Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Wrocław, dnia 15 lutego 2011 r.

Pan
Krzysztof BIEGANOWSKI

p.o. Administratora
Administracji Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa
w Legnicy

LWR-4101-20-05/2010
P/10/181

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1], zwanej dalej „ustawą o NIK", Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Administrację Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w Legnicy, zwaną dalej „AZWRSP", w zakresie gospodarowania w latach 2008-2010 (I półrocze) zasobami mieszkaniowymi po zlikwidowanych państwowych gospodarstwach rolnych i innych podmiotach dysponujących budynkami mieszkalnymi.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym 13 stycznia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność AZWRSP w skontrolowanym zakresie z uwagi na: nieprawidłowy stan techniczny budynków wchodzących w skład zasobu, niezagospodarowanie znaczącej ilości lokali mieszkalnych wyłączonych z eksploatacji i generujących przez to koszty ich utrzymania, niedokonywanie corocznych kontroli okresowych stanu technicznego budynków mieszkalnych oraz co najmniej raz na 5 lat kontroli ich przydatności do użytkowania,

[1] Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

nieprowadzenie książek obiektu budowlanego, niedostateczne i przewlekłe działania na rzecz egzekucji należności z tytułu najmu lokali mieszkalnych, przypadki niezgodnej z obowiązującymi zasadami sprzedaży lokali mieszkalnych, a także niebieżące i nieodzwierciedlające stanu rzeczywistego prowadzenie ksiąg rachunkowych, wpływające na zawartość sprawozdań finansowych. Przyjęta ocena wynika z uwag i ocen cząstkowych przedstawionych poniżej.

1. Na koniec 2008 r. w zasobie AZWRSP znajdowało się 401 budynków z 1.199 lokalami mieszkalnymi o łącznej powierzchni 64.497,50 m^2 i wartości księgowej 6.026,1 tys. zł. Na koniec 2009 r. AZWRSP zarządzała 385 budynkami z 1.157 lokalami o powierzchni 62.179,52 m^2 i wartości księgowej 5.575,0 tys. zł, natomiast na 30 czerwca 2010 r. pozostało 380 budynków z 1.128 lokalami o powierzchni 60.374,36 m^2 i wartości księgowej 5.328,5 tys. zł. Zmniejszenie wielkości zasobu było wynikiem sprzedaży lokali mieszkalnych, której skala była jednakże – w ocenie NIK – niezadowalająca.

Zauważyć należy, że zasób obejmował tzw. pustostany, tj. lokale mieszkalne wyłączone z eksploatacji z powodu złego stanu technicznego czy opuszczenia ich przez najemców. Było ich 129 (10,8% zasobu) na 31 grudnia 2008 r., 126 (10,9% zasobu) na 31 grudnia 2009 r. i 128 (11,3% zasobu) na 30 czerwca 2010 r. Utrzymywanie takiej ilości pustostanów NIK ocenia negatywnie w sytuacji wygenerowania przez te lokale mieszkalne kosztów ich utrzymania (393,2 tys. zł na przestrzeni badanego okresu) przy jednoczesnym braku wpływów z tytułu ich najmu (184,4 tys. zł w badanym okresie). AZWRSP nie podejmowała przy tym wystarczających działań mających na celu ograniczenie skutków finansowych występowania pustostanów, choćby poprzez ich sprzedaż w trybie przetargu.

2. W ocenie NIK niedostateczne były działania AZWRSP na rzecz egzekucji należności z tytułu najmu lokali mieszkalnych, co skutkowało zwiększeniem ich poziomu (w tym również należności wymagalnych) i przewlekłością postępowań w tym zakresie, a także prowadziło do przedawnienia roszczeń. Stan należności AZWRSP z tytułu najmu lokali mieszkalnych wykazywał bowiem tendencję wzrostową, wynosząc 2.770,3 tys. zł na koniec 2008 r., 2.871,3 tys. zł na koniec 2009 r. (przyrost o 3,6%) i 2.967,3 tys. zł na koniec czerwca 2010 r. (przyrost o dalsze 3,3%). Wzrastała również wartość należności wymagalnych[2], z 2.457,4 tys. zł na 31 grudnia 2008 r. do 2.558,8 tys. zł na 31 grudnia 2009 r. (o 4,1%) i do 2.662,1 tys. zł na 30 czerwca 2010 r. (o 4,0%). Podkreślić należy, iż w analizowanych dniach stanowiły one odpowiednio aż 88,7%, 89,1% i 89,7% całości należności AZWRSP za najem

lokali mieszkalnych. O braku dbałości o wpływy z tego tytułu, świadczy także dopuszczenie do przedawnienia należności na kwotę 335,5 tys. zł, z tego 288,8 tys. zł w 2008 r., 33,9 tys. zł w 2009 r. i 12,8 tys. zł w I półroczu 2010 r.

