



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 28 stycznia 2011 r.

**Pan
Tomasz Nawrocki
Prezes
Agencji Nieruchomości
Rolnych
w Warszawie**

LWR-4101-20-01/2010
P/10/181

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 Delegatura we Wrocławiu przeprowadziła w Agencji Nieruchomości Rolnych – Biurze Prezesa, zwanej dalej „ANR” lub „Agencją”, kontrolę gospodarowania zasobami mieszkaniowymi po zlikwidowanych państwowych gospodarstwach rolnych i innych podmiotach dysponujących budynkami mieszkalnymi w latach 2008 – 2010 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w podpisanym w dniu 17 stycznia 2011 r. protokole kontroli, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia realizację przez Agencję zadań w zakresie gospodarowania zasobami mieszkaniowymi po zlikwidowanych państwowych gospodarstwach rolnych i innych podmiotach dysponujących budynkami mieszkalnymi.

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają przedstawione niżej ustalenia kontroli i wynikające z nich oceny szczegółowe.

1. Liczba lokali mieszkalnych pozostających w Zasobie ANR zmniejszyła się z 16 577 według stanu na początek 2008 r. do 13 025 lokali na dzień 30 czerwca 2010 r. Faktycznie w badanym okresie sprzedano 2145 mieszkań, przekazano nieodpłatnie 571 i zlikwidowano 89 lokali mieszkalnych. Pozostałe 747 mieszkania były wynikiem weryfikacji danych

ewidencyjnych z przed 2008 r. i stanowiły korektę liczby mieszkań trwale rozdysponowanych. W badanym okresie zmianie ulegała liczba mieszkań przejmowanych do Zasobu przez Agencję od połowy lat 90 – tych, z 336 328 do 336 494 lokali mieszkalnych, przy czym w latach 2008 – 2010 (I półrocze) faktycznie przyjęto 96 nowych mieszkań. Głównymi powodami zwiększenia przez Oddziały Terenowe (OT) ww. stanów były ujawnienia przejęć z lat poprzednich – w ramach korekty stanów, rozbudowa i adaptacja lokali użytkowych, przejęcia z tytułów, np. egzekucji komorniczej, zmiany przeznaczenia lokali, wprowadzenia szczegółowego rejestru mieszkań/budynków mieszkalnych w Filii w Suwałkach.

Kontrola wykazała, iż Agencja nie posiadała wiedzy w zakresie przyczyn zwiększenia, zmniejszenia i trwałego rozdysponowania substancji Zasobu mieszkaniowego, pomimo sprawowania nadzoru i kontroli nad jednostkami terenowymi m.in. w zakresie jednolitości i poprawności przekazywania informacji statystycznych i sprawozdawczych czy też nadzoru nad realizacją zadań związanych z analizą gospodarowania mieniem. Skutkiem nie posiadania wiedzy w ww. zakresie była nieprawidłowa weryfikacja danych przekazywanych przez Oddziały Terenowe, w wyniku czego m.in. w raportach rocznych z działalności ANR przedstawiano nierzetelne dane. Badania kontrolne wykazały, iż w sprawozdaniach dotyczących liczby mieszkań przyjętych do Zasobu i kierunków ich rozdysponowania nie wykazano w „danych bieżących” wyłączenia przez OT w Warszawie 2 mieszkań z Zasobu w 2009 r., do dnia zakończenia kontroli nie zdjęto ze stanu przyjęcia do Zasobu 117 mieszkań przekazanych przez ten Oddział w 2008 r. do innych OT, nie wykazano ujawnienia w 2008 r. zwiększenia przyjęcia do Zasobu 2 mieszkań w OT w Szczecinie, nie zweryfikowano, iż OT w Gdańsku i OT w Opolu nie wskazał w obrotach 2008 r. i 2009 r. całkowitej liczby mieszkań przekazanych nieodpłatnie. Dodatkowo w wyniku braku rzetelnej weryfikacji danych przekazywanych przez OT, dwa dokumenty dotyczące stanu Zasobu mieszkaniowego sporządzane za ten sam okres, zawierały różnicę 125 lokali mieszkalnych.

