



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 3 lutego 2010 r.

**Pan
Zbigniew Gapiński
p.o. Dyrektora Oddziału Regionalnego
Wojskowej Agencji Mieszkaniowej
we Wrocławiu**

P/09/179
LWR-410-20-01/2009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała działalność Oddziału Regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej we Wrocławiu, zwanego dalej „Oddziałem” lub „OR WAM”, w latach 2007-2009 I półrocze.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 30 grudnia 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału, pomimo stwierdzonych uchybień, nie mających jednak zasadniczego znaczenia dla kontrolowanego obszaru zagadnień. Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące oceny częściowe.

1. Oddział posiadał aktualną i adekwatną do potrzeb dokumentację opisującą przyjęte zasady rachunkowości oraz procedury kontroli finansowej dotyczącej procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem.
2. NIK pozytywnie ocenia wykonanie w badanych latach planu finansowego OR WAM, zakończone wynikiem dodatnim. Nastąpił jednakże sukcesywny spadek zysku netto: z 22,5 mln zł w 2006 r., poprzez 16,6 mln zł w 2007 r. do 8,9 mln zł w 2008 r. Na

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701

zmniejszenie zysku wpłynął przede wszystkim spadek przychodów ze sprzedaży nieruchomości, w tym ograniczenie sprzedaży mieszkań, wynikające z polityki WAM.

3. W ocenie NIK Oddział prawidłowo wykorzystywał dotacje budżetowe, zarówno na inwestycje mieszkaniowe, jak i na finansowanie ustawowo określonych zadań bieżących. I tak w 2007 r. Oddział otrzymał dotację inwestycyjną w kwocie 7,1 mln zł, którą wykorzystał w 100% i rozliczył prawidłowo. Z kolei dotacje na zadania bieżące w kwotach: 11,1 mln zł w 2007 r. oraz 5,3 mln zł w 2008 r. Oddział wykorzystał odpowiednio w 98,6% oraz 81,4%. Niższe wykorzystanie dotacji bieżącej w 2008 r. wynikało przede wszystkim z niższych nakładów na najem lokali mieszkalnych od osób trzecich oraz niższych kosztów utrzymania miejsc internatowych.

Oddział poprawnie dokonywał z dotacji budżetowej wypłat odpraw mieszkaniowych oraz ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery. Na wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery przeznaczono w badanym okresie 8,7 mln zł (w 2007 r. – 7,6 mln zł, w 2008 r. – 0,8 mln zł, a w I półroczu 2009 r. 0,3 mln zł), natomiast na wypłaty odpraw mieszkaniowych 2,7 mln zł (w 2007 r. – 0,7 mln zł, w 2008 r. – 1,5 mln zł, a w I półroczu 2009 r. 0,5 mln zł).

4. W badanym okresie Oddział posiadał ponad 3 tys. lokali mieszkalnych o łącznej powierzchni ok. 160 tys. m², zlokalizowanych na obszarze województw dolnośląskiego i opolskiego. Lokale te niemal w całości były wykorzystywane na działalność statutową OR WAM. Stwierdzono jednak nieliczne występowanie pustostanów, tj. w granicach 1,0 – 2,1 % zasobu znajdującego się w gestii Oddziału. W 2007 r. były to 34 lokale, w 2008 r. - 67 lokali, a w I półroczu 2009 r. - 62 lokale.² Jedną z przyczyn występowania pustostanów był brak zainteresowania żołnierzy lokalami, ze względu na niedopasowanie powierzchni mieszkań do norm powierzchniowych należnych żołnierzom.

W zasobie OR WAM znajdowały się także lokale trwale wyłączone z gospodarowania ze względu na położenie w miejscowościach, w których jednostki wojskowe zostały zlikwidowane (np. Jastrzębie Śląskie, Strzegom, Jelenia Góra, Łądek Zdrój, Nysa, Prudnik, Polska Nowa Wieś). W 2007 r. było ich 79, w 2008 r. – 104, a w I półroczu 2009 r. – 106. Oddział podejmował działania w celu ich zagospodarowania lub zbycia, które jednak nie były wystarczająco skuteczne. Nie bez znaczenia pozostawało w tej sprawie wstrzymanie – decyzją Prezesa WAM – sprzedaży lokali mieszkalnych z zasobu Agencji w 2009 r. W ocenie NIK

sprzedaż lub przekazanie samorządom gminnym zbędnego zasobu byłoby działaniem racjonalnym ze względu na generowane koszty jego utrzymania.

Łączne, wyliczone w 2,5 rocznym okresie objętym kontrolą, koszty utrzymania pustostanów oraz lokali trwale wyłączonych z gospodarowania wynosiły 973,7 tys. zł (w tym w 2007 r. – 162,4 tys. zł., w 2008 r. – 614,1 tys. zł, a w I półroczu 2009 r. – 197,2 tys. zł), tj. ok. 5% średniorocznych kosztów własnych utrzymania lokali mieszkalnych w zasobie Oddziału.

