



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-012-02/2014  
P/14/032

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Bydgoszczy  
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz  
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60  
[lby@nik.gov.pl](mailto:lby@nik.gov.pl)





## I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/14/032 – Gospodarowanie zasobami najstarszych budynków komunalnych
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
<i>Kontrolerzy</i>	1. Christian Makowski – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 88997 z dnia 28 maja 2014 r. 2. Karol Sobieszczyk – główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 88998 z dnia 28 maja 2014 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-4, 13-14)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Toruniu (dalej: „ZGM” lub „Zakład”), ul. Grudziądzka 159B, 87-100 Toruń.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Monika Mikulska – Dyrektor ZGM od dnia 18 września 2013 r. <sup>1</sup>  (dowód: akta kontroli str. 5-9)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>2</sup>

### Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Toruniu należycie gospodarował w latach 2011-2013 zasobem najstarszych budynków komunalnych<sup>3</sup>, podejmując wystarczające działania do utrzymania ich w dobrym stanie technicznym, a także zapewnienia warunków bezpiecznego ich użytkowania i właściwego wykorzystywania środków na ich utrzymanie.

Stwierdzone nieprawidłowości, których następstwa nie miały jednak wpływu na kontrolowaną działalność, dotyczyły:

- 1) nieterminowego przeprowadzenia 20 spośród 78 rocznych kontroli budynków (z opóźnieniem od dwóch do sześciu miesięcy);
- 2) nierzetelnego prowadzenia dziewięciu spośród 10 objętych badaniem ksiąg obiektów budowlanych;
- 3) niezawarcia zakresu robót budowlanych w protokole kontroli rocznej stanu technicznego budynku (w jednym z 10 badanych przypadków).

<sup>1</sup> Wcześniej, w okresie objętym kontrolą, stanowisko Dyrektora ZGM zajmował Janusz Bobek, a od 19 grudnia 2011 r. w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy zastępował go Roman Bicki.

<sup>2</sup> 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 objaśnienia.

<sup>3</sup> Oddanych do użytkowania przed dniem 14 sierpnia 1961 r.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Zarządzanie zasobem budynków komunalnych oraz sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad ZGM

Opis stanu faktycznego

1.1. ZGM został utworzony w wyniku przekształcenia Przedsiębiorstwa Gospodarki Mieszkaniowej w Toruniu w zakład budżetowy Gminy Miasta Toruń<sup>4</sup> (dalej: „Gmina”). Zgodnie ze statutem ZGM<sup>5</sup>, przedmiotem działania Zakładu było gospodarowanie mieszkaniowym zasobem Gminy, w tym w szczególności:

- utrzymywanie we właściwym stanie technicznym budynków i budowli,
- dokonywanie okresowych przeglądów stanu technicznego budynków i budowli oraz sporządzanie okresowych planów remontów,
- realizacja wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 10-12)

1.2. W ramach zarządzania zasobem mieszkaniowym Gminy, Dyrektor ZGM wydał zarządzenia wewnętrzne określające systemy ewidencyjne, takie jak np.: rejestr skarg, rejestr ewidencyjny nieruchomości, rejestry wykonania planów remontów.

(dowód: akta kontroli str. 69-73)

1.3. Organizację wewnętrzną, zasady funkcjonowania oraz przedmiot i zakres działania ZGM określał Regulamin organizacyjny Zakładu<sup>6</sup>.

W strukturze organizacyjnej ZGM wyodrębniono m.in. Dział Techniczny oraz sieć Biur Obsługi Mieszkańców (dalej: „BOM”). Realizacja zadań związanych z gospodarowaniem zasobem budynków komunalnych została przypisana pracownikom ZGM w zakresach czynności. Do zadań Kierownika Działu Technicznego należało m.in.: nadzorowanie przeprowadzanych na bieżąco konserwacji, przeglądów technicznych oraz remontów budynków, akceptowanie umów i zleceń na prace remontowe w budynkach komunalnych. Do obowiązków kierowników BOM należała m.in. ochrona techniczna budynków, instalacji i urządzeń, a także prowadzenie spraw technicznych związanych z modernizacją budynków i infrastrukturą wraz z nadzorem nad ich realizacją.

(dowód: akta kontroli str. 15-50, 56-64)

1.4. W okresie objętym kontrolą stan zatrudnienia w ZGM zmniejszył się ze 125 (wg stanu na dzień 01.01.2011 r.) do 107 osób (wg stanu na dzień 31.12.2013 r.), tj. o 14,4%, w tym: w Dziale Technicznym zwiększył się z dziewięciu do 16 osób (o 77,8%), a w BOM-ach zmalał z 58 do 32 osób (o 44,8%). Zwiększenie etatów w Dziale Technicznym wynikało ze zmian organizacyjnych, polegających na przejściu części zadań należących wcześniej do BOM-ów.