W badanym okresie AZWRSP objęła egzekucją 607 dłużników, zalegających z uregulowaniem czynszów o łącznej wartości 2.131,0 tys. zł, z czego uregulowana została kwota 516,8 tys. zł (24,3%). Analiza kontrolna działań egzekucyjnych podjętych w stosunku do 7 dłużników, zalegających z opłatami czynszowymi na kwotę 69.831,83 zł, wykazała ich przewlekłość lub brak. I tak w przypadku:

- 5 dłużników czynności egzekucyjne w postaci wystosowania pozwu podjęto dopiero po upływie 10-14 miesięcy od momentu wezwania ich do zapłaty,
- 1 dłużnika, zalegającego z kwotą 22.403,27 zł, mimo braku jego reakcji na wystosowane 20 lutego 2008 r. wezwanie do zapłaty, nie podjęto dalszych czynności egzekucyjnych,
- 1 dłużnika, zobowiązanego do zapłaty 31.835,38 zł, nie podjęto żadnych czynności egzekucyjnych.

NIK przyjmuje do wiadomości wyjaśnienia byłego Administratora i Głównej księgowej – przyznających, że wzrost należności i dopuszczanie do ich przedawnienia spowodowane były brakiem nadzoru i kontroli nad tymi zadaniami, a nieskuteczne i nieterminowe działania egzekucyjne wynikały z obciążenia stanowisk pracy w komórce finansowo-księgowej.

3. W badanym okresie zmniejszała się skala umorzeń należności z tytułu czynszu najmu lokali mieszkalnych, bo z 89.443,25 zł w 2008 r. do 10.846,74 zł w 2009 r. i do 1.082,51 zł w I półroczu 2010 r. Postępowanie w tym zakresie było zgodne z zasadami przewidzianymi w umowie nr 022/1/06 z 2 stycznia 2006 r., zawartej pomiędzy Agencją Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy we Wrocławiu (ANR OT) i AZWRSP, a przypisującej decyzje w sprawie umorzenia komisji powołanej w ramach AZWRSP (dla należności do 1,0 tys. zł) lub komisji utworzonej w ANR OT (dla należności powyżej 1,0 tys. zł).

Niemniej jednak kontrola wykazała niebieżące prowadzenie ksiąg rachunkowych AZWRSP, tj. nierzetelność polegającą na nie ujęciu we właściwym okresie sprawozdawczym 3 decyzji[3] umarzających najemcom lokali mieszkalnych należności czynszowe na łączną kwotę 663,50 zł. Stanowiło to naruszenie przepisu art. 24 ust. 3 ustawy z 29 września 1994 r.

[2] Na które złożyły się niezapłacone przez najemców lokali mieszkalnych faktury z tytułu czynszu najmu.
[3] Jedna decyzja umorzeniowa pochodziła z 2007 r. i zaewidencjonowana została w księgach rachunkowych AZWRSP w 2008 r., a dwie decyzje pochodziły z 2008 r. i zaewidencjonowane zostały w 2010 r.

o rachunkowości[4]. Konsekwencją tego było nieprawidłowe sporządzenia sprawozdania finansowego „Bilans" na 31 grudnia 2008 r., gdzie o ww. kwotę zaniżono należności krótkoterminowe (po stronie aktywów) i wynik finansowy (po stronie pasywów). Również w „Rachunku zysków i strat", sporządzonym na 31 grudnia 2008 r., zaniżone zostały o tę samą wartość tzw. pozostałe koszty operacyjne. Powyższa nierzetelność wynikała z zaniedbania polegającego na nie przekazaniu do komórki finansowo-księgowej AZWRSP przedmiotowych decyzji w trakcie roku obrotowego, którego dotyczyły.

