



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL-4101-006-01/2014

P/14/032

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/032 – Gospodarowanie zasobami najstarszych budynków komunalnych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.
kontrolerzy	1) Hubert Sikorski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88689 z 14 kwietnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Administracja Domów Mieszkalnych w Reszlu (zwana dalej „ADM” lub „Adminstrator”), ul. Władysława Reymonta 5-7, 11-440 Reszel.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Alicja Węclawek – pełniąca obowiązki Kierownika ADM od 5 maja 2011 r. (dowód: akta kontroli str.3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ realizację przez ADM w latach 2011-2013 zadań w zakresie gospodarowania zasobami najstarszych budynków komunalnych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia zwłaszcza utrzymywanie w należyтым stanie technicznym najstarszych budynków komunalnych, oddanych do użytkowania przed dniem 14 sierpnia 1961 r. oraz zapewnienie bezpiecznego ich użytkowania.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast nieprzeprowadzenia w 2012 r. wymaganej art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane² okresowej kontroli, co najmniej raz w roku, stanu technicznego zarządzanych budynków.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zarządzanie zasobem budynków komunalnych oraz sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad ADM.

Opis stanu faktycznego

1.1. ADM została wydzielona jako zakład budżetowy gminy Reszel z Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej na podstawie uchwały Zarządu Miasta z dnia 16 października 1991 r. realizującej uchwałę Rady Miejskiej („Rada”) z dnia 23 marca 1991r. W latach 2011-2013 ADM prowadziła działalność w oparciu o statut uchwalony przez Radę w dniu 5 grudnia 2003 r., zgodnie z którym do jej zadań należało m.in.:

- utrzymanie właściwego stanu technicznego budynków komunalnych wchodzących w skład zasobu Gminy Reszel i ich urządzeń,
- zapewnienie ochrony przeciwpożarowej budynków,
- prowadzenie ksiąg obiektów oraz teczek technicznych budynków,
- utrzymanie w należyтым stanie sanitarno-porządkowym i estetycznym budynków oraz ich otoczenia,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: : pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm

- zawieranie umów z dostawcami: wody, energii cieplnej, gazu, energii elektrycznej do wspólnych części budynku i piwnic oraz odbiór ścieków , nieczystości stałych i płynnych,
- sprawowanie nadzoru świadczonych usług,
- opracowywanie rocznych planów ekonomiczno- finansowych,
- sporządzanie i przedkładanie Burmistrzowi Reszla planów rzeczowych oraz projektów planów finansowych dotyczących sfinansowania ze środków budżetowych zadań wykonywanych przez ADM,
- opracowywanie analiz i sprawozdań zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz na potrzeby Burmistrza,
- prowadzenie pełnego obrotu gotówkowego oraz ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 4-17)

1.2. Zgodnie ze schematem organizacyjnym w ADM, w badanym okresie zatrudnionych było łącznie trzy osoby na stanowiskach: kierownika, głównego księgowego oraz kasjera. Wszystkie zatrudnione osoby posiadały wykształcenie średnie oraz wieloletnie doświadczenie zawodowe w administracji. Spośród ww. pracowników, w 2011 r. główna księgowa uczestniczyła w szkoleniu z zakresu rachunkowości budżetowej. Pełniąca obowiązki kierownika ADM posiada pełnomocnictwo Burmistrza Reszla z dnia 5 maja 2011 r. do dokonywania czynności związanych z bieżącym prowadzeniem spraw z zakresu działania ADM, w tym m.in. do dysponowania środkami finansowymi określonymi w budżecie gminy dla jednostki w danym roku oraz realizacji zadań statutowych.

Przeglądy i kontrole okresowe budynków ADM zlecał osobom posiadającym wymagane uprawnienia, a drobne naprawy i remonty zlecał lokalnym przedsiębiorcom na podstawie wyboru ofert.

Z informacji Burmistrza wynika, że w badanym okresie do Urzędu Gminy Reszel nie wpłynęły żadne wnioski lub skargi na działalność ADM.

(dowód: akta kontroli str.3, 18-22, 79)

1.3. W badanym okresie zmniejszyła się liczba budynków komunalnych zarządzanych przez ADM z 38 (w tym 34 wybudowanych przed 1945 r.) według stanu na koniec 2011 r. do 32 budynków (29 sprzed 1945 r.) na koniec 2013 r. Zmniejszanie liczby administrowanych budynków spowodowane było sprzedażą lokali mieszkalnych najemcom z bonifikatą oraz zakładaniem przez nich wspólnot mieszkaniowych.

