



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Obrony Narodowej

KON.410.001.04.2021

Pani Agnieszka Bolesta
Prezes
Agencji Mienia Wojskowego
00-911 Warszawa,
ul. Nowowiejska 26A

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/001 Wykonanie budżetu państwa w 2020 r .
– wykonanie planu finansowego Agencji Mienia Wojskowego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 18, F +48 22 444 54 78
kon@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Jednostka
Kontrolowana

Agencja Mienia Wojskowego (dalej: „Agencja” lub „AMW”), ul. Nowowiejska 26A, 00-911 Warszawa

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Agnieszka Bolesta, Prezes Agencji Mienia Wojskowego, od 1.09.2020 r. Poprzednio funkcję Prezesa AMW pełnił od 05.02.2018 r. do 13.08.2020 r. Krzysztof Falkowski, a od 14.08.2020 r. do 31.08.2020 r. p.o. Prezesa AWM był Dominik Zaremba.

(dowód: akta kontroli str.1-2)

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Obrony Narodowej

Kontroler

Beata Bogucka, doradca ekonomiczny, na podstawie legitymacji służbowej Nr 21551

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2020 r. planu finansowego Agencji Mienia Wojskowego, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań. Ocenie podlegały w szczególności:

Zakres kontroli

- 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 otrzymanych dotacji z budżetu państwa,
- gospodarowanie wolnymi środkami,
- sporządzanie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kw. 2020 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:

- analiza wykonania planu przychodów,
- analiza stanu należności pozostałych do zapłaty,
- szczegółowa kontrola prawidłowości i terminowości ustalenia wybranych należności oraz windykacji zaległości,
- analiza kosztów i wydatków majątkowych,
- analiza realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- szczegółowa analiza wybranej próby kosztów i wydatków,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji celowych,
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- dokonanie analizy stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia sprawozdań,

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200dalej: „ustawa o NIK”.

- analiza procedur kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

Opis działań kontrolnych przedstawiono w części IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności.

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego na 2020 r. Agencji Mienia Wojskowego.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Decyzje zmieniające plany finansowe Agencji były celowe i podjęte zgodnie z przepisami. Koszty Agencji w 2020 r. wyniosły 1.410.769,8 tys. zł, natomiast przychody 1.465.789 tys. zł. Wyższe niż zaplanowano przychody, przy niższych niż zakładano kosztach, pozwoliły na uzyskanie dodatniego wyniku finansowego netto na kwotę 31.523,2 tys. zł, przy planowanej stracie w wysokości 8.817 tys. zł. Agencja uzyskała dochody własne w wysokości 399.510 tys. zł, a wydatki poniosła na realizację zadań własnych w kwocie 406.578,3 tys. zł, tj. o 1,8% przewyższającej uzyskane wpływy. Ze środków dotacji podmiotowej w wysokości 19.106,3 tys. zł była finansowana bieżąca działalność Agencji w 2020 r., co wskazuje na pogorszenie się zdolności samofinansowania Agencji. NIK pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania budżetowe za 2020 r. oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych.

W powyższym zakresie, zastosowany system kontroli zarządczej zapewnił w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań przez Agencję. W reakcji na sytuację związaną z COVID-19, Agencja udzielała wsparcia najemcom lokali użytkowych, co pozwoliło na łagodzenie skutków ekonomicznych pandemii, a w ramach działań rządu zorganizowała miejsce dla żołnierzy do przejścia kwarantanny.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ kontrolowanej działalności

Agencja Mienia Wojskowego jest agencją wykonawczą w rozumieniu art. 18 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ (uofp) i działa na podstawie ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego⁵ oraz statutu⁶. Organami Agencji są: Prezes Agencji, Rada Nadzorcza oraz dyrektorzy 10 oddziałów regionalnych⁷, nad działalnością których nadzór sprawuje Prezes Agencji. Podstawową działalnością Agencji jest gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa. Agencja prowadzi samodzielną gospodarkę finansową na podstawie rocznego planu finansowego. Agencja prowadzi gospodarkę finansową w oparciu o przepisy ustawy o finansach publicznych i ustawy o AMW. Nadzór nad AMW sprawuje Minister Obrony Narodowej. Do zadań Agencji własnych i zleconych przez Ministra Obrony Narodowej w 2020 r. należało m.in.: gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa powierzonym i użyczonym; gospodarowanie zasobem mieszkaniowym i

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 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.

³ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna lub ocena w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 303.

⁶ Statut Agencji Mienia Wojskowego stanowi 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).

⁷ Oddziały regionalne AMW w: Bydgoszczy, Gdyni, Krakowie, Lublinie, Olsztynie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu, Zielonej Górze.

internatowym, jego modernizacja i remonty oraz wypłacanie osobom uprawnionym świadczeń pieniężnych; budowa domów mieszkalnych z uwzględnieniem potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa; prowadzenie inwestycji budowlanych na rzecz SZ RP; 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 państwa⁸.

OBSZAR

1. Wykonanie planu finansowego Agencji

1.1. Wykonanie planu przychodów

Opis stanu
faktycznego

W planie finansowym Agencji na 2020 r., po zmianach⁹, wprowadzonych w trybie określonym w art. 21 ust. 5 uoip ujęto przychody w kwocie 1.498.995 tys. zł, a dochody w kwocie 1.629.810 tys. zł. Zrealizowane przychody wyniosły 1.465.789,0 tys. zł i były niższe o 2,2% od planu po zmianach i o 14,1% wyższe w porównaniu do przychodów wykonanych w 2019 r. (1.285.051,3 tys. zł). Zrealizowane w 2020 r. dochody wyniosły 1.530.516,8 tys. zł i były niższe o 6,1% od planowanych i wyższe o 15,4% od dochodów uzyskanych w 2019 r. (1.326.716,0 tys. zł).

