



# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Obrony Narodowej

KON.410.001.04.2019  
P/19/001

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/19/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.
<i>Jednostka Kontrolowana</i>	Agencja Mienia Wojskowego (dalej „Agencja” lub „AMW”), ul. Nowowiejska 26A, 00-911 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Krzysztof Falkowski, Prezes Agencji Mienia Wojskowego, od 05.02.2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Krzysztof Milewski p.o. Prezesa Agencji Mienia Wojskowego od 01.12.2017 r. do 05.02.2018 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str.1-4)</p>
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Obrony Narodowej
<i>Kontroler</i>	Beata Bogucka, doradca ekonomiczny, na podstawie legitymacji służbowej Nr 18547

## II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2018 r. planu finansowego Agencji Mienia Wojskowego, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań. Ocenie podlegały w szczególności:

- planowanie i wykonanie przychodów Agencji, w tym działania związane z windykacją należności,
- planowanie i wykonanie kosztów i wydatków majątkowych oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,
- wykorzystanie dotacji z budżetu państwa,
- gospodarowanie wolnymi środkami,
- sporządzanie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kw. 2018 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- dokonanie analizy wykonania planu przychodów,
- szczegółowa kontrola prawidłowości i terminowości ustalenia wybranych należności oraz windykacji zaległości,
- dokonanie analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,
- dokonanie analizy realizacji kosztów,
- dokonanie analizy poniesionych wydatków majątkowych,

<sup>1</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: „ustawa o NIK”.

- analiza realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- szczegółowa analiza wybranej próby kosztów i wydatków majątkowych,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza przyznania, wykorzystania i rozliczenia dotacji celowej,
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych (mierników) ustalonych w planie finansowym Agencji w układzie zadaniowym,
- dokonanie analizy stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia sprawozdań,
- analiza stosowanych przez Agencję procedur kontroli zarządczej, w tym w zakresie dotyczącym sporządzania sprawozdań.

Opis działań kontrolnych przedstawiono w części V. Wyniki kontroli.

### III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

Agencja Mienia Wojskowego<sup>2</sup> jest agencją wykonawczą w rozumieniu art. 18 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>3</sup> i działa na podstawie ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego<sup>4</sup> oraz statutu<sup>5</sup>. Organami AMW są: Prezes Agencji, Rada Nadzorcza oraz dyrektorzy 10 oddziałów regionalnych Agencji<sup>6</sup>. Podstawową działalnością Agencji jest gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa oraz zapewnienie zakwaterowania żołnierzom Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Agencja prowadzi samodzielną gospodarkę finansową na podstawie rocznego planu finansowego. Nadzór nad AMW sprawuje minister właściwy do spraw obrony narodowej. Do zadań Agencji własnych i zleconych przez Ministra Obrony Narodowej w 2018 r. należało m.in.: gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa powierzonym i użyczonym; gospodarowanie zasobem mieszkaniowym i internatowym, jego modernizacja i remonty oraz wypłacanie osobom uprawnionym świadczeń pieniężnych; budowa domów mieszkalnych z uwzględnieniem potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa; przechowywanie i obrót materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym; sprzedaż towarów i usług o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa (także w obrocie zagranicznym), prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wynikającym z potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa<sup>7</sup>.

Agencja w 2018 r. wykonywała prawa z udziałów wobec 9 Spółek prawa handlowego niezbędnych do realizacji zadań Agencji w tym sprawowała nadzór właścicielski nad działalnością tych spółek. W 2018 r. Agencja otrzymała dywidendy od udziałów Skarbu Państwa w spółkach w kwocie 172,9 tys. zł.

Agencja w 2018 r. przekazała środki pieniężne pochodzące ze sprzedaży zbędnego mienia wojskowego i jednostek podległych MSWiA na Fundusz Modernizacji Sił

<sup>2</sup> Z dniem 01.10.2015 r. nastąpiło połączenie Wojskowej Agencji Mieszkaniowej z Agencją Mienia Wojskowego poprzez przejęcie AMW przez WAM. Wojskowa Agencja Mieszkaniowa po połączeniu otrzymała nazwę Agencja Mienia Wojskowego i przejęła realizowane zadania obu Agencji.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2308, ze zm.

<sup>5</sup> Załącznik do rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 grudnia 2016 r. w sprawie nadania statutu Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. z 2017 r. poz. 18).

<sup>6</sup> Oddziały regionalne AMW w: Bydgoszczy, Gdyni, Krakowie, Lublinie, Olsztynie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu, Zielonej Górze.

<sup>7</sup> Przedmiot prowadzonej działalności gospodarczej wskazany w koncesji nr B-046/2003 wydanej przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Zbrojnych i Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego w wysokości 22.286,5 tys. zł.

Agencja w 2018 r. osiągnęła przychody w wysokości 1.197.386,8 tys. zł, niższe o 124.339,4 tys. zł, tj. o 9,4% od osiągniętych w 2017 r. (1.321.726,2 tys. zł). Dochody w 2018 r. wyniosły 1.186.029 tys. zł i w porównaniu do 2017 r. były niższe o 85.552,4 tys. zł, tj. o 6,7% od uzyskanych w 2017 r. (1.271.581,6 tys. zł)

Koszty Agencji wyniosły 1.100.258,1 tys. zł i utrzymały się na podobnym poziomie jak w 2017 r. (1.102.879,6 tys. zł). Wydatki Agencji w 2018 r. wyniosły 1.241.951,4 tys. zł i w porównaniu do 2017 r. (1.369.789,0 tys. zł) były niższe o 127.838,0 tys. zł, tj. o 9,3%. Nadwyżka przychodów nad kosztami wyniosła 97.128,7 tys. zł. W 2018 r. dotacja celowa wzrosła o 2,4% w stosunku do 2017 r. W porównaniu do 2017 r. dywidendy były niższe o 93,1%. W 2018 r. osiągnięto dodatni wynik finansowy w wysokości 62.689,2 tys. zł, który był niższy o 56% w porównaniu do 2017 r.

Agencja w 2018 r. nie otrzymała z budżetu państwa dotacji podmiotowej na sfinansowanie własnej działalności.

Na sfinansowanie realizacji zadań zleconych dotyczących wypłaty świadczeń należnych żołnierzom oraz obsługę tych zadań Agencja w 2018 r. otrzymała z budżetu państwa dotację celową w wysokości 763.968,1 tys. zł, która stanowiła 63,8% przychodów, a na zadania własne w zakresie finansowania utrzymania przekazanego Agencji mienia dotację celową w kwocie 1.746,2 tys. zł, tj. 0,15% przychodów.

#### **IV. Ocena**

##### **Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>8</sup> wykonanie planu finansowego na 2018 r. Agencji Mienia Wojskowego.**

Działania kontrolne, przeprowadzone zgodnie z wyżej wymienionym celem i zakresem kontroli we wszystkich obszarach, nie wykazały istotnych nieprawidłowości. Pozytywną ocenę uzasadnia prawidłowe realizowanie przychodów i dochodów, kosztów i wydatków oraz gospodarowanie wolnymi środkami Agencji, a także dochodzenie należności Skarbu Państwa. Osiągnięto większość celów prowadzonej działalności i zrealizowano zadania, które były ujęte w Planie Finansowym Agencji Mienia Wojskowego na 2018 r. W ocenie NIK pojawia się zagrożenie w postaci rosnącej nierównowagi pomiędzy przychodami a kosztami, które będzie narastało wraz z wyczerpywaniem się źródeł wpływów ze sprzedaży nieruchomości. W rezultacie skutki finansowe przełożą się na zwiększenie obciążenia budżetu państwa kosztami funkcjonowania Agencji.

#### **V. Wyniki kontroli**

##### **1. Wykonanie planu finansowego Agencji**

###### **1.1 Wykonanie planu przychodów**

Opis stanu faktycznego

W planie finansowym Agencji na 2018 r., po zmianie, wprowadzonej w trybie określonym w art. 21 ust. 5 uofp ujęto przychody w kwocie 1.246.157 tys. zł, a dochody w kwocie 1.426.415 tys. zł. Zrealizowane przychody wyniosły

<sup>8</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

1.197.387 tys. zł i były niższe o 3,9% od planu po zmianach i o 9,4% niższe w porównaniu do przychodów wykonanych w 2017 r. (1.321.726,2 tys. zł). Zrealizowane w 2018 r. dochody wyniosły 1.186.029 tys. zł i były niższe o 16,9% od planowanych i o 16,7% od dochodów uzyskanych w 2017 r. (1.271.581,6 tys. zł).

Na wysokość zrealizowanych przychodów i dochodów Agencji wpłynęło przede wszystkim:

- niższe o 66.015,4 tys. zł, tj. 15,4% wykonanie przychodów z prowadzonej działalności z powodu mniejszych wpływów ze sprzedaży nieruchomości (na poziom uzyskanych przychodów wpłynęło również ograniczenie możliwości gospodarowania zasobem przeznaczonym dla Krajowego Zasobu Nieruchomości i na potrzeby Wojsk Obrony Terytorialnej),
- niższe przychody z dywidend od udziałów Skarbu Państwa w Spółkach, które zostały zrealizowane w kwocie 172,9 tys. zł i były niższe od planowanych o 2.827,1 tys. zł, tj. o 94,2%, a w porównaniu do 2017 r. były niższe o 2.355,6 tys. zł, tj. o 93,1%.
- wyższe przychody ze sprzedaży mienia ruchomego w tym koncesjonowanego i niekoncesjonowanego o 3.186 tys. zł, tj. o 10%,
- wyższe pozostałe przychody (finansowe i operacyjne) o 17.266,9 tys. zł, tj. o 34% dotyczące m.in. wpływów z odsetek na kwotę 14.320,4 tys. zł, wpływów z zagospodarowania wolnych środków na kwotę 2.394 tys. zł<sup>9</sup> oraz pozostałych przychodów w kwocie 18.125,5 tys. zł, tj. o 50,9% (głównie z tytułu rozwiązanych rezerw na pewne lub prawdopodobne straty z tytułu operacji finansowych w kwocie 16.633 tys. zł, rozwiązanych odpisów aktualizujących wartość aktywów niefinansowych w kwocie 10.712 tys. zł i z tytułu odszkodowań, kar i grzywien 5.418 tys. zł).

Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa w 2018 r. wyniosły 765.714,3 tys. zł i stanowiły 64,6% dochodów (w 2017 r. - 58,8% dochodów) i zostały wykorzystane na realizację zadań Agencji określonych w przepisach prawa<sup>10</sup>.

Przychody Agencji w 2018 r. w porównaniu do 2017 r. zmniejszyły się o 9,4% przede wszystkim z powodu uzyskania niższych przychodów ze sprzedaży nieruchomości o 49.072 tys. zł, tj. o 27,4% i sprzedaży mienia ruchomego koncesjonowanego o 32.245 tys. zł, tj. o 73,8%. Natomiast w porównaniu do 2016 r. odnotowano ich wzrost o 3,1% na co wpływ miała wysokość dotacji budżetowej. Realizacja przychodów bez dotacji celowej w 2018 r. w odniesieniu do 2016 r. zmalała o prawie 16%, na co wpływ miało uzyskanie niższych przychodów przede wszystkim ze sprzedaży nieruchomości o ponad 6%, tj. 8.527 tys. zł i sprzedaży mienia ruchomego o 53%, tj. 39.620 tys. zł.

W Agencji na koniec 2017 r. nie wystąpiła nadwyżka środków finansowych podlegająca wpłacie do budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 5-60, 79-86, 371-377)

Na koniec 2018 r. według sprawozdania Rb-40, należności krótkoterminowe (netto)<sup>11</sup> wyniosły 87.364,4 tys. zł i dotyczyły głównie: sprzedaży nieruchomości oraz pozostałego mienia trwałego (63.455,4 tys. zł), sprzedaży nieruchomości

<sup>9</sup> W tym odsetki od depozytów u Ministra Finansów na kwotę 1.504 tys. zł.

<sup>10</sup> Ustawie o Agencji Mienia, ustawie z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2018 r. poz. 2356, ze zm.) i rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 lipca 2016 r. w sprawie wypłaty odprawy mieszkaniowej (Dz.U. poz. 1195).

<sup>11</sup> Pomniejszone o odpisy aktualizacyjne należności.

przekazanych przez MON i MSWiA (2.015,0 tys. zł), najmu pozostałych lokali użytkowych, garaży oraz dzierżawy i wieczystego użytkowania gruntów (2.672,1 tys. zł), opłat za lokale mieszkalne (8.817,0 tys. zł) oraz pozostałych należności (6.648,2 tys. zł). W porównaniu do stanu z 2017 r. należności te były niższe o 15.660,0 tys. zł (15,2%). Na ich spadek wpływ miało zmniejszenie należności dotyczących: sprzedaży nieruchomości i pozostałego mienia trwałego (o 10.965,0 tys. zł), sprzedaży nieruchomości przekazanych przez MON i MSWiA (o 704,4 tys. zł) oraz należności z tytułu opłat za lokale mieszkalne (o 235,0 tys. zł). Należności długoterminowe na 31.12.2018 r. wyniosły 190,2 tys. zł i były niższe o 18,4 tys. zł od ich stanu z 2017 r. Odpisy aktualizujące w 2018 r. wyniosły 259.043,2 tys. zł i dotyczyły należności krótkoterminowych. Należności przeterminowane (brutto) na dzień 31.12.2018 r. wyniosły 252.346,4 tys. zł i były niższe o 3.819,1 tys. zł, tj. o 1,5% od zaległości na koniec 2017 r. Zmniejszenie stanu należności przeterminowanych ogółem wynikało przede wszystkim ze spadku należności z tytułu opłat za lokale mieszkalne (o 5.408,3 tys. w stosunku do stanu z 2017 r.). W 2018 r. należności przedawnione wyniosły 195,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.89, 235, 376-377)

W 2018 r. Agencja dochodziła wymierzonych należności podejmując następujące czynności przewidziane prawem zmierzające do ich odzyskania, tj. wysłała do dłużników 31.190 upomnień i wezwań do zapłaty, wystawiła 3.289 administracyjnych tytułów wykonawczych, skierowała 4.425 spraw na drogę postępowania sądowego o zapłatę należności i 6.928 spraw na drogę postępowania egzekucyjnego oraz uzyskała 3.999 sądowych tytułów wykonawczych dotyczących egzekucji pieniężnej. Ponadto w sytuacjach wystąpienia problemu ze spłatą zadłużenia prowadziła działania zmierzające do ugodowego rozstrzygnięcia, wskutek czego doszło do zawarcia 846 umów o ratalnej spłacie należności. W wyniku tych działań odzyskano w 2018 r. należności na kwotę 41.333,9 tys. zł (tj. o 7,3% niższe w porównaniu ze stanem na koniec 2017 r.) i 417 lokali od dłużników. W 2018 r. zakończono 10.310 prowadzonych spraw w związku z całkowitą spłatą należności. Liczba dłużników (25.637) w 2018 r. zmniejszyła się o 1.227 wobec stanu z 2017 r., a stan należności przeterminowanych na koniec 2018 r. uległ zmniejszeniu o 3.819,1 tys. zł w stosunku do wysokości należności ubiegłego roku. U większości dłużników (90,4%) zadłużenie powstało z tytułu nieuiszczenia opłat za lokale mieszkaniowe, lokale użytkowe, najem garaży i dzierżawę gruntów oraz wieczyste użytkowanie. Głównymi przyczynami utrudniającymi ściągalność należności to: brak majątku dłużnika, wiedzy o miejscu jego pobytu, celowe uchylanie się od obowiązku zapłaty poprzez emigrację z kraju, zaprzestanie przez spółki prawa handlowego działalności gospodarczej z pominięciem przeprowadzenia postępowania likwidacyjnego lub upadłościowego, konieczność wszczynania postępowań wobec członków zarządu spółek, powództwa wzajemne (mające na celu przedłużanie postępowania sądowego), wielość wierzycieli w postępowaniu egzekucyjnym, występowanie wierzycieli uprzywilejowanych oraz przewlekłość postępowań sądowych. W 2018 r. w porównaniu do 2017 r. wzrosła o 285 ilość umorzonych postępowań egzekucyjnych (1.258) w związku z ich bezskutecznością.

(dowód: akta kontroli str. 90-95)

W 2018 r. wskutek przedawnienia doszło do utraty 33 należności na kwotę 195,2 tys. zł (należność główna 130,5 tys. zł i odsetki ustawowe 64,6 tys. zł oraz koszty 0,12 tys. zł).

Na podstawie badania 11 z (33) przedawnionych roszczeń na kwotę 50,4 tys. zł stwierdzono, że w tych przypadkach doszło do przedawnienia z powodu zaniechania dochodzenia tych należności oraz zaniechania obowiązków służbowych. Dotyczyło to: 5 spraw (25,5 tys. zł), w których nie dopełniono obowiązków w zakresie zgromadzenia dokumentacji wystarczającej do skierowania spraw na drogę postępowania sądowego. W 2 sprawach (5,4 tys. zł) zaniechano w terminie podjęcia czynności windykacyjnych, w 4 sprawach (12,4 tys. zł) nie podjęto działań windykacyjnych. W efekcie nastąpiło podniesienie zarzutu przedawnienia przez dłużnika. W związku z przedawnieniem, nie skierowano w odpowiednim czasie pozwu o zasądzenie należności. Dyrektor Departamentu Windykacji wyjaśniła m.in., że obecnie zaniechania takie nie występują. Istotnym elementem warunkującym efektywność działań windykacyjnych jest terminowość wniosków inicjujących windykację przekazywanych przez działy merytoryczne, także, jakość i kompletność danych zawartych w tych wnioskach. Sposób postępowania w tym zakresie szczegółowo regulują stosowane Zasady profesjonalnej obsługi klienta przed skierowaniem sprawy do Działu ds. windykacji i Zasady postępowania w procesie windykacji<sup>12</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 96-98)

Szczegółowym badaniem objęto należności od 20 dłużników o wartości 62.557,1 tys. zł (należność główna 46.070,1 tys. zł i pozostałe odsetki ustawowe z tytułu kar umownych 15.938,8 tys. zł oraz koszty 548,2 tys. zł). Wyboru dokonano kierując się kryterium wartości i okresie przeterminowania. Dotyczyły one należności z tytułu najmu lokali użytkowych i dzierżawy gruntów przez podmioty gospodarcze oraz kar umownych. Powyższe roszczenia dochodzone są przez Agencję na drodze postępowania sądowego i egzekucyjnego. W ramach realizowanych zadań Agencja podejmowała czynności zmierzające do wyegzekwowania należności m.in. pozyskiwała sądowe tytuły wykonawcze, prowadziła negocjacje w celu ugodowego rozstrzygnięcia sporu, składała zawiadomienia do Prokuratury o możliwości popełnienia przestępstwa przez osoby celowo uchylające się od spłaty zadłużenia, wносиła o wszczęcie procedury wyjawienia majątku przed sądem, prowadziła postępowania przy współdziałaniu zagranicznych organów sądowych i egzekucyjnych. Pomimo tego, podejmowane czynności w celu odzyskania należności w wielu przypadkach były nieskuteczne.

