



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Szczecinie**

Szczecin, dnia      marca 2010 r.

**Pani  
Agata Kowalska  
Dyrektor Oddziału Regionalnego  
Wojskowej Agencji Mieszkaniowej  
w Szczecinie**

LSZ-410-18-01/09  
P/09/179

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej „ustawą o NIK”, przeprowadziła w Oddziale Regionalnym Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w Szczecinie zwanym dalej „Oddziałem” kontrolę wybranych zagadnień z działalności Oddziału w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 30 czerwca 2009 r., z uwzględnieniem (do czasu zakończenia kontroli) stanu spraw rozpoczętych.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 30 grudnia 2009 r. oraz omówione na naradzie pokontrolnej w dniu 20 stycznia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie, stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK przekazuje Pani Dyrektor niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli, mimo stwierdzenia nieprawidłowości pozytywnie ocenia działania Oddziału dotyczące; opracowywania rocznego planu finansowego oraz procedur kontroli finansowej, umarzania należności Agencji, przydzielania kwater funkcyjnych, ustalania wysokości opłat czynszowych oraz sprzedaży lokali mieszkalnych w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>2</sup>.

Natomiast NIK negatywnie ocenia niewykorzystanie przez Oddział w 2007 r. dotacji budżetowej oraz przygotowanie i przeprowadzenie w badanym okresie zamówień publicznych na roboty budowlane i modernizację lokali mieszkalnych.

---

<sup>1</sup> ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.)

<sup>2</sup> ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 ze zm.)

Szczegółowe ustalenia uzasadniające powyższe oceny przedstawiają się następująco:

1. Oddział w 2007 r. nie wykorzystał zgodnie z przeznaczeniem przekazanej przez Prezesa Agencji dotacji budżetowej w łącznej kwocie 8.400,0 tys. zł. Środki dotacji przeznaczone na zakup mieszkań w Oddziale przekazano na zwiększenie funduszu rezerwowego Agencji.

Zgodnie z wnioskiem Oddziału z 2006 r. zatwierdzonym przez Prezesa Agencji, ujęty w Planie Inwestycji Mieszkaniowych (PIM) na 2007 r. zakup 42 lokali mieszkalnych w Świnoujściu zrealizowano ze środków funduszu rezerwowego Agencji. Zapłaty<sup>3</sup> w łącznej kwocie 8.684,1 tys. zł dokonano z ww. funduszu w dniu 25.07.2007 r. Po ponad 4 miesiącach od zrealizowania tego wydatku, Prezes Agencji (w dniu 30.11.2007 r.) dokonał korekty PIM na 2007 r., według której głównym źródłem finansowania tego zadania w wysokości 8.400,0 tys. zł była dotacja budżetowa. Dotacja w kwocie 8.400,0 tys. zł wpłynęła na rachunek Oddziału w dniu 11.12.2007 r. Środkami dotacji Oddział zwiększył fundusz rezerwowy Agencji<sup>4</sup>.

Zmiana źródeł finansowania zadania po upływie ponad 4 miesięcy od zrealizowania wydatku naruszała zasadę gospodarki finansowej określoną w art. 35 ust. 1 ustawy o finansach publicznych<sup>5</sup> stanowiącą, iż wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki<sup>6</sup>. Źródła finansowania tego zadania w lipcu 2007 r. tj. w okresie dokonywania zapłaty za jego wykonanie były zgodne z założeniami PIM zatwierdzonymi przez Prezesa Agencji.

Oddział, zwiększając fundusz rezerwowy środkami z dotacji budżetowej naruszył przepis art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy o zakwaterowaniu<sup>7</sup>, który stanowi, że fundusz ten tworzy się z zysku netto Agencji. Środkami dotacji zwiększono fundusz, którego dysponentem jest Prezes Agencji<sup>8</sup>. Fundusz rezerwowy, zgodnie z art. 16 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu, przeznaczony jest m.in. do finansowania strat z działalności Agencji oraz do wspierania realizacji przez pozostałe oddziały regionalne innych zadań zleconych przez Ministra Obrony

---

<sup>3</sup> zakup na podstawie faktury VAT nr 452/V/J/2007 z dnia 18.05.2007 r. (5.187.649,44 zł) oraz faktury VAT nr 645/VII/J/2007 z dnia 12.07.2007 r. (3.496.456,66 zł)

<sup>4</sup> Dyrektor Oddziału zatwierdził wniosek Zespołu Inwestycji i Nadzoru Właścicielskiego Oddziału z dnia 4.12.2007 r. o prześięgowanie poniesionych nakładów finansowych z funduszu rezerwowego Agencji na dotację budżetową.

<sup>5</sup> ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U., Nr 249, poz. 2104 ze zm.) obowiązująca do dnia 31.12.2009 r.