(dowód; akta kontroli str. 55)

W okresie objętym kontrolą zmniejszyła się z sześciu do pięciu liczba pracowników posiadających licencję zawodową w zakresie zarządzania nieruchomościami,

<sup>4</sup> Uchwała Nr 138/91 Rady Miejskiej Torunia z dnia 27 czerwca 1991 r. w sprawie przekształcenia Przedsiębiorstwa Gospodarki Mieszkaniowej w Toruniu.

<sup>5</sup> Uchwała Nr 674/04 Rady Miasta Torunia z dnia 30 grudnia 2004 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Gospodarki Komunalnej.

<sup>6</sup> Zarządzenia Prezydenta Miasta Torunia w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Toruniu: nr 150/2010 z dnia 2 czerwca 2010 r. oraz nr 17 z dnia 18 stycznia 2012 r.

wydaną w trybie przepisów rozdziału 4 działu V ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>7</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 54)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. ZGM zatrudniał 13 pracowników posiadających uprawnienia do przeglądu budynków i instalacji, w tym: 11 osób z uprawnieniami budowlanymi, trzy osoby do dozoru instalacji elektrycznej oraz jedną osobę do dozoru instalacji gazowych.

(dowód: akta kontroli str. 55)

**1.5.** Zasób budynków komunalnych (mieszkalnych) oddanych do użytkowania przed 14 sierpnia 1961 r. (wg stanu na dzień 31 grudnia 2013 r.) wynosił 295 budynków, z tego 288 oddanych do użytkowania przed 1945 r., co stanowiło odpowiednio 87,8% i 85,7% liczby wszystkich budynków mieszkalnych (336) stanowiących zasób Gminy. Liczba lokali mieszkalnych w budynkach oddanych do użytkowania przed 14 sierpnia 1961 r. (1874), w tym w budynkach oddanych w użytkowanie przed 1945 r. (1849), stanowiła odpowiednio 60,8% i 60,0% liczby wszystkich lokali (3082) w budynkach mieszkalnych zasobu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 65)

Z ewidencji wyposażenia najstarszych budynków (w tym lokali) w podstawowe instalacje i urządzenia wynikało, że na dzień 31 grudnia 2013 r. spośród 1874 lokali mieszkalnych w budynkach oddanych do użytkowania przed 14 sierpnia 1961 r.:

- 1858 lokali wyposażonych było w bieżącą wodę, w tym 57 w ciepłą wodę;
- 1537 wyposażonych było w kanalizację;
- 1040 wyposażonych było w gaz sieciowy, a 132 w c.o.

Wszystkie lokale mieszkalne wyposażono w elektryczność.

(dowód: akta kontroli str. 66)

**1.6.** Z książki kontroli zewnętrznych wynikało, że w okresie objętym kontrolą Komisja Rewizyjna Rady Miasta Torunia przeprowadziła w ZGM cztery kontrole, a pracownicy Urząd Miasta Torunia – dwie. Żadna z przeprowadzonych kontroli nie dotyczyła wywiązywania się zarządcy budynków komunalnych z obowiązku przeprowadzania okresowych kontroli, o których mowa w art. 62 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>8</sup> (dalej: „Prawo budowlane”). W latach 2011-2013 Najwyższa Izba Kontroli nie kontrolowała ZGM.

(dowód: akta kontroli str.51-53)

Ocena cząstkowa

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

## **2. Utrzymanie i gospodarowanie najstarszymi budynkami komunalnymi**

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego Powiatu Grodzkiego w Toruniu (dalej: „PINB”) wydał jedno polecenie nakazujące opróżnienie

<sup>7</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

lokalu mieszkalnego ze względu na jego zły stan techniczny (zniszczony podczas pożaru)<sup>9</sup>.

Badania związane z utrzymaniem w należyłym stanie technicznym najstarszych budynków komunalnych przeprowadzono na próbie 10 budynków mieszkalnych<sup>10</sup> wybudowanych w latach 1750-1932<sup>11</sup>, w których występowały lokalne źródła ogrzewania (piece węglowe), w tym w trzech budynkach<sup>12</sup>, dla których PINB w latach 2011-2013 wydał decyzje lub postanowienia nakazujące naprawy istniejących elementów budynku.

(dowód: akta kontroli str. 143-518)

**2.1.** Dla wszystkich budynków objętych badaniem założono<sup>13</sup> książki obiektów budowlanych, o których mowa w art. 64 ust. 1 Prawa budowlanego, zgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego (dalej: „rozporządzenie w sprawie książki obiektu budowlanego”)<sup>14</sup>. Książki te m.in.:

- zawierały ponumerowane strony, które zabezpieczono w sposób chroniący przed ich usunięciem lub wymianą (na stronie tytułowej każdego tomu wpisano jego kolejny numer oraz datę założenia),
- zostały wykonane w sposób trwały, zapewniający przydatność do użytkowania w całym okresie użytkowania obiektu,
- zawierały wpisy obejmujące: podstawowe dane identyfikujące obiekt (poza danymi wykazanymi w sekcji ustalonych nieprawidłowości), dane ogólne o obiekcie, plan sytuacyjny obiektu, protokoły kontroli oraz badań okresowych, a także informacje o przeprowadzonych remontach i przebudowach obiektu.