(dowód: akta kontroli str. 94, 99-101)

W 2018 r. umorzono należności na kwotę 8.707,9 tys. zł w ramach 261 decyzji o umorzeniu należności. I tak, 209 spraw zostało umorzonych przez Dyrektorów oddziałów regionalnych AMW - 3.663,8 tys. zł, a 52 sprawy umorzył Prezes AMW - 5.004,1 tys. zł, z tego 86 spraw (5.573,9 tys. zł) na podstawie umowy cywilnoprawnej, 161 spraw (4.051,8 tys. zł) w formie jednostronnego oświadczenia woli oraz 14 spraw (1.082,2 tys. zł) rozstrzygniętych w formie umowy cywilnoprawnej i równocześnie w formie jednostronnego oświadczenia woli. Na podstawie zawartych 919 umów z dłużnikami, w 2018 r. zostały udzielone ulgi na spłatę długu o wartości 10.173,1 tys. zł. Dotyczyły one rozłożenia na raty spłaty należności na kwotę 9.862,3 tys. zł (846 umów, w tym 23 umowy zostały zawarte przez Prezesa AMW na kwotę 1.924,0 tys. zł, a 823 przez Dyrektorów oddziałów regionalnych AMW na kwotę 7.938,3 tys. zł) i odroczenia terminu spłaty należności na kwotę 310,8 tys. zł (w tym 73 ulgi na kwotę 310,8 tys. zł zostały przyznane przez Dyrektorów oddziałów regionalnych AMW).

<sup>12</sup>Załącznik do decyzji Nr 142/2017 Prezesa Agencji Mienia Wojskowego z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie zasad postępowania w procesie windykacji.

Badanie 5 spraw (9,6%) dotyczących umorzenia terminu płatności należności na kwotę 1.085,6 tys. zł przez Prezesa AMW oraz 5 spraw (21,7%) dotyczących rozłożenia przez Prezesa AMW należności na raty na kwotę 713,7 tys. zł wykazało, że umarzenie, rozkładanie na raty oraz odraczanie należności Agencji dokonywane było po zgromadzeniu i weryfikacji dokumentacji o sytuacji finansowej dłużników. W przypadku umorzenia zadłużenia na kwotę 131,7 tys. zł w związku z bezumownym korzystaniem z lokalu w okresie od 01.10.2004 r. do 16.03.2011 r. stwierdzono, że opieszale działanie Dyrektora Oddziału Regionalnego AMW w Warszawie w związku z podjęciem czynności zmierzających do odzyskania lokalu doprowadziło do narastania zadłużenia.

(dowód: akta kontroli str. 102-109)

Agencja prowadziła rejestry przekazanych i przyjętych spraw z tytułu roszczeń spornych uwzględniające podmiot, tytuł należności i jej wysokość, etap postępowania oraz rejestr terminów do wykonania czynności. W latach 2017-2018 Prokuratura Generalna Skarbu Państwa (PGSP) przejęła do prowadzenia 7 spraw o wartości przedmiotu sporu na łączną kwotę 126.968,7 tys. zł. Poszczególne sprawy były kierowane do PGSP od kwoty wartości sporu wynoszącego 5.000,0 tys. zł. Nie wystąpiły przypadki opóźnienia w przekazywaniu do PGSP informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy, a także dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 110-115)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ustalone  
nieprawidłowości

## 1.2. Wykonanie planu kosztów Agencji

Opis stanu  
faktycznego

W 2018 r. koszty AMW wyniosły 1.100.258,1 tys. zł i były o 4,6% niższe od limitu ustalonego w planie po zmianach (1.153.382 tys. zł), a zarazem o 0,2% niższe niż w 2017 r. (1.102.879,6 tys. zł). W strukturze zrealizowanych kosztów udział kosztów funkcjonowania wyniósł 33,1%, a koszty realizacji zadań stanowiły 66,9%. Koszty funkcjonowania wyniosły 363.813,6 tys. zł i były o 11,8%, tj. 48.684,4 tys. zł niższe od planowanych oraz obniżyły się o 0,4%, tj. 1.391,9 tys. zł w porównaniu do 2017 r. Zmniejszeniu o 11,8%, tj. 412.498 tys. zł w stosunku do zaplanowanych kosztów uległy koszty m.in. materiałów i energii, usług obcych, bezosobowego funduszu płac, płatności odsetkowych, opłat na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Koszty realizacji zadań wyniosły 736.444,5 tys. zł i były o 0,6%, tj. 4.439,5 tys. zł niższe od planowanych i o 0,2%, tj. o 1.229,6 tys. zł niższe niż w 2017 r. Wnikało to z mniejszych kosztów dotyczących m.in. podróży służbowych, szkoleń, odpisów aktualizujących należności z tytułu odsetek i innych operacji finansowych, aktualizacji wartości aktywów niefinansowych.

W 2018 r. Agencja osiągnęła dodatni wynik finansowy w wysokości 97.128,7 tys. zł, który był niższy o 55,6% od zrealizowanego w 2017 r. (218.846,6 tys. zł). Otrzymanie przez Agencję w 2017 r. przychodów w kwocie 76.578 tys. zł w związku z likwidacją spółki umożliwiło uzyskanie wyższego wyniku finansowego za 2017 r. w stosunku do osiągniętego za 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 5-45, 61-66, 79-83, 87, 371-377)

W 2018 r. koszty wynagrodzeń osobowych planowane w kwocie 79.712,0 tys. zł wykonano w kwocie 79.437,60 tys. zł (99,7% planu). Stanowiły one 7,2% całości kosztów Agencji. Przeciętne wynagrodzenie w AMW w 2018 r. wynosiło 5.429 zł i było wyższe o 320 zł w porównaniu do 2017 r. Wzrost przeciętnych wynagrodzeń pracowników Agencji w 2018 r. wynikał z racjonalizacji zatrudnienia. Koszty



wynagrodzeń pracowników zarządu Agencji planowane w kwocie 1.219,0 tys. zł (na 5 etatów) wykonano w kwocie 1.059,1 tys. zł, tj. w 86,9%, przy faktycznym przeciętnym zatrudnieniu wynoszącym 3,7 etatu. W planie finansowym AMW na 2018 r. ujęto 1.311 etatów<sup>13</sup>, natomiast faktyczne, przeciętne zatrudnienie w AMW w 2018 r. wyniosło 1.219 etatów (93% planu) i było niższe od przeciętnego zatrudnienia w 2017 r. (1.255 etatów) o 36 etatów. Spadek stanu zatrudnienia w 2018 r. o 36 etatów wobec 2017 r. spowodowała przede wszystkim racjonalizacja i optymalizacja zatrudnienia oraz wysoka fluktuacja kadr. Koszty wynagrodzeń bezosobowych planowane w kwocie 1.830,0 tys. zł wykonano w kwocie 1.069,9 tys. zł, tj. w 58,5%. Na wynagrodzenia członków Rady Nadzorczej AMW wydatkowano kwotę 302,5 tys. zł, a na realizację zadań na podstawie umów cywilnoprawnych w tym umów - zleceń i umów o dzieło w 2018 r. przeznaczono 767,4 tys. zł, tj. o 63,1 tys. zł więcej niż w 2017 r.

Pośród 82 umów cywilnoprawnych w tym umów zlecenia i umów o dzieło na kwotę 767,4 tys. zł 75 umów - 746,3 tys. zł zawarto z osobami fizycznymi, a pozostałe 7 umów zlecenia na kwotę 21,1 tys. zł z własnymi pracownikami. I tak, 47 umów zlecenia, tj. 57,3% z tytułu realizacji, których poniesiono wydatki na kwotę 575,3 tys. zł dotyczyły m.in. archiwizacji zaległej dokumentacji, pilotażowego prowadzenia sklepów internetowych, sporządzania opinii, analiz, udzielania konsultacji oraz umów na usługi prawnicze i usługi szkoleniowe; 28 umów zleceń, tj. 34,1% zostało zawartych na realizację bieżących zadań Agencji wykonywanych przez osoby fizyczne, tj. w zakresie czynności dotyczących udzielania postępowań publicznych, wsparciu przy dystrybuowaniu korespondencji oraz w prowadzeniu sklepów stacjonarnych z wybranym asortymentem mienia ruchomego, współpracy przy realizacji zadań inwestycyjnych i elektrycznych. Wydatki na realizację tych zadań wyniosły 170,7 tys. zł. Umowy te stanowiły o okresie obowiązywania nieprzekraczającym trzy miesiące. Powierzone zadania w 7 umowach zlecenia, tj. 11,7% etatowym pracownikom Agencji na kwotę 21,1 tys. zł były o charakterze pomocniczym związanym m.in. ze świadczeniem czynności doradczych, szkoleniowych, utrzymaniem stanu technicznego, wykonaniem konserwacji.

Dyrektor Departamentu Spraw Pracowniczych poinformowała m.in., że zlecenie ww. zadań Agencji osobom fizycznym wynikało z niewystarczających zasobów kadrowych i długotrwałej rekrutacji w celu nawiązania stosunku pracy. W 2018 r. z Agencji odeszły 173 osoby, co stanowiło niemal 15% przeciętnego zatrudnienia w tym okresie. W wyniku uzupełnienia zatrudnienia w ww. obszarach przyczyny uzasadniające zawarcie umów zlecenia ustaly.

Zdaniem NIK należałoby dążyć do ograniczenia zlecenia zadań na podstawie umów zlecenia i umów o dzieło na rzecz Agencji.

(dowód: akta kontroli str. 117-125)

W 2018 r. wydatki Agencji wykonano w kwocie 1.241.951,4 tys. zł o 9,8% niższej od limitu ustalonego w planie po zmianach (1.376.247 tys. zł), a zarazem o 9,3% niższej niż w 2017 r. W strukturze zrealizowanych wydatków udział miały: wydatki na funkcjonowanie Agencji 29%, wydatki majątkowe 8,6% i wydatki na realizację zadań 62,4%. Wydatki na funkcjonowanie Agencji wyniosły 360.042,4 tys. zł i były o 14,5%, tj. 61.264,6 tys. zł niższe od planowanych. Były one o 15,4%, tj. 65.633,5 tys. zł mniejsze niż w roku poprzednim. Zmniejszeniu uległy wydatki na podatki i odpisy na fundusze celowe oraz wydatki inwestycyjne. Wydatki majątkowe wyniosły 106.857,5 tys. zł i były o 34,7%, tj. 56.766,5 tys. zł niższe od planowanych a o 29,3%, tj. 44.219,2 tys. zł niższe niż w 2017 r. Zasadniczy wpływ na poziom ich

<sup>13</sup>Zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty.

wykonania miał przedłużający się proces inwestycyjny wynikający z trudności w rozpoczęciu i wykonaniu robót budowlanych. Wydatki na realizację zadań Agencji wyniosły 775.051,5 tys. zł i były niższe o 2,1%, tj. 16.264,5 tys. zł od planowanych, a wyższe o 0,8%, tj. 6.015,1 tys. zł niż w poprzednim roku. Wzrost ten był wynikiem otrzymania w 2018 r. wyższej dotacji celowej o 2,4% niż w 2017 r.