4. Oględziny 10 administrowanych przez AZWRSP budynków wykazały nieprawidłowości w ich stanie technicznym, dotyczące m.in.: zawilgoceń na ścianach zewnętrznych i na poziomie przyziemia, odspojeń tynku na ścianach zewnętrznych z miejscowymi wykwitami i ubytkami, nieszczelności w pokryciu dachowym i braku dachówek (1 przypadek), skorodowań bądź braku rynien, nieszczelności i wypaczeń stolarki okiennej oraz drzwiowej, uszkodzeń stopni schodów na klatkach schodowych. Stwierdzono też przypadek bezpośredniego zagrożenia dla życia i zdrowia, związanego z opuszczonym budynkiem, zlokalizowanym w miejscowości Wojcieszów 61. Wskutek bowiem braku jego zabezpieczenia istniał swobodny dostęp do znajdujących się w nim lokali, będących w złym stanie technicznym (zdewastowanych). AZWRSP usunęła to zagrożenie jeszcze w trakcie kontroli poprzez zamurowanie otworów okiennych i drzwiowych. Przyczyną wskazanych nieprawidłowości w stanie technicznym budynków był – w ocenie NIK – niedostateczny w latach 2008-2009 nadzór i kontrola byłego Administratora nad realizacją przez pracowników AZWRSP zadań związanych z gospodarką mieszkaniową, co podał tenże w swych wyjaśnieniach.

4.1. Pomimo nieprawidłowego stanu technicznego zarządzanych budynków AZWRSP nie wywiązywało się w pełni z obowiązku określonego przepisem art. 62 ust. 1 pkt 1 a-c ustawy z 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane[5], a dotyczącego przeprowadzania okresowego (co najmniej raz w roku) przeglądu przedmiotowych budynków pod kątem sprawdzenia ich stanu technicznego. Takich kontroli – obejmujących w szczególności sprawdzenie elementów budynku narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne a także instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska – nie przeprowadzono dla 344 budynków (85,8% administrowanych przez AZWRSP) w 2008 r. i dla 300 budynków (77,9% administrowanych) w 2009 r. Natomiast na 30 czerwca 2010 r. obowiązek ten nie został zrealizowany w

[4] Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223.
[5] Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

odniesieniu do 295 budynków, tj. 77,6% administrowanych w tym czasie przez AZWRSP. Również istotne, choć na mniejszą skalę, były zaniechania dotyczące powinności przeprowadzania corocznych kontroli w zakresie sprawdzenia stanu technicznego instalacji gazowych i przewodów kominowych (dymowych, spalinowych, wentylacyjnych), gdyż kontroli takich nie wykonano w 111 budynkach (27,7% administrowanych) w 2008 r., w 151 budynkach (39,2% administrowanych) w 2009 r. i w 236 budynkach (62,1% administrowanych) do końca I półrocza 2010 r.

AZWRSP nie przestrzegała również obowiązku określonego przepisem art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo budowlane, dotyczącego przeprowadzania, co najmniej raz na 5 lat, okresowej kontroli budynków mieszkalnych pod kątem stanu technicznego i przydatności do użytkowania, jak również estetyki tych obiektów i ich otoczenia. Brak takiego sprawdzenia dotyczył 273 budynków (68,1% administrowanych) w 2008 r., 188 budynków (48,8% administrowanych) w 2009 r. i 181 budynków (47,6% administrowanych) w I półroczu 2010 r. Ten sam przepis przewidywał ponadto, co najmniej raz na 5 lat, badania instalacji elektrycznej i piorunochronnej, których brak dotyczył 277 budynków (69,1% administrowanych) w 2008 r., 200 budynków (51,9% administrowanych) w 2009 r. i 193 budynków (50,8% administrowanych) w I półroczu 2010 r.

Niewykonywanie wymaganych prawem obowiązków w zakresie okresowych kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych, uniemożliwia określenie stopnia pilności wykonania przez AZWRSP niezbędnych robót naprawczych, zapobiegających pogorszeniu się stanu technicznego budynków.

