



DKSiW-AP-093-4/2016

Warszawa, dnia 9 grudnia 2016 r.

Egz. Nr 1

SPRAWOZDANIE

z kontroli zrealizowanej w trybie uproszczonym na temat: *Prawidłowość sprzedaży lokali mieszkalnych przez ZZM oraz realizacja wybranych wniosków pokontrolnych sformułowanych w wyniku kontroli pn. Wykorzystanie posiadanych zasobów mieszkaniowych i internatowych, gospodarowanie nieruchomościami oraz celowość i prawidłowość realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych*, przeprowadzonej w terminie 4-18 lipca 2016 r. w Zarządzie Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych¹ z siedzibą w Warszawie przy ul. Chełmskiej 8A. Kontrola została zarządzona poza *Planem kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na rok 2016*.

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone na podstawie ustawy o kontroli w administracji rządowej², przez zespół kontrolerów MSWiA w składzie: kierownik zespołu kontrolerów - Ilona Mikiciuk, radca ministra w Departamencie Kontroli, Skarg i Wniosków MSWiA oraz członkowie zespołu kontrolerów – Aneta Witkowska, główny specjalista w Departamencie Kontroli Skarg i Wniosków, Robert Bartosiak, specjalista w Departamencie Kontroli, Skarg i Wniosków MSWiA³.

Zakres kontroli obejmował stan realizacji wybranych wniosków pokontrolnych sformułowanych w wyniku kontroli nt. *Wykorzystanie posiadanych zasobów mieszkaniowych i internatowych, gospodarowanie nieruchomościami oraz celowość i prawidłowość realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych oraz prawidłowość sprzedaży lokali mieszkalnych przez ZZM MSW*.

W zakresie realizacji wniosków pokontrolnych kontrolą został objęty okres od 24 marca 2015 r. do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych (tj. do 4 lipca 2016 r.), natomiast w zakresie prawidłowości sprzedaży przez ZZM MSW lokali mieszkalnych kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2015 r. do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych.

Celem kontroli była ocena czy Zarząd Zasobów Mieszkaniowych MSW zrealizował wybrane wnioski pokontrolne, w tym czy sposób ich realizacji przyczynił się do usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej. Do oceny wybrano realizację wniosków w zakresie sprzedaży lokali mieszkalnych. Ponadto, oceniono czy sprzedaż lokali mieszkalnych następowała w sposób legalny i celowy.

¹ Zwany też dalej ZZM MSW.

² Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092).

³ Na podstawie upoważnień Nr 90/2016, Nr 91/2016 Nr 92/2016 z 1 lipca 2016 r.

Oceny działalności jednostki kontrolowanej dokonano na podstawie ustalonego stanu faktycznego, przy zastosowaniu kryteriów kontroli, takich jak: legalność, celowość, gospodarność i rzetelność.

W okresie objętym kontrolą Dyrektorem Zarządu Zasobów Mieszkaniowych MSW był Artur Nojszewski.

I. OCENA

Na podstawie ustaleń kontroli **pozytywnie** ocenia się działania Zarządu Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych podejmowane w celu realizacji wybranych wniosków pokontrolnych.

Zarząd Zasobów Mieszkaniowych MSW podjął działania, do których został zobowiązany w wyniku kontroli MSW, tj. opracował dokument pn. *Wytyczne w sprawie kryteriów sprzedaży lokali mieszkalnych z zasobu Zarządu Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych*⁴, który został przedłożony do podpisu Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Pomimo, że dokument ten nie został zaakceptowany w 2015 r., przy podejmowaniu decyzji o wprowadzeniu poszczególnych lokali mieszkalnych do wykazu, o którym mowa w § 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych przez Zarząd Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych,⁵ ZZM MSW stosował kryteria określone w projekcie *Wytycznych*.

Poza tym ZZM MSW zrealizował wniosek pokontrolny sformułowany w wyniku kontroli MSW i opracował dokument pn. *Analiza celowości zbycia posiadanego przez Zarząd Zasobów Mieszkaniowych MSW zasobu mieszkaniowego*, który stanowił m.in. podstawę do sporządzenia wykazu lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży w 2016 r.

Pozytywnie ocenia się organizację i przeprowadzanie przez Zarząd Zasobów Mieszkaniowych MSW czynności związanych ze sprzedażą lokali mieszkalnych. Działania te były zgodne z przepisami prawa, i co do zasady, realizowały założoną przez ZZM MSW politykę mieszkaniową.

II. USTALENIA KONTROLI

1. Stan realizacji wybranych wniosków pokontrolnych sformułowanych w wyniku kontroli nt. *Wykorzystanie posiadanych zasobów mieszkaniowych i internatowych, gospodarowanie nieruchomościami oraz celowość i prawidłowość realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych*.