Niekorzystny wpływ na realizację planu finansowego Agencji na 2018 r. w zakresie przychodów miało niezagospodarowanie przez Agencję, z powodów niezależnych od niej, przyjętego do zasobu paliwa lotniczego technologicznego o wartości 1.143,6 tys. zł oraz wyroki sądowe wynikające z zakwestionowanej przez Urzędy Miast i Gmin wysokości stawki podatku od nieruchomości płaconego przez Agencję w latach 2013-2018. Agencja poniosła dodatkowe wydatki w kwocie 3.449,1 tys. zł z tytułu dopłaty do wyższej stawki zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości płaconego przez AMW w latach 2013-2018.

(dowód: akta kontroli str. 5-45, 61-66, 79-87, 256, 371-377)

Ponadto w 2018 r. Agencja zapłaciła w łącznej wysokości 114,1 tys. zł kary i odsetki (z tytułu odszkodowań kar i grzywien) z tego 112,0 tys. zł na skutek wykonania wyroku Sądu o zwrot nienależnie pobranej kary umownej wraz z odsetkami; 1,1 tys. zł kary umownej na skutek wprowadzonej przez Oddział Regionalny w Szczecinie celowej zmiany pierwotnie przyjętych założeń pozyskania nieruchomości, która spowodowała niedotrzymanie warunków umowy przyłączeniowej ze sprzedawcą energii; 1,0 tys. zł odsetki z tytułu nieterminowych płatności od zobowiązań z tytułu dostawy towarów i świadczenia usług. W 2018 r. w 3 oddziałach regionalnych Agencji<sup>14</sup> zostały naliczone odsetki od nieterminowych płatności od zobowiązań z tytułu dostawy towarów i świadczenia usług w łącznej kwocie 1,9 tys. zł (z tego uregulowano 1,0 tys. zł). Przyczyną niedotrzymania terminu zapłaty był wpływ dokumentów za zakup energii elektrycznej i gazu późniejszy niż data wymaganej płatności; działy merytoryczne ww. oddziałów regionalnych Agencji z opóźnieniem przedkładały dokumenty księgowo służbom księgowym; występujące sytuacje regulowania zobowiązań ze zwłoką 1 lub 2 dni ze względu na znaczną ilość (od 2,5 tys. do 3,0 tys.) otrzymywanych miesięcznie dokumentów od kontrahentów. W przypadku, gdy naliczenie odsetek w Oddziale spowodowane było zwłoką w przedłożeniu dokumentów kosztowych przez Zespół Zarządców Nieruchomości (ZZN Sp. z o.o.) wówczas to on regulował płatności odsetkowe. W 2018 r. wyniosły one 0,5 tys. zł.

NIK zwraca uwagę na potrzebę podjęcia właściwych działań organizacyjnych w celu regulowania zobowiązań z tytułu dostawy towarów i usług w terminie ich zapłaty.

(dowód: akta kontroli str.72-73,150)

Wydatki w kwocie 3.449,1 tys. zł z tytułu dopłaty do wyższej stawki zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości płaconego przez AMW w latach 2013-2018 wynikały z wykonania wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28.02.2018 r. sygn. akt II FSK 249/16 oddalającego skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 13.10.2015 r. sygn. akt I SA/Rz 833/15 uznającym opodatkowanie wszystkich nieruchomości będących w posiadaniu Agencji według najwyższych stawek jak dla działalności gospodarczej w tym nieruchomości niezwiązanych z działalnością gospodarczą, których gospodarowanie nie posiada charakteru zarobkowego, a od których Agencja odprowadzała podatek według stawek jak dla gruntów i budynków pozostałych ustalonych przez Radę Gminy. W dniu 4.07.2018 r.

<sup>14</sup> Oddział Regionalny w Bydgoszczy, Szczecinie i w Warszawie.

Agencja złożyła Skargę Konstytucyjną<sup>15</sup>. Sprawa jest w toku. Ponadto Agencja 14.09.2018 r. złożyła do Ministerstwa Obrony Narodowej wnioski o wyrażenie zgody na prowadzenie prac nad projektem ustawy zmieniającej ustawę o Agencji oraz niektórych innych ustaw, tj. ustawę o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawę o podatku dochodowym od osób prawnych. Proponowana zmiana w zakresie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych umożliwiłaby Agencji dostosowanie wysokości stawki podatku dla gruntów i budynków pozostałych do sposobu ich faktycznego wykorzystywania. Obecnie ze względu na możliwość prowadzenia przez Agencję działalności gospodarczej jest ona obciążona najwyższą stawką podatku od gruntów i budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej według stawek podatku od nieruchomości ustalonych w drodze uchwały przez Rady Gmin, pomimo, że nie wykorzystuje nieruchomości (budynki i grunty) z uwagi na ich właściwości. Różnica między deklarowaną wartością podatku od nieruchomości za 2018 r., a szacowaną wartością według najwyższych stawek podatku wynosi 23.858,3 tys. zł. Organy podatkowe mogą wystąpić o wyrównanie tej różnicy za 5 lat wstecz, co wyniosłoby 119.291,5 tys. zł dodatkowo powiększoną o odsetki za lata ubiegłe. Sytuacja ta może doprowadzić do konieczności wystąpienia Agencji do budżetu państwa o zwiększenie dotacji na utrzymanie przejętego mienia. Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Prawnego opracowany ww. projekt zmiany ustawy o Agencji Mienia Wojskowego oraz niektórych innych ustaw znajduje się obecnie na etapie uzgodnień międzyresortowych.

Stwierdzono, że Regulamin Organizacyjny Agencji Mienia Wojskowego<sup>16</sup> nie ujmował zadania związanego z koordynacją i monitorowaniem realizacji przez Oddziały Regionalne AMW obowiązków dotyczących kwestii podatkowych dotyczących gospodarowania nieruchomościami i nie wskazywał komórki organizacyjnej/stanowiska pracy w Biurze Prezesa Agencji do jego wykonania. Dyrektor Departamentu Prawnego poinformował m.in., że Regulaminy Organizacyjne Oddziałów Regionalnych AMW stanowią, iż do zadań Działów ds. Nieruchomości należy m.in. naliczanie podatku od nieruchomości pozostających w Oddziale (...). Z kolei Regulamin Organizacyjny Prezesa AMW z dnia 9 marca 2017 r. wskazuje, jako zadanie przypisane do Departamentu Nieruchomości koordynację działalności Biura Prezesa i Oddziałów w zakresie zapewnienia prawidłowego wykonywania zadań Prezesa z zakresu gospodarowania nieruchomościami.

Zdaniem NIK zasadne jest wskazanie w procedurach wewnętrznych Biura Prezesa Agencji komórki odpowiedzialnej w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 126-149, 433-451)

Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa w 2018 r. w kwocie ogółem 765.714,3 tys. zł umożliwiły realizację:

- zadań zleconych na kwotę 763.968,1 tys. zł dotyczących finansowania wypłaty osobom uprawnionym świadczeń pieniężnych w postaci: odprawy mieszkaniowej (184.941,9 tys. zł), świadczenia mieszkaniowego (497.001,8 tys. zł), świadczenia finansowego umożliwiających pokrycie kosztów najmu lokalu mieszkalnego (10,8 tys. zł) oraz zwrotu kosztów z tytułu: zajmowania miejsc internatowych przez żołnierzy (58.093,2 tys. zł), leasingu lub najmu lokali mieszkalnych

<sup>15</sup> Skargę Konstytucyjną Agencja wniosła w związku z treścią art. 1a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a i pkt 2 lit. b w związku z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 849 ze zm.).

<sup>16</sup> Załącznik do decyzji Nr 25/2017 Prezesa Agencji Mienia Wojskowego z dnia 9 marca 2017 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Agencji Mienia Wojskowego.

przydzielanych żołnierzom zawodowym (9.914,7 tys. zł), remontu kwatery (8.077,0 tys. zł), wymiany lub remontu wyposażenia i urządzeń technicznych (128,4 tys. zł), opróżnienia lokali i przeniesienia żołnierzy zawodowych do lokali zamiennych (1,2 tys. zł), kosztów obsługi zadań zleconych (5.799,0 tys. zł);

- zadania własnego na kwotę 1.746,2 tys. zł dotyczącego finansowania utrzymania przekazanego Agencji mienia.

Agencja w terminie (do 31.01.2019 r.) złożyła trzy roczne sprawozdania z rozliczenia realizacji wydatków finansowanych z dotacji celowej (765.714,3 tys. zł) oraz 2 informacje o stanie zagospodarowania nieruchomości, na których utrzymanie zostały przekazane dotacje, wypełniając w ten sposób obowiązki informacyjne określone w § 8 ust. 5 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 13.10.2016 r. w sprawie gospodarki finansowej Agencji Mienia Wojskowego<sup>17</sup>. Minister Obrony Narodowej zatwierdził 2 sprawozdania z rozliczenia dotacji (od początku roku do końca grudnia 2018 r.)<sup>18</sup>, a minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawozdanie roczne z rozliczenia dotacji celowej<sup>19</sup> na pokrycie kosztów utrzymania mienia przekazanego przez MSWiA.

Zadania i obowiązki w zakresie m.in. koordynacji i monitorowania wypłaty świadczeń z dotacji realizował Departament Zakwaterowania AMW, co zostało określone w Regulaminie organizacyjnym Agencji Mienia Wojskowego.

(dowód: akta kontroli str. 59,151-192, 282-293)

Badaniem objęto dobrane w sposób celowy wydatki dotacji otrzymanej z budżetu MON na finansowanie 101 odpraw mieszkaniowych - 24.039,9 tys. zł, 8.777 świadczeń mieszkaniowych - 6.708,5 tys. zł i 1.898 kosztów utrzymania nieruchomości - 1.311,0 tys. zł zrealizowane przez Oddział Regionalny AMW (OR) w Warszawie na kwotę 32.059,5 tys. zł, tj. 25,1% wydatków ww. oddziału (127.610,3 tys. zł), a 4,2% dotacji AMW (763.968,1 tys. zł). Stwierdzono, że dotacje celowe były przekazywane (naliczane i wypłacane) w prawidłowych kwotach wynikających z decyzji o przyznaniu tych środków, we właściwych terminach oraz zgodnie z zawartą umową na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 193-200)

Środki na wydatki majątkowe zostały zrealizowane w kwocie 106.857,5 tys. zł tj. 65,3% planu po zmianach (163.624 tys. zł) oraz w 70,7% zrealizowanych w 2017 r. Wydatki majątkowe dotyczyły głównie inwestycji mieszkaniowych i internatowych – 99.293,9 tys. zł<sup>20</sup> oraz nakładów na środki trwałe i wartości niematerialne i prawne – 7.563,7 tys. zł<sup>21</sup>. Niepełna realizacja wydatków majątkowych (o 56.766,5 tys. zł, tj.

<sup>17</sup>Dz.U. poz. 1745.

<sup>18</sup>Dotacja celowa w wysokości 763.968,1 tys. zł na finansowanie bieżących zadań zleconych przekazana przez MON na podstawie umowy nr 3300010399/20 z dnia 22.12.2017 r. zawartej pomiędzy Ministrem Obrony Narodowej reprezentowanym przez Podsekretarza Stanu w MON, a Agencją Mienia Wojskowego reprezentowaną przez Prezesa AMW oraz dotacja celowa w wysokości 1.620,9 tys. zł na pokrycie kosztów utrzymania mienia przekazana przez MON na podstawie umowy nr 3300010398/19 z dnia 22.12.2017 r. zawartej pomiędzy Ministrem Obrony Narodowej reprezentowanym przez Podsekretarza Stanu w MON, a Agencją Mienia Wojskowego reprezentowaną przez Prezesa AMW.

<sup>19</sup>Dotacja celowa w wysokości 125,3 tys. zł została przekazana na wniosek Agencji stosownie do § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie gospodarki finansowej Agencji Mienia Wojskowego.

<sup>20</sup>Budownictwo i zakup nowych mieszkań - 86.551,8 tys. zł; ulepszenie zasobu mieszkaniowego i internatowego - 9.097,6 tys. zł; wyposażenie internatów i kwater internatowych - 3.644,5 tys. zł.

<sup>21</sup>Zakup infrastruktury serwerowej oraz sieciowej - 1.941,4 tys. zł, zakup sprzętu komputerowego - 2.291,3 tys. zł, zakup oprogramowania - 1.551,6 tys. zł, zakup 9 środków transportu - 735,8 tys. zł oraz pozostałych środków trwałych - 1.043,6 tys. zł.

34,7%) wobec planu po zmianach spowodowana była m.in. opóźnieniami w wykonaniu robót budowlanych z przyczyn leżących po stronie wykonawców, brakiem rozstrzygnięć w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych, przedłużającym się procesem inwestycyjnym ze względu na konieczność wprowadzenia zmian do projektów budowlanych oraz z uwagi na uwarunkowania wynikające z wydanych decyzji administracyjnych jak i z czasem ich wydania.

(dowód: akta kontroli str. 65, 88, 245-252)

Kontrolę realizacji wydatków Agencji przeprowadzono na próbie dowodów o wartości 29.351,2 tys. zł (17,3% wydatków Biura Prezesa Agencji, a 2,4% wydatków AMW). Doboru próby dokonano metodą monetarną MUS<sup>22</sup> na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów odpowiadających pozapłacowym wydatkom Biura Prezesa Agencji. Badaniem objęto 32 zapisy księgowe na kwotę 29.351,2 tys. zł, z tego w grupie wydatków majątkowych 13 zapisów na kwotę 5.507,4 tys. zł, w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 19 zapisów na kwotę 23.843,8 tys. zł. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że wydatki dokonywano zgodnie z planem finansowym na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujących zaplaceniem odsetek.

Badanie wydatków pod kątem prawidłowości trybu udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>23</sup> (upzp) przeprowadzono w ramach próby wydatków majątkowych o wartości 5.507,4 tys. zł. W 11 przypadkach wydatki zostały poprzedzone udzieleniem zamówienia publicznego w oparciu o przepisy upzp, z zastosowaniem prawidłowego trybu. W pozostałych 2 przypadkach zachodziły przesłanki wyłączenia stosowania upzp.

Ponadto zbadano trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w wyniku, których w 2018 r. poniesiono wydatki w kwocie 3.864,2 tys. zł, z tego 3.101,6 tys. zł dotyczyło zamówień udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego, a 762,6 tys. zł dotyczyło zamówienia z wolnej ręki. Doboru spraw do kontroli dokonano według osądu kontrolera z uwzględnieniem wydatków majątkowych. W badanej próbie nie stwierdzono naruszenia przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

Art. 147 upzp stanowi, że zamawiający może żądać od wykonawcy zabezpieczenia należytego umowy. Zabezpieczenie służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. W przypadku postępowania przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego o wartości udzielonego zamówienia 1.297,8 tys. zł dotyczącego dostawy sprzętu komputerowego Agencja nie wymagała od wykonawcy wniesienia zabezpieczenia z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, bo według Agencji umowa ta nie była obciążona ryzykiem niewłaściwego zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa. Co do zasady Agencja stosuje dobrą praktykę zawierania zapisu w umowach żądania wniesienia przez wykonawcę zabezpieczenia, pomimo braku ustawowego obowiązku.

Zdaniem NIK z uwagi na skalę udzielanych zamówień, obszar i adekwatność kontraktu w celu właściwego zabezpieczenia ryzyka finansowego należałoby tą dobrą praktykę na stałe stosować w umowach o znacznej wartości oraz dookreślić w procedurach wewnętrznych warunki wymagania żądania wniesienia zabezpieczenia. Wniesienie zabezpieczenia przez wykonawcę ułatwia zaspokojenie ewentualnej wierzytelności zamawiającego, a w efekcie dochodzenie należności SP.

<sup>22</sup> Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

<sup>23</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

W przedmiotowym postępowaniu Wnioskodawca nie przewidywał ryzyka nienależytego wykonania umowy, bowiem w uprzednio prowadzonych postępowaniach na tożsamy sprzęt dostawy były realizowane bez większych problemów. NIK zauważa, że do dnia 31.12.2018 r. naliczona kara umowna za niedotrzymanie terminu dostawy komputerów wyniosła 94,4 tys. zł. Została ona uregulowana.

(dowód: akta kontroli str. 201-234)

Na dzień 31.12.2018 r. zobowiązania Agencji (według sprawozdania Rb-40 z wykonania planu finansowego AMW) wyniosły 69.976,4 tys. zł, z tego zobowiązania krótkoterminowe<sup>24</sup> - 54.205,6 tys. zł i długoterminowe<sup>25</sup> - 15.770,7 tys. zł. Ogółem zobowiązania w 2018 r. były o 3,8%, tj. 2.771,1 tys. zł niższe niż w 2017 r. oraz o 22,6%, tj. 20.423,6 tys. zł niższe niż w planie finansowym po zmianach. Zobowiązania wymagalne wyniosły 1.295,4 tys. zł i dotyczyły płatności zaliczki na podatek dochodowy od osób prawnych w wysokości 1.288,6 tys. zł oraz płatności za dokumenty zewnętrzne z tytułu dostaw towarów i usług w kwocie 6,8 tys. zł. Zobowiązania te uregulowano w styczniu 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 236-238, 376-377)

Stan środków pieniężnych<sup>26</sup> na koniec 2018 r. wyniósł 104.699,2 tys. zł i był wyższy od zaplanowanego o 74%, tj. 60.183 tys. zł. Różnica ta wynikała z niepełnej realizacji nakładów majątkowych planowanych do realizacji w 2018 r. W stosunku do stanu na koniec 2017 r. stan środków pieniężnych na koniec 2018 r. był niższy o 55.922,3 tys. zł.

W 2018 r. AMW dokonywała lokat wolnych środków finansowych w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) w formie depozytów overnight i terminowych oraz w formie lokat terminowych w walutach obcych w bankach posiadających siedzibę na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Z lokat w BGK otrzymano odsetki w kwocie 1.525,0 tys. zł<sup>27</sup>. W 2018 r. nie wystąpiły zagrożenia terminowej realizacji zadań i płynności finansowej z powodu lokowania wolnych środków.

Na koniec 2018 r. łączna kwota przekazanych środków finansowych na fundusze celowe według planu po zmianach wyniosła 22.286,5 tys. zł, tj. 100% (a 87,2% planu pierwotnego - 25.568 tys. zł) z tego: na Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych (FMSZ) przekazano kwotę 20.178,0 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach (a 90% planu pierwotnego - 22.408 tys. zł). Na Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego (FMBP) kwotę 2.108,5 tys. zł, tj. 100% (a 66,7% planu pierwotnego - 3.160 tys. zł). W ten sposób Agencja wypełniła obowiązek dokonywania kwartalnych naliczeń odpisów na ww. fundusze celowe określony w art. 30 ust. 3-5 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego.

(dowód: akta kontroli str. 40, 65-73, 84-86, 239, 252, 376-377, 395-401)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

<sup>24</sup> Dotyczyły zobowiązań publicznoprawnych, kaucji i zabezpieczeń, dostaw towarów i usług oraz zaliczek otrzymanych od odbiorców.

<sup>25</sup> Dotyczyły przede wszystkim kaucji i zabezpieczeń.

<sup>26</sup> Według danych dla potrzeb sprawozdania Rb-40, tj. bez pozycji o ograniczonej możliwości dysponowania takich jak: środki ZFŚS, kaucje i inne zabezpieczenia oraz środki funduszu remontowego.

<sup>27</sup> W ujęciu kasowym – bez odsetek od środków o ograniczonej możliwości dysponowania.

Opis stanu  
faktycznego

### 1.3. Realizacja zadań Agencji

W budżecie zadaniowym na 2018 r. po zmianach, sporządzonym zgodnie z art. 32 uofp, Agencja Mienia Wojskowego realizowała 2 zadania w ramach dwóch funkcji:

- funkcja 4. Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym, zadanie 4.4. Zarządzanie mieniem państwowym i ochrona interesów Skarbu Państwa, którego celem było aktywne budowanie wartości spółek z udziałem Skarbu Państwa. Wydatki na to zadanie wyniosły 369.504,9 tys. zł, tj. 82,7% kwoty ujętej w planie po zmianach (447.034 tys. zł). W ramach tego zadania było realizowane podzadanie 4.4.1. Zarządzanie mieniem państwowym i podzadanie 4.4.1.2;
- funkcja 11. Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic, zadanie 11.1. Utrzymanie i rozwój zdolności operacyjnych SZ RP, którego celem było osiągnięcie wymaganego poziomu rozwoju strategicznych zdolności do przeciwdziałania zaskoczeniu militarnemu oraz wzmocnienie potencjału bojowego i zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP do prowadzenia samodzielnych i sojuszniczych działań obronnych. Wydatki na to zadanie wyniosły 872.446 tys. zł tj. 93,9% kwoty ujętej w planie po zmianach (929.213 tys. zł). W ramach tego zadania było realizowane podzadanie 11.1.9. Zakwaterowanie Sił Zbrojnych i dwa działania 11.1.9.1. i 11.1.9.2.

Realizacja mierników<sup>28</sup> dla poszczególnych podzadań i działań w układzie zadaniowym wynosiła:

- dla podzadania 4.4.1. Zarządzanie mieniem Skarbu Państwa o celu efektywne zagospodarowanie mienia Skarbu Państwa uwzględniające zasady rachunku ekonomicznego oraz właściwego zabezpieczenia interesów majątkowych Skarbu Państwa, miernik określono, jako wynik brutto (bez dotacji budżetowej) do przychodów ogółem (bez dotacji budżetowej) w wysokości 19,31%, wyniósł 22,50%. Na podzadanie 4.4.1. wydatkowano 369.504,9 tys. zł (82,7% planu po zmianach);
- dla działania 4.4.1.2. Zarządzanie i gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa, którego celem było efektywne gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa miernik realizacji tego zadania oraz wartość bazowa i wartość docelowa były identyczne jak dla podzadania 4.4.1;
- dla podzadania 11.1.9. Zakwaterowanie Sił Zbrojnych, którego celem było uzyskanie jak największej liczby lokali mieszkalnych, miernik określony, jako relacja liczby zrealizowanych świadczeń i uprawnień do liczby oczekujących został osiągnięty w 100%. Na podzadanie 11.1.9. wydatkowano kwotę 872.446,5 tys. zł (93,9% planu po zmianach);
- dla działania 11.1.9.1. Realizacja inwestycji mieszkaniowych oraz modernizacja zasobu mieszkaniowego i internatów, którego celem było uzyskanie jak największej liczby lokali mieszkalnych docelowa wartość miernika została osiągnięta (po zmianach). Uzyskano 227 lokali mieszkalnych za kwotę 106.857.5 tys. zł, tj. 65,3% planu po zmianach, które Agencja sfinansowała ze środków własnych;
- dla działania 11.1.9.2. Świadczenia dla żołnierzy zawodowych zgodnie z ustawą o zakwaterowaniu SZ, którego celem było zapewnienie świadczeń i uprawnień oraz finansowanie kosztów zakwaterowania żołnierzom zagwarantowanych

<sup>28</sup> Na 2018 r. Agencja nie planowała mierników na poziomie realizowanego zadania 4.4. i zadania 11.1. w układzie budżetu zadaniowego. Za zaplanowanie mierników i monitorowanie ich wykonania w 2018 r. wobec ww. zadania 4.4. odpowiadał Minister Finansów, a za ww. zadanie 11.1. Minister Obrony Narodowej.

prawem w zakresie zakwaterowania miernik - określony, jako relacja liczby zrealizowanych świadczeń i uprawnień do liczby oczekujących został zrealizowany w 100%. Wydatki wyniosły 765.589,0 tys. zł.

Przyjęty sposób monitorowania wartości mierników w zakresie realizacji podzadań i działań w układzie zadaniowym umożliwił prawidłowe nimi zarządzanie.

Wśród efektów rzeczowych wpisujących się w zadania dwóch funkcji priorytetowa była wyższa realizacja przychodów z najmu nieruchomości w tym uzyskane przychody z czynszów, podczas niższej niż planowano realizacji kosztów związanych z uzyskaniem przychodów. W efekcie miernik dla zadania 4.4.1. osiągnął poziom o 3,19% wyższy niż miernik bazowy. Dla 20.717 żołnierzy zawodowych zostało zapewnione zakwaterowanie w internatach i kwaterach internatowych oraz w lokalach mieszkalnych i kwaterach. Agencja wypłaciła świadczenia mieszkaniowe dla 63.620 żołnierzy i odprawy mieszkaniowe dla 891 osób uprawnionych. Ponadto Agencja prowadziła inwestycje i remonty zasobów mieszkaniowych.

(dowód: akta kontroli str. 329-357, 366-370, 316-323)

Na podstawie planów rzeczowo-finansowych<sup>29</sup> w 2018 r. Agencja realizowała zadania własne i zlecone. W podstawowych obszarach działalności Agencji ich realizacja przebiegała następująco:

- a) Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa powierzonym Agencji (w tym przejmowanie nieruchomości zbędnych dla resortu obrony narodowej i resortu spraw wewnętrznych i administracji oraz nieruchomości czasowo niewykorzystywanych przez resort obrony narodowej).

Według stanu na 31.12.2018 r. Agencja posiadała w swoim zasobie:

- 2.228 nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 4.063,5 ha;
- 360 budynków o przeznaczeniu mieszkalnym o powierzchni 600.190,73 m<sup>2</sup>;
- 68 budynków internatowych o powierzchni 126.690 m<sup>2</sup>;
- 2.368 budynków o innym przeznaczeniu o powierzchni 857.224,31 m<sup>2</sup>.

W 2018 r. przychody ze sprzedaży nieruchomości i pozostałego mienia trwałego wyniosły 130.092 tys. zł, tj. 79,2% planu po zmianach. W 2018 r. Agencja przeprowadziła ogółem 934 przetargi na sprzedaż nieruchomości gruntowych, lokali mieszkalnych i użytkowych.

Agencja gospodarowała posiadany zasobem nieruchomości. Ulega on systematycznemu zmniejszaniu z powodu zbywania nieruchomości. Następuje to w formie sprzedaży nieruchomości w celu pozyskania środków na realizację zadań Agencji<sup>30</sup> oraz poprzez przekazywanie nieruchomości w trwałą zarząd<sup>31</sup> i do Krajowego Zasobu Nieruchomości<sup>32</sup>. Obecnie sprzedaż i przekazywanie nieruchomości przez Agencję odbywa się przy znikomej ilości przekazywanych nieruchomości do zasobu Agencji z resortu obrony narodowej oraz z resortu spraw

<sup>29</sup> Plan Inwestycji Budowlanych, Plan sprzedaży nieruchomości na 2018 r., Trzyletni plan wykorzystania zasobu mieszkaniowego i internatowego Agencji Mienia Wojskowego na lata 2017-2019, Plan wydatków finansowanych z dotacji budżetowej na zadania zlecone AMW w 2018 r. i Plan działalności Agencji Mienia Wojskowego na 2018 r.

<sup>30</sup> W 2018 r. Agencja zbyła nieruchomości gruntowe o powierzchni 76,3315 ha za kwotę 105.506,8 tys. zł, sprzedała 584 lokale mieszkalne za kwotę 24.050,8 tys. zł i 33 lokale użytkowe za kwotę 209,8 tys. zł, pozostałe przychody to 240,0 tys. zł. Z tych tytułów Agencja uzyskała wpływy w kwocie 130.007,4 tys. zł.

<sup>31</sup> W 2018 r. Agencja przekazała w trwałą zarząd nieruchomości o powierzchni 180,9159 ha o wartości 208,7 mln zł.

<sup>32</sup> W 2018 r. do KZN Agencja przekazała nieruchomości o powierzchni 189,2990 ha o szacunkowej wartości 145 mln zł.



wewnętrznych i administracji. W 2018 r. Agencja otrzymała 5 nieruchomości o powierzchni 3,2781 ha z resortu spraw wewnętrznych i administracji. MON w 2018 r. nie przekazywało Agencji nieruchomości na podstawie art. 43 ust. 1 ustawy o Agencji. W dalszej perspektywie taki stan rzeczy doprowadzi do dalszego pogorszenia się kondycji finansowej Agencji, co w konsekwencji może obciążyć budżet państwa m.in. dotacją podmiotową w celu zbilansowania uzyskiwanych przychodów i ponoszonych kosztów oraz finansowania inwestycji mieszkaniowych. Obecnie środki finansowe Agencji pozyskane z tytułu sprzedaży i najmu oraz sprzedaży mienia koncesjonowanego i niekoncesjonowanego są przeznaczane na sfinansowanie nakładów majątkowych na zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych żołnierzy. Zdaniem NIK wymaga to wdrożenia optymalnych mechanizmów zarządczych pozwalających na zareagowanie na pojawiające się zagrożenie w zakresie nierównowagi między przychodami a kosztami z uwzględnieniem przeprowadzenia analiz ekonomicznych.