<sup>6</sup> cel przekazanej dotacji nie obejmował możliwości sfinansowania wydatków poniesionych na zakup lokali w okresie poprzedzającym jej udzielenie.

<sup>7</sup> ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2005 r., Nr 41, poz. 398 ze zm.),

<sup>8</sup> zgodnie z § 5, ust. 2 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 lutego 2005 r. w sprawie funduszy i gospodarki finansowej Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (Dz.U. Nr 30 poz. 255 ze zm.),

Narodowej. Przeznaczenie dotacji celowej otrzymanej przez Oddział na zakup mieszkań na zwiększenie funduszu rezerwowego Agencji było sprzeczne z przepisem art. 144 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, według którego wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo w przypadku gdy przepisy odrębne stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach<sup>9</sup>.

W złożonym Prezesowi Agencji sprawozdaniu z realizacji wydatków finansowych z dotacji budżetowej Oddziału za 2007 r. wykazano, iż środki dotacji w wysokości 8.400,0 tys. zł wykorzystano na inwestycje mieszkaniowe. Było to sprzeczne z ewidencją księgową Oddziału, według której zapłata za zakup ww. lokali sfinansowana została środkami funduszu rezerwowego Agencji (zgodnie z założeniami obowiązującego w tym okresie PIM), a dotację otrzymano około 4 miesiące po dokonaniu i zaksięgowaniu zapłaty.

Zgodnie z art. 144 ust. 1 ustawy o finansach publicznych dotacje udzielone z budżetu państwa w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego, podlegają zwrotowi do budżetu państwa.

2. W Oddziale przeprowadzono 25 postępowań na roboty budowlane i modernizację lokali mieszkalnych na łączną kwotę 34.054,6 tys. zł. Badanie 3 postępowań na kwotę 16.420,9 tys. zł, tj. 48 % wartości przeprowadzonych postępowań wykazało, że wszystkie analizowane postępowania przeprowadzono z naruszeniem zasad ich udzielenia. I tak między innymi:

- w 3 badanych postępowaniach wszyscy wykonawcy, którzy złożyli oferty w wymaganym terminie, nie spełnili wszystkich warunków udziału określonych w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, tj. nie złożyli wszystkich wymaganych dokumentów<sup>10</sup>. Stanowiło to

---

<sup>9</sup> zgodnie z wyrokiem z dnia 5 października 2007 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (V SA/Wa 1103/07) pojęcie, o którym mowa w art. 144 ust. 4 ustawy z 2005 r. o finansach publicznych należy rozumieć wyłącznie w ten sposób, że wykorzystanie dotacji następuje przez zapłatę. Użyte w tym przepisie pojęcie „w szczególności” odnosi się do całej treści zdania a nie tylko do jego pierwszej części. Ponadto dokonując interpretacji pojęcia wykorzystania dotacji celowej, nie można dokonać tego w oderwaniu od treści art. 157 ustawy o finansach. Z treści art. 157 ust. 1 ustawy wynika, że niezrealizowane kwoty wydatków budżetu państwa wygasają, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, z upływem roku budżetowego. Z kolei treść art. 95 ust. 2 ustawy stanowi, że budżet państwa jest uchwalany w formie ustawy budżetowej na okres roku kalendarzowego, zwanego dalej rokiem budżetowym a ust. 3, że ustawa budżetowa stanowi podstawę gospodarki finansowej państwa w roku budżetowym. W treści art. 106 ust. 1 pkt 1 określono, że wydatki budżetu dzielą się na dotacje i subwencje. Analizując treść art. 157 ust. 1 dotyczący niezrealizowanych kwot wydatków budżetu państwa, z treścią art. 144 ust. 1, w którym jest mowa o zwrocie dotacji w częściach niewykorzystanych do końca roku budżetowego, należy uznać, że dotacje niewykorzystane to dotacje niezrealizowane.

<sup>10</sup> złożyli zaświadczenia wystawione przez właściwą Izbę Inżynierów Budownictwa o posiadaniu ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej, które nie były ważne w okresie realizacji robót będących przedmiotem przetargu

naruszenie art. 44 ustawy Prawo zamówień publicznych<sup>11</sup> (zwanej dalej ustawą pzp). Wykonawców tych, na podstawie art. 26 ust. 3 ustawy pzp nie wezwano do uzupełnienia dokumentów. Z naruszeniem art. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy pzp wykonawców tych nie wykluczono z postępowania. Oddział, na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy pzp nie unieważnił tych postępowań. Do protokołów postępowań o udzielenie zamówień publicznych nie załączono streszczenia i porównania złożonych ofert (druk ZP-21) wymaganego w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego<sup>12</sup>. W zawiadomieniach o wyborze najkorzystniejszych ofert nie zamieszczono, wbrew dyspozycji przepisów w art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy pzp, punktacji złożonych ofert. Ponadto w dokumentacji 3 badanych postępowań nie było informacji, czy i w jakim terminie ogłoszenie o wyborze najkorzystniejszej oferty zostało zamieszczone w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie Oddziału.