5. Oddział nie w pełni zaspokajał potrzeby mieszkaniowe żołnierzy służby stałej (tj. uprawnionych do służbowego lokalu mieszkalnego) stacjonujących w obszarze jego działania. Niezaspokojone potrzeby przy tym systematycznie narastały. I tak, na koniec 2007 r. brakowało 120 lokali, na koniec 2008 r. – 194 lokali a na koniec I półrocza 2009 r. już 267 lokali mieszkalnych. Istniejące potrzeby mieszkaniowe miały odzwierciedlenie w uaktualnianym corocznie planie inwestycji mieszkaniowych. W wyniku jego realizacji, w 2007 r. zakupiono 27 lokali mieszkalnych w Opolu, w 2008 r. w wyniku podjętych inwestycji przekazano żołnierzom do zasiedlenia 30 lokali w Brzegu i 24 lokale w Bolesławcu. Ponadto w wyniku trwających w trakcie kontroli inwestycji wrocławski zasób OR WAM w najbliższych miesiącach zostanie powiększony o 79 pokoi internatowych oraz 44 lokale mieszkalne, a zasób w Brzegu o 21 lokali mieszkalnych.

Brakujące potrzeby Oddział częściowo niwelował najmem lokali mieszkalnych od osób trzecich, głównie od utworzonego przez WAM Wojskowego Towarzystwa Budownictwa Społecznego „Kwatera” Sp. z o.o. (WTBS). Koszty wynajmu 255 lokali mieszkalnych od WTBS pokrywano z dotacji budżetowej, w badanym okresie 3,6 mln zł (w 2007 r. – 1,3 mln zł, w 2008 r. – 1,4 mln zł, a w I półroczu 2009 r. 0,9 mln zł). W dalszym ciągu jednak wszystkie potrzeby mieszkaniowe OR WAM nie zostały zaspokojone.

6. W ocenie NIK Oddział prawidłowo dokonywał przydziału lokali mieszkalnych i kwater. W skontrolowanej próbie losowo dobranych 15 postępowań zakończonych wydaniem decyzji o prawie zamieszkiwania (tj. 6,5% spośród 228 decyzji na lokale nowozasiedlane) nie stwierdzono nieprawidłowości.

Średni czas oczekiwania na przydział mieszkania nie był jednolity dla całego Oddziału. Wg stanu na koniec I półrocza 2009 r. najkrócej na przydział lokalu oczekiwali żołnierze w Bolesławcu i w Brzegu – 1 miesiąc, najdłużej w Opolu i Wrocławiu –

² Za pustostan przyjęto lokal nadający się do zasiedlenia i położony w miejscowości stacjonowania garnizonu lecz

odpowiednio 14 i 19 miesięcy. Długi czas oczekiwania spowodowany był wspomnianym niepełnym zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych.

7. Badanie dwóch z sześciu realizowanych w kontrolowanym okresie budowlanych inwestycji mieszkaniowych nie wykazało nieprawidłowości. Zarówno proces przygotowań i wyłonienia wykonawcy jak i realizacja zadań inwestycyjnych we Wrocławiu przy ul. Przybyszewskiego (budowa 56 mieszkań za 12,5 mln zł) oraz przy ul. Obornickiej (modernizacja i przebudowa internatu za 5,7 mln zł) przebiegały prawidłowo.

NIK zwróciła natomiast uwagę, że Oddział budował lub nabywał nowe mieszkania w tych samych miejscowościach, w których jednocześnie sprzedawał inne mieszkania. Proces ten był zgodny zarówno z ustawą o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej jak i wytycznymi Prezesa Agencji. Niemniej w konsekwencji bilans takich działań był dla WAM niekorzystny, gdyż koszt wybudowania 1m² mieszkania kształtował się w granicach 4,2 - 4,8 tys. zł, podczas gdy średnia cena sprzedaży 1m² mieszkania wynosiła: we Wrocławiu 566 zł, w Opolu 256 zł, w Brzegu 193 zł, a w Bolesławcu tylko 127 zł. Zdaniem NIK bezsporne były potrzeby nabycia lokali w w/w miejscowościach, natomiast zbywanie tam zasobu powinno być poprzedzane analizą opłacalności – której nie przeprowadzono.