(dowód: akta kontroli str. 24-26)

1.4. Zarządzane przez ADM budynki mieszkalne ewidencjonowane były w Książce obiektów prowadzonej w formie papierowej. Zawarte w niej informacje dotyczyły m.in. adresu budynku, liczby lokali i izb mieszkalnych, ich powierzchni i kubatury. Budynki, w których wszystkie lokale zostały sprzedane były wykreślane z tej ewidencji z adnotacją o przekazaniu ich do wspólnoty mieszkaniowej.

(dowód: akta kontroli str. 23)

1.5. Administrator systematycznie przekazywał Radzie Miejskiej oraz Burmistrzowi informacje o stanie zasobu budynków komunalnych, a także m.in. plany finansowe, plany remontów budynków, sprawozdania kwartalne o stanie należności (RbN) i zobowiązań (Rb2), półroczne i roczne sprawozdania z wykonania planów finansowych (Rb-30S). Ponadto ADM opiniował wnioski najemców komunalnych lokali mieszkalnych o ich wykup, kierowane do Urzędu Gminy.

(dowód: akta kontroli str.27-28)

1.6. W badanym okresie Urząd Gminy trzy razy kontrolował ADM w zakresie prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej (przeprowadzono w 2012 r), wydatkowania środków (w 2011 r.) oraz odnośnie dodatków mieszkaniowych (w 2012 r.). Kontrole wydatkowania środków finansowych oraz dodatków mieszkaniowych nie wykazały nieprawidłowości (nie wydano żadnych zaleceń). W wyniku natomiast kontroli prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej przez ADM stwierdzono uchybienia formalne, zalecając dokonanie aktualizacji zasad (polityki) rachunkowości oraz uzupełnienia dekretacji księgowych, a także pieczęci jednostki na poleceniach księgowania.

(dowód: akta kontroli str. 29)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ADM w badanym obszarze.

Opis stanu
faktycznego

2. Utrzymanie i gospodarowanie zasobem nieruchomości.

2.1. Z informacji uzyskanej od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kętrzynie wynika, że w badanym okresie nie została wydana żadna decyzja nakazująca ADM opróżnienie budynków ze względu na ich zły stan techniczny. Nie została też wydana żadna decyzja o pozwoleniu na rozbiórkę budynków przez nią administrowanych.

(dowód: akta kontroli str. 80-82)

2.2. Szczegółowej analizie poddano losowo wybrane książki 10 obiektów budowlanych prowadzonych od lat 2005-2006 (spośród 24 budynków mieszkalnych stanowiących w 100% własność Gminy i zarządzanych przez ADM według stanu na koniec kwietnia 2014 r.)

Analiza księzek wykazała m.in., że:

- przechowywano je w oddzielnych teczkach prowadzonych dla każdego budynku,
- były one zgodne ze wzorem z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego³, w tym m.in. strony były ponumerowane oraz zabezpieczone w sposób chroniący przed ich usunięciem lub wymianą,
- zawierały m.in. datę założenia książki, nr tomu, dane identyfikacyjne oraz wpisy z dokonanych wymaganych art. 62 ust.1 pkt 1 i pkt 2 ustawy Prawo budowlane, tj. rocznych (przeprowadzono je w czerwcu 2013 r.) oraz pięcioletnich (odpowiednio w 2011 r.).
- nie zmieniano sposobu użytkowania obiektów.

Badania dokumentacji dotyczącej ww. 10 obiektów budowlanych wykazały, że w 2011 r. obiekty te objęte były wymaganymi art. 62 ust. 1 pkt 1 oraz 2 ustawy Prawo budowlane kontrolami okresowymi stanu technicznego, tj. odpowiednio co najmniej raz w roku oraz co najmniej raz na pięć lat. Na przeprowadzenie tych kontroli wydatkowano 19.380 zł. Również, że w 2013 r. budynki te były objęte roczną kontrolą okresową, na którą wydatkowano 9.809 zł.

(dowód: akta kontroli str. 30-75)

Ustalone
nieprawidłowości

Stwierdzono, że w przypadku wszystkich analizowanych 10 budynków w 2012 r. nie przeprowadzono w 2012 r. wymaganej art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane okresowej kontroli, co najmniej raz w roku, stanu technicznego tych budynków.