- w postępowaniu na „wykonanie budynku mieszkalnego 27 rodzinnego przy ulicy Wiceadmirała Kazimierza Porębskiego wraz z zagospodarowaniem terenu”, wartość zamówienia nie została ustalona przez Oddział z należytą starannością, do czego zobowiązywał art. 32 ust. 1 ustawy pzp. Według kosztorysów inwestorskich opracowanych od kwietnia 2006 r. do października 2007 r. wartość robót oszacowano na 5.115,5 tys. zł brutto. W styczniu 2008 r. Oddział przeszacował ceny zawarte w kosztorysach ustalając wartość prac na kwotę 6.289,1 tys. zł brutto. Przy ustalaniu przeszacowanej wartości zamówienia pominięto prace<sup>13</sup> o wartości 62,2 tys. zł brutto. Wartość zamówienia oszacowana została przez zamawiającego z naruszeniem przepisu art. 35 ust. 1 ustawy pzp, tj. wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia. Kosztorysy nie zawierały wszystkich elementów wymaganych w § 7 rozporządzenia w sprawie metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego<sup>14</sup>. Ponadto, wbrew przepisom art. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy pzp nie wykluczono oferenta - Konsorcjum złożonego z dwóch podmiotów gospodarczych, który do oferty nie załączył oświadczenia jednego z członków o spełnieniu warunków określonych w art. 22 ust. 1 ustawy pzp (oświadczenie złożył lider Konsorcjum).

---

<sup>11</sup> ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2007 r., Nr 223, poz. 1655 ze zm.) w brzmieniu do 21.12.2009 r.,

<sup>12</sup> rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 października 2007 r. (Dz.U., Nr 202, poz. 1463) oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2008 r. (Dz.U., Nr 188, poz. 1154),

<sup>13</sup> wartość zamówienia podana we wniosku o udzielenie zamówienia oraz w protokole postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wynosiła 6.226,9 tys. zł brutto i nie zawierała wartości jednego kosztorysu składającego się na oszacowaną wartość całego zamówienia, tj. kosztorysu na roboty związane z wykonaniem dróg, chodników i parkingów w kwocie 62,2 tys. zł,

<sup>14</sup> rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno – użytkowym (Dz.U. z 2004 r., Nr 130, poz. 1389),

Udzielenie zamówienia z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych mającym wpływ na wynik postępowania wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych (art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>15</sup>).

**3.** W toku kontroli stwierdzono uchybienia przy odraczaniu dłużnikom terminów płatności oraz podczas rozkładania należności pieniężnych na raty. Szczegółową analizą objęto 6 umów o odroczenie terminów płatności kwoty 150,1 tys. zł, tj. 61,4% wszystkich odroczonej należności w badanym okresie. W jednym przypadku - umowa zawarta na kwotę 23,9 tys. zł (16 % badanej próby), nie udokumentowano spełniania przez dłużnika przesłanki określonej w § 3 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z 29.10.2004 r.<sup>16</sup> dającej podstawę do odroczenia należności. Analiza 15 umów o rozłożenie na raty należności pieniężnych na łączną kwotę 663,8 tys. zł (13 % ogółu tych należności) wykazała, że w przypadku 2 umów zawartych na łączną kwotę 47,8 tys. zł (7,2 % badanej próby) nie udokumentowano przesłanek rozłożenia należności na raty określonych w § 3 ust. 1 i 2 wymienionego rozporządzenia.

**4.** W Oddziale stwierdzono wysoki poziom należności przeterminowanych ogółem. W 2008 r. należności te, mimo zwiększonych działań windykacyjnych Oddziału, wzrosły w stosunku do stanu z 2007 r. o 23 % (z 27.350,7 tys. zł do 33.791,6 tys. zł). Oddział w 2008 r. w porównaniu do 2007 r. wysłał o 3.624 więcej wezwań do zapłaty oraz o 136 więcej upomnień dotyczących egzekucji należności pieniężnych. Spośród kwoty 1.018,2 tys. zł należności przeterminowanych powstałych w okresie od 181 dni do 3 lat z tytułu najmu lokali użytkowych, garaży i dzierżawy gruntów według stanu na dzień 30.06.2009 r. (zaewidencjonowanych na podstawie ostatniego wymiaru), badaniami objęto kwotę 152,7 tys. zł. Stwierdzono, że podczas egzekwowania 9,3 tys. zł należności, powstałych w zlikwidowanych w 2004 r. oddziałach terenowych Agencji, wystąpiły przerwy w podejmowaniu działań windykacyjnych przez okres 3 i 7 lat.

