



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Kościelniak**

Warszawa, dnia 02 czerwca 2010 r

**Pan
Jerzy Miller
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji**

KOB- 4114-001-21/2009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego przeprowadziła kontrolę pozyskiwania, przydzielania i zbywania lokali mieszkalnych znajdujących się w zasobach resortu spraw wewnętrznych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji i Zarządzie Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokołach kontroli podpisanych 19 listopada 2009 r. i 25 listopada 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie.

NIK negatywnie ocenia efekty pozyskiwania lokali mieszkalnych dla funkcjonariuszy resortu spraw wewnętrznych, gdyż były one niewspółmierne do potrzeb. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz podległe mu organy nie podejmowały wystarczających działań w celu pozyskania potrzebnej liczby lokali mieszkalnych.

NIK pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia proces zbywania lokali mieszkalnych będących w zasobie Zarządu Zasobów Mieszkaniowych MSWiA. Sprzedaż odbywała się zgodnie z procedurą określoną w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych

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

i Administracji². Nieprawidłowości dotyczyły w szczególności sprzedaży 5 lokali mieszkalnych, w stosunku do których na rzecz Skarbu Państwa ustanowione było spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, co było nielegalne i niegospodarne.

W ocenie NIK procedury przydziału lokali mieszkalnych określone w przepisach rozporządzeń wydanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji pozostawiają nadmierną uznaniowość w kompetencjach organów podejmujących decyzje w tym zakresie.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia i oceny cząstkowe:

1. Zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych funkcjonariuszy w latach 2006-2009 (I półrocze)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych funkcjonariuszy oraz brak działań inwestycyjnych zmierzających do realizacji uprawnień funkcjonariuszy wynikających z art. 88 ust.1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji³, art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej⁴ i art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu⁵. Minister SWiA nie określił przewidywanego terminu zrealizowania tych uprawnień oraz nie przedstawił koncepcji zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych funkcjonariuszy.

Na dzień 31 grudnia 2008 r. spośród 43.442 funkcjonariuszy uprawnionych do lokalu mieszkalnego, nie otrzymało takiego lokalu 39.424 funkcjonariuszy (91% uprawnionych). W 2008 r. wydano tylko 242 decyzje o przydziale lokalu mieszkalnego; w 2007 r. - 209 decyzji, a w 2006 r. - 187 decyzji.

Minister SWiA, Policja, Biuro Ochrony Rządu i Państwowa Straż Pożarna nie prowadziły działalności inwestycyjnej, o której mowa w art. 90 ust. 1 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (według stanu na 30 czerwca 2009 r.)⁶, art. 76 ust. 1 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej i art. 78 ustawy z 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony

² Rozporządzenie Ministra SWiA z dnia 13 czerwca 2005 r. w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych przez Zarząd Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. Nr 119, poz. 1012).

³ Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712 ze zm.

⁶ Art. 90 ust. 1 ustawy o Policji, w brzmieniu obowiązującym do 4 sierpnia 2009 r. stanowił, że „Na lokale mieszkalne dla policjantów przeznacza się lokale będące w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów, uzyskane w wyniku ich działalności inwestycyjnej albo od terenowych organów rządowej administracji ogólnej, stanowiące własność gminy lub zakładów pracy, a także zwolnione przez osoby, które decyzje o przydziale uzyskały z jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych”.

Rządu, zmierzającej do uzyskania lokali w celu przeznaczenia ich na lokale mieszkalne funkcjonariuszy.

Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych tylko 9% funkcjonariuszy nie stanowi w ocenie NIK prawidłowej realizacji zadań wynikających z powyższych przepisów ustawowych.

W latach 2006-2009 (I półrocze) w wyniku działalności inwestycyjnej Straży Granicznej pozyskano 180 lokali mieszkalnych, zgodnie z art. 94 ust. 1 ustawy z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej⁷ oraz odzyskano w resorcie spraw wewnętrznych do ponownego zasiedlenia 588 lokali mieszkalnych, co NIK ocenia pozytywnie.

Natomiast Zarząd Zasobów Mieszkaniowych MSWiA nie realizował zadań inwestycyjnych obejmujących budowę lokali mieszkalnych, stosownie do zapisu § 4 pkt 3 jego statutu⁸, co było spowodowane niezaplanowaniem na ten cel środków budżetowych. Realizacja inwestycji mieszkaniowych nie była możliwa w świetle corocznie zmniejszanego budżetu ZZM MSWiA oraz obecnych oszczędności budżetowych.

2. Procedury przydziału lokali mieszkalnych

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że obowiązujące przepisy prawa, regulujące uprawnienia funkcjonariuszy Policji, SG i PSP⁹ do lokali mieszkalnych nie służą realizacji tych uprawnień. Funkcjonariusze ww. służb zachowują prawo do zamieszkiwania w przydzielonym lokalu mieszkalnym po zwolnieniu ze służby – z wyjątkiem dyscyplinarnego zwolnienia - bez względu na okres jej pełnienia, również przy braku uprawnień do zaopatrzenia emerytalnego. Kontrola wykazała, że spośród 691 funkcjonariuszy Policji, SG, PSP i BOR, którym w latach 2006-2009 przydzielono lokale mieszkalne, ze służby odeszło, zachowując jednocześnie lokale, 260 funkcjonariuszy (37,6%), w tym w Policji spośród 501 funkcjonariuszy, ze służby po otrzymaniu lokalu mieszkalnego odeszło 245 (49%).

W sytuacji ograniczenia przez organy resortu spraw wewnętrznych i administracji działań w zakresie pozyskiwania lokali mieszkalnych, uzależnienie prawa do mieszkania służbowego od faktycznego pełnienia służby oraz nabycia prawa do zaopatrzenia emerytalnego, mogłoby w ocenie NIK skutecznie zwiększyć racjonalność wykorzystania zasobów mieszkaniowych resortu.

⁷ T.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997 ze zm.

⁸ Statut Zarządu Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji został nadany zarządzeniem Nr 41 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lipca 2006 r. w sprawie nadania statutu Zarządowi Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. Urz. Nr 11 poz. 57 ze zm.).

⁹ Art. 84 ustawy o PSP, art. 102 ust. 1 ustawy o SG, art. 98 ustawy o Policji.

Przepisy regulujące zasady przydziału lokali mieszkalnych funkcjonariuszom Policji i Biura Ochrony Rządu pozostawiają nadmierną uznaniowość w kompetencji organów decyzyjnych, co może powodować uzasadnione podejrzenie o stronniczość ich działań.

Przepisy § 4 ust. 3 i 4 rozporządzenia z dnia 18 maja 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz przydziału i opróżniania tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów¹⁰, dopuszczają możliwość przydzielenia lokalu mieszkalnego o powierzchni dowolnie większej od norm zaludnienia, określonych w § 2 ww. rozporządzenia. Podobne rozwiązania zostały przyjęte w § 3 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 czerwca 2002 r. w sprawie lokali mieszkalnych dla funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu¹¹. Wyżej przywołane regulacje rozporządzeń powodują, że wybranych funkcjonariuszy nie obowiązują zasady bądź warunki przydziału i normy zaludnienia.

Przepis § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia z 18 maja 2005 r. dopuszcza przydzielenie policjantowi lokalu mieszkalnego, bez względu na czas oczekiwania, w przypadku mianowania (powołania) na stanowisko służbowe szczególnie istotne z punktu widzenia funkcjonowania jednostki Policji. Natomiast nie określono kryteriów, które pozwalałyby na uznanie stanowisk za szczególnie istotne, jak również wykazu takich stanowisk.

Kontrola w Zarządzie Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wykazała, że na 119 decyzji o przydziale lokali mieszkalnych funkcjonariuszom Policji, SG, PSP i BOR, w 58 przypadkach przydzielono lokale o powierzchni mieszkalnej przekraczającej od 1 do 11 m² maksymalne normy zaludnienia. Analiza ww. decyzji wykazała, że nie było związku pomiędzy stażem służby funkcjonariusza, liczbą członków rodziny i powierzchnią poprzednio zajmowanego lokalu, a czasem oczekiwania przez funkcjonariusza na przydział i powierzchnią przydzielonego lokalu.

I tak np.:

- policjant ze stażem 1 roku służby otrzymał lokal mieszkalny po jednym dniu od złożenia wniosku, natomiast policjant z 19-letnim stażem w służbie stałej otrzymał lokal mieszkalny po prawie 5 latach od złożenia wniosku;

- policjant z 3-letnim stażem w służbie stałej, uprawniony do powierzchni mieszkalnej od 28 do 40 m², dla trzyosobowej rodziny, po tygodniu od złożenia wniosku otrzymał mieszkanie o powierzchni mieszkalnej wynoszącej 43 m². Natomiast policjant z 11-letnim stażem w służbie stałej, uprawniony do powierzchni mieszkalnej od 42 do 60 m²,

¹⁰ Dz. U. Nr 105, poz. 884 ze zm.

¹¹ Dz. U. Nr 99, poz. 899.

dla sześciuosobowej rodziny, otrzymał lokal mieszkalny o powierzchni mieszkalnej wynoszącej 43,8 m², (brak daty złożenia wniosku). Podobnie funkcjonariusz SG z 6-letnim stażem w służbie stałej, uprawniony do powierzchni mieszkalnej od 42 do 60 m², będąc członkiem sześciuosobowej rodziny otrzymał mieszkanie o powierzchni mieszkalnej także wynoszącej 43 m², po 3 latach oczekiwania;

- 9 funkcjonariuszom przydzielono lokale mieszkalne (pod warunkiem zwrotu poprzednio zajmowanego mieszkania), pomimo posiadania lokali mieszkalnych w tej samej miejscowości o powierzchni mieszkalnej zgodnej z przysługującymi normami zaludnienia. Decyzje o przydziale zostały wydane przez: Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego SG, Komendanta-Rektora Szkoły Głównej Służby Pożarniczej, Komendanta Stołecznego Policji i Komendanta Komendy Rejonowej Policji I w Warszawie, latach 1996-2004.

Ponadto Komendant Główny SG, na wniosek funkcjonariusza, wydał decyzję zmieniającą decyzję Ministra SWiA o przydzieleniu lokalu mieszkalnego byłej żonie tego funkcjonariusza, pomimo braku przepisów zezwalających na przydzielanie lokali osobom nie będącym funkcjonariuszami SG. W ocenie NIK ww. decyzja została wydana bez podstawy prawnej i z naruszeniem przepisów o właściwości organów, co zgodnie z art. 156 § 1 pkt 1 i 2 kodeksu postępowania administracyjnego¹² stanowi przesłankę stwierdzenia nieważności decyzji.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność wzmożenia nadzoru przez Ministra SWiA, jako organu wyższego stopnia, nad prawidłowością podejmowanych przez podległe organy decyzji w sprawie przydziału lokali mieszkalnych.

3. Proces sprzedaży lokali mieszkalnych pozostających w dyspozycji Zarządu Zasobów Mieszkaniowych MSWiA

Sprzedaż lokali mieszkalnych zakwalifikowanych jako zbędne odbywała się zgodnie z przepisami określonymi w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 czerwca 2005 r.¹³

W okresie objętym kontrolą Dyrektor ZZM MSWiA przeznaczył do sprzedaży m.in.: 319 lokali mieszkalnych o wartości rynkowej 73.829,5 tys. zł ujętych w „Wykazie zbędnych lokali mieszkalnych – stanowiących własność Skarbu Państwa przeznaczonych do sprzedaży przez Zarząd Zasobów Mieszkaniowych MSWiA” zatwierdzonym 15 września 2005 r. przez Ministra SWiA oraz 369 lokali mieszkalnych ujętych w wykazach zatwierdzonych 21 stycznia

¹² Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

¹³ Por. przypis 2.

2009 r., których wartość nie została jeszcze oszacowana¹⁴. Dyrektor ZZM MSWiA sporządzając wykazy brał pod uwagę: aspekt ekonomiczny (opłaty za używanie lokali, odpisy na fundusz remontowy, koszty utrzymania lokali mieszkalnych, w tym ponoszonych nakładów remontowych), znikomy i długotrwały odzysk lokali mieszkalnych do ponownego zasiedlenia oraz roszczenia o wykup lokali zgłaszane przez ich aktualnych najemców (aspekt prawny i społeczny).

Przychody ze sprzedaży tych lokali, w związku z przyznaną nabywcom bonifikatą, wyniosły 4.626,3 tys. zł (6,3% wartości rynkowej lokali), natomiast z tytułu sprzedaży prawa własności gruntu lub pierwszej opłaty za użytkowanie wieczyste gruntów przynależnych do tych lokali uzyskano 4.166,9 tys. zł (5,6%). Zastosowane bonifikaty były zgodne z przepisami ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵ (ustawa o zakwaterowaniu SZ).

Jednocześnie kontrola przeprowadzona w ZZM MSWiA wykazała, że ujęcie w wykazie 5 lokali mieszkalnych, w stosunku do których na rzecz Skarbu Państwa było ustanowione spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, naruszało art. 84a ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu SZ, gdyż przepis ten dopuszcza jedynie zbywanie lokali mieszkalnych będących w trwałym zarządzie. Skutkiem powyższej sprzedaży była szkoda w mieniu Skarbu Państwa wynosząca 1.027,5 tys. zł. Zbycie ww. lokali mieszkalnych, na których ustanowione było na rzecz Skarbu Państwa spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu było nielegalne i niegospodarne.

Kontrola w ZZM MSWiA wykazała, że ujęcie w wykazie z 2008 r. dwóch lokali mieszkalnych położonych w Warszawie przy ul. Zaruby 15 przeznaczonych na tymczasowe zakwaterowanie funkcjonariuszy Policji naruszało art. 55 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu SZ, który nie zezwala na sprzedaż kwater przeznaczonych na zakwaterowanie tymczasowe.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę Pana Ministra na niecelowość uprzywilejowania funkcjonariuszy, których lokale mieszkalne znalazły się w zasobie ZZM

¹⁴ Zgodnie z § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 czerwca 2005 r. w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych przez Zarząd Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. Nr 119, poz. 1012), Dyrektor Zarządu Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji po wykonaniu czynności takich jak: ustalenie rocznego planu sprzedaży i złożenie do właściwego starosty wniosku o wydanie decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu w stosunku do nieruchomości ujętych w rocznym planie sprzedaży, zleca rzeczoznawcy majątkowemu wycenę wartości rynkowej lokali mieszkalnych ujętych w rocznym planie sprzedaży oraz wartości prawa własności albo prawa użytkowania wieczystego ułamkowej części gruntu przypadającego na poszczególne lokale mieszkalne.

¹⁵ T.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398 ze zm.

MSWiA i którzy tym samym uzyskali możliwość ich nabycia na własność (wykup lokalu)¹⁶. Takich uprawnień nie posiadają funkcjonariusze, których lokale mieszkalne znajdują się np. w zasobach komendantów Policji¹⁷.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK wnosi o:

- podjęcie działań w celu realizacji uprawnień funkcjonariuszy resortu spraw wewnętrznych i administracji do lokali mieszkalnych;
- rozważenie podjęcia inicjatywy zmian legislacyjnych w obowiązujących przepisach, które umożliwią uzależnienie prawa funkcjonariusza do lokalu mieszkalnego od pozostawania w służbie (lub nabycia prawa do zaopatrzenia emerytalnego);
- podjęcie działań legislacyjnych na rzecz zmian w przepisach wykonawczych określających warunki przydziału lokali mieszkalnych funkcjonariuszom mających na celu ograniczenie dowolności i uznaniowości przy podejmowaniu decyzji;
- wzmożenie działań nadzorczych nad prawidłowością wydawanych przez podległe organy decyzji administracyjnych o przydziale lokali mieszkalnych.

Najwyższa Izba Kontroli - Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Ministra przedstawienia w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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

DYREKTOR
Departamentu Obrony Narodowej
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

mgr Włodzimierz Zagadło

2010.06.02



¹⁶ Na podstawie przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych.

¹⁷ Przepisy ustaw dotyczących formacji MSWiA nie przyznają funkcjonariuszom prawa do wykupu lokali zajmowanych przez nich na podstawie decyzji o przydziale.