2. Agencja w 2009 r. występowała do Oddziałów Terenowych z poleceniem zintensyfikowania działań na rzecz nieodpłatnego przekazania, na własność gminie albo spółdzielni, wszystkich tych mieszkań, których najemcy nie złożyli w wyznaczonym terminie oświadczenia o zamiarze ich nabycia. NIK zwraca uwagę na fakt, iż pomimo zobowiązania wszystkich Dyrektorów Oddziałów i Filii do przekazania informacji do dnia 30 września 2009 r. o podjętych w ww. zakresie działaniach i ich wynikach, nie wyegzekwowano odpowiedzi od OT w Bydgoszczy. Zadania do realizacji w zakresie gospodarowania mieniem Zasobu

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

ujmowano również w wytycznych do sporządzania planów finansowych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, niemniej jednak jak wyjaśnił Pan Prezes, wytyczne te miały charakter zadań kierunkowych do uwzględnienia przez Oddziały w miarę posiadanych możliwości przy sporządzaniu rocznych planów finansowych na lata 2008, 2009 i 2010. Agencja podejmowała również starania o doprowadzenie do zmiany ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa², w zakresie przekazania na rzecz gmin pozostałych w Zasobie mieszkań i związanej z nimi infrastruktury. Zabiegano również o wprowadzenie do 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 niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa³, regulacji, iż pierwszeństwo w nabyciu lokali mieszkalnych nie przysługiwałoby osobom uprawnionym w sytuacji, gdy nie ma możliwości wydzielenia samodzielnych lokali mieszkalnych. Zapis ten pozwoliłaby ANR na trwałe rozdysponowanie gruntów w odniesieniu do siedlisk, na których znajdują się mieszkania położone w obiektach zabytkowych lub funkcjonalnie związanych z działalnością gospodarczą. Niezależnie od powyższego celowym byłoby - zdaniem NIK – opracowanie strategii gospodarowania Zasobem mieszkaniowym, która pozwoliłaby na bardziej efektywne gospodarowanie Zasobem.

NIK pozytywnie ocenia podejmowane przez ANR działania mające na celu dokonywanie wykładni i wytycznych w zakresie stosowania przez OT przepisów dotyczących gospodarowania Zasobem mieszkaniowym, z wyjątkiem niewłaściwej interpretacji art. 680¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny⁴, zaprezentowanej w piśmie z dnia 29 grudnia 2001 r. znak: ZGZ-sn-4201/285-2/3174/01. Przyjęto w nim, iż w sytuacji gdy stosunek najmu zawarty został w trakcie trwania małżeństwa to każdy z współmałżonków, (emeryt lub rencista) jest uprawniony do nabycia lokalu na warunkach preferencyjnych, bez względu na to, który z nich zawarł umowę najmu. Zdaniem NIK współmałżonek najemcy, którym jest emeryt lub rencista może razem z nim nabyć mieszkanie na warunkach preferencyjnych, nie może jednak nabyć tego mieszkania sam jako osoba uprawniona. Takie działanie stoi bowiem w sprzeczności z regulacją szczególną w stosunku do art. 680¹ kc zawartą w art. z art. 2. ust. 2 ww. ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych (...), który wskazuje, iż osobą

² j.t.Dz.U.07.231.1700 ze zm.

³ Dz. U. z 2001 r. Nr 4, poz. 24, ze zm.

uprawnioną do nabycia mieszkania na warunkach preferencyjnych jest najemca zajmujący mieszkanie m.in. na podstawie umowy zawartej na czas nieokreślony lub decyzji administracyjnej o przydziale. Dodatkowo art. 6 ust., 4 ww. ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, wskazuje jako osobę uprawnioną do nabycia mieszkania za 5 % wartości emeryta, rencistę lub wdowę (wdowca) po nim (po niej).

3. NIK negatywnie ocenia brak skutecznych działań w zakresie ograniczenia liczby niezagospodarowanych lokali mieszkalnych (tzw. pustostanów) będących w zasobie mieszkaniowym, co w konsekwencji spowodowało ponoszenie zbędnych kosztów na ich utrzymanie jak również nieuzyskiwanie należnych czynszów. Kontrola wykazała bowiem, że w latach 2008-2010 (I półrocze) było łącznie 1643 pustostanów, w tym w 2010 r. (I półrocze) - 1427 szt., w 2009 r. - 1399 szt. i w 2008 r. - 1321 szt. Najwięcej pustostanów wystąpiło w OT Olsztyn – 406 szt. (24,7%), OT Wrocław 392 szt. (23,9%), OT Opole – 296 szt. (18%) i OT Poznań – 289 szt. (17,5%).

Wynikiem braku podjęcia skutecznych działań ograniczających liczbę pustostanów był ich stały wzrost w stosunku do wielkości zasobu ogółem odnotowywanego w poszczególnych latach, a mianowicie na koniec I półrocza 2010 r. wskaźnik ten wynosił 11% i był wyższy o 0,6 punktów procentowych od 2009 r., o 2 punkty procentowe od 2008 r. i o 2,5 punkty procentowe od stanu na koniec 2007 r.