(dowód: akta kontroli str.519-521)

**2.2.** Wszystkie badane budynki poddane były w latach 2011-2013 kontroli okresowej co najmniej raz w roku, wymaganej art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego. Natomiast obowiązek przeprowadzenia kontroli tych budynków co najmniej raz na pięć lat, o którym mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, przypadła w 2015 r. Kontrole przeprowadzały osoby posiadające uprawnienia lub kwalifikacje wymagane przepisami art. 62 ust. 4-6 Prawa budowlanego, w tym: (1) uprawnienia budowlane - kontrole sprawdzania stanu technicznego<sup>15</sup> obiektów, (2) kwalifikacje mistrza w rzemiośle kominarskim - kontrole instalacji wentylacyjnych i kominowych, (3) kwalifikacje wymagane przy wykonywaniu dozoru nad eksploatacją urządzeń, instalacji oraz sieci energetycznych i gazowych - kontrole instalacji gazowych.

Kontrole te obejmowały elementy budynku narażone na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania, instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska, instalacji gazowych oraz przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych), których uszkodzenia mogą powodować zagrożenie dla bezpieczeństwa osób, środowiska i konstrukcji budynku.

(dowód: akta kontroli, str. 522-523)

<sup>9</sup> Budynek przy ul. Legionów 152.

<sup>10</sup> Ul. Lipnowska 126, ul. Rypińska 72, ul. Armii Ludowej 62, ul. Klonowica 19/Bydgoska 60, ul. Rybaki 7, ul. Mickiewicza 118, ul. C. Skłodowskiej 17, ul. Rabska 13, ul. Grudziądzka 62 i ul. Batorego 67.

<sup>11</sup> Stanowiących 3,5% zasobu budynków oddanych do użytkowania przed 1945 r. (288).

<sup>12</sup> Ul. Mickiewicza 118, ul. C. Skłodowskiej 17 i ul. Batorego 67.

<sup>13</sup> Wszystkie książki założono 1 kwietnia 1999 r.

<sup>14</sup> Dz. U. Nr 120, poz. 1134.

<sup>15</sup> Elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu.

**2.3.** Protokoły z kontroli okresowych badanych budynków w większości spełniały wymogi określone w przepisach § 4 ust. 4 pkt 1-3 i 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych (dalej „rozporządzenie w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych”)<sup>16</sup>. Protokoły te zawierały m.in. informacje o stanie technicznym elementów budynków objętych kontrolą, rozmiar ich zużycia lub uszkodzenia oraz zakres remontów koniecznych do wykonania, a także dane na temat stanu realizacji prac remontowych zleconych do wykonania w protokołach z poprzednich kontroli okresowych.

(dowód: akta kontroli str. 522-528)

**2.4.** Dane zawarte w protokołach z kontroli okresowych budynków objętych badaniem stanowiły podstawę do sporządzenia zestawienia robót remontowych budynków na poszczególne lata badanego okresu. W zestawieniach dokonywano podziału na roboty konserwacyjne i naprawy bieżące<sup>17</sup>. W oparciu o ustalone potrzeby sporządzano plany remontów, określające zakres remontów do realizacji, zbilansowane do wielkości środków przyznanych przez właściciela zasobu na ich wykonanie. Plany remontów opracowano z uwzględnieniem pierwszeństwa dla robót mających na celu eliminację zagrożenia bezpieczeństwa użytkowników lokali i osób trzecich (§ 7 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych). Plany te zostały zatwierdzone przez Dyrektora ZGM.

Spośród 10 badanych budynków w czterech<sup>18</sup> nie wykonano zaplanowanych robót remontowych na łączną kwotę 805,0 tys. zł.

Z oględzin trzech budynków<sup>19</sup> wynikało, że w dwóch wykonano zakresy robót remontowych i konserwacyjnych ustalonych w wyniku okresowych przeglądów, natomiast w jednym przypadku<sup>20</sup> nie wykonano tych prac ze względu na przeznaczenie budynku do sprzedaży i wykwaterowanie lokatorów.