Na wysokość zrealizowanych przychodów i dochodów Agencji wpłynęło przede wszystkim:

- niższe o 23.152,6 tys. zł, tj. 6,2%, wykonanie przychodów z prowadzonej działalności z powodu mniejszych wpływów ze sprzedaży nieruchomości i mienia ruchomego,
- niższe pozostałe przychody (finansowe i operacyjne) o 8.033,4 tys. zł, tj. o 17,9%, dotyczące m.in. wpływów z odsetek na kwotę 9.070,3 tys. zł, wpływów z zagospodarowania wolnych środków na kwotę 836,8 tys. zł¹⁰ oraz pozostałych przychodów o 27.718,3 tys. zł, tj. o 16% (głównie z tytułu rozwiązanych rezerw na pewne lub przewidywane straty z tytułu operacji niefinansowych, rozwiązanych rezerw na pewne lub prawdopodobne straty z tytułu operacji finansowych, dywidend, rozwiązanych odpisów aktualizujących wartość aktywów niefinansowych).

Przychody w 2020 r. w porównaniu do 2019 r. były wyższe o 180.737,7 tys. zł, tj. o 14,1%, na co wpływ miały środki pochodzące z dotacji celowej i podmiotowej

⁸ Przedmiot prowadzonej działalności gospodarczej wskazany w koncesji nr B-046/2003 wydanej przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

⁹ Do Planu finansowego Agencji Mienia Wojskowego na 2020 r. (zatwierdzonego 05.12.2019 r.) wprowadzone zostały trzy zmiany w dniach: 17.07.2020 r., 22.09.2020 r. i 02.12.2020 r. Pierwsza zmiana Planu finansowego Agencji na 2020 r. procedowana była w trybie art. 15zh ust. 1 i 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842, ze zm.). Na rzecz przeciwdziałania COVID-19 Agencja zapewniła warunki do odbycia kwarantanny w Ośrodku AMW Rewita w Oddziale Solina. Usługi w ww. zakresie były świadczone przez Spółkę AMW Rewita na podstawie umowy nr 2/2020 z dnia 6.04.2020 r. Wydatek z tego tytułu wyniósł 274 tys. zł i został zrefundowany ze środków rezerwy ogólnej budżetu państwa.

Zmiany planu finansowego Agencji na 2020 r. nie obniżyły pierwotnie planowanego wyniku finansowego (brutto) Agencji w wysokości 23.299 tys. zł i nie spowodowały zwiększenia zobowiązań. W szczególności zmiany dotyczyły zwiększenia: przychodów z prowadzonej działalności o 20.962 tys. zł, w związku ze sprzedażą nieruchomości; dotacji celowej o 194.626 tys. zł w związku z wypłatą odpraw mieszkaniowych i świadczeń mieszkaniowych; dotacji podmiotowej o 6.000 tys. zł na zakup usług utylizacji mienia ruchomego; kosztów z tytułu wypłaty dotacji celowej o 194.626 tys. zł i kosztów funkcjonowania Agencji o 20.165 tys. zł z tytułu gospodarowania nieruchomościami i mieniem ruchomym.

¹⁰ W tym odsetki od depozytów u Ministra Finansów na kwotę 417,8 tys. zł.

(w kwocie 1.079.299 tys. zł - wzrost o 25%), w tym na wypłatę świadczeń mieszkaniowych oraz odpraw mieszkaniowych o 189.940,4 tys. zł.

Dochody w 2020 r. w porównaniu do 2019 r. były wyższe o 203.800,8 tys. zł, tj. o 15,4%, na co wpływ miały środki pochodzące z dotacji budżetu państwa (w kwocie 1.131.006,8 tys. zł - wzrost o 26,7%) na wypłatę: świadczeń mieszkaniowych oraz odpraw mieszkaniowych o 189.940 tys. zł, tj. o 24,5%, na realizację zadań inwestycyjnych o 22.292,8 tys. zł, tj. o 75,8%, z dotacji podmiotowej o 19.106,3 tys. zł, tj. o 100%, oraz środków na inwestycje Sił Zbrojnych RP, w tym o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa o 1.054,1 tys. zł, tj. o 100%. Dochody Agencji pochodzące z dotacji z budżetu państwa w 2020 r. w łącznej kwocie 1.131.006,8 tys. zł stanowiły 73,9% dochodów ogółem (w 2019 r. – 67,3% dochodów). Środkami tymi Agencja sfinansowała realizację zadań własnych i zleconych określonych w przepisach prawa¹¹.

W Agencji na koniec 2019 r. nie wystąpiła nadwyżka środków finansowych podlegająca wpłacie do budżetu państwa.

Na dzień 31.12.2020 r. należności krótkoterminowe (netto)¹² wyniosły 102.011,1 tys. zł i głównie dotyczyły: sprzedaży nieruchomości oraz pozostałego mienia trwałego (82.361,2 tys. zł), opłat za lokale mieszkalne (7.541,7 tys. zł), najmu pozostałych lokali użytkowych, garaży oraz dzierżawy i wieczystego użytkowania gruntów (2.541,3 tys. zł) oraz pozostałych należności (6.310,3 tys. zł). W porównaniu do stanu na koniec 2019 r. należności były niższe o kwotę 76.135,8 tys. zł. Wpływ na to miało głównie zmniejszenie należności dotyczących sprzedaży nieruchomości i pozostałego mienia trwałego o kwotę 72.747,2 tys. zł, co spowodowane było uregulowaniem naliczonych w 2019 r. opłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntu w prawo własności.

