

Andrzej Borowicz\*

ORGANIZACJA PROCESU REMONTOWO-BUDOWLANEGO  
W SPÓŁDZIELCZOŚCI MIESZKANIOWEJ ORAZ BUDOWNICTWIE KOMUNALNYM  
(analiza porównawcza)

1. Wstęp

Na skutek wcześniej podjętych decyzji dotyczących struktury inwestorskiej wielorodzinnego budownictwa mieszkaniowego w miastach, głównym zarządcą tej grupy obiektów budowlanych jest w chwili obecnej spółdzielczość mieszkaniowa (spółdzielcze zasoby mieszkaniowe) oraz terenowe organy władzy państwowej (tzw. zasoby rad narodowych lub komunalne zasoby mieszkaniowe). Do głównych zadań podmiotów odpowiedzialnych za eksploatację obiektów budowlanych należy obowiązek utrzymania tych obiektów w należytych stanie technicznym. Jednym z istotnych warunków wywiązania się z tego zadania jest natomiast poprawna organizacja procesu remontowo-budowlanego.

Celem niniejszego artykułu jest dokonanie analizy porównawczej organizacji procesu remontowo-budowlanego w pionie spółdzielczości mieszkaniowej oraz w pionie budownictwa komunalnego. Analiza taka powinna umożliwić sformułowanie uogólnień na temat zalet i wad przyjętych w obu pionach rozwiązań organizacyjnych, oraz stanowić podstawę dla ewentualnych propozycji zmian.

Prowadząc analizę porównawczą należy pamiętać o głównych ce-

---

\*Dr, adiunkt w Zakładzie Ekonomiki Budownictwa i Inwestycji Instytutu Ekonomiki Produkcji UL.

chach odróżniających zasoby spółdzielcze od komunalnych. Są to w pierwszym rzędzie następujące cechy:

a) wiek zasobów - znacznie niższy w przypadku budynków spółdzielczych niż komunalnych;

b) charakter zabudowy - większość zasobów spółdzielczych to budynki zlokalizowane w zabudowie osiedlowej, natomiast zasoby komunalne to w pierwszym rzędzie zabudowa obrzeżna;

c) technologia wykonawstwa - tradycyjna w przypadku większości obiektów komunalnych oraz uprzemysłowiona, a zwłaszcza wielkopły-towa, w przypadku obiektów spółdzielczych.

W sposób pośredni, aczkolwiek bardzo wyraźny, oddziałuje również na omawiane zagadnienia zróżnicowanie sytuacji finansowej spółdzielczości mieszkaniowej i budownictwa komunalnego.

Obok czynników, które uzasadniać mogą pewne zróżnicowanie organizacyjne działalności remontowej w zasobach komunalnych i spółdzielczych, istnieją również bardzo istotne podobieństwa wynikające z faktu, że w obu przypadkach mamy do czynienia z budownictwem remontowym, które charakteryzuje się zespołem wspólnych cech immanentnych.

Niniejsza publikacja poświęcona jest w zasadzie analizie założeń organizacyjnych procesów remontowo-budowlanych. Na niektóre problemy funkcjonowania omawianych rozwiązań organizacyjnych w praktycznym działaniu zwraca się uwagę jedynie w nielicznych przypadkach. Powoływane spostrzeżenia na temat funkcjonowania organizacji procesów remontowo-budowlanych poczynione zostały w trakcie prowadzonego przez autora na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym UE seminarium magisterskiego na temat "Ekonomika i organizacja budownictwa remontowego".

## 2. Organizacja procesu inwestycyjnego punktem wyjścia do analizy organizacji procesu remontowego

Procesy inwestycyjno-budowlane i remontowo-budowlane cechują zarówno określone podobieństwa jak i różnice. Podobieństwa zachodzące pomiędzy tymi procesami są tak duże, że ich morfologię analizować można według analogicznych układów - to znaczy w podziale na fazy procesu oraz jego uczestników (podmioty).



Znacznie bogatszym dorobkiem teoretycznym i praktycznym dysponujemy w zakresie morfologii procesu inwestycyjnego. Stąd też morfologię procesu inwestycyjnego traktować możemy jako punkt wyjścia do podejmowanych w niniejszej publikacji rozważań o organizacji procesów remontowych. Takie metodologiczne ujęcie uzasadnia potrzebę syntetycznego omówienia założeń organizacji procesu inwestycyjnego.

W ramach procesu inwestycyjnego wyodrębnić można sześć faz: fazę analizy i oceny potrzeb, programowania, planowania, projektowania, wykonawstwa oraz rozruchu i dochodzenia do pełnej zdolności wytwórczej<sup>1</sup>.

W fazie analizy i oceny potrzeb konfrontowany jest stan i stopień wykorzystania już posiadanego przez daną jednostkę majątku trwałego z jej przewidywanymi zadaniami i na tej podstawie podejmowana jest decyzja o celowości lub braku konieczności inwestowania. Programowanie jest działalnością, której celem jest udzielenie odpowiedzi na pytania: co jest przedmiotem inwestowania, jakie jest uzasadnienie celowości inwestycji, jaka ma być wielkość inwestycji, gdzie inwestycja ma być zlokalizowana, jaki jest przewidywany koszt i efektywność inwestycji.

Wśród planów inwestycyjnych szczególne znaczenie mają (z uwagi na długie, wieloletnie cykle realizacji inwestycji) plany wieloletnie, a zwłaszcza pięcioletnie. Zasadniczą ich cechą była jak dotąd dyrektywność. W planach tych następował podział limitów inwestycyjnych między resorty i województwa. Dla potrzeb planowania inwestycyjnego sformułowano bardzo szeroko w praktyce stosowane pojęcia: przedsięwzięcie inwestycyjne i zadanie inwestycyjne.

W fazie projektowania sporządza się część projektową dokumentacji inwestycyjnej. Konkretyzuje ona (zgodnie z metodą kolejnych iteracji) ogólne założenia inwestycji określone w fazie programowania. Rozróżnia się jednostadiową (uproszczoną) lub dwustadiową procedurę sporządzania dokumentacji projektowej. Procedura

<sup>1</sup> Słuszny postulat J. Goryńskiego o potrzebie łączenia trzech pierwszych faz procesu inwestycyjnego w jedną fazę wstępną pomijamy, jako że nie interesuje nas precyzyjna analiza następstwa faz w czasie, lecz jedynie zakres działań przewidzianych do wykonania w każdej z nich. Por. J. G o r y ń s k i, *Ekonomia budownictwa i polityka budowlana*, Warszawa 1981, s. 49.

dwustadiowa obejmuje tak zwane założenia techniczno-ekonomiczne i projekt techniczny. Procedurę dwustadiową stosuje się dla inwestycji dużych i skomplikowanych. W fazie wykonawstwa ma miejsce realizacja inwestycji systemem zleceńowym lub gospodarczym.

W procesie inwestycyjnym bierze udział znaczna liczba uczestników (podmiotów). Z racji ich znaczenia dzielimy ich na bezpośrednich i pośrednich. Do pierwszych zalicza się: inwestora, biuro projektowe, wykonawcę robót budowlano-montażowych oraz dostawcę maszyn i urządzeń. Pośrednimi uczestnikami są m. in.: banki, placówki naukowo-badawcze oraz jednostki opiniujące, uzgadniające i zatwierdzające dokumentację inwestycyjno-projektową.

Głównym powodem odmienności rozwiązań w organizacji procesu remontowego w stosunku do organizacji procesu inwestycyjnego jest wyraźna specyfika budownictwa remontowego, wyrażająca się zespołem immanentnych cech, którymi charakteryzuje się ten rodzaj robót budowlanych.

### 3. Specyfika budownictwa remontowego jako przesłanka organizacji procesów remontowo-budowlanych

Do głównych cech budownictwa remontowego zalicza się:

a) duże zróżnicowanie przedmiotu działania, który obejmuje: remonty kapitalne, średnie i bieżące oraz drobne naprawy, konserwacje i modernizacje. Każdy z wymienionych typów robót wymaga zastosowania odmiennych technologii, zróżnicowanych form organizacji budów, odmiennych metod pracy robotników i nadzoru technicznego itp.;

b) konieczność adekwatności technologii oraz rozwiązań materiałowo-konstrukcyjnych do rozwiązań zastosowanych w remontowanym lub modernizowanym obiekcie. Niejednokrotnie są to technologie i rozwiązania obecnie w budownictwie nowym nie stosowane;

c) duże rozproszenie terytorialne placów budów. Jest to cecha szczególnie widoczna w przypadku konfrontacji ze współczesnym wielorodzinnym budownictwem mieszkaniowym, które realizowane jest głównie w zwartej zabudowie osiedlowej;

d) niewielkie rozmiary pojedynczego zadania remontowego w porównaniu z zadaniami inwestycyjno-budowlanymi;



e) dużą pracochłonność robót remontowo-budowlanych oraz ograniczone możliwości substytuowania pracy żywej pracą uprzedmiotowioną;

f) bezpośredni kontakt brygad roboczych z użytkownikami remontowanych obiektów.

Wymienione główne cechy budownictwa remontowego niosą wiele konsekwencji technicznych, ekonomicznych i organizacyjnych dla produkcji budowlano-remontowej. Dla problematyki podjętej w niniejszej publikacji znaczenie szczególne mają konsekwencje organizacyjne. Immanentne cechy budownictwa remontowego powodują, że poprawna organizacja procesów remontowo-budowlanych nabiera szczególnego znaczenia i jest niezbędnym warunkiem sprawnego ich przebiegu i wysokiej efektywności. Tylko dobre rozwiązania organizacyjne zestrojone z silnymi pozytywnymi bodźcami ekonomicznymi mogą zagwarantować wysoką dyscyplinę pracy i efektywność gospodarowania na małych, rozproszonych placach budów remontowych. Szczególnej staranności wymaga przy tym zorganizowanie fazy przygotowania produkcji oraz ewidencjonowania i kontroli zużycia czynników produkcji.

Zadania remontowo-budowlane, jak wynika z przeglądu cech budownictwa remontowego, charakteryzują się dużą indywidualnością. Zatem z punktu widzenia organizacji robót każde zadanie rozpatrywane być musi indywidualnie, w nawiązaniu do konkretnych warunków realizacji prac. W tej sytuacji tracą znaczenie wszelkie opracowania typowe i wzorcowe. Zastosowanie mieć mogą co najwyżej ramowe wytyczne organizacyjne robót remontowo-budowlanych. Specyfika organizacyjna (jak również techniczna i ekonomiczna) budownictwa remontowego w ostatnim czasie szczególnie się wyodrębniła. Wynika to stąd, iż budownictwo inwestycyjne uległo w ostatnich latach bardzo szybkim przemianom w kierunku uprzemysłowienia, prefabrykacji, standaryzacji i unifikacji. Budownictwo remontowe natomiast jeszcze niedawno nie różniło się tak dalece od realizowanego również metodami tradycyjnymi budownictwa inwestycyjnego.

Jak już ustalono, strukturę organizacyjną procesu remontowo-budowlanego wyprowadzić można per analogiam od struktury organizacyjnej procesu inwestycyjnego. Wymaga to jednak przetransponowania pojęć występujących w procesach inwestycyjnych i dostosowania ich do specyfiki budownictwa remontowego. Poniżej przed-

stawiamy próbę takiej transpozycji. W ten sposób stworzone zostaną, dla potrzeb niniejszej publikacji, podstawy struktury organizacyjnej cyklu remontowego, które umożliwią komunikatywne zaprezentowanie, przeanalizowanie i ocenę rozwiązań stosowanych w praktyce w remontowym budownictwie komunalnym i spółdzielczym. Wprowadzamy zatem dla potrzeb niniejszej publikacji następujące pojęcia:

**C y k l r e m o n t o w y** - jest to okres od momentu podjęcia decyzji o konieczności remontu do chwili przekazania wyremontowanego obiektu użytkownikowi.

**P r o c e s r e m o n t o w y** - to ogół czynności i działań wykonanych w czasie trwania cyklu remontowego, a mających na celu realizację zadania remontowego<sup>2</sup>.