Pełniąca obowiązki Kierownika ADM, wyjaśniła, że przeglądy nie zostały wykonane ze względu na brak środków, wynikający z konieczności spłaty zobowiązań wobec

³ Dz. U. nr 120, poz. 1134

dostawców usług z lat poprzednich (opłaty za ciepło, wodę, kanalizację, wywóz śmieci). Ponadto wyjaśniła, że nie mogła występować do Burmistrza o środki na przeprowadzenie rocznych kontroli, gdyż zgodnie z uchwałami Rady Miasta dotacje mogły być przeznaczone wyłącznie na roboty budowlane–adaptacyjne lokalu, malowanie elewacji i przestawianie lub remont pieców kaflowych. Podała też, że w stosunku do 2011 r. aktualne zobowiązania ADM zmniejszyły się o 77%, a tym samym ADM posiada zabezpieczone środki na przeprowadzenie w 2014 r. kontroli rocznych wszystkich budynków.

(dowód: akta kontroli str. 75-78)

Oprócz bieżącej dokumentacji dotyczącej zarządzanych budynków, w archiwum ADM przechowywana była dokumentacja projektowa i powykonawcza z lat 60-90-tych ubiegłego stulecia.

(dowód: akta kontroli str.83-86)

Opis stanu faktycznego

2.3. Z prowadzonej ewidencji zgłoszonych przez lokatorów mieszkań w budynkach zarządzanych przez ADM awarii i usterek (wpisywano je do kalendarza) wynika, że w 2011 r. odnotowano 124 zgłoszenia oraz odpowiednio w 2012 r. – 103, zaś w 2013 r. – 82 zgłoszeń. Dotyczyły one m.in.: braku prądu w lokalach, zacieków z dachu po dużych ulewach, zapchania kanalizacji, zamarzania wody, wybitych szyb na klatkach schodowych, zalań mieszkań przez sąsiadów itp. Według po Kierownika ADM, zgłoszone awarie i usterki były na bieżąco usuwane, przy czym większe awarie były usuwane przez inne firmy na zlecenie ADM, a część awarii i usterek były usuwane przez pracownika, zatrudnionego w ramach prac interwencyjnych.

(dowód: akta kontroli str.87-88)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że prowadzenie ewidencji zgłoszonych awarii i usterek w podręcznym kalendarzu, nie zawiera wszystkich istotnych danych dotyczących m.in. terminu i sposobu załatwienia zgłoszenia, co może powodować zaniechanie lub opóźnienie w podjęciu działań przez Administratora. Należy jednak odnotować, że jeszcze w toku kontroli NIK, została założona ewidencja zgłoszonych usterek i awarii, która zawiera ww. elementy.

Opis stanu faktycznego

2.4. W toku kontroli przeprowadzono oględziny trzech budynków mieszkalnych (są one wpisane w rejestrze zabytków) administrowanych przez ADM: przy ulicy Sienkiewicza 9 (5 lokali mieszkalnych), Spichrzowej 9 (3 lokale) i Słowiańskiej 11 (3 lokale). Stwierdzono, że ww. budynki były w dobrym stanie technicznym, elewacje i klatki schodowe były zadbane i nosiły oznaki zwykłego użytkowania i naturalnego zużycia (drewniane elementy schodów i poręczy). W protokołach z przeglądów przeprowadzonych w 2013 r. nie było zaleceń odnośnie niezwłocznych napraw, wskazano natomiast w przypadku kominów aby dokonać naprawy jego „czapy”, a rynien – dwukrotne w ciągu roku ich oczyszczanie oraz wykonanie ich konserwacji.

(dowód: akta kontroli str.89-96)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ADM w badanym obszarze, mimo stwierdzonej nieprawidłowości polegającej na nieprzeprowadzeniu w 2012 r. rocznego przeglądu budynków.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W badanym okresie Administrator nie kwalifikował budynków do naprawy głównej. Wszystkie budynki podlegały natomiast bieżącej konserwacji i naprawom w ramach zgłaszanych usterek.

(dowód: akta kontroli str. 97)

Plany remontów i modernizacji ujęte w wieloletnich programach gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Reszel na lata 2007 - 2012 i 2013 – 2017, zakładały m.in. naprawy dachów, remonty kominów, odnowienia elewacji, malowania klatek schodowych, wymiany obróbek blacharskich i odwodnienia budynków.