Należności długoterminowe na koniec 2020 r. wyniosły 195 tys. zł i były niższe o 2,3 tys. zł od wykazanych na koniec 2019 r. Odpisy aktualizujące należności w 2020 r. wyniosły 252.747,1 tys. zł i dotyczyły należności krótkoterminowych. Należności przeterminowane (brutto) na dzień 31.12.2020 r. wyniosły 245.067 tys. zł i były niższe o 531,1 tys. zł, tj. o 0,2%, od zaległości na koniec 2019 r. z powodu obniżenia się należności z tytułu opłat za lokale mieszkalne o 4.433 tys. zł. W 2020 r. w Agencji należności nie uległy przedawnieniu.

(dowód: akta kontroli str. 439-456, 397-413, 625)

W 2020 r. Agencja dochodziła wymierzonych należności podejmując czynności przewidziane prawem zmierzające do ich odzyskania, tj. wysłała do dłużników 24.481 upomnień i wezwań do zapłaty, wystawiła 2.982 administracyjnych tytułów wykonawczych, skierowała 3.538 spraw na drogę postępowania sądowego o zapłatę należności i 5.736 spraw na drogę postępowania egzekucyjnego oraz uzyskała 3.200 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 841 umów o ratalnej spłacie należności na kwotę 12.523 tys. zł oraz 73 umów o odroczenie terminów spłaty należności na kwotę 443,5 tys. zł. W wyniku prowadzonych działań windykacyjnych odzyskano w 2020 r. należności na kwotę 33.418,3 tys. zł (o 11,7% niższe w porównaniu do roku poprzedniego) i 241 lokali od dłużników. W 2020 r. zakończono 4.339 prowadzonych spraw w związku z całkowitą spłatą należności. Liczba dłużników (20.967) w 2020 r. zmniejszyła się o 2.605

¹¹ Ustawie z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego, ustawie z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2017).

¹² Pomniejszone o odpisy aktualizacyjne należności.

wobec stanu z 2019 r., a stan należności przeterminowanych ogółem na koniec 2020 r. wyniósł 245.067 tys. zł i uległ zmniejszeniu o 531,1 tys. zł (o 0,2%) w stosunku do wysokości należności ubiegłego roku. U większości dłużników (54,5%) 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; brak wiedzy o miejscu jego pobytu; niska aktywność gmin w zakresie orzeczonego sądownie obowiązku składania ofert najmu lokalu socjalnego, co powoduje wzrost zaległości z uwagi na brak dobrowolnych wpłat dłużników; wzrost zbiegów egzekucji z postępowaniami z wniosków innych wierzycieli, co obniża poziom wpływów egzekucyjnych; zwiększająca się corocznie liczba składanych przez dłużników wniosków o ogłoszenie upadłości konsumenckiej; wielość wierzycieli w postępowaniu egzekucyjnym; występowanie wierzycieli uprzywilejowanych oraz przewlekłość postępowań sądowych. W 2020 r. wpływ na dochodzenie należności miała również panująca sytuacja epidemiczna. Wykonanie wielu czynności było utrudnione bądź czasowo zawieszone np.: uzyskiwanie sądowych tytułów wykonawczych, licytacje nieruchomości, przeprowadzanie wywiadów środowiskowych. Składane były przez dłużników wnioski do AMW o odroczenie, obniżenie wysokości rat lub umorzenie zaległych należności. W przypadku przedstawienia dokumentów potwierdzających pogorszenie stanu majątkowego w trakcie trwającej epidemii, wnioski były pozytywnie rozpatrywane, a tym samym część należnych płatności (61 spraw) była przesuwana na późniejszy termin. Ponadto, ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw¹³ wprowadziła zakaz wykonywania tytułów wykonawczych, nakazujących opróżnienie lokalu mieszkalnego. Od marca 2020 r. Agencja i komornicy sądowi wstrzymali większość czynności terenowych, w tym wykonywanie eksmisji, bez wskazania nowych terminów podjęcia czynności.

W 2020 r. w porównaniu do 2019 r. spadła o 237 liczba umorzonych postępowań egzekucyjnych (943) w związku z ich bezskutecznością. W 2020 r. nie doszło do utraty należności z tytułu przedawnienia.

Na podstawie 914 zawartych umów z dłużnikami, zmianie warunków spłaty zadłużenia podlegała kwota 12.966,1 tys. zł. Dotyczyły one rozłożenia na raty należności na kwotę 12.522,5 tys. zł (841 umów, w tym 797 zawartych przez dyrektorów oddziałów regionalnych AMW na kwotę 7.713,9 tys. zł oraz 44 przez Prezesa AMW na kwotę 4.808,6 tys. zł) i odroczenia terminu płatności należności na kwotę 443,5 tys. zł (73 umowy, w tym 72 umowy zawarte przez dyrektorów oddziałów regionalnych AMW na kwotę 383,2 tys. zł oraz jedna przez Prezesa AMW na kwotę 60,3 tys. zł).

Szczegółowym badaniem objęto należności od 20 dłużników, o wartości 73.524,8 tys. zł (należność główna - 46.878,2 tys. zł i pozostałe odsetki ustawowe z tytułu kar umownych 25.971,3 tys. zł oraz koszty 675,3 tys. zł). Wyboru celowego dokonano kierując się kryterium wartości i okresem przeterminowania. Dotyczyły one m.in. należności z tytułu najmu lokali użytkowych, dzierżawy gruntów i nieruchomości 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

¹³ Dz. U. z 2020 r. poz. 568, ze zm.

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 współudziale zagranicznych organów sądowych i egzekucyjnych. Pomimo tego, podejmowane czynności w celu odzyskania należności w wielu przypadkach były nieskuteczne.

W 2020 r. Agencja umorzyła należności na kwotę 5.156,9 tys. zł na podstawie 210 decyzji o umorzeniu należności, w tym 192 spraw zostało umorzonych przez dyrektorów oddziałów regionalnych AMW na kwotę 3.231,0 tys. zł, a 18 spraw przez Prezesa AMW na kwotę 1.925,9 tys. zł, 39 spraw (1.234,5 tys. zł) na podstawie umowy cywilnoprawnej, 160 spraw (3.155,2 tys. zł) w formie jednostronnego oświadczenia woli oraz 11 spraw (767,2 tys. zł) rozstrzygniętych w formie umowy cywilnoprawnej i równocześnie w formie jednostronnego oświadczenia woli.