**Z a d a n i e r e m o n t o w e** - obejmuje wszelkie roboty budowlane zaliczane do budownictwa nieinwestycyjnego, wykonywane w danej budowl. Pod pojęciem budownictwa nieinwestycyjnego rozumiemy wszelkie roboty budowlane prowadzone na budowlach już istniejących, w odróżnieniu od budownictwa inwestycyjnego polegającego na realizacji nowych obiektów budowlanych<sup>3</sup>.

**P r z e d s i ę w z i ę c i e r e m o n t o w e** - jest pojęciem szerszym od zadania remontowego. Obejmuje ono roboty remontowo-budowlane wykonywane w zwartym zespole zabudowy (kwartał lub osiedle) w danym czasie. Przedsięwzięcie remontowe może obejmować kilka zadań remontowych.

W analizowanych aktach prawnych na określenie zadania i przedsięwzięcia remontowego stosowano jednak bardziej zróżnicowaną i zmieniającą się w czasie terminologię. Zjawisko stosowania w słownictwie urzędowym różnych terminów na oznaczenie analogicznych lub bliskoznacznych pojęć ocenić trzeba negatywnie. Utrudnia ono bowiem porównywalność informacji liczbowych między pionami (w tym przypadku między pionem budownictwa komunalnego i pionem spółdzielczości mieszkaniowej), a u mniej doświadczonych

<sup>2</sup> Obok wyżej sformułowanego pojęcia procesu remontowego w ujęciu "jednostkowym" istnieje w literaturze pojęcie procesu remontowego interpretowanego agregatowo w znaczeniu ogółu działań remontowych w ramach procesu społecznej reprodukcji majątku trwałego.

<sup>3</sup> Por. G o r y ń s k i, op. cit., s. 40-42.



czytelników publikacji fachowych i naukowych rodzić może zbędny zamęt pojęciowy.

W pionie budownictwa komunalnego w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych obowiązywały następujące pojęcia:

- remont bieżący,
- remont kapitalny kompleksowy,
- remont kapitalny częściowy,
- drobne naprawy<sup>4</sup>.

Za remonty bieżące uważano stałe lub okresowe konserwacje i naprawy konieczne do utrzymania budynku oraz jego otoczenia w należytym stanie. Koszt tych robót w ciągu jednego roku nie mógł przekraczać 2% wartości budynku w stanie nowym.

Za remonty kapitalne uważano naprawy, których wykonanie przywracało całemu budynkowi bądź jego części lub elementowi konstrukcyjnemu pierwotną lub prawie pierwotną wartość techniczną i użytkową. Koszt remontu kapitalnego łącznie z modernizacją nie mógł przekraczać 70% wartości budynku w stanie nowym.

Remonty kapitalne kompleksowe były to remonty obejmujące swoim zakresem wszystkie zużyte lub zniszczone elementy budynku. Remonty kapitalne częściowe były to remonty obejmujące naprawę części budynku.

Oprócz wymienionych rodzajów remontów wyróżniono też tak zwane drobne naprawy. Ich imienna lista zawarta była w odrębnym rozporządzeniu<sup>5</sup>.

Stosowana typologia uzasadniona była zróżnicowaniem w źródłach finansowania poszczególnych rodzajów remontów. Zróżnicowanie źródeł finansowania remontów miało wpłynąć różnicująco - jak się okazało w praktyce - na skłonność zarządców zasobów mieszkaniowych do podejmowania poszczególnych rodzajów remontów.

Na przełomie pierwszej i drugiej połowy lat siedemdziesiątych obowiązująca terminologia uległa zmianie. W miejsce podziału na

<sup>4</sup> Zarządzenie nr 36 MGK z dnia 16 X 1969 r. w sprawie wprowadzenia w życie instrukcji o naprawach budynków (Dz. Urz. MGK z 1970 r. nr 1, poz. 1).

<sup>5</sup> Rozporządzenie MGK z dnia 5 VIII 1965 r. w sprawie określenia kosztów eksploatacji i bieżących remontów oraz drobnych napraw obciążających najemcę, zasad odnawiania lokali i wykonywania przez najemcę koniecznych napraw (DzU 35, poz. 227).

remonty bieżące, kapitalne i drobne naprawy wprowadzony został podział na naprawy profilaktyczno-konserwacyjne oraz naprawy gruntowne<sup>6</sup>. Naprawy konserwacyjne polegały na okresowym wykonywaniu robót niezbędnych dla utrzymania budynku oraz jego otoczenia w należyтым stanie technicznym. Naprawami gruntownymi nazwano roboty podejmowane wówczas, gdy stan techniczny budynku tego wymagał, a zużycie poszczególnych elementów stwarzało konieczność ich wymiany dla przywrócenia budynkowi pierwotnej lub zbliżonej do pierwotnej wartości użytkowej.

Terminologia ta została utrzymana w obowiązującej obecnie instrukcji z 2 II 1979 r.<sup>7</sup>

W spółdzielczości mieszkaniowej obowiązująca w chwili obecnej uchwała Zarządu CZSBM dzieli ogół prac konserwacyjno-remontowych na obciążające spółdzielnię oraz obciążające użytkownika<sup>8</sup>. Naprawy należące do obowiązków spółdzielni dzielą się na:

- konserwację i naprawy bieżące,
- naprawy główne,
- modernizacje.

Konserwacje i naprawy bieżące mają charakter działalności zapobiegawczej i polegają na okresowym wykonaniu robót niezbędnych dla utrzymania obiektu i jego otoczenia w należyтым stanie technicznym. Za naprawę główną uważa się naprawę polegającą na wymianie zużytych elementów obiektu dla przywrócenia pierwotnej lub zbliżonej do pierwotnej wartości użytkowej. Przez modernizację rozumie się w szczególności wyposażanie obiektów w brakujące urządzenia i instalacje, przebudowę lokali w celu poprawy układu funkcjonalnego mieszkań oraz poprawę stanu zagospodarowania terenów osiedlowych.

<sup>6</sup> Zarządzenie nr 48 MGT10Ś z 19 VIII 1974 r. w sprawie wprowadzenia w życie instrukcji o naprawach budynków mieszkalnych (Dz. Urz. MGT10Ś nr 4, poz. 16).