Łączna kwota środków finansowych wydatkowanych w badanym okresie przez Oddziały Terenowe na utrzymanie pustostanów (koszty utrzymania) oraz ich remonty wyniosła ogółem 4.380,0 tys. zł, a kwota nieuzyskanego czynszu 2.605,1 tys. zł.

W strukturze niezagospodarowanych mieszkań najwyższy udział miały pustostany przeznaczone do sprzedaży – 63,3% (1041 szt.), których koszty utrzymania i remontów wyniosły ogółem 3.745,0 tys. zł, tj. 85,5% kosztów ogółem, natomiast kwota nieuzyskanego czynszu wyniosła 1.847,6 tys. zł, tj. 70,9%.

Ponadto kontrola wykazała, że na 1643 odnotowanych pustostanów aż 725 lokali, tj. 44,1% wystąpiło w każdym roku badanego okresu. Koszty utrzymania tych lokali wyniosły ogółem 2.652,1 tys. zł, tj. 60,5%, a kwota nieuzyskanego czynszu - 1.632,0 zł, tj. 62,6%. W łącznej liczbie niezagospodarowanych mieszkań występujących w każdym roku pustostany z uwagi na zły stan techniczny stanowiły 288 szt., tj. 39,7%, których koszty utrzymania wyniosły - 621,5 zł, tj. 23,4%, a nieuzyskana kwota czynszu - 447,9 tys. zł. W ocenie NIK potencjalne

⁴ Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm.

straty Agencji z tytułu niezagospodarowanych mieszkań w dobrym stanie technicznym wyniosły zatem: z tytułu poniesionych kosztów na ich utrzymanie - 2.030,6 tys. zł, natomiast z tytułu nieuzyskanego czynszu - 1.184,1 tys. zł. Zdaniem NIK powyższe wskazuje jednoznacznie na potrzebę opracowania koncepcji w zakresie dalszego zagospodarowania pustostanów, co niewątpliwie przyczyni się do zmniejszenia ponoszonych kosztów w związku z ich utrzymaniem oraz umożliwi uzyskanie przychodów z tytułu czynszów za najem.

4. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do planowania przychodów i kosztów związanych z gospodarowaniem mieniem Zasobu, pomimo przekroczenia wykonania planu finansowego w pozycjach kosztów. W 2009 r. koszty ogółem przekroczone zostały o 3,1 %, w tym przekazy zewnętrzne o 5,7 %, natomiast w 2008 r. w pozycjach koszty ogółem przekroczone wykonanie planu o 8,7 %, w tym w pozycji przekazy zewnętrzne o 6 % oraz koszty gospodarowania Zasobu o 14,6 %. Kontrola wykazała, iż przyczyną przekroczenia ww. pozycji kosztów były m.in. wyższe od zakładanych koszty z tytułu przekazu środków do budżetu, wyższe niż planowano koszty gospodarowania mieniem Zasobu wynikające z wyższych niż planowano pozostałych kosztów operacyjnych oraz kosztów finansowych.

Zmienną tendencję w latach 2008 – 2009 wykazywały, zarówno przychody, jak i wpływu związane z gospodarowaniem Zasobem mieszkaniowym.

Uzyskane w 2009 r. przychody z tytułu najmu mieszkań w kwocie 15.788,9 tys. zł były niższe o 851,7 tys. zł (5,1%) od 2008 r., natomiast przychody ze sprzedaży w wysokości 9.183,1 tys. zł były wyższe o 958,6 tys. zł (11,6%). Odnotowane w 2009 r. wpływy ze sprzedaży mieszkań w wysokości 16.369,0 tys. zł były niższe o 2.415,0 tys. zł (12,8%) od 2008 r. Korzystną tendencję wykazały koszty gospodarki mieszkaniowej wynoszące w 2009 r. 49.978,5 tys. zł albowiem były one niższe o 2.446 tys. zł od 2008 r. (4,6%), co NIK ocenia pozytywnie.

5. W ramach sprawowanego nadzoru nad pracą Oddziałów Terenowych w latach 2008 – 2010 (I półrocze) Agencja nie planowała i nie przeprowadzała kontroli w podległych jednostkach organizacyjnych, w zakresie gospodarowania Zasobem mieszkaniowym. Jak wyjaśnił Pan Prezes monitorowano wykonanie zadań przyjętych przez Oddziały Terenowe poprzez zbieranie okresowych informacji o wynikach nadzoru właścicielskiego. W ocenie NIK nie jest to jednak tożsame z przeprowadzeniem przedmiotowych kontroli.