Badanie 5 decyzji, co stanowiło 27,8% umorzonych należności przez Prezesa AMW na kwotę 715,7 tys. zł oraz 5 umów, co stanowiło 11,1% dotyczących zmiany warunków spłaty należności przez Prezesa AMW na kwotę 583,0 tys. zł wykazało, że umarzanie, rozkładanie na raty oraz odraczanie należności Agencji dokonywane było po zgromadzeniu i weryfikacji dokumentacji o sytuacji finansowej dłużników.

W zakresie egzekwowania zaległości w kwocie 58.609,9 tys. zł zastępstwo przed sądem wykonuje Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa (PGSP), w pozostałym zakresie czynności podejmowane są przez Agencję.

(dowód: akta kontroli str. 191-208)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.2. Wykonanie planu kosztów Agencji

Opis stanu
faktycznego

W 2020 r. koszty Agencji wyniosły 1.410.769,8 tys. zł i były o 4,4% niższe od limitu ustalonego w planie po zmianach (95,6%) oraz o 17,8% wyższe od wykonania w 2019 r. (1.197.611,7 tys. zł). W strukturze zrealizowanych kosztów udział kosztów funkcjonowania i udział kosztów realizacji zadań wynosił odpowiednio 27,7% i 72,3%. Koszty funkcjonowania wyniosły 390.175,7 tys. zł i były o 11,8%, tj. o 51.974,3 tys. zł, niższe od planowanych, a wyższe o 7,1%, tj. o 25.984,1 tys. zł, niż w 2019 r. Zmniejszeniu uległy w stosunku do zaplanowanych kosztów m.in. koszty: materiałów i energii o 12,2%, usługi obce o 15,3%, wynagrodzenia bezosobowego funduszu płac o 34,6%, świadczenia na rzecz osób fizycznych o 16,5%, podatki i opłaty o 19,8%. W odniesieniu do 2019 r. Agencja poniosła wyższe koszty m.in. z tytułu materiałów i energii, usług obcych (remonty nieruchomości, opłaty wnoszone do wspólnot mieszkaniowych z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi), wynagrodzeń osobowych, opłat na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego itp. Koszty realizacji zadań wyniosły 1.020.594,1 tys. zł i były o 1,3%, tj. o 12.951,9 tys. zł, niższe od planowanych i o 22,5%, tj. o 187.174 tys. zł, wyższe niż w 2019 r. Wzrost kosztów spowodowała wypłata wyższych świadczeń pieniężnych, pochodzących z dotacji celowej, dla żołnierzy służby czynnej i osób uprawnionych.

W 2020 r. Agencja osiągnęła dodatni wynik finansowy (netto) w wysokości 31.523,2 tys. zł, przy zaplanowanej stracie w wysokości 8.817 tys. zł. Wynik finansowy za 2020 r. był niższy o 38,4% od zrealizowanego w 2019 r. (51.172,6 tys. zł). Na poziom zrealizowanego wyniku finansowego za 2020 r.

głównie wpłynęła sprzedaż nieruchomości w kwocie 118.953,6 tys. zł i mienia ruchomego w kwocie 33.215,6 tys. zł oraz przychody z najmu i dzierżawy w wysokości 197.482,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 439-456, 415-420, 480-482)

W 2020 r. koszty wynagrodzeń osobowych planowane w kwocie 89.603,8 tys. zł wykonano w kwocie 89.473,7 tys. zł, tj. 99,9% planu. Stanowiły one 6,3% całości kosztów Agencji. Przeciętne wynagrodzenie w AMW w 2020 r. wynosiło 6.251 zł i było wyższe o 9,3%, tj. o 533 zł w porównaniu do 2019 r. Wzrost przeciętnych wynagrodzeń pracowników Agencji w 2020 r. wynikał głównie z podwyżek w wysokości 500 zł na etat oraz ogólnego wzrostu wynagrodzeń rynkowych. Koszty wynagrodzeń zarządu Agencji planowane w kwocie 914 tys. zł wykonano w 99,9% przy przeciętnym zatrudnieniu wynoszącym 2,67 etaty.

W planie finansowym AMW na 2020 r. ujęto 1.247 etatów¹⁴, natomiast faktyczne, przeciętne zatrudnienie w Agencji w 2020 r. wyniosło 1.193, tj. 95,7% planu i było wyższe od przeciętnego zatrudnienia w 2019 r. (1.182) o 11. Wzrost stanu zatrudnienia w 2020 r. o 11 wobec 2019 r. wynikał głównie z uzupełnienia wakatów, w oddziałach, w których w 2019 r. była wysoka fluktuacja kadr.

Koszty wynagrodzeń bezosobowych planowane na 2020 r. w kwocie 1.020 tys. zł wykonano w kwocie 667,2 tys. zł, tj. w 65,4%. Na wynagrodzenia członków Rady Nadzorczej AMW wydatkowano kwotę 344,4 tys. zł. Z kolei na realizację zadań na podstawie umów cywilnoprawnych (umowy zlecenia i umowy o dzieło) w 2020 r. przeznaczono 322,8 tys. zł, tj. o 296,1 tys. zł mniej niż w 2019 r., co wynikało z ograniczania zlecania zadań na podstawie ww. umów na rzecz Agencji.