(dowód: akta kontroli str. 529-552, 611)

Dyrektor wyjaśniła, że planowanych remontów nie przeprowadzono ze względu na brak środków finansowych potrzebnych w tych przypadkach na kompleksowe naprawy np. dachów, elewacji, instalacji, itp., a ponadto przewiduje się w dwóch przypadkach zgłoszenie budynków objętych nadzorem konserwatorskim do projektu termomodernizacji i rewitalizacji na lata 2014-2020. W jednym przypadku nie podejmowano robót remontowych ze względu na przeznaczenie budynku do sprzedaży i podjęcie procesu wykwaterowania lokatorów, natomiast wykonano niezbędne prace zapewniające utrzymanie w niepogarszającym się stanie, gwarantującym bezpieczeństwo użytkowania tej nieruchomości.

(dowód: akta kontroli 526-528; 601-606; 611)

**2.5.** W latach 2011-2013 zasób najstarszych budynków komunalnych był kontrolowany przez PINB, Państwową Straż Pożarną i Inspekcję Sanitarną. W wyniku ośmiu spośród dziewięciu kontroli PINB wydano zalecenia, w tym dwie decyzje nakazujące naprawy istniejących elementów budynku (instalacji), które zostały przez ZGM wykonane. W trzech spośród siedmiu kontroli Inspekcji Sanitarnej stwierdzono nieprawidłowości, które zostały przez ZGM usunięte.

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 74, poz. 836 ze zm.

<sup>17</sup> Nie wystąpiły w badanym okresie naprawy główne.

<sup>18</sup> Przy ul. Klonowica 19/Bydgoskiej 60, Rybaki 7, Mickiewicza 118 i M. Skłodowskiej-Curie 17.

<sup>19</sup> Przy ul. Rybaki 7, Armii Ludowej 62 i Rabskiej 13.

<sup>20</sup> Budynek przy ul. Rybaki 7.



Kontrola przeprowadzona przez Państwową Straż Pożarną nie wykazała nieprawidłowości.

W zakresie 10 obiektów objętych kontrolą NIK :

- w trzech spośród 30 kontroli instalacji wentylacyjnych i kominowych stwierdzono niedrożności wentylacyjne lub konieczność przestawienia pieców węglowych.<sup>21</sup> W wyniku tych kontroli usunięto stwierdzone nieprawidłowości,
- w jednym przypadku wykonano przestawienie pieców, w drugim ujęto zakres tych prac w planie remontów na 2014 r.,
- w dwóch spośród 18 kontroli instalacji gazowych stwierdzono przeciek gazu w lokalu mieszkalnym lub w budynku, a w jednym przypadku – brak szafki głównego zaworu gazowego budynku. Wszystkie stwierdzone nieprawidłowości zostały usunięte.

(dowód: akta kontroli str. 524-525, 553-556)

**2.6.** W latach 2011-2013 nie wystąpiły przypadki zmiany sposobu użytkowania obiektów wchodzących w skład zasobu najstarszych budynków komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 591)

**2.7.** ZGM dla żadnego z 10 kontrolowanych budynków nie posiadał dokumentów budowy i dokumentacji powykonawczej, o której mowa w art. 60 Prawa budowlanego.

Z wyjaśnień Dyrektora ZGM wynikało, że wszystkie obiekty budowlane poddane kontroli były wybudowane w okresie przedwojennym. Część z budynków była budowana jeszcze w XIX wieku. W chwili przejęcia budynków przez Gminę dokumentacja tych budynków już nie istniała. Najprawdopodobniej dokumentacja ta zaginęła w czasie wojny. Tym samym ZGM jako administrator budynków nie ma obecnie możliwości odtworzenia pierwotnej dokumentacji związanej z ich budową.

(dowód: akta kontroli str. 519-521, 601-606)

**2.8.** W latach 2011-2013 do ZGM wpłynęły łącznie cztery skargi dotyczące niewłaściwego utrzymania i użytkowania zasobu najstarszych budynków komunalnych. Badanie sposobu załatwienia tych skarg wykazało, że zostały one rozpatrzone w terminach wymaganych art. 237 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>22</sup>, a podnoszone w nich sprawy – załatwione.

(dowód: akta kontroli str. 557-567)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Nieterminowo przeprowadzono 20 (25,6%) spośród 78 rocznych kontroli budynków, w tym:
  - dziewięć kontroli polegających na sprawdzeniu stanu technicznego obiektów<sup>23</sup> przeprowadzono ze zwłoką od trzech do sześciu miesięcy,
  - siedem kontroli przewodów kominowych przeprowadzono ze zwłoką trzech miesięcy,

<sup>21</sup> W protokołach z kontroli kominarskich tych obiektów odnotowano, że wymienione braki, uszkodzenia i zaniedbania nie podlegały obowiązkowemu usunięciu w określonym terminie, stosownie do art. 70 Prawa budowlanego.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

<sup>23</sup> Elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu.

- cztery kontrole instalacji gazowych przeprowadzono ze zwłoką od dwóch do trzech miesięcy (w przypadku pięciu spośród sześciu budynków z instalacją gazową).

Zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych, kontrole okresowe powinny być przeprowadzone w porze wiosennej.

W wyjaśnieniach Dyrektor ZGM stwierdziła m.in., że przesunięcia terminów sprawdzenia stanów technicznych budynków były spowodowane rezygnacją z pracy inspektora ds. technicznych, ale obecnie etat uzupełniono, co wpłynie na zdecydowaną poprawę terminowości wykonywanych przeglądów. Przyczyną opóźnienia sprawdzenia stanu technicznego przewodów kominowych była zmiana okresów jego przeprowadzania z okresu jesiennego w 2010 r. na okres wiosenny. Opóźnienie w wykonaniu przeglądów wewnętrznych instalacji gazowych spowodowane było również m.in. rezygnacją z pracy inspektora ds. technicznych i wynikającą z powyższego potrzebą reorganizacji pracy Biura administracji. Przesunięcie terminu kontroli wewnętrznych instalacji gazowych było zdarzeniem jednorazowym. Przed 2011 r. oraz od 2012 r. przedmiotowe przeglądy realizowane są w okresach wiosennych.

(dowód: akta kontroli str. 522-523, 601-605)

2. Spośród 10 badanych ksiązek obiektu budowlanego:

- w dziewięciu nie podano nr księgi wieczystej i nr ewidencyjnego gruntów, (wymóg załącznika do rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego – Tablica nr 2),
- w ośmiu dokonywano skreśleń bez umieszczenia daty i podpisu osoby dokonującej zmiany lub poprawiano tekst nie dokonując przekreślenia wyrazów pojedynczą linią, co było niezgodne z § 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 519-521)

Monika Mikulska – Dyrektor ZGM wyjaśniła, że nie wpisanie w książce obiektów numeru ksiąg wieczystych i numerów ewidencyjnych gruntów spowodowane było brakiem tej informacji w okresie ich zakładania. Wpisy te zostaną uzupełnione. Natomiast skreśleń i poprawek w książce bez podpisów i dat oraz poprawek bez skreśleń dokonywali inspektorzy odpowiedzialni za wpisy w książkach obiektów, a osoby nadzorujące nie zwróciły im na to uwagi. Obecnie pracownicy ci zostali pouczeni o tej nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 601-605, 612)

3. W protokole oględzin budynku przy ul. Rabiańskiej 13 nie wpisano zakresu robót remontowych, do czego zobowiązywał § 4 ust. 4 pkt 3 ww. rozporządzenia.

Z wyjaśnień Aleksandry Pszczółkowskiej - kierownika BOM I i Andrzeja Rynkowskiego - inspektora ds. technicznych BOM I wynikało m.in., że nie wykazano zakresu prac remontowych w protokole z przeglądu z 2013 r., ponieważ budynek przeznaczony był do sprzedaży, wobec czego Gmina nie była skłonna do inwestowania. ZGM starał się robić naprawy na bieżąco, tak aby nie było zagrożenia w jego eksploatacji i aby stan budynku nie uległ pogorszeniu np. wskutek zalewania. Ponadto z budynku wykwaterowani mieli zostać wszyscy lokatorzy, wobec czego nie było powodu w tym czasie go remontować.

Dyrektor wyjaśniła ponadto, że nie wykazany w protokole z przeglądu rocznego konieczny zakres remontu nie zagrażał zdrowiu, bezpieczeństwu ani życiu mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 538-544; 522-523; 601-605)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Dyrektor ZGM zlecał zarządzeniami<sup>24</sup> przeprowadzanie przeglądów m.in.: dachów, zabezpieczenia budynków przed skutkami mrozów i opadów atmosferycznych, urządzeń i instalacji do użytkowania w okresie zimowym. Fakt przeprowadzenia tych przeglądów nie został udokumentowany.

Z wyjaśnień Dyrektora wynikało, że nie sporządzano odrębnych protokołów dla każdego budynku, ponieważ nie stwierdzono uchybień w wyniku tych przeglądów, które wymagałyby sformułowania zaleceń. W razie drobnych nieprawidłowości były one na bieżąco usuwane.

(dowód: akta kontroli str. 522-523, 568, 581-586, 608-610)

NIK zwraca uwagę, że poprzez niesporządzanie protokołów z przeprowadzonych przeglądów ZGM nie posiada dowodów świadczących o ich faktycznym przeprowadzeniu i braku ewentualnych uchybień w zakresie należytego przygotowania budynków do sezonów jesienno-zimowych.

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu  
faktycznego

**3.1.** W wyniku dokonania oceny stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy, ZGM w latach 2011-2013 zakwalifikował do naprawy bieżącej odpowiednio: 168, 166 i 154 budynków stanowiących 56,9%, 56,3% i 52,2% zasobu, do opróżnienia i wyburzenia odpowiednio: sześć, dziewięć i sześć budynków (2,0%, 3,0% i 2,0% całego zasobu) oraz do opróżnienia i sprzedaży oraz innego wykorzystania odpowiednio: 19, 17 i 25 budynków (6,4%, 5,8% i 8,5% zasobu).

