieszkalnych wielorodzinnych i 5 budynków użyteczności publicznej), przy współudziale przedstawiciela Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Skierniewicach. W wyniku tych oględzin stwierdzono zły stan techniczny jednego budynku (Izby Historii Skierniewic). W budynku tym, będącym obiektem zabytkowym o konstrukcji drewnianej, na elewacji występowały liczne miejsca korozji biologicznej. Natomiast na strychu przechowywane były materiały palne (z drewna, tkanin, tworzyw sztucznych i papieru). W pozostałych 9 budynkach, których ogólny stan techniczny oceniono, jako dobry, stwierdzono uszkodzenia i zaniedbania (występujące w różnej skali w poszczególnych budynkach): uszkodzone tynki, pęknięta ściana, na podwórku jednej posesji znajdował się tymczasowy budynek w stanie bardzo złym nadającym się do rozbioru, niezabezpieczone przewody kominowe ponad dachem przed ptakami, uszkodzony komin grożący zawaleniem, brak oznakowania zgodnie z Polską Normą miejsca usytuowania wyłącznika głównego energii elektrycznej, niezabezpieczona przed porażeniem część instalacji elektrycznej, uszkodzenia instalacji piorunochronowej, brak przeciwpożarowych wyłączników prądu, brak instrukcji postępowania na wypadek pożaru wraz z wykazem telefonów alarmowych oraz nie przystosowanie budynków do korzystania przez osoby niepełnosprawne.

2. Książki obiektów budowlanych budynków poddanych w toku kontroli oględzinom, prowadzone były niezgodnie z wymaganiami § 4 i § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego³. W książkach tych stwierdzono uchybienia (występujące w różnej skali dla poszczególnych budynków): brak zabezpieczeń chroniących strony książek przez ich usunięciem lub wymianą, braki pełnych danych w zakresie wykazu dokumentacji i planów sytuacyjnych obiektów, braki wpisów kontroli okresowych (dotyczy tych kontroli, które zostały przeprowadzone) oraz przeprowadzonych remontów.

Żaden z 10 budynków poddany oględzinom, nie posiadał wszystkich wymaganych kontroli okresowych zgodnie z art. 61 ust. 1 Prawa budowlanego. Budynki Urzędu (ul. Rynek 1 i ul. Floriana 9), w ramach kontroli jednorocznych sprawdzono ich stan techniczny w pełnym zakresie tylko w 2009 r. (określony w art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego).

³ Dz.U. z 2003 r., Nr 120, poz. 1134

W latach wcześniejszych (2007 – 2008), w ramach kontroli jednorocznych sprawdzono tylko przewody kominowe. Analogicznie jak w przypadku budynków Urzędu, przedstawiała się sprawa kontroli jednorocznych w budynkach Zespołu Szkół Zawodowych Nr 2 w Skierniewicach. Natomiast w budynku Młodzieżowego Centrum Kultury w Skierniewicach w ramach kontroli jednorocznych w badanym okresie, sprawdzono tylko przewody kominowe. Z kolei, budynek Izby Historii Skierniewic nie był poddany zupełnie jednorocznym kontrolom okresowym. Jedynie budynki mieszkaniowe wielorodzinne poddane były kontrolom jednorocznym w pełnym zakresie. Pięcioletnim kontrolom okresowym w zakresie określonym w art. 62 ust. 1 pkt. 2 Prawa budowlanego, poddany był tylko budynek Młodzieżowego Centrum Kultury w Skierniewicach. Pozostałe 9 budynków, w badanym okresie, nie były objęte pięcioletnimi kontrolami okresowymi. Również pozostałe budynki mieszkaniowe wielorodzinne (113 budynków) zarządzane przez Zakład Gospodarki Mieszkaniowej Spółka z o.o. w Skierniewicach, zwany dalej „ZGM”, nie były objęte pięcioletnimi kontrolami okresowymi.

Nie wykonanie obowiązków, o których mowa w art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego (dokonywanie okresowych kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych), zagrożone jest odpowiedzialnością karną z art. 93 pkt. 8 Prawa budowlanego.

Osoby, którym zlecono przeprowadzenie kontroli okresowych stanu technicznego budynków, posiadały uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności zgodnie z art. 62 ust. 4 Prawa budowlanego, w tym osoby sprawdzające przewody kominowe, posiadały kwalifikacje mistrza w rzemiośle kominiarskim, zgodnie z art. 62 ust. 6 pkt 1 Prawa budowlanego.