(dowód: akta kontroli str. 475-479)

W 2020 r. wydatki Agencji wyniosły 1.537.585,1 tys. zł i były o 5,2% niższe od planu po zmianach (1.622.751 tys. zł) oraz o 18,6% wyższe od poniesionych w 2019 r. Na wydatki ogółem składały się głównie: wydatki na realizację zadań w kwocie 1.090.732,5 tys. zł, co stanowiło 70,9% wydatków ogółem, wydatki na funkcjonowanie Agencji w kwocie 365.125,5 tys. zł, co stanowiło 23,8% wydatków ogółem i wydatki majątkowe w kwocie 81.727,1 tys. zł, co stanowiło 5,3% wydatków ogółem. Zostały one przeznaczone na:

- wydatki na realizację zadań Agencji w kwocie 1.090.732,5 tys. zł; były one niższe o 0,8%, tj. o 8.634,5 tys. zł, od kwoty ujętej w planie po zmianach i wyższe o 24,6%, tj. 215.667,7 tys. zł, niż w 2019 r. Wzrost tych wydatków w porównaniu do 2019 r. o 215.667,7 tys. zł spowodowany był wypłatą wyższych świadczeń mieszkaniowych oraz odpraw mieszkaniowych, a także zrealizowanymi wydatkami w ramach dotacji podmiotowej (19.106,3 tys. zł),
- wydatki na funkcjonowanie Agencji wyniosły 365.125,5 tys. zł i były niższe o 15,4%, tj. o 66.656,5 tys. zł, od kwoty ujętej w planie po zmianach i o 0,6% niższe, tj. o 2.360,0 tys. zł, niż poniesione w 2019 r. Zmniejszeniu uległy wydatki na: wynagrodzenia bezosobowe oraz na podatki i opłaty (m.in. opłaty na rzecz budżetu państwa). W ramach przeciwdziałania COVID-19 na zakupy środków i usług dezynfekcji pomieszczeń oraz na świadczenia prozdrowotne dla wszystkich pracowników wydatkowano 805,3 tys. zł,
- wydatki majątkowe wyniosły 81.727,1 tys. zł (w tym dotacja celowa na inwestycje w kwocie 51.707,8 tys. zł) i były o 10,8%, tj. o 9.874,9 tys. zł, niższe od kwoty ujętej w planie po zmianach oraz o 51,8%, tj. o 27.871,3 tys. zł, wyższe niż w 2019 r. Zasadniczy wpływ na poziom ich wykonania miały przedłużające się

¹⁴ Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w przeliczeniu na pełne etaty.

procesy inwestycyjne spowodowane trudnościami w realizacji robót budowlanych wynikającymi z sytuacji epidemicznej w kraju.

W 2020 r. Agencja poniosła wydatki na zapłatę odsetek na kwotę 3.785,4 tys. zł. Wydatki te dotyczyły głównie odsetek (3.736,8 tys. zł) na dopłaty do wyższej stawki zobowiązania podatkowego odnośnie podatku od nieruchomości płaconego przez AMW w latach 2013-2018 oraz odsetek (48,5 tys. zł) z tytułu korekt deklaracji podatkowych, odsetek zapłaconych w wyniku wyroków sądowych, odsetek z tytułu środków dotacyjnych podlegających zwrotowi, odsetek od wadiów, odsetek z tytułu dostaw i usług, odsetek za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ponadto Agencja zapłaciła w łącznej wysokości 306,4 tys. zł z tytułu kar i odszkodowań na rzecz osób fizycznych i osób prawnych. Dotyczyły one odszkodowań zasądzonych wyrokami sądowymi oraz odszkodowań za nakłady poniesione przez osoby uprawnione z tytułu usuwania awarii i remontów lokali mieszkalnych, zwrotu nakładów na wybudowanie garażu czy wypłatę renty wyrównawczej.

(dowód: akta kontroli str. 75-79, 414-420)

W 2020 r. Agencja otrzymała 6 dotacji z budżetu państwa ogółem na kwotę 1.131.006,8 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu (1.133.719 tys. zł), z tego 5 dotacji celowych na kwotę 1.111.900,5 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach, z przeznaczeniem na realizację zadań własnych i zleconych oraz dotację podmiotową w kwocie 19.106,3 tys. zł, tj. 91,4% planu po zmianach (20.900 tys. zł), na dofinansowanie działalności bieżącej Agencji. Wykorzystane środki dotacji w 2020 r. (1.131.006,8 tys. zł) były o 26,7% wyższe niż w 2019 r. (892.912,4 tys. zł). Wynikało to głównie z otrzymania w 2020 r., po raz pierwszy, dotacji podmiotowej¹⁵ na funkcjonowanie Agencji - 19.106,3 tys. zł i dotacji celowej¹⁶ na realizację zadań inwestycyjnych dla SZ RP, w tym o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa - 1.054,1 tys. zł oraz ze wzrostu o 22,6%, tj. o 194.593,4 tys. zł, w 2020 r. wydatków na zadania zlecone w zakresie zakwaterowania żołnierzy.

Otrzymane dotacje¹⁷ w 2020 r. w wysokości 1.131.006,8 tys. zł umożliwiły realizację:

- zadań zleconych na kwotę 1.056.622,4 tys. zł dotyczących finansowania wypłaty osobom uprawnionym świadczeń pieniężnych w postaci: odprawy mieszkaniowej (410.386,7 tys. zł), świadczenia mieszkaniowego (554.830,4 tys. zł), świadczenia finansowego umożliwiającego pokrycie kosztów najmu lokalu mieszkalnego (12,0 tys. zł) oraz zwrotu kosztów z tytułu: zajmowania miejsc internatowych przez żołnierzy (63.585,9 tys. zł), leasingu lub najmu lokali mieszkalnych przydzielanych żołnierzom zawodowym (8.752,5 tys. zł), remontu kwatery (12.535,7 tys. zł), wymiany lub remontu wyposażenia i urządzeń technicznych (272,5 tys. zł), kosztów obsługi zadań zleconych (6.246,8 tys. zł). W 2020 r. wydatki z dotacji na finansowanie wypłaty osobom uprawnionym świadczeń pieniężnych były o 189.941,4 tys. zł, tj. o 24,5% wyższe niż w 2019 r. (775.287,7 tys. zł). Wynikało to głównie ze wzrostu o 68,7%, tj. o 167.148,3 tys. zł, wypłat odpraw mieszkaniowych z powodu większej liczby złożonych wniosków o wypłatę tej odprawy (w 2019 r. - 1.089 wniosków na kwotę 243.238,4 tys. zł, a w 2020 r. 1.782 wnioski na kwotę 410.386,7 tys. zł, a równocześnie wyższej

¹⁵ Udzielona na podstawie umowy nr 3300016217/38 z dnia 23 stycznia 2020 r. w wysokości 14.900 tys. zł, aneksowanej w związku ze zmianą wysokości przyznanej dotacji do kwoty 20.900 tys. zł.

¹⁶ Udzielona na podstawie umowy nr 330016718/95 z dnia 23 marca 2020 r. w wysokości 1.600 tys. zł.

¹⁷ Kwota 1.079.299 tys. zł dotycząca otrzymanych dotacji celowych na: finansowanie bieżących zadań zleconych Agencji, utrzymanie przekazanego mienia (§ 2840) oraz na zadania inwestycyjne stanowiące wydatki majątkowe MON (§ 6220) oraz dotacji podmiotowej (§ 2570) prezentowana jest w przychodach i dochodach oraz kosztach i wydatkach Agencji. Natomiast dotacja celowa na inwestycje i zakupy inwestycyjne Agencji (§ 6220) w kwocie 51.707,8 tys. zł niezaliczona do przychodu, wykazywana jest w dochodach z odniesieniem na zwiększenie funduszu zasobowego.

średniej wysokości odprawy) i wzrostu o 4,3%, tj. o 22.792,2 tys. zł, wypłat świadczeń mieszkaniowych adekwatnie do wzrostu liczby żołnierzy o 2.728, którzy skorzystali z tej formy realizacji prawa do zakwaterowania (2019 r. liczba żołnierzy - 67.291 - 554.830,4 tys. zł),

- zadania na kwotę 2.516,2 tys. zł dotyczącego finansowania kosztów utrzymania mienia przekazanego do zasobu Agencji przez MON i MSWiA,
- zadania na kwotę 51.707,8 tys. zł dotyczącego finansowania realizacji inwestycji mieszkaniowych. Dotacja inwestycyjna była istotnym źródłem finansowania w 2020 r. realizacji inwestycji budowlanych (budowa i zakup lokali mieszkalnych) i stanowiła 63,3% ogółu wydatków majątkowych. Agencja otrzymała, tę dotację po raz drugi w 2020 r.,
- zadań inwestycyjnych dla Sił Zbrojnych RP, w tym o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa, na kwotę 1.054,1 tys. zł. Środki zostały przeznaczone na budowę hali sportowej wraz z infrastrukturą (w m. Wesoła) - 451,8 tys. zł oraz na budowę centrum sportowego (w m. Powidz) - 602,3 tys. zł,
- zadań w ramach działalności bieżącej. Kwota dotacji 19.106,3 tys. zł przeznaczona została na: wzrost wynagrodzeń pracowników wraz z pochodnymi (8.883,6 tys. zł), utrzymanie nieruchomości (5.146,6 tys. zł), zakup usług związanych z utylizacją mienia (4.582,5 tys. zł), funkcjonowanie Departamentu Inwestycji Wojskowych (493,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 429-438, 483-511)

Łączna wartość zbadanych wydatków z dotacji celowych wykorzystanych na zakwaterowanie żołnierzy i sfinansowanie zadań inwestycji wojskowych wyniosła 39.998,2 tys. zł, tj. 3,8% (1.057.676,5 tys. zł), kwoty dotacji przyznanej na ten cel. Próbę dobrano stosując dobór celowy, największej kwotowo dotacji (1.056.622,4 tys. zł), zrealizowanej przez Oddział Regionalny AMW (OR) w Warszawie na łączną kwotę 38.944,1 tys. zł, tj. 25,6% wydatków ww. oddziału (151.829,2 tys. zł) i 3,7% kwoty dotacji, z tego zbadano dotacje na sfinansowanie 112 odpraw mieszkaniowych - 33.166 tys. zł, 8.881 wypłat świadczeń mieszkaniowych - 7.394 tys. zł i 1.863 wypłaty za miejsca utrzymania miejsc internatowych - 1.288,2 tys. zł. Środki były naliczane i wypłacane zgodnie z obowiązkami i prawami do zakwaterowania żołnierzy zawodowych¹⁸. Szczegółowym badaniem objęto również prawidłowość udzielenia i rozliczenia¹⁹ dotacji na inwestycje wojskowe w kwocie 1.054,1 tys. zł, co stanowiło 100% kwoty wykorzystanej dotacji na to zadanie. Środki dotacji wydatkowano na zadania ujęte w umowie i zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi.

(dowód: akta kontroli str. 435-436, 512-519, 575-597)

Wydatki majątkowe w 2020 r. zostały zrealizowane w kwocie 81.727,1 tys. zł, co stanowiło 89,2% planu po zmianach (91.602 tys. zł). W porównaniu do 2019 r. wydatki były wyższe o 51,8% (o 27.871,3 tys. zł) z powodu realizacji zadań inwestycyjnych. Wydatki majątkowe przeznaczone były na inwestycje mieszkaniowe i internatowe w wysokości 67.317,1 tys. zł²⁰ oraz na nakłady na środki trwałe i

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 lipca 2016 r. w sprawie wypłaty odprawy mieszkaniowej (Dz. U. poz. 1195), rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 3 listopada 2015 r. w sprawie wypłaty świadczenia mieszkaniowego (Dz. U. z 2016 r. poz. 185, ze zm.) i rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie zakwaterowania w internatach i kwaterach internatowych oraz odpłatności za to zakwaterowanie (Dz. U. poz. 1104).