<sup>7</sup> Instrukcja ta stanowi załącznik do zarządzenia nr 4 MACT10Ś z 2 II 1979 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji o naprawach i modernizacji budynków oraz wykonywaniu usług remontowo-budowlanych i instalacyjnych na rzecz ludności (Dz. Urz. MACT10Ś nr 1, poz. 2).

<sup>8</sup> Uchwała nr 104 Zarządu CZSBM z dnia 21 X 1978 r. w sprawie nadzoru technicznego, konserwacji, napraw i modernizacji obiektów budowlanych zarządzanych przez spółdzielnie budownictwa mieszkaniowego (Informacje i Komunikaty CZSBM z 1979 r., nr 1, poz. 1).



Po wyjaśnieniu pojęć podstawowych przedstawiamy propozycję podziału procesu remontowego na fazy. Proces remontowy podzielić można na cztery fazy:

I. **A n a l i z a i o c e n a p o t r z e b.** W fazie tej, na podstawie zobiektywizowanych metod oceny stanu technicznego obiektów budowlanych, dokonuje się określenia wielkości i struktury potrzeb remontowych danego zasobu budowli w danym momencie<sup>9</sup>. Zachodzi tu istotna różnica w stosunku do fazy analizy i oceny potrzeb w procesie inwestycyjnym, gdzie przesłankami decyzji o konieczności inwestowania są: stan i stopień wykorzystania już posiadanego majątku trwałego oraz przyszłe zadania produkcyjne lub usługowe. Określenie potrzeb inwestycyjnych jest więc - jak widać - mniej jednoznaczne, gdyż opiera się na mniej zobiektywizowanych kryteriach niż w przypadku potrzeb remontowych. Konsekwencją praktyczną tej uwagi powinien być imperatyw bezwzględnej i terminowej realizacji stwierdzonych potrzeb remontowych jako warunku racjonalnej gospodarki majątkiem trwałym. Imperatyw ten jest, jak dotąd, daleki od spełnienia. Potrzeby inwestycyjne natomiast, jako wyrażone w oparciu o mniej zobiektywizowane kryteria - powinny być poddawane starannej weryfikacji. Ta uwaga znajduje swoje potwierdzenie w praktyce inwestycyjnej lat siedemdziesiątych.

II. **P l a n o w a n i e** jest fazą, w której dokonuje się w oparciu o aktualne możliwości finansowe i wykonawcze danej jednostki (przedsiębiorstwa gospodarki mieszkaniowej lub spółdzielni mieszkaniowej) zestawienia zadań remontowych przewidzianych do realizacji w danym okresie czasu - zwykle w danym roku. W wyniku tej fazy część stwierdzonych w fazie poprzedniej potrzeb remontowych nabiera charakteru efektywnego popytu remontowego.

III. **P r o g r a m o w a n i e i p r o j e k t o w a n i e.** Przedmiotem tej fazy jest sporządzenie, metodą dwustadiową dla

<sup>9</sup> W literaturze znaleźć można bardzo precyzyjne metody oceny stanu technicznego budowli, których zastosowanie pozwala uzyskać efekty (wielkość i strukturę potrzeb remontowych) o wysokim stopniu zobiektywizowania. Por. m. in.: J. A r e n d a r s k i, Trwałość i niezawodność budynków mieszkalnych, Warszawa 1978, rozdz. 6; A. B o r o w i c z z zespołem, Rejestracja technicznych i ekonomicznych problemów utrzymania budynków mieszkalnych metodą reprezentacyjną, maszynopis w COSPGM "Inwestprojekt" w Łodzi.

zadań największych oraz metodą jednostadiową dla większości zadań, dokumentacji projektowej. Wprowadzona w naszej prozycji odmienność względem procesu inwestycyjnego polega na połączeniu faz programowania i projektowania w jedną fazę. Takie rozwiązanie podyktowane jest faktem, iż aczkolwiek pewne czynności programowe w procesie remontowym wystąpić mogą, to jednak częstotliwość ich występowania jest znacznie mniejsza niż w procesie inwestycyjnym. A oto uzasadnienie tej tezy. W procesie remontowym nie trzeba uzasadniać w odrębnym opracowaniu konieczności zrealizowania zadania remontowego, gdyż powodem jego jest określony stan techniczny budynku w danym momencie. Stan techniczny budynku przesądza też o wielkości zadania. Obiektywnie jest określona, a więc nie wymagająca uzasadnienia ani tym bardziej rachunku ekonomicznej efektywności, lokalizacja zadania remontowego.

Z klasycznych czynności programowych pozostaje więc jedynie wstępne określenie kosztu zadania i ocena jego ekonomicznej efektywności. Zauważmy jednak, iż w budownictwie mieszkaniowym z obiektywnych powodów rachunek ekonomicznej efektywności remontów nie ma istotniejszego znaczenia praktycznego. Powodami tymi są olbrzymie zaległości remontowe w budownictwie komunalnym, gdzie często realizuje się tylko najpilniejsze bieżące prace warunkujące możliwość korzystania z lokali mieszkalnych oraz stosunkowo młody wiek spółdzielczych zasobów mieszkaniowych, który a priori wyklucza w olbrzymiej większości przypadków dylemat czy remont jest celowy i opłacalny, czy też nie.

IV. W y k o n a w s t w o. W fazie wykonawstwa następuje realizacja, systemem zleceńowym albo gospodarczym, robót budowlano-remontowych indukowanych przez dane zadanie remontowe.

#### 4. Organizacja procesu remontowo-budowlanego w budownictwie komunalnym

##### 4.1. Analiza i ocena potrzeb

Obowiązek stałej, bieżącej rejestracji potrzeb remontowych wynikających ze zmieniającego się stanu technicznego obiektów budowlanych nakładają na właścicieli i zarządców budowli obowią-



zujące przepisy w sprawie nadzoru urbanistyczno-budowlanego<sup>10</sup>, mające charakter przepisów wykonawczych do ustawy o prawie budowlanym<sup>11</sup>. Powoływane przepisy nakazują dokonywanie kontroli okresowej obiektów budowlanych co najmniej 1 raz do roku oraz przeglądów generalnych całych obiektów co najmniej 1 raz na 5 lat.