(dowód: akta kontroli str. 522-528, 570)

**3.2.** W „Wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasta Toruń na lata 2010-2014”<sup>25</sup> zaplanowano w latach 2011-2013 nakłady na remonty<sup>26</sup> w wysokości odpowiednio: 3.700 tys. zł, 3.900 tys. zł i 4.500 tys. zł, natomiast ZGM zaplanował w tych latach na remonty najstarszych budynków<sup>27</sup> odpowiednio: 1.630,5 tys. zł, 1.912,0 tys. zł i 2.169,0 tys. zł.

W badanym okresie ustalone przez ZGM potrzeby w tym zakresie wynosiły odpowiednio: w 2011 r. – 4.184,9 tys. zł, w 2012 r. – 5.247,0 tys. zł i w 2013 r.

<sup>24</sup> Nr 22/2011 z 13 października 2011 r., Nr 42/2012 z 24 października 2012 r. i Nr 39/2013 z 28 października 2013 r. w sprawie przygotowania Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej do sezonu jesienno-zimowego.

<sup>25</sup> Obwieszczenie Nr 13/14 Rady Miasta Torunia z dnia 20 marca 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasta Toruń na lata 2010-2014 (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2014 r., poz. 938), dalej: „program gospodarowania mieszkaniowym zasobem na lata 2010-2014”.

<sup>26</sup> Budynków gminnych i lokali, których Miasto jest właścicielem w budynkach wspólnot mieszkaniowych oraz w częściach wspólnych w budynkach, w których Miasto posiada udziały.

<sup>27</sup> 100% własności Miasta.

– 5.254,0 tys. zł. Przyjęte w planie nakłady na remonty stanowiły więc w latach 2011 -2013 odpowiednio: 38,9%, 36,4% i 41,3% w stosunku do potrzeb.

Z wykonania planu remontów wynikało, że w latach 2011-2013 r. wydatkowano odpowiednio: 1.379,1 tys. zł, 795,5 tys. zł i 1.059,1 tys. zł. Osiągnięto zatem wykonanie finansowe w stosunku do planu remontów na poziomie: 84,5% w 2011 r.; 41,6% w 2012 r. i 48,8% w 2013 r.

Monika Mikulska, Dyrektor ZGM wyjaśniła, że brak realizacji planowanego na lata 2011-2013 zakresu finansowego remontów wynikał z nieuzyskania założonych wpływów z tytułu najmu lokali w stosunku do prognoz przyjętych przy tworzeniu planu. Ponadto plan remontów jest opracowywany w miesiącu grudniu roku poprzedzającego, natomiast plan finansowy ZGM, w którym określa się wysokość środków przeznaczonych na remonty, zatwierdzany jest przez Prezydenta Miasta Torunia w marcu danego roku. W związku z tym, że plany zatwierdzane przez Prezydenta zawierają niższe kwoty od planu remontów przyjętych wcześniej przez ZGM, wykonanie tychże planów remontów jest znacznie niższe od zakładanego.

(dowód: akta kontroli str. 79-91, 571-580, 601-606, 612)

**3.3.** Ogólna liczba najstarszych budynków komunalnych oraz lokali niedostosowanych do obowiązujących norm określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie<sup>28</sup> wynosiła wg stanu na dzień 1 stycznia 2011 r. odpowiednio 302 budynki i 1884 lokale.

Z wyjaśnień Dyrektora ZGM wynikało, że przedmiotowe budynki w zdecydowanej większości objęte są ochroną przez Miejskiego Konserwatora Zabytków w Toruniu (dalej: „MKZ”), stąd ewentualna próba dostosowania wszystkich elementów do obowiązujących przepisów wiązałaby się z odmową MKZ, ze względu na ich zabytkowy charakter. Dostosowanie wszystkich elementów obiektu do obowiązujących przepisów związane jest w większości z jego kompleksową przebudową, której koszt przewyższyłby wybudowanie nowego obiektu.

(dowód: akta kontroli str. 587-590)

Wszystkie najstarsze budynki<sup>29</sup> wyposażone zostały w instalację elektryczną, natomiast posiadały zróżnicowane wyposażenie pod względem pozostałych urządzeń technicznych.

Według stanu na 31 grudnia 2013 r. na 295 budynków 287 wyposażonych było w bieżącą wodę (97,3%), 229 w kanalizację (77,6%), 154 w gaz sieciowy (52,2%), 19 w c.o. (6,4%) i 5 w c.w. (1,7%). W okresie od 2011 r. do 2013 r. zmalała liczba budynków wyposażonych w elektryczność, bieżącą wodę, kanalizację i gaz sieciowy, w szczególności w związku z przekazaniem części budynków Miejskiemu Zarządowi Dróg w Toruniu oraz sprzedażą budynków.