¹⁹ „Rozliczenie dotacji” rozumiane jako ogół czynności dotującego mających na celu merytoryczną, formalną i rachunkową kontrolę dokumentów przekazanych przez podmiot, który dotację otrzymał.

²⁰ Budownictwo i zakup nowych mieszkań - 60.436,7 tys. zł (z czego 85,6% wydatków sfinansowano z dotacji celowej na inwestycje w kwocie 51.707,8 tys. zł); ulepszenie zasobu mieszkaniowego i internatowego - 4.482,2 tys. zł; wyposażenie internatów i kwater internatowych - 2.398,1 tys. zł.

wartości niematerialne i prawne w wysokości 14.410,0 tys. zł²¹. Niepełna realizacja wydatków majątkowych w 2020 r. spowodowana była m.in. opóźnieniami w wykonaniu dokumentacji projektowej, robót budowlanych lub opóźnieniami w realizacji przedmiotu zamówienia z przyczyn leżących po stronie wykonawców (przy jednoczesnym obciążeniu ich karami umownymi), wystąpieniem robót dodatkowych uniemożliwiających wykonanie zaplanowanego zakresu robót, przedłużającymi się procesami inwestycyjnym oraz sytuacją epidemiczną w kraju.

(dowód: akta kontroli str. 427-428)

Kontrolę realizacji wydatków Agencji przeprowadzono na próbie dowodów o wartości 69.250,5 tys. zł (39,6% wydatków Biura Prezesa Agencji, a 4,5% wydatków ogółem Agencji). Doboru próby dokonano metodą monetarną MUS²² na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów odpowiadających pozapłacowym wydatkom Biura Prezesa Agencji. Badaniem objęto 45 zapisów księgowych na kwotę 69.250,5 tys. zł, z tego w grupie wydatków majątkowych 2 zapisy na kwotę 519,4 tys. zł, w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 43 zapisy na kwotę 68.731,1 tys. zł. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że wydatki dokonywano w ramach środków określonych w planie finansowym na zakupy towarów i usług, świadczeń i opłat służących realizacji celów jednostki zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Badanie wydatków pod kątem prawidłowości trybu udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych²³ (upzp) przeprowadzone w ramach ww. wylosowanej próby wykazało, że w dwóch przypadkach wydatki zostały poprzedzone udzieleniem zamówienia publicznego w oparciu o przepisy upzp, z zastosowaniem prawidłowego trybu, a w pozostałych przypadkach zachodziły przesłanki do wyłączenia stosowania upzp.

Ponadto zbadano trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w wyniku których w 2020 r. poniesiono wydatki w kwocie 1.607,3 tys. zł, z tego 274,9 tys. zł dotyczyło zamówień udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego, a 1.352,4 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.

(dowód: akta kontroli str. 243-275, 520-544)

Kontrola wykazała, że w Planie finansowym na 2020 r. Agencji oraz zmianach tego planu, nie zostały wyszczególnione pozycje dotyczące wydatku z tytułu podwyższenia kapitału zakładowego Spółki i tzw. „pozostałych wydatków majątkowych”. W projekcie planu finansowego agencji wykonawczej (...) określonym w załączniku nr 31 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej²⁴, stopień szczegółowości pozycji składowych części VIII. „Środki na wydatki majątkowe”, został pozostawiony stronie składającej projekt planu. Natomiast plan finansowy agencji wykonawczych

²¹ Nabycie udziałów w AMW Invest sp. z o.o. – 5.000 tys. zł, modernizacja siedzib jednostek organizacyjnych Agencji, bazy magazynowej – 3.252,6 tys. zł, tys. zł, zakup infrastruktury serwerowej oraz sieciowej – 1.591,3 tys. zł, zakup sprzętu komputerowego i telefonicznego – 1.315,5 tys. zł, zakup oprogramowania – 1.618,4 tys. zł, zakup środków transportu – 679,2 tys. zł oraz pozostałych środków trwałych – 953,0 tys. zł.

²² Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

²³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. Uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r.

²⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 183, ze zm.

określony w załączniku nr 11 do ustawy budżetowej na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r.²⁵ przewidywał rozszerzenie informacji dotyczącej części VIII. „Środki na wydatki majątkowe” tylko w zakresie inwestycji internatowych i mieszkaniowych. W następstwie powyższego Plan Finansowy Agencji Mienia Wojskowego na 2020 r. w ramach ogólnej kwoty wydatków majątkowych (91.602 tys. zł) był uszczegółowiony tylko w zakresie inwestycji internatowych i mieszkaniowych zaplanowanych na kwotę 72.993 tys. zł. Faktycznie nie został uszczegółowiony w ramach pozycji tzw. „Pozostałe wydatki majątkowe”, na które zaplanowano kwotę 18.609 tys. zł, a w tej pozycji wydatków, m.in. na wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego w wysokości 5.000 tys. zł. Kwota ta zawierała się w kwocie będącej różnicą pomiędzy środkami ogółem na wydatki majątkowe (91.602 tys. zł) a kwotą z pozycji wydatków majątkowych na inwestycje internatowe i mieszkaniowe (72.993 tys. zł), tj. w kwocie 18.609 tys. zł, na roboczo nazwaną „Pozostałe wydatki majątkowe”.