ZZM MSW opracował projekt dokumentu pn. *Wytyczne w sprawie kryteriów sprzedaży lokali mieszkalnych z zasobu Zarządu Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych* i 21 lipca 2015 r. przesłał go do Biura Administracyjno-Finansowego MSW⁶ w celu dokonania uzgodnień. Następnie, w związku ze zmianą przepisów prawa powszechnie obowiązującego w zakresie gospodarowania lokalami mieszkalnymi⁷, kilkakrotnie dokonywano jego aktualizacji i ostatecznie, 1 kwietnia 2016 r. przesłano dokument do BAF MSWiA w celu przedstawienia Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji do akceptacji.

(dowód: akta kontroli, tom I str.22-26, 28-30, 64-76)

⁴ Zwany dalej *Wytycznymi*.

⁵ Dz.U. z 2015 r. poz.1233, zwany dalej również rozporządzeniem MSWiA

⁶ Zwane dalej BAF MSWiA.

⁷ Do 1 października 2015 r. regulacje dotyczące gospodarowania lokalami mieszkalnymi przez ZZM MSW określone były w ustawie z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2010 r. poz. 1367, z późn. zm. oraz Dz. U. z 2015 r. poz. 746, z późn. zm.). Od 1 października 2015 r. stosowne regulacje zawarte zostały w ustawie z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. z 2016 r. poz. 614).

Kryteria określone w *Wytycznych* mają mieć zastosowanie przy sporządzaniu przez ZZM MSW wykazu lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży. Zgodnie z powyższym dokumentem lokale mieszkalne zajmowane przez osoby uprawnione na podstawie tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego ustanowionego w drodze decyzji administracyjnej albo umowy na czas nieoznaczony powinny spełniać następujące kryteria:

- lokalizacja w nieruchomościach o uregulowanym stanie prawnym, w stosunku do których nie toczy się żadne postępowanie dotyczące prawidłowości nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa, w rozumieniu art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*⁸;
- trudny do przewidzenia termin pozyskania lokalu do ponownego zasiedlenia;
- lokale zajmowane są przez osoby uprawnione, które nie zalegają z opłatami za używanie lokalu lub z opłatami pośrednimi za ten lokal, w odniesieniu do których nie toczy się żadne postępowanie o zapłatę należności z tytułu dotychczasowego zajmowania lokalu mieszkalnego;
- usytuowanie w nieruchomościach, których koszty utrzymania przewyższają należności ZZM MSW z tytułu opłat za używanie lokali mieszkalnych.

Zgodnie z ww. *Wytycznymi* w wykazie lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży mają być umieszczane lokale mieszkalne stanowiące własność Skarbu Państwa reprezentowanego przez ZZM MSW, niespełniające powyższych kryteriów, jeżeli są zlokalizowane w budynkach wspólnot mieszkaniowych, w których większość lokali mieszkalnych została już sprzedana (ponad 50%) lub w innych uzasadnionych przypadkach - po uzyskaniu indywidualnej zgody Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 75-76)

Ustalono, że przedmiotowy dokument spełnia zalecenia pokontrolne sformułowane w poprzedniej kontroli⁹. *Wytyczne* obejmują wykaz uwarunkowań, które powinien brać pod uwagę dysponent zasobów mieszkaniowych (ZZM MSW) przy podejmowaniu decyzji o sprzedaży lokali mieszkalnych w ramach przyznanej mu przez ustawodawcę swobody w tym zakresie. Wskazane w *Wytycznych* kryteria ograniczają dowolność i przyczyniają się do ujednoczenia rozstrzygnięć w poszczególnych sprawach oraz podnoszą przejrzystość podejmowania decyzji w tym zakresie.

ZZM MSW mając zastrzeżenia, co do formy prawnej *Wytycznych*, przed opracowaniem dokumentu zwrócił się do Departamentu Prawnego MSW o opinię prawną. W odpowiedzi, Departament Prawny MSW w czerwcu 2015 r. potwierdził możliwość przygotowania i przedstawienia Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji wewnętrznego dokumentu określającego formalne kryteria sprzedaży mieszkań z zasobu ZZM MSW. Taką formę dokumentu zaakceptował również BAF MSW. Jednakże, w sierpniu 2015 r. Departament Prawny MSW wydał inną opinię, zgodnie z którą regulacje w tym zakresie nie powinny mieć charakteru wewnętrznego i powinny być wydane jako źródło prawa. Ostatecznie, BAF MSWiA 7 kwietnia 2016 r. skierowało do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wniosek o akceptację projektu aktu normatywnego (dokument wewnętrzny).

(dowód: akta kontroli, tom I str.77-84, tom III str.393-395)

ZZM MSW, realizując wniosek pokontrolny, opracował na początku września 2015 r. dokument pn. *Analiza celowości zbycia posiadanego przez Zarząd Zasobów Mieszkaniowych MSW zasobu mieszkaniowego*, który stanowił m.in. podstawę do sporządzenia kolejnego wykazu lokali mieszkalnych przeznaczonych do

⁸ Dz. U z 2015 r. poz. 1774, z późn. zm.

⁹ Sprawozdanie z kontroli z 19 marca 2015 r (nr DKSIW-II-K-092-3-8/2014).

sprzedaży. Analiza przedstawiała wielkość zasobu mieszkaniowego, będącego w trwałym zarządzie i administracji ZMZ MSW, jego wiek i lokalizację, szczegółowy stan prawny posiadanych nieruchomości, stan techniczny i standard wyposażenia budynków mieszkalnych oraz ogólne koszty utrzymania zasobu mieszkaniowego i należności ZMZ MSW z tytułu opłat za używanie lokali mieszkalnych.

Ustalono, że sporządzony przez ZMZ MSW dokument jest kompleksowy, tj. zawiera kompletną analizę dotyczącą możliwych do zbycia nieruchomości. Z analizy wynika, że w 2015 r. zasób mieszkaniowy ZMZ MSW liczył ogółem 715 lokali mieszkalnych, z czego 595 znajdowało się w zatwierdzonych wcześniej wykazach lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży¹⁰ – przy czym w odniesieniu do 369 lokali mieszkalnych toczą się postępowania administracyjne dotyczące prawidłowości nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa (zatem nie mogą być zbywane do czasu pozytywnego dla Skarbu Państwa zakończenia postępowania¹¹), natomiast w stosunku do pozostałych trwają procedury sprzedaży. W związku z powyższym dalszej analizie ZMZ MSW poddało celowość zbycia 120 mieszkań, do tej pory niezatwierdzonych do sprzedaży. Wyniki analizy wskazały, że (przy uwzględnieniu jednocześnie kryteriów sprzedaży) na 120 lokali mieszkalnych jedynie dwa lokale spełniały wszystkie kryteria sprzedaży ustalone przez ZMZ MSW.

(dowód: akta kontroli, tom I str.30-32, 49-63)

2. Prawidłowość sprzedaży lokali mieszkalnych przez ZMZ MSW.

Dyrektor ZMZ MSW 24 września 2015 r. przekazał, za pośrednictwem BAF MSW, Ministrowi Spraw Wewnętrznych wykaz lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży na 2016 r., co było zgodne z § 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych przez Zarząd Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Wykaz lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży w 2016 r., został opracowany w oparciu kryteria określone w *Wytycznych*, a także po dokonaniu analizy celowości zbycia posiadanego przez ZMZ MSW zasobu mieszkaniowego (tj. lokali mieszkalnych, które nie były do tej pory zatwierdzone do sprzedaży¹²). W zaproponowanym wówczas wykazie z 24 września 2015 r. znalazły się tylko dwie pozycje lokali mieszkalnych, które spełniały kryteria sprzedaży mieszkań zawarte w projekcie *Wytycznych*.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 85-144)

Na podstawie wyjaśnień Dyrektora BAF MSWiA ustalono, że z uwagi na: przewidywaną zmianę kierownictwa Ministerstwa, zmiany ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, uchwalenie przez Sejm RP ustawy o Agencji Mienia Wojskowego i w związku z tym konieczność zmiany przepisów wykonawczych, BAF MSW nie zaproponował Ministrowi do akceptacji przedmiotowego wykazu lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży.

(dowód: akta kontroli, tom III str.396-397)

Zgodnie z § 3 rozporządzenia MSWiA Dyrektor ZMZ MSW ustala roczny plan sprzedaży lokali mieszkalnych zawierający lokale mieszkalne ujęte w zatwierdzonych wykazach. W związku z brakiem informacji o zatwierdzeniu wykazu lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży w 2016 r. przez Ministra Spraw

¹⁰ Wykazy lokali mieszkalnych zatwierdzonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych (i Administracji) w 2011 r., 2012 r. oraz w 2014 r.

¹¹ Zgodnie z art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U z 2015 r. poz. 1774, z późn. zm.).

¹² Zgodnie z uzyskanymi wyjaśnieniami BAF MSWiA zalecono (pismo z 7 lutego 2014 r. Nr BAF-I-2222-2-3/14/MM), aby w kolejnych wykazach przygotowywanych przez ZMZ MSW uwzględniano jedynie lokale mieszkalne podlegające zatwierdzeniu do sprzedaży przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych w danym roku kalendarzowym (a nie tak jak było to we wcześniejszych wykazach lokale mieszkalne zatwierdzone do sprzedaży w latach ubiegłych i lokale mieszkalne, które podlegają zatwierdzeniu w danym roku kalendarzowym).

Wewnętrznych i Administracji, roczny plan sprzedaży na 2016 r.¹³ zawierał jedynie lokale mieszkalne zatwierdzone do sprzedaży przez Ministra w latach wcześniejszych¹⁴, co oznacza, że przy podejmowaniu decyzji o sprzedaży lokali mieszkalnych nadal stosowano jedynie kryteria ustawowe, wynikające z art. 55 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

(dowód: akta kontroli, tom I str.208-216)

Plan sprzedaży lokali mieszkalnych na 2016 r. został ustalony w terminie określonym w rozporządzeniu MSWiA i zawiera stosowne uzasadnienie, co do podstaw prawnych zamieszczenia w nim poszczególnych lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży. W uzasadnieniu do planu sprzedaży wskazano również lokale mieszkalne, które pomimo zatwierdzenia ich wcześniej do sprzedaży, nie zostały ujęte w planie rocznym ze względu na niespełnianie przez nie, w czasie tworzenia planu, kryteriów ustawowych sprzedaży¹⁵.

(dowód: akta kontroli, tom I str.168-181, 192-199)

Dyrektor ZZM MSW wyjaśnił, że w przypadku niedokonania sprzedaży lokali mieszkalnych w danym roku kalendarzowym zasadność ich sprzedaży w kolejnych latach jest weryfikowana każdorazowo przed sprzedażą każdego lokalu mieszkalnego, pod względem spełniania kryteriów ustawowych, tj. czy dany lokal mieszkalny nadal zajmowany jest przez osobę uprawnioną do nabycia lokalu mieszkalnego, tzn. przez osobę zajmującą ten lokal na podstawie tytułu prawnego ustanowionego w drodze decyzji administracyjnej albo umowy najmu na czas nieoznaczony oraz czy dany tytuł prawny do lokalu mieszkalnego pozostaje w obrocie prawnym i nie toczy się żadne postępowanie administracyjne w sprawie stwierdzenia jego nieważności lub uchylecia albo zmiany.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 194-199, 208-210)

Szczegółowym badaniem objęto sprzedaż wybranych 34 lokali mieszkalnych¹⁶, których dokonano w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 4 lipca 2015 r., tj. 20 % wszystkich lokali mieszkalnych sprzedanych w ww. okresie.

W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków dokonania sprzedaży lokali mieszkalnych nieujętych w planach sprzedaży na 2015 r. i 2016 r.

Czynności związane z dokonywaniem sprzedaży lokali mieszkalnych przeprowadzane były na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych przez Zarząd Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Objęte kontrolą akta sprzedaży zawierały zgody Ministra Spraw Wewnętrznych na złożenie przez ZZM MSW wniosków do Starosty czy Prezydenta Miasta na prawach powiatu o wydanie decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu, a także decyzje administracyjne tych organów stwierdzające wygaśnięcie trwałego zarządu ZZM MSW wobec badanych nieruchomości.

(dowód: akta kontroli, tom I str.235-283)

¹³ Roczny plan sprzedaży sporządzany jest w oparciu o wykaz lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży.

¹⁴ Wykazy lokali mieszkalnych zatwierdzonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych (i Administracji) w 2011 r., 2012 r. oraz w 2014 r.

¹⁵ Np. mają nieuregulowany stan prawny i toczą się postępowania o opróżnienie lokali lub, po ponownym ich zasiedleniu, nowe umowy najmu podpisywano na czas oznaczony.

¹⁶ W trakcie kontroli zastosowano losowy i celowy dobór próby.

Dyrektor ZM MSW każdorazowo po uprawomocnieniu się decyzji właściwego organu o wygaśnięciu trwałego zarządu w stosunku do nieruchomości ujętej w rocznym planie sprzedaży pisemnie zawiadamiał osoby uprawnione o przeznaczeniu zajmowanych przez nie lokali do sprzedaży.

Osoby uprawnione zainteresowane kupnem lokalu mieszkalnego składały stosowne wnioski do Dyrektora ZM MSW o nabycie lokalu mieszkalnego. Ustalono, że wszystkie wnioski o nabycie lokalu mieszkalnego objęte badaniem były kompletne, tj. zawierały potwierdzenia wpłaty kwoty równej zryczałtowanym kosztom przygotowania nieruchomości do sprzedaży przypadającym na zbywany lokal mieszkalny, a także dokumenty potwierdzające uzyskanie uprawnienia do pomniejszenia wartości rynkowej lokalu mieszkalnego, wynikającego z art. 58 ust. 2 pkt 1 ustawy *o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*¹⁷.

(dowód: akta kontroli, tom II str.1-531, tom III str.1-392)

Zgodnie z art. 56 ustawy *o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej* prawo do nabycia lokalu mieszkalnego innego niż kwatery i kwatery internatowa przysługuje osobom zajmującym lokal mieszkalny na podstawie tytułu prawnego ustanowionego w drodze decyzji administracyjnej albo umowy najmu na czas nieoznaczony. Dokumentem potwierdzającym to uprawnienie, tj. wymaganym od wszystkich osób zainteresowanych nabyciem zajmowanego lokalu mieszkalnego niezależnie od przysługującego pomniejszenia wartości rynkowej lokalu mieszkalnego jest tytuł prawny do lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony.

Zgodnie z art. 58 ust. 2 ustawy *o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, od wartości rynkowej lokalu mieszkalnego dla osoby uprawnionej do nabycia stosuje się pomniejszenia o 95%¹⁸ lub o 90%¹⁹.

Każda z osób, która udokumentuje przynależność do jednej z uprawnionych grup wyszczególnionych w art. 58 ust. 2 pkt 1 ustawy *o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, uzyskuje 95% pomniejszenia, a inne osoby, które nie udokumentują tej przynależności uzyskują 90% pomniejszenia²⁰.

(dowód: akta kontroli, tom II str.1-531, tom III str.1-392)

W przypadku sprzedaży lokalu mieszkalnego osobom należącym do grupy wskazanej w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji *w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych przez Zarząd Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych* (w tym byłym żołnierzom zawodowym, którzy pełnili zawodową służbę wojskową w jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, emerytom wojskowym) osoby uprawnione do uzyskania stosownego pomniejszenia załączały do wniosku o nabycie lokalu mieszkalnego dokumentację określoną w § 5 ust. 3 rozporządzenia MSWiA. Z kolei inne osoby uprawnione do nabycia lokalu mieszkalnego załączały dokumentację wskazaną przez ZM MSW, np. w przypadku wdów po żołnierzach zawodowych oraz emerytach i rencistach wojskowych - dokumentami takimi były decyzja wojskowego organu emerytalnego o ustaleniu prawa do wojskowej renty rodzinnej, decyzja o waloryzacji tego świadczenia oraz zaświadczenie o zameldowaniu osoby ubiegającej się o nabycie lokalu mieszkalnego

¹⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 746., z późn. zm. (akt prawny obowiązywał do 30 września 2015 r.).

¹⁸ Dla żołnierzy służby stałej, którzy nabyli prawo do emerytury wojskowej, żołnierzy zwolnionych z zawodowej służby wojskowej na skutek wypowiedzenia stosunku służbowego zawodowej służby wojskowej dokonanej przez organ wojskowy lub upływu okresu pozostawania w rezerwie kadrowej, emerytów wojskowych, osób uprawnionych do wojskowej renty inwalidzkiej oraz członków rodziny, o których mowa w art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. *o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, wspólnie zamieszkujących z żołnierzem, emerytem wojskowym lub rencistą wojskowym w dniu jego śmierci*.

¹⁹ Osobom niewymienionym wyżej.

²⁰ Do uzyskania niższego pomniejszenia wystarczającym dokumentem jest tytuł prawny do lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony.

w danym lokalu mieszkalnym wraz ze zmarłym żołnierzem zawodowym, emerytem, rencistą wojskowym na dzień jego śmierci, zaświadczenie wojskowego organu emerytalnego potwierdzające, że zmarła osoba była żołnierzem zawodowym lub emerytem, rencistą wojskowym.

(dowód: akta kontroli, tom I str.208-212)

Zgodne z założeniami przyjętymi przez ZZM MSW warunkiem sprzedaży lokalu mieszkalnego funkcjonariuszom służb mundurowych resortu spraw wewnętrznych oraz członkom ich rodzin uprawnionym do lokalu mieszkalnego, którzy otrzymali decyzję o przydziale zajmowanego lokalu mieszkalnego od innego organu niż ZZM MSW²¹ jest pisemnie potwierdzenie organu²², który wydał decyzję o przydziale lokalu mieszkalnego, że wydana przez niego decyzja o przydziale pozostaje w obrocie prawnym i nie toczy się żadne postępowanie administracyjne w sprawie stwierdzenia nieważności tej decyzji.

Ustalono, że we wszystkich przypadkach sprzedaży lokali mieszkalnych objętych badaniem prawidłowo przyznawano i naliczano wartość pomniejszeń od wartości rynkowej lokali mieszkalnych. Przyznawane bonifikaty od wartości lokali mieszkalnych nie obejmowały nakładów poniesionych przez ZZM MSW na modernizację budynku w ciągu 3 ostatnich lat przed dniem sprzedaży budynku, w którym położony był lokal mieszkalny. Kwoty udzielonych pomniejszeń nie przekraczały kwoty 200 tys. zł, co było zgodne z art. 58 ust. 2b ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Na podstawie przyjętej próby stwierdzono, że każda z osób, która nabyła lokal mieszkalny była uprawniona do dokonania tej czynności prawnej.