Szczegółowe kwestie związane z organizacją i przebiegiem procesów remontowych w zasobach komunalnych reguluje powołana już w niniejszej publikacji "Instrukcja o naprawach i modernizacji budynków oraz o wykonywaniu usług remontowo-budowlanych i instalacyjnych dla ludności" z 2 II 1979 r. W zakresie trybu i zasad przeprowadzania przeglądów instrukcja nie wnosi dodatkowych uściśleń, odwołując się do postanowień rozporządzenia MAGTIOŚ z 20 II 1975 r. Tymczasem rozporządzenie to reguluje jedynie kwestię wymaganej częstotliwości przeglądów stanu technicznego budowli oraz uprawnień zawodowych osób mogących tych przeglądów dokonywać. Nie określa się w nim natomiast sposobu przeprowadzania tych przeglądów. Rozwiązanie takie ocenić trzeba negatywnie, jako że rodzi ono potencjalne niebezpieczeństwo określania stanu technicznego budowli w sposób woluntarystyczny. Podobnie subiektywny charakter może mieć oszacowana wielkość i struktura potrzeb remontowych.

Lektura postanowień instrukcji nasuwa jeszcze jedną refleksję krytyczną. Dotyczy ona nierównoprawnego traktowania napraw profilaktyczno-konserwacyjnych oraz napraw gruntownych. W instrukcji mówi się bowiem, że "Naprawy powinny mieć przede wszystkim [podkreślenie autora - A. B.] charakter działalności profilaktyczno-konserwacyjnej [...]" natomiast "Poza [tymi] naprawami wykonywane powinny być generalne naprawy budynków [...]". Zrozumieć można genezę takiego ujęcia problemu. Wynika ono z realiów ekonomicznych, tzn. z braku wystarczających środków na działalność konserwacyjno-remontową w budownictwie komunalnym. W tej sytuacji jedną z przyjętych milcząco założeń instrukcji sankcjonuje niejako faktyczny stan rzeczy, gdyż w praktyce i tak wykonuje się w większo-

<sup>10</sup> Rozporządzenie MGTIOŚ z 20 II 1975 r. w sprawie nadzoru urbanistyczno-budowlanego (DzU nr 8, poz. 48).

<sup>11</sup> Ustawa z 24 X 1974 r. Prawo budowlane (DzU nr 38, poz. 229).

ści przypadków jedynie drobne prace konserwacyjno-remontowe, warunkujące wprost możliwość korzystania z lokali mieszkalnych, niezbędne nawet naprawy gruntowne odkładając na czas nieokreślony.

Procedura nierównoprawnego traktowania poszczególnych rodzajów potrzeb remontowych jest jednak błędna i społecznie szkodliwa. Stosunek między ilością i terminami remontów bieżących oraz ilością i terminami remontów kapitalnych jest bowiem określony obiektywnie i wynika z charakteru procesów zużywania się budynku. Zakłócenie tych obiektywnych proporcji prowadzić musi do konieczności poniesienia zwiększonych globalnych kosztów utrzymania stanu technicznego budynku w całkowitym okresie jego eksploatacji oraz skraca potencjalny okres technicznej żywotności obiektów budowlanych.

Pominięcie w obowiązującej instrukcji MAGTIOŚ problematyki trybu i zasad przeprowadzania przeglądów stanu technicznego budynków stanowi regres w stosunku do postanowień instrukcji z roku 1970. Problematyce przeglądów poświęcony został w instrukcji z roku 1970 cały składający się z dziesięciu punktów rozdział. Sprecyzowano w nim między innymi cel przeglądów, zamieszczono imienny wykaz elementów budowli, które podlegają przeglądom oraz omówiono zasady tworzenia, przechowywania i wykorzystywania dokumentacji poprzeglądowej. Wydaje się, iż pominięcie omawianej problematyki w instrukcji aktualnie obowiązującej stanowi ponowne (obok nierównoprawnego potraktowania poszczególnych rodzajów remontów) usankcjonowanie przez ten przepis faktycznego stanu rzeczy. Z obserwacji prowadzonych w łódzkich przedsiębiorstwach gospodarki mieszkaniowej wynika bowiem, iż na skutek szczupłości kadr technicznych, jednostki te i tak nie są w stanie prowadzić na bieżąco przeglądów stanu technicznego budowli. Ponadto, jak dotąd, byłaby to jedynie "sztuka dla sztuki", gdyż z braku środków finansowych, a zwłaszcza rzeczowych, realizuje się w zasadzie jedynie najpilniejsze doraźne potrzeby remontowe zgłaszane najczęściej przez samych lokatorów.

#### 4.2. Planowanie

Planowanie potrzeb remontowych jest w pionie budownictwa komunalnego szczególnie trudne ze względu na wieloletnie zaległości



remontowe, jak również trudności z mocami przerobowymi oraz zabezpieczeniem materiałowo-technicznym robót.

Obowiązująca instrukcja przewiduje sporządzanie dla napraw gruntownych planów rocznych i wieloletnich. Przy ich sporządzaniu nakazuje się uwzględnianie zasady kompleksowości i koncentracji robót w określonych zespołach mieszkaniowych, ciągach ulicznych, rejonach i dzielnicach oraz synchronizowania tych planów z zamierzeniami urbanistycznymi. Zatwierdzone plany rzeczowo-finansowe napraw głównych stanowią podstawę do ustalenia planu kosztów remontów gruntownych przedsiębiorstwa gospodarki mieszkaniowej. Dla robót profilaktyczno-konserwacyjnych instrukcja nakazuje sporządzanie planów kwartalnych.

#### 4.3. Programowanie i projektowanie

Czynności programowe wykonuje się w procesie remontowym w budownictwie komunalnym - w myśl obowiązującej instrukcji - w bardzo ograniczonym zakresie. Polegają one jedynie na przeprowadzeniu rachunku ekonomicznej opłacalności napraw gruntownych oraz na realizacji pierwszego, wstępnego stadium dokumentacji w przypadku szczególnie skomplikowanych napraw obiektów zabytkowych lub modernizacji całych zespołów zabudowy mieszkaniowej. W tym ostatnim przypadku podjęcie czynności programowych ma jednak charakter fakultatywny i uzależnione jest od uzgodnień zlecającego z jednostką projektową.

Obowiązek sporządzania dokumentacji dwustadiowej występuje w procesie remontowym w budownictwie komunalnym sporadycznie. Znacznie częstszy jest zakres występowania dokumentacji jednostadiowej (uproszczonej). Obowiązujące przepisy wymagają jej stosowania dla napraw polegających na wymianie elementów konstrukcyjnych lub instalacji oraz dla robót modernizacyjnych. Uproszczenia dokumentacji projektowej mogą polegać na ograniczeniu ilości rysunków, stosowaniu dokumentacji fotograficznej przy remontach elewacji, eliminowaniu kosztorysów szczegółowych na rzecz jednostkowych wskaźników kosztów oraz cen scalonych.

Istotnym nowum w stosunku do praktyki inwestycyjnej, jakie spotykamy w obowiązujących przepisach, jest wprowadzenie

w charakterze surogatu dokumentacji jednostadiowej tzw. protokołu typowania robót. Jest to opracowanie zawierające zestawienie planowanych kosztów napraw budynków. Nie określa się przy tym w sposób jednoznaczny przypadków, w których należy stosować dokumentację jednostadiową, a w których - protokoły typowania robót. Wyjaśnia się tę kwestię zwrotem o intencji "jeżeli zakres i rodzaj robót tego wymaga". Jest to rozwiązanie elastyczne i w przypadku budownictwa remontowego prawdopodobnie adekwatne do jego specyfiki, aczkolwiek jak każde ustalenie niejednoznaczne, może być ono źródłem nieporozumień i zatargów pomiędzy podmiotami procesu remontowego.

#### 4.4. Wykonawstwo

Realizacja robót remontowo-budowlanych w budownictwie komunalnym prowadzona być może przez jednostki uspołecznione lub (w wyjątkowych przypadkach) nie uspołecznione. Jeżeli wykonawcą jest przedsiębiorstwo budownictwa komunalnego, protokoły typowania robót i dokumentacja projektowa i kosztorysowa mogą stanowić podstawę do zawarcia umowy ryczałtowej o wykonanie napraw. Zleceniodawca, to znaczy zarządca budynku zobowiązany jest do bieżącej kontroli jakości i terminowości robót. Są to czynności analogiczne do funkcji nadzoru inwestycyjnego w procesie inwestycyjnym. W szczególności te czynności nadzorcze powinny być wykonane ze szczególną starannością, gdy realizatorem robót jest jednostka należąca do sektora nie uspołecznionego.

W omawianych przepisach uderza nieufność względem jednostek należących do sektora nie uspołecznionego. Pozostaje ona w sprzeczności ze zgłaszanymi w ramach dyskusji nad reformą gospodarczą z wielu środowisk postulatami równoprawnego traktowania jednostek budowlanych państwowych, spółdzielczych i rzemieślniczych. Zwłaszcza, że w realizacji małych i rozproszonych robót remontowo-budowlanych jednostki rzemieślnicze byłyby prawdopodobnie w stanie wykazać się szczególną efektywnością działania. Wątpliwości budzi również przepis dopuszczający możliwość rozliczeń ryczałtowych między zamawiającym a wykonawcą o ile jest nim przedsiębiorstwo budownictwa komunalnego. Ryczałtowa forma rozliczeń w



budownictwie budzi wiele kontrowersji. Dotyczą one nawet przydatności tej formy w wielorodzinnym budownictwie mieszkaniowym, które jest stosunkowo typowym, prostym rodzajem produkcji budowlanej. Stosowanie ryczałtów w nieporównanie bardziej zróżnicowanym budownictwie remontowym budzić musi znacznie dalej idące obiekcje.

Czasokres realizacji robót remontowych regulowany jest odnośnymi przepisami MGTiOŚ<sup>12</sup>. Upraszczając, uzależniają one długość czasokresu robót remontowo-budowlanych od wartości robót oraz od ich struktury rodzajowej. Z uwagi na radykalne zmiany cen w budownictwie, jakie nastąpiły w latach 1975-1983 i nadal mają miejsce, walor praktyczny tych przepisów jest w chwili obecnej bardzo ograniczony.

Odbiór budynków po wykonanych robotach dokonywany jest w trybie przewidzianym ogólnymi warunkami umów o realizację inwestycji i o wykonywanie remontów. Szczególna rola przypada przedstawicielom samorządu mieszkańców, których negatywna opinia o jakości wykonanych robót remontowo-budowlanych zdecydować może o odmowie przyjęcia budynku przez zarządcę.

Obok systemu zleceń (przedsiębiorstwa budownictwa komunalnego, spółdzielnie remontowo-budowlane, rzemieślnicy, a ostatnio również polonijne firmy budowlane) roboty remontowo-budowlane w pionie budownictwa komunalnego realizowane być mogą również systemem gospodarczym. Wówczas ich wykonawcami są brygady remontowo-budowlane działające przy rejonach obsługi mieszkańców (naprawy drobne) lub ekipy zakładów budowlano-remontowych działających przy przedsiębiorstwach gospodarki mieszkaniowej (naprawy większe). Szczególne kłopoty związane z wykonywaniem remontów w budownictwie komunalnym biorą się jak dotychczas stąd, iż przedsiębiorstwa budownictwa komunalnego unikają realizacji robót remontowych, wykonując w coraz szerszym zakresie roboty inwestycyjne<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Zarządzenie nr 51 MGTiOŚ z 28 X 1974 r. w sprawie wykonywania remontów budowlanych przez przedsiębiorstwa budownictwa komunalnego (Dz. Bud. z 1975 r., nr 1, poz. 1).

<sup>13</sup> Według danych dawnego Zjednoczenia Budownictwa Komunalnego w Łodzi udział wartości remontów gruntownych budynków w ogólnej produkcji Zjednoczenia w latach 1973-1980 kształtował się odpowiednio w wysokości (w %): 37, 33, 29, 26, 24, 21, 23, 24.

## 5. Organizacja procesu remontowo-budowlanego w spółdzielczości mieszkaniowej

Całą problematykę organizacji procesów remontowo-budowlanych w spółdzielczości mieszkaniowej regulują: powoływana już w niniejszej publikacji uchwała nr 104 Zarządu CZSBM z dnia 21 X 1978 r. w sprawie nadzoru technicznego, konserwacji, napraw i modernizacji obiektów budowlanych zarządzanych przez spółdzielnie budownictwa mieszkaniowego oraz komunikat Zespołu Gospodarki Zasobami Mieszkaniowymi CZSBM z dnia 30 XII 1978 r. w sprawie jednolitych wzorów dokumentacji dotyczącej nadzoru technicznego, konserwacji, napraw i modernizacji obiektów zarządzanych przez spółdzielnie budownictwa mieszkaniowego<sup>14</sup>.

### 5.1. Analiza i ocena potrzeb

Zagadnienie analizy i oceny potrzeb remontowo-budowlanych jest w powoływanych przepisach spółdzielczości mieszkaniowej potraktowane bardzo drobiazgowo. Problematyce tej poświęcono w uchwale nr 104 Zarządu CZSBM aż 5 z 23 paragrafów. Obejmują one łącznie 35 artykułów. W obowiązujących przepisach wyróżnia się cztery rodzaje przeglądów:

- a) kontrole okresowe prowadzone co najmniej jeden raz do roku w porze wiosennej,
- b) przeglądy stanu sprawności technicznej i wartości użytkowej obiektu budowlanego przeprowadzane co 5 lat,
- c) przeglądy stanu utrzymania mieszkań dokonywane w zależności od potrzeb na podstawie ustaleń rady spółdzielni oraz na każde żądanie organów samorządowych spółdzielni,
- d) przeglądy robocze związane z przygotowaniem obiektów do okresu zimowego.

Każdy rodzaj przeglądów został następnie dokładnie scharakteryzowany. Wyjaśniono ich cel, zakres, skład komisji przeglądowych oraz tryb i sposób wykorzystania wyników przeglądów. W powołanym komunikacie Zespołu Gospodarki Zasobami Mieszkaniowymi

<sup>14</sup> Informacje i komunikaty CZSBM z 1979 r., nr 1, poz. 2.



CZSBM zawarto natomiast wzory kart dokumentacyjnych dla dwóch pierwszych rodzajów przeglądów.

Tak więc postanowienia regulujące tryb i sposób przeprowadzania analizy i oceny potrzeb remontowo-budowlanych w pionie spółdzielczości mieszkaniowej są niezwykle szczegółowe. Zaletą takiego rozwiązania jest uzyskanie wysokiego stopnia obiektywności stwierdzonych potrzeb oraz ich porównywalność. Te dwie pozytywne cechy wystąpią jednak tylko pod warunkiem, że w praktycznym działaniu zachowany zostanie duch i litera postanowień zawartych w omawianych przepisach. Znając obecną specyfikę spółdzielni mieszkaniowych (są to często jednostki duże i bardzo duże) oraz praktykę ich działania (olbrzymia ilość zadań stawianych przed etatowym aparatem spółdzielni, szczupłość kadr technicznych w pionach gospodarki zasobami mieszkaniowymi) można mieć co do precyzyjnego stosowania omawianych postanowień uzasadnione wątpliwości<sup>15</sup>.

Nie wchodząc w szczegóły wydaje się, iż przekazywane do stosowania przepisy powinny być starannie wyważone, jeżeli idzie o realność dotrzymania ich postanowień przez kadrę o określonej liczebności i strukturze. W przeciwnym przypadku powstają dość groźne antybodźce. Przepis stawiający obiektywnie zbyt wygórowane wymagania nie będzie bowiem przestrzegany nawet w takim zakresie, w jakim - obiektywnie rzecz biorąc - mógłby być<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Problem funkcjonowania przepisów uchwały nr 104 CZSBM z 21 X 1973 r. oraz komunikatu Zespołu GZM CZSBM z 30 XII 1978 r. w praktycznym działaniu analizowany jest przez E. Kucharską-Siarkę w publikacji zamieszczonej w niniejszym zeszycie naukowym.

<sup>16</sup> Nie jest to jedyny przypadek występowania w obowiązujących przepisach spółdzielczości mieszkaniowej żądań nadmiernie wygórowanych, niemożliwych do spełnienia, a zatem według nas demoralizujących pracowników. Przykładem równie ewidentnym są regulaminy pracy gospodarzy domów w wielu spółdzielniach mieszkaniowych. Por. m. in.: A. Borowicz, J. Sokółowski, W kwestii płac dozorców, "Użytkowanie, Konserwacja, Remonty" 1981, nr 2; A. Borowicz, Graniczna wielkość rejonu obsługi gospodarza domu w świetle wyników badań chronometranych, "Użytkowanie, Konserwacja, Remonty" 1979, nr 5.

## 5.2. Planowanie

Podstawą planów rocznych są kontrole okresowe obiektów (roczne) oraz przeglądy stanu sprawności technicznej budynków (5-letnie). Roczne plany konserwacji i napraw opracowują spółdzielnie, administracje osiedli spółdzielczych lub zakłady wojewódzkich spółdzielni mieszkaniowych prowadzące działalność powierniczą na rzecz spółdzielni. Przepisy określają ponadto kolejność umieszczania w planach poszczególnych rodzajów robót. W planie rzeczowo-finansowym napraw wymagane jest pozostawienie rezerwy na roboty nieprzewidziane. W ramach tej rezerwy nakazuje się wykonywanie robót wynikających z przedzimowych przeglądów budynków. Sposób tworzenia omawianej rezerwy powoływane przepisy określają dość szczegółowo.

Wieloletnie plany napraw głównych i modernizacji ustalane są na podstawie kart przeglądów stanu sprawności technicznej i wartości użytkowej obiektu. Zaplanowanie kompleksowej naprawy głównej lub modernizacji obiektu powinno być poprzedzone sprawdzeniem w planach zagospodarowania przestrzennego dalszego przewidywanego okresu użytkowania obiektu. Odnosi się to szczególnie do terenów, na których przewidziane jest wyburzenie obiektów. Plany napraw głównych i modernizacji obiektów powinny uwzględniać zasady kompleksowości i koncentracji w określonych zespołach mieszkaniowych, ciągach ulicznych, rejonach i dzielnicach. Plany te powinny być ponadto zsynchronizowane z zamierzeniami urbanistycznymi.