4.2. Negatywnie ocenić również należy nie respektowanie obowiązku prowadzenia książek obiektów budowlanych, nałożonego przepisem art. 64 ust. 1 ustawy - Prawo budowlane. Takiej dokumentacji nie prowadzono (nie założono) aż dla 277 (69,1%) budynków zarządzanych przez AZWRSP w 2008 r., 184 (47,8%) budynków zarządzanych w 2009 r. i 178 (46,8%) budynków w I półroczu 2010 r. Według byłego Administratora, działania w powyższym zakresie nie były podejmowane z powodu zaniedbań, a także kosztów, jakie musiałaby ponieść AZWRSP w związku z założeniem książek obiektów budowlanych. W ocenie NIK takie okoliczności nie zasługują na uwzględnienie, a dalszy brak książek obiektów budowlanych dla 178 budynków utrudnia właściwe nimi zarządzanie.

NIK nie wnosi istotnych uwag co do sposobu prowadzenia książek obiektów budowlanych. W wyniku analizy 5 takich książek ujawniono uchybienie, polegające na braku wpisów numerów ksiąg wieczystych, związanych z danym budynkiem. Natomiast poprawne

były zapisy dotyczące: danych osób upoważnionych do dokonywania wpisów, danych adresowych obiektu, właściciela, zarządcy, numeru ewidencji gruntów, przeprowadzonych kontroli okresowych, wykonanych przeglądów kominiarskich i remontów. Badane książki obiektów budowlanych obejmowały też wyrysy z mapy ewidencji gruntów i mapy sytuacyjne.

5. Pozytywnie ocenić należy realizację zadań remontowych, prowadzonych przez AZWRSP w latach 2008-2010 (I półrocze) kosztem 1.202,3 tys. zł, z tego 478,0 tys. zł w 2008 r., 573,8 tys. zł w 2009 r. i 150,5 tys. zł w I półroczu 2010 r. W ramach tych środków realizowano m.in. remonty lokali mieszkalnych, naprawy dachów i kominów o wartości jednostkowej nie przekraczającej 14 tys. euro. Ponadto w okresie objętym analizą kontrolną AZWRSP udzieliła – w trybie przetargu nieograniczonego – 12 zamówień publicznych na zadania remontowe w obrębie lokali mieszkalnych o łącznej wartości 785,7 tys. zł, przy czym koszt pojedynczego zadania zawierał się między 24,8 tys. zł (za remont pustostanu w I półroczu 2010 r.) a 208,3 tys. zł (za wymianę w 2009 r. stolarki okiennej i drzwiowej w budynkach i mieszkaniach). Analiza dokumentacji 6 z 12 zamówień publicznych, udzielonych na łączną kwotę 376,4 tys. zł, nie wykazała nieprawidłowości. Zamówienia te udzielono z zachowaniem wymogów ustawy z 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych[6], a ustalone z podmiotami realizującymi zamówienia warunki umowne były tożsame z określonymi w trakcie postępowania o zamówienie publiczne, zarówno w odniesieniu do ceny, sposobu zapłaty, terminu realizacji, jak i kar umownych. W trakcie realizacji zadań remontowych nie wprowadzano zmian w dokumentacji, w tym w obmiarach robót czy kosztorysach. Zadania te wykonane zostały terminowo i komisyjnie odebrane.

6. NIK niekorzystnie ocenia tempo i ilość sprzedaży lokali mieszkalnych z zasobu AZWRSP w trybie przewidzianym ustawą z 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa[7], zwanej dalej „ustawą o zasadach zbywania mieszkań". W latach 2008-2010 (I półrocze) AZWRSP zbyła na tej podstawie w sumie 102 lokale mieszkalne za łączną kwotę 787,5 tys. zł. Ponadto, zgodnie z przepisem art. 43 ust. 2 ustawy z 19 października 1997 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa[8], kolejne 8 lokali mieszkalnych przekazano na rzecz spółdzielni mieszkaniowych i gmin. W tej sytuacji skala sprzedanych i przekazanych lokali mieszkalnych odpowiadała 9,8% liczebności zasobu

[6] Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.
[7] Dz. U. z 2001 r. Nr 4, poz. 24 ze zm.

AZWRSP na koniec I półrocza 2010 r. Oznacza to też, że przy zachowaniu dotychczasowego tempa pozostałe mieszkania zostaną zbyte lub odstąpione w ciągu ok. 26 lat.