(dowód: akta kontroli, tom II str.1-531, tom III str.1-392)

Po złożeniu przez osoby uprawnione wniosków o nabycie lokali mieszkalnych sporządzano operaty szacunkowe, a następnie Dyrektor ZZM MSW sporządzał wykaz lokali mieszkalnych do sprzedaży. Po zapoznaniu się z wykazem oraz wartością rynkową lokalu mieszkalnego, osoby uprawnione składały do Dyrektora ZZM MSW pisemną deklarację w sprawie nabycia lokalu mieszkalnego, w której potwierdzały lub rezygnowały z zakupu mieszkania, bądź też wskazywały inny termin dokonania czynności prawnej (nie dłuższy jednak niż 12 miesięcy). Na tym etapie deklarowano również, czy zakup zostanie dokonany na raty czy też (jednorazowo) za gotówkę. W przypadku wyboru ratalnej formy płatności deklarowano wysokość pierwszej wpłaty dokonanej przed zawarciem umowy sprzedaży lokalu mieszkalnego. Następnie Dyrektor ZZM MSW każdorazowo spisywał z osobą uprawnioną protokół uzgodnień warunków sprzedaży lokalu mieszkalnego. Protokoły zawierały oznaczenie konkretnej nieruchomości, w skład której wchodzi lokal mieszkalny, oznaczenie lokalu mieszkalnego oraz pomieszczeń przynależnych do lokalu mieszkalnego, określenie udziału osoby uprawnionej do lokalu mieszkalnego w nieruchomości wspólnej, informację o cenie sprzedaży oraz sposobie jej zapłaty, zobowiązania nabywcy wynikające z dokonywanego zakupu.

(dowód: akta kontroli, tom II str.1-531, tom III str.1-392)

W wyniku kontroli nie stwierdzono przypadków zawierania z nabywcą umowy sprzedaży pomimo nieuregulowania przez nią zobowiązań finansowych z tytułu dotychczasowego zajmowania lokalu mieszkalnego.

Umowy sprzedaży objęte badaniem zostały zawarte w formie aktu notarialnego. Prawidłowo regulowano należności wynikające z zawartych umów (jednorazowo bądź w systemie ratalnym). Wysokość wpłacanej 1 raty nie naruszała przepisu art. 58 ust. 5 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

²¹ A tym samym zajmowany przez nich lokal znajduje się w dyspozycji Policji, PSP, BOR lub SG.

²² Lub jego następcy prawnego.

Warunki spłaty pozostałych rat, określone w umowach sprzedaży lokali mieszkalnych, były zgodne z ww. ustawą oraz rozporządzeniem *w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych przez Zarząd Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych*.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 1-531, tom III str.1-392)

W przypadku jednego z lokali mieszkalnych, objętego próbą do kontroli, zlokalizowanego w Warszawie przy ul. Bohaterewicza 1 m. 12, stwierdzono, że o ile w dacie sprzedaży wszystkie wyżej opisane formalne warunki sprzedaży zostały spełnione, to zastrzeżenie może budzić decyzja oddania lokalu do dalszej dyspozycji ABW w dacie, kiedy Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego nie była już jednostką organizacyjną podległą lub nadzorowaną przez Ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Ustalono, że ww. lokal mieszkalny pierwotnie pozostawał w dyspozycji UOP i na podstawie zarządzenia Nr 48/91 Ministra Spraw Wewnętrznych²³, został przydzielony funkcjonariuszowi UOP, decyzją Nr 43/91 z 22 października 1991 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str.357, tom III str.405)

W 2007 r. w ZZM MSW wszczęto postępowanie administracyjne w sprawie zarządzenia przymusowego wykwaterowania ówczesnego najemcy z przedmiotowego lokalu mieszkalnego wraz z osobami z nim zamieszkującymi, ze względu na niewywiązywanie się przez niego z obowiązku ponoszenia opłat za używanie lokalu mieszkalnego i opłat pośrednich. Dyrektor ZZM MSW, decyzją Nr 165/08 z 14 listopada 2008 r., zarządził przymusowe wykwaterowanie. Czynności egzekucyjne (eksmisję lokatorską) przeprowadzono 14 maja 2010 r. oraz spisano protokół zdania lokalu mieszkalnego na rzecz ZZM MSW, po czym ZZM MSW odzyskał lokal mieszkalny do ponownego zasiedlenia.

(dowód: akta kontroli, tom III str.424-449)

Następnie 11 czerwca 2010 r. Szef ABW zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o umożliwienie zachowania przez ABW dotychczasowej dyspozycji do lokalu z możliwością zasiedlenia go przez kolejnego funkcjonariusza ABW. Wniosek motywowano dobrem polityki mieszkaniowej w ABW, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb mieszkaniowych funkcjonariuszy.

(dowód: akta kontroli, tom I str.357)

Lokal mieszkalny przy ul. Bohaterewicza 1 m. 12, na podstawie zgody Podsekretarza Stanu w MSWiA Zbigniewa Sosnowskiego z 15 czerwca 2010 r., wyrażonej w formie dekretacji na wniosku Szefa ABW, pozostawiono w dyspozycji ABW.