## 5.3. Programowanie i projektowanie

Jedyną czynnością zaliczaną do programowania, której wykonywanie nakazują omawiane przepisy, jest rachunek opłacalności naprawy głównej lub modernizacji. Wyniki tego rachunku powinny stanowić główną przesłankę decyzji o przeprowadzeniu naprawy kompleksowej lub modernizacji. Generalnym zleceniem robót remontowo-budowlanych jest plan rzeczowo-finansowy wraz z załącznikami. Karty/kontroli okresowej, karty przeglądu stanu sprawności oraz



protokoły typowania do napraw głównych<sup>17</sup> stanowią dokumentację wykonawczą, o ile nie jest wymagane opracowanie projektów architektoniczno-budowlanych.

Dla robót związanych z modernizacją budynków oraz dla napraw polegających na wymianie elementów konstrukcyjnych lub instalacji należy sporządzać dokumentację wyłącznie jednostadiową (projekty techniczne). Sporządzając dokumentację projektową dla napraw głównych należy stosować między innymi następujące uproszczenia: ograniczenie do minimum ilości rysunków, stosowanie fotografii technicznej przy naprawie elewacji oraz modernizacji obiektów, eliminowanie kosztorysów szczegółowych przez zastępowanie ich wskaźnikami kosztorysowymi, rozwiązywanie niektórych zagadnień technicznych bezpośrednio na budowach w ramach nadzoru autorskiego.

#### 5.4. Wykonawstwo

Obowiązujące przepisy nakazują spółdzielniom wykonywać roboty remontowo-budowlane w pierwszym rzędzie przez własne jednostki wykonawstwa remontowo-budowlanego. Spółdzielczość mieszkaniowa od wielu lat rozbudowuje sieć własnych zakładów budowlano-remontowych przy spółdzielniach podstawowych oraz przy wojewódzkich spółdzielniach mieszkaniowych<sup>18</sup>. W rozwoju sieci jednostek wykonawczych systemu gospodarczego nie ustrzeżono się, zwłaszcza w latach siedemdziesiątych, pewnych błędów. Tym niemniej jednostki te stanowią w chwili obecnej dość znaczny potencjał. Łączna wartość ich produkcji globalnej (łącznie z konserwatorami działającymi przy administracjach osiedlowych) wyniosła, licząc w cenach bieżących:

<sup>17</sup> Niezależnie od sporządzenia karty stanu sprawności technicznej i wartości użytkowej obiektu, naprawa główna lub modernizacja obiektu wymaga, w myśl obowiązujących przepisów, sporządzenia protokołu typowania robót zakwalifikowanych w karcie przeglądu do naprawy głównej lub modernizacji.

<sup>18</sup> Por. m. in.: uchwała nr 96 Zarządu CZSBM z 10 XI 1973 r. w sprawie wykonawstwa budowlanego i konserwacji systemem gospodarczym w spółdzielniach budownictwa mieszkaniowego (Informacje i Komunikaty CZSBM 1974, nr 2, poz. 8); uchwała nr 79 Zarządu CZSBM z 22 XI 1976 r. w sprawie organizacji jednostek wykonawstwa własnego w wojewódzkich spółdzielniach mieszkaniowych (Informacje i Komunikaty CZSBM 1977, nr 12, poz. 24).

w 1978 r. - 1061 mln zł<sup>19</sup>, w 1979 r. - 1363 mln zł<sup>20</sup>, w 1980 r. - 1655 mln zł<sup>21</sup>. Dla zrelatywizowania tych informacji dodajmy, iż łączna produkcja globalna spółdzielczych przedsiębiorstw budowlano-montażowych w roku 1980 wyniosła 10 639 mln zł<sup>22</sup>.

Efektywność działania zakładów budowlano-remontowych spółdzielczości mieszkaniowej w najbliższym czasie zależeć będzie od stopnia, w jakim ich organizacja oraz wielkość i struktura posiadanych środków produkcji odpowiadać będzie przyszłym potrzebom (zwłaszcza przyszłym potrzebom remontowym) oraz od poprawnego rozwiązania kwestii specjalizacji. W tej ostatniej sprawie wysuwa się obecnie dwie koncepcje: pierwsza - aby specjalistyczne roboty remontowe wykonywane były przez zakłady budowlano-remontowe wojewódzkich spółdzielni mieszkaniowych oraz druga (naszym zdaniem bardziej poprawna) - aby w większych aglomeracjach zakłady budowlano-remontowe działające przy poszczególnych spółdzielniach wyspecjalizowały się w sposób komplementarny w prowadzeniu określonych rodzajów robót i świadczyły wzajemnie usługi na rzecz spółdzielni, przy których działają.

#### 6. Zakończenie

Przeprowadzona analiza porównawcza postanowień regulujących organizację procesów remontowo-budowlanych w pionie budownictwa komunalnego oraz w spółdzielczości mieszkaniowej wykazuje główne wady i zalety stosowanych rozwiązań. Zostały one omówione w tekście niniejszej publikacji. Podstawowe różnice pomiędzy postanowieniami obowiązującymi w obu pionach występują w zakresie fazy analizy i oceny potrzeb. Podstawowym mankamentem odnoszących się do tej fazy przepisów obowiązujących w budownictwie komunalnym jest ich zbyt powierzchowność i sankcjonowanie negatywnych aspektów rzeczywistości gospodarczej, natomiast przepisy spółdzielcze wydają się być nadmiernie drobiazgowe.

<sup>19</sup> Spółdzielcza gospodarka zasobami mieszkaniowymi w latach 1977-1978, CZSBM, Warszawa 1978, tabl. 13.

<sup>20</sup> Spółdzielcza gospodarka zasobami mieszkaniowymi w latach 1978-1979, CZSBM, Warszawa 1979, tabl. 14.

<sup>21</sup> Spółdzielcza gospodarka zasobami mieszkaniowymi w latach 1979-1980, CZSBM, Warszawa 1980, tabl. 14.

<sup>22</sup> Rocznik statystyczny 1981, GUS, Warszawa 1982, s. 280, tabl. 4 (336).