8. Należności wymagalne³ OR WAM wynosiły 23,3 mln zł na koniec 2007 r., 21,6 mln zł na koniec 2008 r. i 22,9 mln zł na koniec I półrocza 2009 r. W wymienionych kwotach dominowały należności z tytułu opłat za lokale mieszkalne: w 2007 r. – 15,1 mln zł, w 2008 r. – 16,1 mln zł, a na koniec I półrocza 2009 r. – 16,0 mln zł. Dotyczyły one zarówno lokali mieszkalnych oddanych w najem w drodze umów cywilno-prawnych jak i przekazanych do użytkowania na podstawie decyzji administracyjnych Dyrektora Oddziału.⁴ W obydwu przypadkach Oddział nie był w stanie skutecznie poradzić sobie z egzekwowaniem długów. Należności cywilno-prawne Oddziału zostały wyegzekwowane w kontrolowanym okresie na kwotę 828,5 tys. zł, a należności administracyjno-prawne w wysokości 2.578,1 tys. zł, co stanowiło łącznie ok. 15% należności wymagalnych ogółem. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła ponadto uwagę, że dochodzenie należności administracyjno-prawnych odbywało się siłami własnymi pracowników Oddziału, a należności cywilno-prawnych z udziałem zewnętrznej kancelarii prawnej. Koszty usług związanych z dochodzeniem tych należności w

pozostający wolnym przez okres co najmniej trzech miesięcy.

³ Należności dla których upłynął już termin płatności.

⁴ Na przestrzeni ostatnich lat przydział lokali dla żołnierzy i innych osób regulowany był ustawą o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP w sposób dwojaki - zarówno na podstawie umów najmu (tryb cywilno-prawny) jak i decyzji administracyjnych (tryb administracyjno-prawny).

czasie 2,5 lat objętych kontrolą wyniosły 977,7 tys. zł, były zatem wyższe od wyegzekwowanej w tym okresie wymienionej kwoty zaległości (828,5 tys. zł).

Wątpliwości NIK budzi także sposób powierzenia tej Kancelarii przedmiotowej usługi. Brak dokumentacji wskazującej rzetelne rozeznanie cen rynkowych usług prawnych został wyjaśniony przez Oddział w ten sposób, że „*powyższe działania wykonywane były przez radcę prawnego w sposób nieformalny, bez notatek służbowych i ustaleń osób z którymi były prowadzone rozmowy*”. Nieudokumentowanie w jakikolwiek sposób okoliczności wyboru tego usługodawcy, zdaniem NIK było działaniem nierzetelnym.

9. W wyniku przeprowadzonej w trakcie kontroli analizy Centralnego Rejestru Umów OR WAM ujawniono 11 umów-zleceń na łączną kwotę 49,9 tys. zł zawartych w I półroczu 2007 r., pokrywających się z czynnościami i zadaniami statutowo przynależnymi etatowym pracownikom Oddziału i przypisanymi im w zakresach obowiązków służbowych. Między innymi dotyczyło to umów na sporządzenie uzgodnień sald kont księgowych, przyjmowanie i ewidencjonowanie wniosków o nabycie lokalu z zasobu WAM, czy prowadzenie dokumentacji kadrowej. Wprawdzie umowy takie w późniejszym okresie nie powtórzyły się, niemniej Najwyższa Izba Kontroli przypomina, że zadania statutowe Oddziału powinny być wykonywane zasadniczo przy pomocy pracowników etatowych i w ramach ich wynagrodzenia z umowy o pracę.

Wyniki kontroli podważają również gospodarność i celowość nabycia w październiku 2007 r. „*dokumentacji projektowo-kosztorysowej służącej do opisu przedmiotu zamówienia na wykonanie robót budowlanych polegających na zagospodarowaniu części piwnicznej budynku położonego we Wrocławiu przy ul. Sztabowej 32*”, której nie wykorzystano do zaplanowania realizacji robót budowlanych w tym obiekcie. Za dokumentację zapłacono 63,4 tys. zł.

10. Jak wykazała przeprowadzona kontrola ubezpieczeniem majątkowym objęta była zaledwie znikoma część zasobu OR WAM, tj. siedziba przy ul. Sztabowej 32 we Wrocławiu oraz internaty garnizonowe w Bolesławcu, Opolu, Wrocławiu i Brzegu. W trakcie kontroli Dyrektor Oddziału podjął jednak działania w celu ubezpieczenia całość zasobu stanowiącego własność Agencji, poprzez zabezpieczenie na ten cel środków finansowych w projekcie planu finansowego na 2010 r.

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

1. Zagospodarowanie pustostanów oraz rozwiązanie problemu lokali trwale wyłączonych z eksploatacji, a znajdujących się dotychczas w zasobie OR WAM.
2. Zintensyfikowanie czynności na rzecz pełnego zaspokojenia wszystkich potrzeb mieszkaniowych żołnierzy służby stałej, opracowanie algorytmu działań i uwzględnienie ich w planie inwestycji mieszkaniowych.
3. Skuteczne egzekwowanie należności wymagalnych Oddziału.
4. Przeanalizowanie korzystania z zewnętrznych kancelarii prawnych przy dochodzeniu należności Oddziału, z jednoczesnym rozważaniem możliwości utworzenia dodatkowego etatu radcy prawnego.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora 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 przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli 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 której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK o sposobie ich rozpatrzenia.