. (dowód: akta kontroli str. 66, 603)

**3.4.** Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem na lata 2010-2014 zakładał poprawę stanu technicznego mieszkaniowego zasobu Gminy poprzez przeprowadzanie remontów i modernizacji, rozbiórkę budynków zagrożonych katastrofą budowlaną, będących w złym stanie technicznym lub których remont jest nieopłacalny, budowę lokali socjalnych oraz lokali mieszkalnych. Efektem tego miało być zmniejszenie kosztów eksploatacyjnych i kosztów usuwania awarii oraz zahamowanie procesów degradacji budynków i lokali.

<sup>28</sup> Dz. U. nr 75, poz. 690 ze zm.

<sup>29</sup> 300 w 2011 r., 298 w 2012 r. i 295 w 2013 r.

W związku z realizacją przez ZGM w latach 2011-2013 zadań wynikających z planów remontów zasobu w części obejmującej zasób najstarszych budynków komunalnych uzyskano m.in. następujące efekty rzeczowe:

- wymieniono wewnętrzne instalacje elektryczne w pięciu budynkach i 16 lokalach,
- wymieniono wewnętrzne instalacje gazowe w jednym budynku i 13 lokalach,
- zamontowano wkłady kominowe w dwóch budynkach,
- wykonano przyłącza kanalizacyjne w czterech budynkach i wymieniono piony kanalizacyjne w dwóch budynkach,
- wykonano przyłącza wodociągowe w dwóch budynkach,
- wykonano pomieszczenia wc w jednym budynku,
- docieplono ściany zewnętrzne w dwóch budynkach,
- wykonano stropodachy w pięciu budynkach,
- wymieniono stolarkę okienną i drzwiową za łączną kwotę 334,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 79-91, 587-590; 603)

**3.5.** W badanym okresie wyłączono z użytkowania osiem nieruchomości (decyzje Prezydenta Miasta Torunia), w tym w jednym przypadku decyzję podjęto na podstawie złego stanu technicznego nieruchomości, natomiast dla siedmiu nieruchomości podstawą wniosku o wyłączenie z użytkowania były prognozowane wysokie koszty remontu wynikające m.in. z wpisania ich do Gminnej Ewidencji Zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 601-605)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania ZGM w badanym obszarze.

## **4. Koszty eksploatacji i utrzymania budynków komunalnych**

Opis stanu faktycznego

**4.1.** W latach 2011-2013 koszty utrzymania i eksploatacji najstarszych budynków zasobu Gminy zarządzanych przez ZGM wynosiły ogółem 19.434 tys. zł, z tego: w 2011 r. - 6.400 tys. zł, w 2012 r. - 6.816 tys. zł oraz w 2013 r. - 6.219 tys. zł. W ewidencji księgowej nie wyodrębniono kosztów budynków oddanych do użytkowania przed dniem 14 sierpnia 1961 r. Wyliczone koszty dotyczyły metra kwadratowego powierzchni użytkowej całego zasobu. Koszty zarządu w 2013 r. wynosiły 18,47 zł na metr kwadratowy powierzchni użytkowej budynków i były wyższe o 0,7% od kosztów poniesionych w 2011 roku (18,24 zł).

(dowód: akta kontroli str. 78)

**4.2.** ZGM na bieżąco monitorował kształtowanie się kosztów utrzymania i eksploatacji budynków należących do zasobu komunalnego Gminy. Ewidencja kosztów eksploatacji oraz uzyskiwanych przychodów prowadzona była dla całego zarządzanego zasobu, w podziale na poszczególne budynki. W ewidencji tej nie wyodrębniono zasobu najstarszych budynków, gdyż nie było takiego obowiązku wynikającego z obowiązujących przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 78)

**4.3.** Program gospodarowania mieszkaniowym zasobem na lata 2010-2014 określał m.in. plan rzeczowo-finansowy remontów i modernizacji budynków mieszkalnych stanowiących własność Gminy, zarządzanych przez ZGM. Na podstawie planu wieloletniego opracowywano plany roczne. Zarówno w planie wieloletnim, jak

i w planach rocznych nie wyodrębniono kosztów usług remontowych dotyczących budynków najstarszych. W rocznych planach remontów określano budynki, w których wykonywane mają być remonty, ich zakres oraz kategorię i wartość robót. W toku niniejszej kontroli stwierdzono, że w czterech spośród 10 budynków objętych badaniem nie wykonano planowanych prac remontowych na łączną kwotę 805 tys. zł, co opisano w pkt 2.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. W ramach wydatków inwestycyjnych wykonano m.in. kanalizacje sanitarne w pięciu budynkach.