Badania kontrolne 20 losowo wybranych transakcji sprzedaży najemcom lokali mieszkalnych wykazały, że w 2 przypadkach wystąpiły nieprawidłowości:

- 1 października 2008 r. sprzedano na warunkach preferencyjnych, tzn. za cenę 1.171,50 zł (wyliczoną od wartości rynkowej tego lokalu w wysokości 23.430,00 zł z zastosowaniem zniżki w wysokości 95%), lokal mieszkalny w miejscowości Pątnów Legnicki 32/3 osobie nie dysponującej dokumentem (umową najmu), wskazującym na jej uprawnienie do najmu lokalu. O niekompletności dokumentacji sprzedaży przedmiotowego lokalu świadczy również brak dokumentu poświadczającego zamieszkiwanie w nim nabywcy;
- nie dokonano aktualizacji wyceny lokalu mieszkalnego, zlokalizowanego w miejscowości Groble 24E/1 i sprzedanego 13 października 2009 r. na warunkach preferencyjnych za cenę 1.945,85 zł, którą obliczono (stosując 95% zniżki) od kwoty 38.917,00 zł, wynikającej z operatu szacunkowego z listopada 2008 r., chociaż wartość tego lokalu zwiększyła się w związku z jego remontem przeprowadzonym przez AZWRSP od kwietnia do czerwca 2009 r. kosztem 36.400,40 zł;

7. Kontrola ujawniła, że księgowa ewidencja środków trwałych AZWRSP nie odzwierciedlała stanu rzeczywistego, co stanowiło naruszenie przepisu art. 24 ust. 2 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości. Dopiero bowiem w październiku 2010 r. z ewidencji tej wyksięgowano 2 lokale mieszkalne (o księgowej wartości brutto 74.867,89 zł), mieszczące się Lubiatowie i sprzedane najemcom w 2008 r., oraz 1 lokal (o księgowej wartości brutto 5.556,59 zł), zlokalizowany w Potoczku i sprzedany najemcy w 2009 r. Było to następstwem zaniedbań ze strony pracowników zajmujących się sprzedażą lokali mieszkalnych i doprowadziło do zniekształcenia sprawozdań finansowych „Bilans" na 31 grudnia 2008 r. i 31 grudnia 2009 r., w których odpowiednio o 48.246,55 zł[9] i 51.368,21 zł[10] zawyżono wartość rzeczowych aktywów trwałych (po stronie aktywów) i fundusz mienia (po stronie pasywów).

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. ***Podjęcie działań na rzecz poprawy ściągalności należności z tytułu czynszu najmu lokali mieszkalnych i niedopuszczania do ich przedawniania poprzez m.in.:***
   - ***stały monitoring tych należności i dłużników,***

[8] Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700 ze zm.
[9] Wartość księgowa netto lokali mieszkalnych sprzedanych w 2008 r. – stan na 31 grudnia 2008 r.
[10] Wartość księgowa netto lokali mieszkalnych sprzedanych w roku 2008 i 2009 – stan na 31 grudnia 2009 r.

- ***wszczynanie bez zbędnej zwłoki i bieżące prowadzenie postępowań egzekucyjnych.***

2. ***Dokonywanie przeglądów okresowych stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektów budowlanych administrowanych przez AZWRSP.***
3. ***Doprowadzenie do założenia książek obiektów budowlanych dla wszystkich takich obiektów będących w zasobie AZWRSP.***
4. ***Podjęcie działań na rzecz sprzedaży administrowanych lokali mieszkalnych w trybie przetargowym.***
5. ***Zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa przy sprzedaży najemcom lokali mieszkalnych będących w zasobie AZWRSP poprzez m.in.:***
   - ***zapewnienie rzetelnej wyceny (uwzględniającej wykonanie remontu) lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaż ,***
   - ***egzekwowanie od nabywających lokale mieszkalne na warunkach preferencyjnych dokumentów poświadczających ich uprawnienia do zastosowania tego trybu.***
6. ***Podjęcie działań zapewniających bieżące i rzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych AZWRSP.***

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana, w terminie 1 miesiąca 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 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu, 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 ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.