(dowód: akta kontroli, tom I str.356)

Na podstawie posiadanych informacji ustalono, że Zastępca Dyrektora BAF MSWiA Robert Napora, pismem z 17 czerwca 2010 r. Nr BAF-IV-222-1130/10/KK, poinformował Szefa ABW o braku przeciwskażeń do dalszego dysponowania lokalem przez ABW, który jest następcą prawnym UOP, a Dyrektor ZZM MSW poinformował o utrzymaniu przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotychczasowej dyspozycyjności ww. lokalu mieszkalnego. Na tej podstawie Szef ABW, decyzją Nr 13/2011 z dnia 4 lipca 2011 r., przydzielił ww. lokal mieszkalny na rzecz funkcjonariusza ABW na czas nieokreślony.

²³ Zarządzenie Nr 48/91 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 maja 1991 r. *w sprawie zasad przydziału i opróżniania oraz norm zaludnienia lokali mieszkalnych będących w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych lub podległych mu organów, a także szczegółowych zasad przydziału i opróżniania tymczasowych kwater przeznaczonych dla funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa*.

Na podstawie ww. decyzji o przydziale, Dyrektor ZMZ MSW zawarł z funkcjonariuszem ABW umowę najmu lokalu mieszkalnego Nr 114/2011 z dnia 1 września 2011 r. kierując się zapisem zawartym w § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie gospodarowania lokalami mieszkalnymi przez Zarząd Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, że: z osobą, która otrzymała przydział lokalu mieszkalnego, przekazanego przez Zarząd do dyspozycji innej jednostki organizacyjnej podległej lub nadzorowanej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Dyrektor Zarządu zawiera umowę najmu tego lokalu (...) uwzględniając treść wydanej decyzji administracyjnej o przydziale lokalu mieszkalnego lub skierowania do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego.

(dowód: akta kontroli, tom I str.315-319, 353)

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, jako następcą prawnym Urzędu Ochrony Państwa, w myśl art. 224 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego²⁴, przejęła wszelkie należności i zobowiązania w zakresie zadań i kompetencji oraz prawa i obowiązki wynikające z zawartych umów i porozumień. Zatem należało przyjąć, że właściwy Podsekretarz Stanu w MSWiA był uprawniony do wydania Dyrektorowi ZMZ MSW polecenia o zachowaniu przez Szefa ABW dotychczasowej dyspozycji lokalu mieszkalnego, tym bardziej, że lokal ten nigdy, po wydaniu decyzji Dyrektora ZMZ MSWiA z 14 listopada 2008 r. w sprawie przymusowego wykwaterowania z lokalu mieszkalnego, nie został zasiedlony przez funkcjonariusza jakiegokolwiek służby podległej ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli, tom I str.315-319, tom III str.475-478)

Biorąc pod uwagę potrzeby mieszkaniowe służb resortu spraw wewnętrznych, właściwe wydaje się, aby lokale odzyskiwane do ponownego zasiedlenia były przekazywane do dyspozycji jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, a nie do innych służb spoza resortu spraw wewnętrznych.

Konsekwencją powyższych decyzji było zawarcie przez Dyrektora ZMZ MSW umowy najmu lokalu na czas nieokreślony, a następnie sprzedaż lokalu mieszkalnego funkcjonariuszowi ABW, gdyż posiadał on tytuł prawny do lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony, co w myśl przepisów prawa uprawniało go do dokonania zakupu nieruchomości.

Działanie jednostki kontrolowanej było legalne. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę racjonalne gospodarowanie zasobem mieszkaniowym resortu spraw wewnętrznych, oddanie do dyspozycji lokalu mieszkalnego na czas oznaczony i w efekcie zawarcie umowy najmu na czas określony w większym stopniu pozwoliłoby na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych funkcjonariuszy ABW, co było podstawą wniosku Szefa ABW dotyczącego przedmiotowego lokalu. Tymczasem, po około czterech latach lokal został sprzedany, zatem nie stanowił już stałego zasobu zaspokajającego potrzeby mieszkaniowe funkcjonariuszy ABW.

Podczas kontroli ustalono, że wg stanu na 4 lipca 2016 r., w dyspozycji ABW pozostają jeszcze 23 lokale mieszkalne, a przedmiotowa dyspozycja wynika z faktu, że osoby zajmujące obecnie te lokale mieszkalne otrzymały ich przydział z jednostek organizacyjnych, które wcześniej były podległe lub nadzorowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, a następnie w wyniku przekształceń (tj. likwidacji UOP i jego przekształcenia w ABW i AW) pełniły służbę w nowo powstałych jednostkach organizacyjnych. W okresie

²⁴ Ustawa z dnia 24 maja 2012 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Dz.U. z 2015 r. poz.1929, z późn. zm.).

objętym kontrolą, nie było przypadków odzyskania przez ZZM MSW i przygotowania do ponownego zasiedlenia lokali mieszkalnych, będących w dyspozycji ABW.