(dowód: akta kontroli str. 79-115, 611)

**4.4.** W latach 2011-2013 przychody z tytułu gospodarowania zasobem najstarszych budynków komunalnych nie pokrywały kosztów ich utrzymania. Przychody te w łącznej kwocie 17.401 tys. zł. były niższe o 2.049 tys. zł (o 10,5%) od poniesionych kosztów (19.434 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 78)

**4.5.** W badanym okresie dodatki mieszkaniowe wypłacone najemcom lokali w najstarszych budynkach komunalnych miały tendencję malejącą. W 2013 r. dodatki te otrzymało 1.004 najemców lokali w łącznej kwocie 2.623,4 tys. zł, co w porównaniu z 2011 r. stanowiło spadek: o 7,5% liczby osób otrzymujących dodatek (81 osób) oraz kwoty dodatków o 5,9% (164,5 tys.).

(dowód: akta kontroli str.74)

Zaległości najemców lokali w zasobie najstarszych budynków komunalnych z tytułu opłat czynszowych na koniec 2013 r. wynosiły 14.057,5 tys. zł i były wyższe od stanu na koniec 2011 r. o 26,1% (o 2.911,7 tys. zł). ZGM podejmował działania organizacyjne i windykacyjne w celu odzyskania nieuregulowanych opłat czynszowych. Między innymi dokonano zamiany mieszkań za spłatę zadłużenia (14 najemców) bądź za remont (60 najemców), co skutkowało oszczędnością kosztów remontów w łącznej kwocie 1.028,6 tys. zł. Wpływy z działań windykacyjnych wobec dłużników w latach 2011-2013 wyniosły łącznie 6.507,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 75-77)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ZGM w badanym obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

**5.1.** Na usługi remontowe ZGM zaplanował: w 2011 r. – 6.070 tys. zł, w 2012 r. – 5.480 tys. zł, a w 2013 r. – 5.300 tys. zł. Plany te wykonano odpowiednio w 96,7%, 88,5% i 108,2%.

(dowód: akta kontroli str. 94, 97, 102)

**5.2.** Dyrektor ZGM określił kategorie zadań remontowych ze względu na ważność i pilność wykonania<sup>30</sup>. Do pierwszej kategorii zaliczono zadania remontowe, które mają wpływ na bezpieczeństwo użytkowników obiektu budowlanego, do drugiej

<sup>30</sup> Zarządzenie Nr 12/05 Dyrektora Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Toruniu z dnia 3 czerwca 2005 r. w sprawie gospodarki remontowej budynków administrowanych przez ZGM.

zadania związane z zagrożeniem mienia, a do trzeciej zadania związane z estetyką obiektu. W rocznych planach rzeczowych ustalano zadania według ww. kategorii. Sporządzanie rocznych planów poprzedzane było analizą potrzeb rzeczowo-finansowych remontów i modernizacji, sporządzanych przez poszczególne BOM-y, wynikających z przeprowadzonych przeglądów. W oparciu o powyższe zapotrzebowania i środki finansowe zagwarantowane przez Gminę sporządzano plan remontów na poszczególne lata. W planie finansowym remontów na 2011 r. (2.200 tys. zł) ujęto 32,0% zgłoszonych potrzeb. Plan na 2012 rok (2.500 tys. zł) objął 33,5% zgłoszonych potrzeb, a plan remontów na 2013 rok (2.700 tys. zł) przewidywał wykonanie 46,5% zgłoszonych potrzeb.

(dowód: akta kontroli str. 103-142)

ZGM w okresie objętym kontrolą nie podejmował działań w celu pozyskania dodatkowych środków (poza przychodami z zasobu i budżetu Gminy) na finansowanie inwestycji służących poprawie stanu technicznego i standardu wyposażenia budynków, stanowiących najstarszy zasób, których w 100% właścicielem była Gmina.

Z wyjaśnień złożonych przez Dyrektora ZGM wynikało m.in., że ZGM podejmował działania w celu uzyskania dodatkowych środków na finansowanie inwestycji służących poprawie stanu technicznego budynków komunalnych, ale tylko tych, w których ZGM jest współwłaścicielem.

(dowód: akta kontroli str. 67-68)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ZGM w badanym obszarze.

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>31</sup>, wnosi o:

1. Zapewnienie sporządzania protokołów z kontroli okresowych budynków komunalnych zawierających wszystkie elementy wymagane § 4 ust. 4 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych.
2. Uzupełnienie wpisów w księzkach obiektów budowlanych zgodnie z wymogami załącznika do rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

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

<sup>31</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

Bydgoszcz, dnia           września 2014 r.

Kontroler  
Christian Makowski  
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor  
Barbara Antkiewicz

.....  
*Podpis*

.....  
*Podpis*