**5.** Podczas przygotowania sprzedaży mieszkań na podstawie art. 55-61a ustawy o zakwaterowaniu, w latach 2007-2008 wystąpiły uchybienia. Kontrola 95 transakcji (tj. 10,1 % z ogółu 936 spraw) wykazało, że:

- w 83 przypadkach zawiadamiano osoby uprawnione o przeznaczeniu do sprzedaży

---

<sup>15</sup> ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r., Nr 14, poz. 114 ze zm.),

<sup>16</sup> rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 października 2004 r. w sprawie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności przysługujących Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (Dz.U. Nr 245, poz. 2460),

zajmowanego lokalu mieszkalnego na podstawie zatwierdzonego przez Prezesa Agencji w 2004 r. wykazu zbędnych lokali mieszkalnych oraz na podstawie rocznego planu sprzedaży z 2005 r. Osób uprawnionych nie zawiadamiano na podstawie rocznych planów sprzedaży z tego okresu, o czym stanowi przepis § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych przez Agencję<sup>17</sup>, według którego osobę uprawnioną zawiadamia się pisemnie o przeznaczeniu do sprzedaży zajmowanego przez nią lokalu, zgodnie z rocznym planem sprzedaży lokali mieszkalnych,

- w 13 przypadkach z naruszeniem § 6 ust. 1 ww. rozporządzenia arkusz obliczeniowy sprzedaży lokalu mieszkalnego sporządzono przed upływem 6 tygodni od dnia wywieszenia wykazu lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży.

6. Oddział w latach 2007 – 2008 nie dopełnił formalnych wymagań podczas nabycia 71 lokali mieszkalnych (tj. 82 % z wszystkich 92 kupionych w tym okresie mieszkań). Mimo, iż Prezes Agencji udzielił dyrektorowi Oddziału pełnomocnictwa do dokonania wszelkich czynności w zakresie ich nabycia, to jednak przy zakupie 71 lokali na łączną kwotę 16.203,9 tys. zł nie spełniono formalnego wymogu, tj. nie uzyskano zgody Prezesa Agencji na nabycie tych lokali w formie zarządzenia. Tym samym naruszono przepisy art. 11 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 14 ust. 2a ustawy o zakwaterowaniu.

7. Stwierdzono również uchybienia w prowadzeniu 63 książek obiektów budowlanych Oddziału (na 100 objętych badaniem). Ustalono m.in., że w 58 książkach nie dokonano wpisów o dokumentacji technicznej przekazanej właścicielowi (zarządcy) przy zakładaniu książek, w 9 książkach nie odnotowano przeprowadzania na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane<sup>18</sup> rocznych kontroli budynków, w 6 - rocznej kontroli instalacji gazowych, a w 13 - rocznej kontroli przewodów kominowych. Brak dokumentowania w książkach obiektów budowlanych wszystkich wpisów i kontroli był niezgodny z wymogami § 5 pkt 2 i 4 rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego<sup>19</sup>.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. dokonanie korekty sprawozdania z realizacji wydatków finansowych z dotacji budżetowej Oddziału za 2007 r. poprzez wykazanie niewykorzystania środków dotacji

---

<sup>17</sup> rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 grudnia 2004 r. w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych przez Wojskową Agencję Mieszkaniową (Dz. U. z 2005 r., Nr 4, poz. 21),

<sup>18</sup> ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.),

<sup>19</sup> rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego (Dz.U. Nr 120, poz. 1134),

- w wysokości 8.400 tys. zł przekazanych przez Prezesa Agencji na zakup lokali mieszkalnych w Świnoujściu,
2. dokonanie, w uzgodnieniu z Prezesem Agencji, zwrotu niewykorzystanej dotacji celowej udzielonej w 2007 r. na inwestycje mieszkaniowe w kwocie 8.400,0 tys. zł wraz z odsetkami,
  3. przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego zgodnie z obowiązującymi zasadami,
  4. zwiększenie skuteczności dochodzenia należności przeterminowanych między innymi poprzez bieżące i terminowe podejmowanie działań windykacyjnych,
  5. odraczanie terminów płatności oraz rozkładanie na raty zaległych należności na podstawie udokumentowanych przesłanek udzielania dłużnikom pomocy w ich spłacie,
  6. systematyczne prowadzenie ksiąg obiektu budowlanego m.in. w sposób odzwierciedlający wszystkie przeprowadzane badania i kontrole stanu technicznego w okresie użytkowania obiektu,
  7. przygotowanie sprzedaży mieszkań w oparciu o aktualne plany sprzedaży lokali mieszkalnych oraz terminowe sporządzanie arkuszy obliczeniowych sprzedawanych lokali.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Dyrektor w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani Dyrektor prawo zgłoszenia na piśmie, do Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie, 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.