(dowód: akta kontroli, tom I str.365-368)

Ustalenia kontroli wskazują, że ZZM MSW racjonalnie gospodaruje lokalami mieszkalnymi będącymi w trwałym zarządzie i administracji ZZM MSW. Potwierdzeniem tego są działania podejmowane przez ZZM MSW od czerwca 2015 r., w wyniku których we wnioskach kierowanych do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o rozdysponowanie i przekazanie wolnych lokali mieszkalnych, będących w trwałym zarządzie i administracji ZZM MSW do dyspozycji jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, proponuje się oddawanie lokali do dyspozycji wskazanych jednostek organizacyjnych na czas oznaczony (3 lub 5 lat). Dyrektor ZZM MSW wyjaśnił, że propozycja przekazania lokali mieszkalnych jedynie na czas oznaczony podyktowana jest zamiarem wyłączenia tych lokali z puli mieszkań przeznaczonych do sprzedaży w celu zachowania ich do wielokrotnego wykorzystania w związku z potrzebą zaspokajania najpilniejszych potrzeb mieszkaniowych.

(dowód: akta kontroli, tom I str.45-48, 365-412)

Skutkiem takich działań są m.in. wyniki opracowanej przez ZZM MSW w 2015 r. *Analizy stopnia zaspokajania potrzeb mieszkaniowych*²⁵, w której stwierdzono, że liczba lokali mieszkalnych będących w trwałym zarządzie i administracji ZZM MSW jest niewspółmiernie mała w stosunku do potrzeb mieszkaniowych poszczególnych służb mundurowych resortu spraw wewnętrznych²⁶. Pomimo, że w oparciu o ten zasób nie jest możliwe pełne zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych uznano, że w ramach optymalnego wykorzystania pozyskiwanych do ponownego zasiedlenia lokali mieszkalnych będących w zasobie ZZM MSW, lokale mieszkalne przekazywane do dyspozycji służb mundurowych mogą być traktowane i wykorzystywane jedynie jako doraźne zabezpieczenie najpilniejszych potrzeb mieszkaniowych osób o najbardziej skomplikowanej sytuacji mieszkaniowej. W opinii ZZM MSW zasób mieszkaniowy nie powinien być traktowany jako źródło zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych resortu i systemowe rozwiązanie w ww. zakresie, natomiast służby powinny same zadbać o rozwiązanie tej sytuacji, np. poprzez kupno mieszkań lub ich budowę. Pozyskany przez służby zasób mieszkaniowy powinien stanowić stałe zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych funkcjonariuszy pełniących czynną służbę w poszczególnych formacjach mundurowych resortu spraw wewnętrznych. W związku z tym stwierdzono, że lokale mieszkalne powinny być przydzielane na czas oznaczony, natomiast służby powinny dodatkowo podjąć działania mające na celu dokonanie zmian w przepisach prawa, zgodnie z którymi funkcjonariuszom służb mundurowych przysługiwać będzie prawo do lokalu na czas pełnienia służby.

(dowód: akta kontroli, tom I str.49-63)

III. WNIOSKI I ZALECENIA

1. Kontynuowanie prowadzonej od 2015 r. polityki mieszkaniowej mającej na celu zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych służb resortu spraw wewnętrznych poprzez racjonalne gospodarowanie lokalami mieszkaniowymi będącymi w trwałym zarządzie ZZM MSW, tj. przekazywania lokali mieszkalnych będących w zarządzie i administracji na czas oznaczony.

²⁵ W ramach realizacji wniosku pokontrolnego z poprzedniej kontroli DKSiW w 2014 r.

²⁶ Na dzień 20 maja 2015 r. w ZZM MSW znajdowało się 839 zasiedlonych lokali mieszkalnych, natomiast łączne potrzeby mieszkaniowe poszczególnych służb mundurowych resortu spraw wewnętrznych w miejscowościach, w których zlokalizowany jest ten zasób wynoszą 2437 lokali mieszkalnych.

2. Stosowanie kryteriów sprzedaży mieszkań przy sporządzaniu wykazów lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży, po zaakceptowaniu przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji *Wytycznych w sprawie kryteriów sprzedaży lokali mieszkalnych*.
3. Cykliczne uaktualnianie analiz celowości zbycia posiadanego zasobu mieszkaniowego.

* * *

Stosownie do postanowień art. 52 ust. 5 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*, w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania sprawozdania, kierownik jednostki kontrolowanej ma prawo przedstawić do niego stanowisko. Powyższe nie wstrzymuje realizacji wniosków i ustaleń kontroli.

Jednocześnie zobowiązuję Pana Dyrektora do poinformowania, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego sprawozdania, o sposobie wykorzystania wniosków i wykonania zaleceń, oraz o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.



Wykonano w 2 egz.:

1. Egz. Nr 1 – ZZM MSW
2. Egz. Nr 2 – aa.