Mimo, że były przeprowadzane jednoroczne kontrole okresowe budynków mieszkalnych, to kontrole te przeprowadzono w miesiącach wrzesień – październik, zamiast w porze wiosennej, jak wymagały przepisy § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych⁴. W budynkach mieszkalnych zarządzanych przez ZGM, nie były przeprowadzane udokumentowane przeglądy robocze mające na celu określenie stanu przygotowania budynków, urządzeń i instalacji do użytkowania w okresie zimowym, o których mowa w § 4 ust. 6 ww. rozporządzenia. Brak było również udokumentowanych przeglądów, co najmniej dwa razy w roku, pomieszczeń budynków mieszkalnych przeznaczonych do wspólnego użytkowania oraz urządzeń stanowiących wyposażenie budynku użytkowane intensywnie lub narażone na uszkodzenia, wymagane § 10 ust. 1 ww.

⁴ Dz.U. Nr 74, poz. 836 ze zm.

rozporządzenia, a częstotliwość tych przeglądów, nie została przez ZGM ustalona, stosownie do § 10 ust. 2 ww. rozporządzenia. Zwrócono również uwagę na brak ocen charakterystyki energetycznej w formie świadectw charakterystyki energetycznej budynków mieszkalnych, w tym lokali mieszkalnych, wymaganych art. 5 ust. 3 Prawa budowlanego.

Z protokołów kontroli okresowych (dotyczy tych budynków i okresów, w których takie kontrole przeprowadzono) wynika, że nie stwierdzono uszkodzeń i braków, mogących spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska, a w szczególności katastrofę budowlaną, pożar czy wybuch, co zobowiązywałoby osobę dokonującą kontroli, do przesłania kopii protokołu do właściwego organu (powiatowego inspektora nadzoru budowlanego), zgodnie z wymaganiami art. 70 Prawa budowlanego.

Spośród budynków objętych oględzinami, w budynku Młodzieżowego Centrum Kultury w Skierniewicach, zainstalowany był jeden dźwig osobowy. Dźwig ten poddawany był corocznym badaniom okresowym przeprowadzonych przez Urząd Dozoru Technicznego (UDT), a w trakcie użytkowania wykonywano konserwację dźwigu, co 30 dni, przez osobę posiadającą zaświadczenie uprawiające do takich konserwacji, wydane przez UDT.

3. Na uwagę zasługuje wysoki stopień wykonania remontów budynków w stosunku do potrzeb oraz planów remontów. W badanym okresie (2007 – I półrocze 2010 r.) na łącznie oszacowane potrzeby w zakresie remontów 296 budynków (20.066 tys. zł), przyjęto do planu 251 budynków (18.392 tys. zł), natomiast wykonano w różnym zakresie remonty 255 budynków (za 12.144 tys. zł), co stanowiło 79% ogólnej liczby budynków gminnego zasobu nieruchomości według stanu na 30 czerwca 2010 r. (323 budynki). W wykonanych remontach 255 budynków, w 7 budynkach placówek oświatowych i wychowawczych, wykonano znaczące przedsięwzięcia remontowo – modernizacyjne o łącznych kosztach 5.440 tys. zł, mające na celu ograniczenie zużycia energii w trakcie eksploatacji tych obiektów. Były to głównie roboty polegające na dociepleniu ścian, stropodachów, wymianie okien, drzwi, obróbek blacharskich i części instalacji. Wykonane remonty, w tym szczególnie mające na celu ograniczenie zużycia energii, były niewątpliwie potrzebne, poprawiające stan techniczny i walory użytkowe tych budynków.

Jednak w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Miasto Skierniewice nie posiadało wiarygodnego rozeznania, opartego na obiektywnych kryteriach, czy remonty obiektów zakwalifikowane do planu, były remontami najbardziej pilnymi, które powinny być wykonywane w pierwszej kolejności. Przykładowo, duże przedsięwzięcia remontowo modernizacyjne wykonywane przez Wydział Realizacji Inwestycji Urzędu, wprowadzane były do planu na podstawie

wniosków kierowników jednostek samorządowych i radnych, które nie były uzasadniane wynikami kontroli okresowych przeprowadzonych na podstawie art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego, lecz tylko ogólnymi stwierdzeniami konieczności przeprowadzenia takich remontów. To zalecenia sformułowane w protokołach kontroli okresowych (jednorocznych i pięcioletnich) stanu technicznego budynków, które są przeprowadzane przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiednich specjalnościach, powinny być istotnym kryterium do planowania remontów wszystkich budynków. Zalecane remonty w protokołach kontroli okresowych, mają na celu nie dopuścić do pogorszenia stanu technicznego obiektów budowlanych oraz zapewnić warunki bezpiecznego ich eksploataowania. Okazało się, że nawet w tych przypadkach, w których wykonano kontrole okresowe, gdzie zgłaszane były proste i niekosztowne zalecenia, nie były one realizowane. Przykładowo 3 kolejne kontrole kominiarskie w latach 2007 – 2009 przewodów kominowych w budynku Urzędu przy ul. Rynek 1, formułowały zalecenie zamontowania na przewodach kominowych ponad dachem budynku siatek zabezpieczających przed ptakami, co nie zostało wykonane do czasu niniejszej kontroli NIK. Najwyższa Izba Kontroli w pełni podziela stanowisko Sekretarza Urzędu (m.in. nadzorującego Wydział Realizacji Inwestycji), wyrażone w złożonych w toku kontroli wyjaśnieniach, że stan techniczny wynikający z przeglądów okresowych, musi w przyszłości być główną podstawą do ustalania kolejności remontów budynków, będących własnością Miasta Skierniewice.

4. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, do powstania powyższych nieprawidłowości, uchybień i zaniedbań, w istotnym stopniu przyczynił się brak rozwiązań organizacyjnych, pozwalających na właściwy nadzór właścicielski gminy nad utrzymaniem obiektów budowlanych. Żadnej komórce organizacyjnej Urzędu, nie przypisano zadań w zakresie nadzoru nad utrzymaniem i użytkowaniem obiektów budowlanych wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości, zarządzanych przez jednostki organizacyjne i spółki komunalne Miasta Skierniewice. O niedostrzeganiu takich potrzeb m.in. świadczy, to że żaden z pracowników Urzędu do czasu rozpoczęcia niniejszej kontroli NIK, nie był przeszkolony w zakresie utrzymania i użytkowania obiektów budowlanych. O braku podstawowej wiedzy w zakresie wymagań ustawowych dotyczących utrzymania i użytkowania obiektów budowlanych, świadczą niektóre wyjaśnienia składane w toku kontroli NIK, przez zarządców budynków. Przykładowo, Dyrektor Zespołu Szkół Zawodowych Nr 2 w Skierniewicach, nieprawidłowości w zakresie kontroli okresowych stanu technicznego budynków wyjaśnił brakiem podstawowych informacji w tych sprawach, które według jego

oceny, powinien otrzymać z kompetentnej komórki organizacyjnej Urzędu. Zauważył również, że żadna kontrola z Urzędu, nie zwróciła uwagi na tą sprawę. Z kolei, Dyrektor Izby Historii Skierniewic wyraził przekonanie, że obowiązki w zakresie kontroli okresowych spoczywają na właścicielu budynku, tj. Mieście Skierniewice, w imieniu którego powinien działać właściwy wydział Urzędu. Dyrektor Izby Historii Skierniewic również zwrócił uwagę, na brak informacji w tej sprawie ze strony Urzędu, np. kontroli wewnętrznej. Natomiast Dyrektor Młodzieżowego Centrum Kultury w Skierniewicach był przekonany, że nie musi przeprowadzać jednorocznych kontroli okresowych budynku, ponieważ jego zdaniem, pięcioletnia kontrola okresowa „załatwia” całość wymagań w tym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli podziela pogląd Pana Prezydenta wyrażony w wyjaśnieniu złożonym w toku kontroli NIK, że kierownicy jednostek organizacyjnych i spółek komunalnych ponoszą pełną odpowiedzialność za ewentualne nieprawidłowości z tytułu nieprawidłowego użytkowania obiektów budowlanych. Zauważyć należy, że zasada ta dotyczy również Pana Prezydenta, jako kierownika Urzędu, zgodnie z art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵. Jednak powyższe stanowisko, jakie Pan Prezydent zaprezentował w wyjaśnieniu w sprawie nie przypisania żadnej komórce organizacyjnej Urzędu zadań w zakresie nadzoru nad utrzymaniem i użytkowaniem obiektów budowlanych, nie zamyka tego problemu. To na właścicielu obiektu budowlanego w pierwszej kolejności spoczywają obowiązki właściwego utrzymania i użytkowania obiektu, zgodnie z art. 61 Prawa budowlanego. Dlatego w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, niezbędny jest nadzór Prezydenta Miasta nad zarządcami obiektów budowlanych, jako zwierzchnika służbowego w stosunku do kierowników miejskich jednostek organizacyjnych, zgodnie z uprawnieniami wynikającymi z art. 33 ust. 5 ww. ustawy o samorządzie gminnym.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- egzekwowanie przeprowadzania wymaganych Prawem budowlanym, kontroli okresowych stanu technicznego obiektów budowlanych,
- wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych, zapewniających skuteczny nadzór gminy nad prawidłowym utrzymaniem i użytkowaniem obiektów budowlanych,

⁵ Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.

- uwzględniania w planach zadań remontowych obiektów budowlanych, zalecanych robót budowlanych wynikających z ustaleń dokonywanych kontroli okresowych stanu technicznego obiektów.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta – w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego – informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Prezydentowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.