(dowód: akta kontroli str. 98-116)

3.2. W badanym okresie ADM otrzymywał z Gminy dotacje celowe na roboty budowlane – adaptacyjne lokalu, malowanie elewacji i przestawianie lub remont pieców kaflowych. I tak, w 2011 r. otrzymał 27,9 tys. zł (96,8% planowanych), w 2012 r. odpowiednio 23,8 tys. zł (79,2%), w 2013 r. – 65,5 tys. zł (96,9%)

Wielkość otrzymanych dotacji nie spowodowała niewykonania zaplanowanych zadań, a różnica pomiędzy planowaną dotacją a jej wykonaniem wynikała z faktycznie poniesionych kosztów realizacji planowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 117)

Łącznie w badanym okresie wykonano planowe remonty o wartości 120,0 tys. zł oraz pozaplanowe o wartości 16 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 118)

W związku z obowiązującą uchwałą Rady Miasta, umożliwiającą najemcom wykup mieszkań z bonifikatą do 95% wartości, zasób mieszkaniowy Gminy stale zmniejszał się. Spośród 29 budynków (wg. stanu na 31.12.2013 r.) oddanych do użytkowania przed 14.08.1961 r. zawierających 80 lokali mieszkalnych, wszystkie posiadały bieżącą wodę i elektryczność, 28 lokali kanalizację, 14 lokali - gaz sieciowy oraz jeden lokal - centralne ogrzewanie.

(dowód: akta kontroli str. 135-151)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ADM w badanym obszarze.

4. Koszty eksploatacji i utrzymania budynków komunalnych.

4.1. Koszty zarządu najstarszymi budynkami w badanym okresie miały tendencję malejącą, tj. od 40 tys. zł w 2011 r (69,6% ogółu), 30 tys. zł w 2012 r. (68%), do 26 tys. zł w 2013 r. (63%).

Koszty bieżącej eksploatacji wyniosły odpowiednio 12 tys. zł w 2011 r. (43% ogółu) oraz po 11 tys. zł w 2012 r. i 2013 r. (29 % i 30,5%). Udział wydatków na roboty remontowe w najstarszych budynkach wynosił 52,6 % (20 tys. zł) w 2011 r., 50% (24 tys. zł) w 2012 r. i 92% (47 tys. zł) w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 152)

4.2. W rocznych planach finansowych przedstawianych burmistrzowi, ADM ujmował plan remontów z podziałem na rodzaj prac (piece kaflowe, kominy, dachy, instalacje wodno-kanalizacyjne, elektryczne i gazowe, stolarka) do wykonania w konkretnie wskazanych budynkach. W latach 2011-2013 na remonty planowano przeznaczyć odpowiednio 145 tys. zł (z czego 20 tys. zł na przeglądy pięcioletnie), 85 tys. zł oraz 113 tys. zł (w tym 10 tys. zł na przeglądy roczne). W wymienionych latach planowano m.in. wydatkować 83,1 tys. zł na remonty dachów, 35,0 tys. zł na remonty kominów, 33,0 tys. zł – remonty pieców kaflowych oraz 24,0 tys. zł na wymianę stolarki okiennej i drzwiowej.

(dowód: akta kontroli str. 119-134)

4.3. Zaległości czynszowe lokatorów w badanym okresie miały tendencję rosnącą i wynosiły 764 tys. zł na 31.12.2011 r., 803 tys. zł w 2012 r. i 835 tys. zł w 2013 r.

Opis stanu
faktycznego

W celu odzyskania należności ADM wystosował w tym okresie do najemców 327 upomnień, wypowiedział 121 umów najmu, założył 33 sprawy sądowe. W efekcie podjętych działań uzyskano z tytułu wyroków sądowych 108 tys. zł.

W tym samym czasie wypłacono najemcom lokali w najstarszych budynkach dodatki mieszkaniowe w łącznej kwocie 12.398 zł.

(dowód: akta kontroli str. 153-154)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ADM w badanym obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

5.1. W związku z brakiem środków finansowych oraz realizacją przez Gminę polityki ułatwiania wykupu lokali przez najemców, działalność ADM skupiała się na utrzymaniu obiektów w niepogorszonym stanie. W badanym okresie nie zaistniały okoliczności zmuszające ADM do wykonywania remontów głównych w budynkach zasobu. Nie prowadzono też inwestycji w celu podwyższenia standardu wyposażenia, także ze względu na zabytkowy charakter budynków.

(dowód: akta kontroli str. 81-82, 97-116, 135-151)

5.2. ADM nie pozyskiwał środków z funduszy Unii Europejskiej lub Banku Gospodarstwa Krajowego na finansowanie inwestycji służących poprawie stanu technicznego i standardu wyposażenia budynków. PO Kierownika wyjaśniła, że jako gminny zakład budżetowy nie planuje w budżecie wkładu środków własnych na ww. dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 155)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ADM 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 Kontroli⁴, wnosi o:

- podjęcie działań w celu zabezpieczenia w rocznych planach finansowych środków na przeprowadzanie wymaganych art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane kontroli okresowych (rocznych) stanu technicznego wszystkich budynków będących w zarządzie ADM

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

⁴ 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 proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Olsztyn, dnia czerwca 2014 r.

Kontroler
Hubert Sikorski
starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor