



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu**

Opole, dnia 15 lutego 2011 r.

**Pan
Jerzy Kołodziej
Dyrektor
Agencji Nieruchomości Rolnych
Oddziału Terenowego
w Opolu**

P/10/181
LOP-4101-12-02/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu skontrolowała Oddział Terenowy Agencji Nieruchomości Rolnych w Opolu² w zakresie gospodarowania w latach 2008-2010 (I półrocze) budynkami i lokalami mieszkalnymi po zlikwidowanych państwowych gospodarstwach rolnych i innych podmiotach dysponujących budynkami mieszkalnymi.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 14 stycznia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Oddziału w zakresie organizacji zarządzania zasobem mieszkaniowym i zbywania mieszkań, a pozytywnie wykonywanie zadań w zakresie nadzoru i remontów, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

¹ j.t. Dz. U. z 2001 r., Nr 85, poz. 937 ze zm. – dalej ustawa *o NIK*

² dalej Oddział

Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny cząstkowe i ustalenia kontroli:

1. Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając kryteria legalności i rzetelności, negatywnie ocenia organizację zarządzania zasobem mieszkaniowym.

Kontrola wykazała, że Oddział do dnia jej zakończenia nie posiadał rzetelnego wykazu liczby mieszkań wchodzących w skład administrowanego przez niego Zasobu³. Ustalono, że Oddział w związku z obowiązkiem określonym w art. 26 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*⁴ oraz w oparciu o zarządzenia Dyrektora Oddziału - od 1 października 2007 r. do 23 września 2009 r. przeprowadzał inwentaryzacje środków trwałych Oddziału, w tym budynków mieszkalnych. Jednakże, pomimo dokonywanego zbywania lokali mieszkalnych, Oddział nie posiadał odrębnej ewidencji zasobu mieszkaniowego przez siebie administrowanego.

Wielkość Zasobu mieszkaniowego administrowanego przez Oddział w okresie objętym kontrolą ustalona dla potrzeb kontroli wynosiła: 1.526 lokali mieszkalnych według stanu na początek 2008 r. (w tym pustostanów 175), 1.390 na początek 2009 r. (140), 1.172 na początek 2010 r. (74) i 1.073 na dzień 30 czerwca 2010 r. (170), a ich wartości netto odpowiednio: 10.998,7 tys. zł (tj. 1 % wartości aktywów Oddziału), 9.709,2 tys. zł (1 %), 9.141,5 tys. zł (1,3 %) oraz 7.341,8 tys. zł (1,1 %). Przedstawiona wielkość zasobu mieszkaniowego nie obejmuje liczby mieszkań i ich powierzchni, w budynkach wydzierżawionych, gdyż w kontrolowanym okresie Oddział, pomimo przeprowadzanej inwentaryzacji, danych takich nie posiadał. Wykazywane przez Oddział pustostany - były to m.in. mieszkania niespełniające warunków do uzyskania decyzji o samodzielności lokalu czy mieszkania przygotowywane do sprzedaży.

Główny specjalista ds. mieszkań oraz zastępca dyrektora Oddziału wyjaśniając sposób ustalenia wielkości zasobu mieszkaniowego potwierdzili fakt nieposiadania przez Oddział za okres objętym kontrolą, rzetelnej informacji o wielkości zasobu mieszkaniowego pozostającego w jego administracji.

NIK negatywnie ocenia brak działań Oddziału w tym zakresie - wskazując na postanowienia art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy *o rachunkowości*, z których wynika, że pełna inwentaryzacja środków trwałych powinna zostać przeprowadzona co najmniej 3 razy (licząc od 1999 r. z interwałem 4 lat), a w myśl art. 26 ust. 1 pkt 1 stan środków trwałych powinien być corocznie weryfikowany.

³ Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa

⁴ Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm. – dalej ustawa *o rachunkowości*

Oddział posiadając (w kontrolowanym okresie) do realizacji zadań w zakresie gospodarowania mieszkaniami i infrastruktury mieszkaniowej, w tym sprzedaży mieszkań - Sekcją Gospodarowania Zasobem Oddziału⁵ oraz pięć jednostek gospodarczych Zasobu⁶, zadania w tym zakresie przypisał czterem pracownikom, a w JGZ siedmiu administratorom posiadającym stosowne pełnomocnictwa Dyrektora Oddziału⁷.

Ustalono, że w zakresach czynności pracowników nie przypisano obowiązków związanych z realizacją zadań gospodarki mieszkaniowej w zakresie wynikającym z Regulaminu Organizacyjnego.

Dyrektor Oddziału i kierownik SGZ wyjaśnili m.in., że zgodność zakresu zadań regulaminów organizacyjnych i zakresów czynności jest sprawą formalną, która nie ma wpływu na realizację zadań, gdyż pracownicy zakresami czynności są zobowiązani do wykonywania innych zadań zleconych przez zwierzchników.

Faktem jest, że przepis art. 94 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy*⁸ nie nakłada na pracodawcę obowiązku pisemnego określenia zakresu czynności pracownika, jednak kontrola wykazała, że w przypadku Oddziału - pracodawca (Dyrektor Oddziału) - nałożył na kierowników komórek organizacyjnych, w tym także na kierownika SGZ obowiązek określenia dla pracowników SGZ zakresów czynności - powinny one pokrywać się z zakresem zadań określonym dla SGZ, a doprecyzowywanie formy ich realizacji mogło następować w formie poleceń pracodawcy, mieszczących się w granicach zakreślonych ustalonym w umowie rodzajem pracy (zajmowanym stanowiskiem).

2. Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając kryteria legalności, gospodarności, i rzetelności negatywnie ocenia sposób zbywania przez Oddział mieszkań będących w Zasobie.

W kontrolowanym okresie wielkość zasobu mieszkaniowego zarządzanego przez Oddział zmniejszyła się o 453 mieszkania, w tym o 180 mieszkań (39,7 %) w wyniku sprzedaży (z tego: 129 mieszkań (28,5 %) w wyniku sprzedaży na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. *o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz*

⁵ dalej SGZ

⁶ dalej JGZ

⁷ po dwóch administratorów było dwóch JGZ

⁸ Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm. – dalej kp

*niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa*⁹ i zarządzenia nr 8/92 Prezesa Agencji z dnia 26 maja 1992 r. w sprawie ustalania zasad postępowania i wzorów dokumentów związanych z przejmowaniem i gospodarowaniem mieniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz 51 mieszkań (28,3 %) w wyniku sprzedaży w trybie przetargu nieograniczonego.

Oddział dokonując sprzedaży mieszkań nie stosował odrębnych procedur ich zbywania zarówno w trybie bezprzetargowym, jak i objętym przetargiem stosując w tym zakresie ww. przepisy prawa ogólnego.

NIK negatywnie ocenia dokonywaną przez Oddział sprzedaż lokali mieszkalnych, gdzie na podstawie 22 spośród 129 (17%) sprzedanych lokali mieszkalnych, stwierdzono brak pełnej dokumentacji podstawowych dowodów potwierdzających prawo osób nabywających mieszkania do stosowania ulgi w cenie sprzedaży mieszkań na ich rzecz, tj. spełniania przez nich warunków określonych w art. 6 w związku z art. 2 pkt 2 ustawy *o zbywaniu*. W dokumentacji tej w czterech przypadkach (18,2%) brak było dowodów na obniżenie ceny sprzedaży z tytułu przepracowanych lat pracy (świadczenia pracy lub zaświadczenia o ilości przepracowanych lat), a w dziewięciu przypadkach (41%) brak było umowy najmu sprzedawanego lokalu mieszkalnego. Kontrola ujawniła także, iż administratorzy JGZ całość spraw związanych ze sprzedażą mieszkań, począwszy od protokołu uzgodnień z nabywcą do podpisania aktu notarialnego prowadzili jednoosobowo. W ocenie NIK taka organizacja sprzedaży stwarzała możliwość wystąpienia mechanizmu korupcyjnego polegającego na skupieniu nadmiaru kompetencji w ręku jednego pracownika (niestosowanie w procedurach podejmowania decyzji tzw. zasady wielu oczu).

Administratorzy JGZ odpowiedzialni za dokonywaną sprzedaż wyjaśniając przyczyny ww. nieprawidłowości stwierdzali m.in., że sprzedawane mieszkania są zlokalizowane w starych budynkach o dużym stopniu zużycia. Wymagają one znacznych nakładów finansowych na remonty. Dla ograniczenia wysokości tych nakładów czynione są starania pozbycia się ich za tzw. „wszelką cenę”. Natomiast dane podawane w sporządzanych przy sprzedaży mieszkań *Protokołach uzgodnień* były ustalane na podstawie przedkładanych przez nabywców dokumentów (np. dowodów osobistych starego wzoru) lub ich oświadczeń ustnych. Ten sposób postępowania nie był kwestionowany przez bezpośrednich przełożonych administratorów oraz odpowiedzialnych za nadzór pracowników Oddziału.

⁹ Dz.U. z 2001 r. Nr 4, poz. 24 ze zm.– dalej ustawa *o zbywaniu*

Nie stwierdzono nieprawidłowości przy sprzedaży 18 mieszkań (35,3 %) zbytych na podstawie postępowania przetargowego, gdzie ceny sprzedaży mieszkań nie były niższe od wyceny rzeczoznawców (za wyjątkiem dwóch mieszkań sprzedanych w drugim postępowaniu przetargowym) i ustalonych cen wywoławczych, a przy ich sprzedaży stosowane były postanowienia wynikające m.in. z przepisów: zarządzenia nr 8/92 Prezesa Agencji z dnia 26 maja 1992 r. oraz rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 1 sierpnia 2003 r. *w sprawie określenia szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości i ich części składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty, stawek szacunkowych gruntów*¹⁰.

NIK pozytywnie ocenia fakt uzyskania przez Oddział w kontrolowanym okresie dodatniego wyniku finansowego ze sprzedaży mieszkań, który wyniósł ogółem 953.777 zł, w tym: 110.008 zł w 2008 r., 348.078 zł w 2009 r. i 495.691 zł w I półroczu 2010 r.

3. Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając kryteria legalności i rzetelności, pozytywnie ocenia sprawowanie nadzoru i kontroli nad zarządzaniem zasobem mieszkaniowym oraz rozpatrywanie skarg i wniosków.

Oddział poprzez przyjęcie w regulaminach organizacyjnych stosownych zapisów zapewnił sobie możliwość sprawowania nadzoru i kontroli nad pracą JGZ, tj. administratorów, którym powierzono zarządzanie jego zasobem mieszkaniowym.

Ustalono, że w kontrolowanym okresie - zgodnie z postanowieniami zarządzenia nr 9/07 Prezesa Agencji z dnia 23 marca 2007 r.¹¹ - Oddział przeprowadzał przynajmniej raz w ciągu dwóch kolejnych lat w każdej JGZ kontrole dokumentów dotyczących wydatkowania środków finansowych, jak też windykacji i egzekwowania należności za rozdysponowane mienie Zasobu. Z zapisów protokołów kontroli wynikało m.in., że przeprowadzone kontrole nie stwierdzały nieprawidłowości w kontrolowanym zakresie. NIK zwraca jednak uwagę, iż przeprowadzane kontrole nie obejmowały wszystkich zagadnień działalności JGZ, np. nadzoru nad planowaniem remontów budynków i lokali mieszkalnych, gdzie brak było przeglądów ich stanu technicznego, co stanowi podstawę do planowania zakresu rzeczowego i rzeczywistych kosztów ich przeprowadzania.

¹⁰ Dz.U. Nr 140, poz. 1350

¹¹ w sprawie opracowania planów gospodarczo-finansowych JGZ, nadzoru nad ich realizacją oraz w sprawie gospodarowania środkami pieniężnymi JGZ (zmienione zarządzeniami Prezesa Agencji nr: 24/08 z 24 czerwca 2008 r. i 23/09 z 19 czerwca 2009 r.)

W kontrolowanym okresie Oddział otrzymał 94 skarg i wniosków, które zostały rozpatrzone i załatwione. Spośród jedna skarga dotyczyła zasobu mieszkaniowego, którą Oddział rozpatrzył w ciągu jednego miesiąca i stwierdził jej bezzasadność.

4. Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając kryteria legalności, gospodarności, rzetelności i celowości, pozytywnie ocenia sposób zlecenia, prowadzenia robót remontowych oraz wydatkowania środków finansowych na utrzymanie przez Oddział budynków mieszkalnych, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Oddział posiadał i właściwie stosował wewnętrzne procedury zlecenia robót remontowych. W uregulowaniach zawartych w ww. procedurach uwzględnione zostały m.in. przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*¹², jak też zagadnienia związane z prowadzeniem i odbiorem robót remontowych.

Kontrola dokumentacji 6 postępowań przetargowych na wyłonienie przez Oddział wykonawców zadań remontowych o największej wartości (od 14 tys. zł do 350 tys. zł) w okresie objętym kontrolą, wykazała m.in., że wszystkie zleczone i wykonane roboty remontowe były prowadzone w oparciu o kosztorysy inwestorskie i powykonawcze, weryfikowane przez uprawnione osoby. Środki finansowe wydatkowano w sposób zapewniający skuteczne zrealizowanie zadania remontowego.

Stwierdzono jednak, że przy wyborze wykonawców i realizacji robót miały miejsce następujące nieprawidłowości:

- w dwóch przypadkach¹³ nie sporządzono informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty (wymaganej postanowieniami art. 92 ust. 1 ustawy Pzp),
- w ww. przypadkach nie zamieszczono informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty (w sposób określony postanowieniami art. 92 ust.2 ustawa Pzp),
- w jednym przypadku zakończono roboty budowlane o wartości 87 688,86 zł w miejscowości Hańczowa 3 dni po umownym terminie i nie naliczono wykonawcy robót kar umownych do czego obligował § 13 ust 1 lit. a umowy. Wysokość kary stanowiła kwotę 526,11 zł¹⁴.

Wydatkowanie środków finansowych na remonty budynków i mieszkania miało miejsce na podstawie rocznych planów, w których uwzględniano zadania wykazywane przez

¹² Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm. – dalej ustawa Pzp

¹³ przetargu na roboty w Błotnicy Strzelecka przy ul. Dworcowej 17 oraz przy ul. Toszeckiej 15.

¹⁴ 175,37 zł x 3 dni = 526,11 zł

poszczególne JGZ, a które jak ujawniono w kontrolach przeprowadzane w Administracji Mienia Niezagospodarowanego w Krapkowicach i Mikołowie stanowiły jedynie bieżące potrzeby wynikające ze zgłoszeń lokatorów i zleceń kominiarskich. W okresie objętym kontrolą Oddział zrealizował 199 przedmiotowych zadań o łącznej wartości 12 290,5 tys. zł. Jednak planowane zadania remontowe nie uwzględniały wyników okresowych przeglądów do czego zobowiązywał art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*¹⁵.

Stwierdzono, że jedynie 14 zadań na kwotę 472 tys. zł (3,8% ogółem) miały powiązania z zapisami w planów rzeczowo-finansowych JGZ, a związane były wyłącznie realizacją zaleceń kominiarzy.

Zastrzeżenia NIK budzi fakt nieuwzględniania w planach badanego okresu środków na remonty kapitalne budynków mieszkalnych, jak też coroczne zmniejszanie zakresu potrzeb remontowych i ich niepełne realizowanie. Z planu na 2008 r. obejmującego 305 mieszkań remonty wykonano w 166 mieszkaniach (54,4 %), w 2009 r. planowano remont 216 mieszkań, a wykonano remont 101 mieszkań (46,7 %), a z planu na 2010r., obejmującego remont 167 mieszkań do 30 czerwca remonty wykonano w 56 mieszkaniach (33,5 %).

W ocenie NIK przyczyną wystąpienia ww. nieprawidłowości obok czynników obiektywnych (brak środków) był również brak nadzoru i kontroli ze strony kierownictwa Oddziału w egzekwowaniu od pracowników SGZ i JGZ wykonywania tych obowiązków.

Przedstawiając powyższe oceny, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. Podjęcie działań organizacyjnych dla:

- a) posiadania przez Oddział pełnej informacji o poszczególnych mieszkaniach wchodzących w skład budynków jego zasobu mieszkaniowego,***
- b) zapewnienia pełnego dokumentowania działań Oddziału przy dokonywaniu sprzedaży mieszkań w zakresie stosowania przepisów: rozdziału 9 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz art. 6 w związku z art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań (...),***
- c) zapewnienia zgodności postanowień zakresów czynności pracowników SGZ odpowiedzialnych za gospodarkę zasobem mieszkaniowym Oddziału z zapisami jego regulaminu organizacyjnego,***
- d) rzetelnej realizacji postanowień zawieranych przez Oddział umów, w tym także dotyczących stosowania kar za nieterminowe ich realizowanie,***

¹⁵ Dz.U. z 2006 r. nr 156, poz. 1118 ze zm.

e) wyegzekwowania od wykonawcy remontu budynku w miejscowości Hańczowa (umowa nr 277/2009/ANROT Opole z dnia 2 lipca 2009 r.) kar umownych w wysokości 526,11 zł.

2. Zabezpieczenie środków finansowych dla JGZ na dokonywanie przeglądów stanu technicznego budynków i lokali mieszkalnych wymaganych art. 62 ustawy z dnia 24 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

3. Uwzględnianie przy planowaniu zadań remontowych Oddziału wyników ww. okresowych przeglądów stanu technicznego budynków i lokali mieszkalnych.

Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Opolu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Dyrektora o nadesłanie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia do Dyrektora Delegatury NIK w Opolu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się – stosownie do art. 62 ust. 2 ustawy o NIK – od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.