(dowód: akta kontroli str. 313, 316-317)

#### b) Realizacja inwestycji budowlanych

Agencja w ramach inwestycji budowlanych pozyskała 227 lokali mieszkalnych (z 228 planowanych) z tego 138 lokali mieszkalnych w ramach inwestycji własnych (z założonych 168), a 89 lokali mieszkalnych w drodze zakupów (z założonych 60). W związku z brakiem możliwości pozyskania 29 zaplanowanych (spośród 168) lokali mieszkalnych w ramach inwestycji własnych Agencja zakupiła dodatkowo 29 lokali mieszkalnych. Spowodowane to było problemami w realizacji procesów inwestycyjnych. Wykonywane były również planowe remonty i konserwacje w celu utrzymania zasobu mieszkaniowego w należytym stanie.

(dowód: akta kontroli str. 246-251, 319, 329-358)

#### c) Zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych żołnierzy zawodowych

Zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych dla żołnierzy zawodowych Agencja realizowała w 2018 r. poprzez: przydział kwatery lub lokalu mieszkalnego, zakwaterowanie internatowe (w internatach lub kwaterach internatowych) oraz wypłatę świadczenia mieszkaniowego. W 2018 r. Agencja zabezpieczyła potrzeby mieszkaniowe dla 84.337 żołnierzy zawodowych, z tego 11.991 zamieszkiwało w kwaterach/lokalach mieszkalnych, 8.726 w internatach/kwaterach internatowych, a 63.620 żołnierzom wypłacała świadczenie mieszkaniowe. Agencja prowadziła również obsługę realizacji świadczeń finansowych i świadczeń mieszkaniowych wypłacając na ten cel środki w kwocie 763.968,1 tys. zł.

W 2018 r. Agencja łącznie przydzieliła 1.958 kwater i lokali mieszkalnych<sup>33</sup> w tym 1.688 lokali żołnierzom zawodowym i 270 lokali innym osobom uprawnionym. W dyspozycji AMW pozostawało ogółem 26.517 lokali mieszkalnych<sup>34</sup>:

- 9.106 lokali (34,3%) znajdowało się w budynkach, których właścicielem jest Skarb Państwa,
- 14.244 lokale (53,7%) znajdowały się w budynkach wspólnot mieszkaniowych,
- 3.167 lokali (11,9%) było wynajmowanych na podstawie umów zawartych przez AMW z TBS KWATERA sp. z o.o. oraz od osób trzecich i spółdzielni.

Na zakwaterowanie internatowe żołnierzy wykorzystano 11,6%, tj. 3.083 lokale, a pozostały zasób (88,4%, tj. 23.434 lokale) przeznaczono:

<sup>33</sup> 242 lokale z nowego budownictwa oraz 1.716 lokali będących w zasobie Agencji i przekazane do ponownie zasiedlenia.

<sup>34</sup> W tej liczbie było 12.553 kwatery niepodlegające prywatyzacji, zgodnie z art. 76 ust. 2 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego.

- 11.991 lokali zajmowali żołnierze zawodowi (45,2%),
- 8.333 lokale zajmowali emeryci i renciści wojskowi, wdowy oraz inne osoby uprawnione (31,4%),
- 57 lokali było w trakcie zasiedlania (0,2%),
- 336 lokali trwale zbędnych (1,3%),
- 2.717 lokali było wolnych (10,2%) z tego 485 lokali zostały zaproponowane żołnierzom, a 582 lokale były w trakcie zagospodarowania; 1.334 przeznaczone zostały do remontu lub prac wykończeniowych; wobec 3 lokali toczyły się postępowania sądowe lub windykacyjne; 313 lokali były przeznaczone na wynajem na czas oznaczony dla osób innych niż żołnierze zawodowi, ze względu na brak potrzeb mieszkaniowych żołnierzy (art. 68 ust. 2 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego).

Agencja dysponowała 10.205 miejscami internatowymi, z tego 9.382 miejsc było w zasobie własnym, 823 miejsc wynajmowano od AMW TBS KWATERA sp. z o.o. oraz od osób trzecich. Miejsca internatowe były wykorzystywane przez 8.726 żołnierzy i 195 innych osób uprawnionych (m.in. przez pracowników wojska i instytucji podległych lub nadzorowanych przez Ministra ON). Pozostała liczba 1.284 miejsc niezasiedlonych stanowiła rezerwę na zakwaterowanie żołnierzy. Według stanu na 30.12.2018 r. ogółem w zasobach mieszkaniowych i internatowych Agencji zakwaterowano 20.717 żołnierzy zawodowych.

Ponadto Agencja zapewniła żołnierzom i innym osobom uprawnionym obsługę składanych wniosków i wypłatę świadczeń pieniężnych z dotacji budżetowej MON. Z otrzymanej dotacji 763.968,1 tys. zł Agencja wypłaciła osobom uprawnionym świadczenia pieniężne w postaci: 732.657 świadczeń mieszkaniowych na kwotę 497.001,8 tys. zł (świadczenie za grudzień otrzymało 63.620 żołnierzy); 891 odpraw mieszkaniowych na kwotę 184.941,9 tys. zł i 12 świadczeń finansowych umożliwiających pokrycie kosztów najmu lokalu mieszkalnego na kwotę 10,8 tys. zł dla jednego żołnierza. W 2018 r. wydano 851 decyzji o wypłacie odprawy mieszkaniowej na kwotę 177.355,3 tys. zł z terminem realizacji w 2018 r. i styczniu 2019 r., a 122 wnioski o wypłatę odprawy mieszkaniowej na kwotę 27.416,9 tys. zł oczekiwały na wydanie decyzji o jej wypłacie. Będą one realizowane w 2019 r. z zachowaniem ustawowego terminu wydania decyzji o wypłacie odprawy mieszkaniowej i terminów wypłaty tego świadczenia ustalonych w przepisach wykonawczych.

(dowód: akta kontroli str. 282-306, 315, 318)

- d) Gospodarowanie mieniem ruchomym<sup>35</sup> koncesjonowanym i niekoncesjonowanym (zbędnym dla jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji).

Agencja zagospodarowała przejętych z MON w 2018 r. i w latach wcześniejszych 4.641 pozycji asortymentowych, a z MSWiA 505 pozycji asortymentowych mienia ruchomego koncesjonowanego. I tak, w 2018 r. Agencja przejęła z MON 10.141 pozycji asortymentowych, tj. 79,6% planu, a 1.785 (14%) pozycji asortymentowych z powodów niezależnych od Agencji nie zostały przejęte. Z MSWiA przejęła 2.048 pozycji asortymentowych, tj. 98,8% planu, a 18 (0,87%) nie przyjęto z przyczyn niezależnych od Agencji.

<sup>35</sup>Gospodarowanie mieniem ruchomym realizowane były z uwzględnieniem „Strategii gospodarowania mieniem ruchomym zbędnym dla resortu Obrony Narodowej oraz Spraw Wewnętrznych na lata 2015-2018”.

Agencja zagospodarowała przejętych z MON w 2018 r. i w latach wcześniejszych 31.179 pozycji asortymentowych, a z MSWiA 209 pozycji asortymentowych mienia ruchomego niekoncesjonowanego. I tak, Agencja w 2018 r. z MON przejęła 44.430 pozycji asortymentowych, tj. 90,7%, a pozostałe 4.524 (9,2%) pozycje asortymentowe z powodów niezależnych od Agencji nie zostały przyjęte. Z MSWiA przejęła 183 pozycje asortymentowych, tj. 42,2% planu, a 251 (57,8%) nie zostały przyjęte z przyczyn niezależnych od Agencji.

Ze sprzedaży mienia ruchomego uzyskano przychody w kwocie 34.833 tys. zł, tj. 126% planu po zmianach. Wpływy dotyczyły sprzedaży mienia ruchomego koncesjonowanego 11.444,0 tys. zł w tym odpadów koncesjonowanych 1.736 tys. zł i mienia ruchomego niekoncesjonowanego 23.389 tys. zł, w tym odpadów niekoncesjonowanych oraz ze sprzedaży w sklepie internetowym 583,5 tys. zł.

Przeprowadzone zostały 32 postępowania na sprzedaż rzeczy ruchomych koncesjonowanych w tym 22 na sprzedaż uzbrojenia, 2 konkursy ofert na sprzedaż uzbrojenia podmiotom zagranicznym i 10 przetargów na sprzedaż środków bojowych. A na sprzedaż rzeczy ruchomych niekoncesjonowanych 109 przetargów.

(dowód: akta kontroli str. 312, 317)

Agencja w ramach realizowanych zadań wykonywała prawa z udziałów wobec 9 Spółek prawa handlowego<sup>36</sup> niezbędnych do realizacji zadań Agencji w tym sprawowała nadzór właścicielski nad działalnością tych spółek<sup>37</sup>. W 2018 r. dywidendy wyniosły 172,9 tys. zł, a wpłata ta pochodziła od Spółki Wojskowe Przedsiębiorstwo Handlowe. Realizacja zaplanowanych na 2018 r. dywidend wyniosła 5,8% planu.

(dowód: akta kontroli str. 12, 84-86, 325-328)

Agencja w 2018 r. prowadziła wykaz mienia Agencji, w tym mienia Skarbu Państwa, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego. Ujęte w tym wykazie mienie na 31.12.2018 r. miało uporządkowany stan prawny z wyjątkiem 192 nieruchomości, wobec których trwa postępowanie o uregulowanie ich stanu prawnego.