Ponadto podkreślić należy, że zdaniem NIK, nieuprawnione były działania Agencji polegające na zamieszczeniu w załączniku nr 2 do zarządzenia nr 5/09 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 15 stycznia 2009 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie

polityki rachunkowości jednostek gospodarczych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zapisu niezgodnego z postanowieniami art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego⁵ dotyczącego naliczania czynszów regulowanych za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji Urzędu Gminy.

6. Kontrola wykazała, iż w Agencji nie przestrzegano postanowień zarządzenia nr 14/92 w sprawie wprowadzenia „instrukcji organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków (...)”⁶, w odniesieniu do obowiązku przekazywania do dnia 5- go każdego miesiąca Zespołowi Organizacyjnemu informacji o sposobie załatwienia skarg i wniosków według wzoru określonego w załączniku do zarządzenia. W sposób nierzetelny prowadzony był również w latach 2008 – 2009 rejestr skarg i wniosków, w którym nie ujmowano wszystkich skarg wpływających do komórek organizacyjnych Biura Prezesa. W II połowie 2009 r. podjęto działania mające na celu usprawnienie ewidencjonowania skarg i wniosków, w wyniku których od 2010 r. przedmiotowy rejestr prowadzony był w sposób prawidłowy.

W latach 2008 -2010 (I półrocze) w Biurze Prezesa rozpatrzonych zostało łącznie 840 skarg, z czego 131 (15,6%) uznanych zostało za zasadne, 564 (67,1%) za niezasadne a 145 (17,3%) na koniec badanych okresów było w toku rozpatrywania.

Szczegółowe badanie 13 skarg (1,5%) wykazało, iż 3 spośród 5 skarg z 2008 r. rozpatrzone zostały z naruszeniem terminów określonych w art. 35 i 36 kpa⁷. NIK nie wnosi uwag do terminów rozpatrzenia zbadanych skarg z 2009 r. i 2010 r.

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

1. ***Zweryfikowanie zasad nabywania mieszkań na warunkach preferencyjnych przez współmałżonka najemcy lokalu poprzez wykluczenie możliwości stosowania art. 680¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm.).***

⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.

⁶ Zarządzenie nr 14/92 Prezesa Agencji Własności Rolnych Skarbu Państwa z dnia 7 sierpnia 1992 r. w sprawie wprowadzenia „instrukcji organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków w Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa”.

⁷ ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1071 ze zm.);

2. *Opracowanie i wdrożenie koncepcji w zakresie prawidłowej gospodarki niezagospodarowanych lokali mieszkalnych tzw. pustostanów, a także zintensyfikowanie działań mających na celu trwałe ich rozdysponowanie poprzez m.in. sprzedaż lub nieodpłatne przekazanie.*
3. *Rzetelne sporządzanie sprawozdań rocznych dotyczących liczby mieszkań przyjętych do Zasobu i kierunków ich rozdysponowania, poprzez, zwiększenie nadzoru i kontroli nad danymi przekazywanymi przez Oddziały Terenowe .*
4. *Dokonanie korekty stanu przyjęcia do Zasobu w Oddziale Terenowych w Warszawie 117 lokali mieszkalnych przekazanych w badanym okresie do innych Oddziałów Terenowych.*
5. *Podjęcie działań mających na celu zaktualizowanie i przestrzeganie przez Zespoły Biura Prezesa postanowień Zarządzenia nr 14/92 Prezesa Agencji Własności Rolnych Skarbu Państwa z dnia 7 sierpnia 1992 r. w sprawie wprowadzenia „instrukcji organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków w Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa.*
6. *Dostosowanie zapisów Polityka rachunkowości dla jednostek gospodarczych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa dotyczących stawek bazowych czynszu regulowanego za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego do stanu zgodnego z dyspozycją art.7 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm).*
7. *Zaplanowanie i przeprowadzenie kontroli w Oddziałach Terenowych w zakresie gospodarowania zasobami mieszkaniowymi po zlikwidowanych państwowych gospodarstwach rolnych i innych podmiotach dysponujących budynkami mieszkalnymi.*
8. *Doprowadzenie do ujednolicenia ewidencji gospodarowania zasobem mieszkaniowym we wszystkich jednostkach terenowych oraz zwiększenie nadzoru w tym zakresie.*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezesa, w terminie 30 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 art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezesowi, prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK 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 o sposobie ich rozpatrzenia.