(dowód: akta kontroli str. 244)

Do sprawowania nadzoru nad działalnością Agencji w 2018 r. wykorzystywane były m.in. instrumenty kontroli zarządczej zarówno w aspekcie finansowym, jak i skuteczności realizowanych zadań, w tym rozliczenia wykorzystania dotacji celowej na zadania zlecone, kwartalne sprawozdania z wykonania planu finansowego Agencji (Rb-35 i Rb-40), półroczne sprawozdania budżetowe z wykonania planu finansowego według układu zadaniowego (Rb-BZ2). Przeprowadzonych zostało 54 zadań kontrolnych przez komórki organizacyjne Biura Prezesa AMW oraz 17 zadań audytowych przez Departament Audytu Wewnętrznego (3 zadania zapewniające i 14 czynności doradcze). Zadania audytowe dotyczyły m.in.: Projektów specjalnych, Ochrony obiektów i nieruchomości w Agencji, Podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Agencji, Implementacji ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych (RODO) w AMW, Aspektów społecznych w zamówieniach publicznych,

<sup>36</sup> Wojskowe Towarzystwo Budownictwa Społecznego „Kwatera” Sp. z o.o., „Domy Wczasowe WAM” Sp. z o.o., „Sinewia” Sp. z o.o., „Grupa Hoteli WAM” Sp. z o.o., „Mazowiecki Port Lotniczy Warszawa-Modlin” Sp. z o.o., „Dom Invest” Sp. z o.o., „Wojskowe Biuro Projektów Budowlanych” Sp. z o.o. w upadłości, „Wojskowe Przedsiębiorstwo Handlowe” Sp. z o.o., „Bosacka” Development Partners Sp. z o.o. w likwidacji.

<sup>37</sup> Rada Ministrów określiła wykaz tych spółek w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2017 r. w sprawie wykazu spółek prawa handlowego niezbędnych do realizacji zadań Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. poz. 145).

Podróży służbowych krajowych i zagranicznych, Wykorzystania samochodów prywatnych dojazd lokalnych. Ponadto wykonano 8 czynności sprawdzających stan realizacji wydanych zaleceń w wyniku przeprowadzonych zadań audytowych w latach 2016-2018. Dodatkowo zewnętrzne jednostki kontrolujące przeprowadziły 19 zadań kontrolnych w różnych obszarach działania. Rekomendacje i zalecenia z działalności kontrolnej<sup>38</sup> realizowane były na bieżąco.

Ponadto stały nadzór nad działalnością Agencji sprawowała w 2018 r. Rada Nadzorcza AMW, która podczas 11 posiedzeń podjęła 12 uchwał dotyczących m.in. opiniowania projektu rocznego planu finansowego Agencji na 2018 r. oraz jego zmiany, opiniowania rocznego sprawozdania finansowego AMW za 2017 r. i rocznego sprawozdania z działalności Agencji za 2017 r., udzielenia Prezesowi AMW absolutorium z wykonywania obowiązków w okresie objętym rocznym sprawozdaniem finansowym za 2017 r., wykonywania innych czynności nadzorczych w podstawowych obszarach działalności Agencji.

W ramach nadzoru nad działalnością Agencji sprawowanego przez Ministra Obrony Narodowej Prezes Agencji w 2018 r. przedłożył 29 sprawozdań z realizacji zadań m.in. przejmowania i zagospodarowania mienia ruchomego, uzyskanych efektów mieszkaniowych, wykorzystania zasobu mieszkaniowego i internatowego, realizacji planu finansowego, funkcjonowania kontroli zarządczej, działalności Agencji. Natomiast w zakresie gospodarki finansowej Agencji, Ministerstwo Obrony Narodowej oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji nadzorowało prawidłowość wykorzystania i rozliczenia środków dotacji celowej na zadania zleczone.

(dowód: akta kontroli str. 76-78, 253-269, 314, 329-365, 452-575)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego w 2018 r. przez Agencję Mienia Wojskowego. Realizacja planu przychodów i kosztów oraz wykorzystanie dotacji celowej umożliwiły wykonanie zadań ustawowych w tym dotyczących funkcjonowania Agencji. Wydatki służyły realizacji zadań ujętych w układzie budżetu zadaniowego i zostały dokonane do wysokości kwot ujętych w planie po zmianach. Zgodnie z obowiązującymi przepisami dokonywano dłużnikom umorzeń, odroczenia i rozkładania na raty należności Agencji z tytułu zadłużenia. Nadzór nad działalnością Agencji sprawowany był prawidłowo, w tym nad realizacją zadań zleconych i procesem dochodzenia należności z tytułu nieuiszczenia opłat za lokale mieszkaniowe, lokale użytkowe, dzierżawę gruntów oraz wieczyste użytkowanie. Osiągnięte zostały zadawalające wartości mierników w ramach wykonania budżetu w układzie zadaniowym.

W ocenie NIK opłacanie przez AMW podatku od nieruchomości w zbyt niskiej wysokości spowodowało konieczność ponoszenia przez Agencję dodatkowych wydatków wskutek przegranych procesów sądowych.

NIK zauważa, że pełnienie funkcji Kierownika Działu do spraw Księgowości i Głównego Księgowego Agencji przez jedną osobę powoduje spiętrzenie wykonywanych obowiązków, co może wpływać na przekraczanie norm czasu pracy i sposobu ich realizacji. Ponadto w ocenie NIK stanowiska zastępców Prezesa Agencji winny być zaliczone do kategorii zarządzających, a nie jak zapisano w § 2 ust. 3 Statutu Agencji Mienia Wojskowego gdzie zakwalifikowano je, jako stanowiska kierownicze.

<sup>38</sup> Sprawozdanie z działalności kontrolnej Biura Prezesa Agencji Mienia Wojskowego w 2018 r.

Opis stanu  
faktycznego

## 2. Sprawozdawczość

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez Agencję Mienia Wojskowego następujących sprawozdań:

- z wykonania planu dochodów i wydatków agencji wykonawczej (Rb-35) za IV kwartał 2018 r.,
- z wykonania określonego w ustawie budżetowej na 2018 r. planu finansowego agencji wykonawczej (Rb-40) za IV kwartał 2018 r.,
- z wykonania wydatków w układzie zadaniowym za 2018 r. (Rb-BZ2),
- o stanie należności i wybranych aktywów finansowych za IV kwartał 2018 r. (Rb-N),
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za IV kwartał 2018 r. (Rb-Z) oraz roczne uzupełniające sprawozdanie o stanie zobowiązań (Rb-UZ).

Dane wykazane w rocznych sprawozdaniach budżetowych i w sprawozdaniach w zakresie operacji finansowych były zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej. Skontrolowane sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Dyrektor Departamentu Finansowego po sporządzeniu sprawozdania Rb-40 za IV kw. 2018 r. poinformował, iż błędnie ujęto w depozytach terminowych (pozycja 1.2) lokaty walutowe, które ujmują się w stanie środków pieniężnych na koniec roku. Wartość depozytów terminowych wynosi 34.000,0 tys. zł zamiast 73.777,1 tys. zł. Omyłka ta nie wpłynęła na wykazany stan środków pieniężnych na koniec 2018 r. Sprawozdanie Rb-40 obejmuje korekta.

(dowód: akta kontroli str. 68, 366-427)

W Agencji jest opracowany, udokumentowany i wdrożony system kontroli zarządczej. Sposób sprawowania kontroli zarządczej oraz zasady zarządzania ryzykiem w AMW regulują „Procedury systemu kontroli zarządczej w Agencji Mienia Wojskowego” oraz „Polityka zarządzania ryzykiem w Agencji Mienia Wojskowego”<sup>39</sup>.

W „Oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej Prezesa Agencji Mienia Wojskowego za rok 2018” wskazano na celowość kontynuacji działań w ramach doskonalenia funkcjonowania systemu kontroli zarządczej, m.in. propagowania zasad i wartości etycznych wśród pracowników na stanowisku pracy, procesu aktualizacji procedur systemu kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem, realizacji rekomendacji pokontrolnych.

Biegły rewident wydał opinię z przeprowadzonego badania sprawozdania finansowego<sup>40</sup> Agencji Mienia Wojskowego sporządzonego za okres od 01.01.2017 r. do 31.12.2017 r. W ocenie biegłego rewidenta sprawozdanie finansowe Agencji przedstawia rzetelny i jasny obraz sytuacji majątkowej i finansowej na dzień 31.12.2017 r. oraz jej wyniku finansowego, zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości<sup>41</sup> i zasadami (polityką) rachunkowości. Zostało ono sporządzone na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg

<sup>39</sup> Decyzja Nr 16/2016 Prezesa AMW z dnia 28 stycznia 2016 r.

<sup>40</sup> Sprawozdanie zostało opublikowane w Monitorze Sądowym i Gospodarczym Nr 234/2018 (5622) z dnia 4 grudnia 2018 r. (poz. 54140).

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351 ze zm.).

rachunkowych oraz było zgodne, co do formy i treści z przepisami prawa. Minister Obrony Narodowej 28.06.2018 r. zatwierdził ww. roczne sprawozdanie finansowe Agencji za 2017 r. oraz sprawozdanie z działalności Agencji za 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 428-431, 576-579)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania sporządzone były prawidłowo, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

## VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o:

1. Podjęcie działań usprawniających procesy operacyjne, które pozwolą na efektywniejsze wykorzystanie posiadanych zasobów.
2. Rozdzielenie obowiązków Kierownika Działu do spraw Księgowości od obowiązków Głównego Księgowego.
3. Zapewnienie w Biurze Prezesa Agencji koordynacji i monitorowania realizacji przez Oddziały Regionalne AMW zadań związanych z opłatami podatku od nieruchomości.

## VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Pana Prezesa, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy o NIK, Panu Prezesowi przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Obrony Narodowej Najwyższej Izby Kontroli.

Warszawa, dnia 26 kwietnia 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Obrony Narodowej

Kontroler  
Beata Bogucka  
Doradca ekonomiczny

Dyrektor  
Marek Zająkała

  
.....  
Podpis

  
.....  
Podpis