Dyrektor Departamentu Finansowego wyjaśnił, że przy zmianach planu finansowego Agencji na 2020 r. w zakresie dotyczącym wydatków majątkowych, polegających na dokonaniu zmian w tej grupie wydatków nie wystąpiły okoliczności określone w art. 21 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w związku z tym, że nie było konieczności dokonywania zwiększenia planu nakładów ponad ogólną kwotę wynoszącą 91.609 tys. zł. W ogólnej kwocie zaplanowanych na 2020 r. wydatków majątkowych ujęte były dwie grupy wydatków majątkowych, tj. wydatki na inwestycje internatowe i mieszkaniowe w wysokości 72.993 tys. zł oraz tzw. „Pozostałe wydatki majątkowe” na kwotę 18.609 tys. zł. W 2020 r. Agencja w ramach zaplanowanych pozostałych wydatków majątkowych na kwotę 18.609 tys. zł, wygospodarowała 5.000 tys. zł na dokapitalizowanie Spółki AMW Invest. Wygospodarowanie kwoty 5.000 tys. zł dokonane zostało w trybie następujących przeniesień środków w ramach wewnętrznych zmian Planu Finansowego Agencji. Kwota składowa w wysokości 3.000 tys. zł pochodziła z zabezpieczenia w ramach rezerw, z osiągniętych oszczędności w ramach planu inwestycji budowlanych (PIB), tj. nakładów nieobjętych tym planem. Kwota 2.000 tys. zł została wygospodarowana w ramach PIB z nakładów majątkowych na zasobie niemieszkaniowym polegającym na zamianie zadania inwestycyjnego z dotychczas niewykonanej instalacji klimatyzacji, na kwotę przeznaczoną na dokapitalizowanie udziałów w Spółce. Kierownictwo Agencji w dniu 8.10.2020 r. w przedmiotowej sprawie podjęło decyzję o przeniesieniu ww. środków na wniesienie wkładu pieniężnego do ww. Spółki. Zgodnie z wyjaśnieniami dokonane przeniesienia miały charakter wewnętrzny i były wynikiem zgłoszonych w maju 2020 r. przez Departament Nadzoru Właścicielskiego potrzeb związanych z podwyższeniem kapitału zakładowego Spółki, poprzez zwiększenie planowanych nakładów majątkowych do kwoty 5.000 tys. zł. Wartość ta została ustalona, jako kwota zapewniająca pokrycie skumulowanej straty Spółki z lat 2018-2019, wynikającej m.in. ze zmiany przedmiotu działalności, z dotychczas prowadzonej działalności deweloperskiej w kierunku profesjonalnego biura projektowego.

(dowód: akta kontroli str. 96-190, 382-386)

Sposób ujęcia wydatków majątkowych był uzasadniony wymaganiami ww. załącznika nr 11 do ustawy budżetowej. Nie odzwierciedlał wprost wysokości wydatków na „Pozostałe wydatki majątkowe”, a w tym „Wydatków na zakup i objęcie akcji” oraz źródeł ich pochodzenia. Dyrektor Departamentu Finansowego wyjaśnił m.in., że regulacje ww. rozporządzenia Ministra Finansów nie nakładają na Agencję obowiązku szczegółowego wykazywania zadań realizowanych w ramach nakładów

²⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 571, ze zm.

majątkowych. W sytuacji konieczności wyodrębniania poszczególnych wydatków składających się na pozycję „Pozostałe wydatki majątkowe” na kwotę 18.609 tys. zł w planie finansowym na 2020 r. ujętym w załączniku do ustawy budżetowej, to każde przesunięcie pomiędzy poszczególnymi wydatkami, np. wydatki informatyczne, dokapitalizowanie spółki, pozostałe nakłady dotyczące działalności oddziałów regionalnych Biura Prezesa, wiązałoby się ze zmianą planu finansowego w trybie art. 21 uofp. Procedura ta trwa od 4-6 miesięcy, a wówczas nastąpiłby całkowity paraliż działalności w zakresie realizacji nakładów majątkowych.

Zdaniem NIK, uwzględnianie w planie finansowym Agencji pozycji „Wydatków na zakup i objęcie akcji” (w przypadku zaplanowania takiego wydatku) oraz pozycji „Pozostałe wydatki majątkowe”, wpłynie na poprawę przejrzystości informacji o źródłach finansowania i prezentacji tego typu zdarzeń gospodarczych.

(dowód: akta kontroli str. 387-389)

Na dzień 31.12.2020 r. zobowiązania Agencji (według sprawozdania Rb-40 z wykonania planu finansowego AMW) wyniosły 77.820 tys. zł i były wyższe niż w 2019 r. o 15,7%, tj. o 10.588,4 tys. zł. Zobowiązania wymagalne na koniec 2020 r. wyniosły 76,8 tys. zł i dotyczyły płatności, które zostały uregulowane w 2021 r.

(dowód: akta kontroli str. 414, 628-631)

Stan środków pieniężnych²⁶ na koniec 2020 r. wyniósł 128.140 tys. zł i był wyższy od zaplanowanego o 558,4%, tj. o 108.677 tys. zł, co wynikało z zasad planowania stanu środków według metodologii określonej w formularzu planistycznym o symbolu PF-OSPR Projekt planu finansowego agencji wykonawczej. W stosunku do stanu na koniec 2019 r. (135.208,3 tys. zł) stan środków pieniężnych na koniec 2020 r. (128.140 tys. zł) był niższy o 7.068,3 tys. zł.

W 2020 r. Agencja dokonywała lokat wolnych środków finansowych w formie depozytów overnight i terminowych w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) oraz w formie lokat terminowych w walutach obcych w BGK oraz w Banku Ochrony Środowiska (BOŚ). Z depozytów i lokat w tych bankach Agencja uzyskiwała odsetki w kwocie 745,5 tys. zł²⁷, które były niższe o 62,3%, tj. o 1.231,1 tys. zł, niż w 2019 r. Powodem obniżenia przychodów z tytułu odsetek z lokat wolnych środków był ogólny spadkowy trend stóp procentowych w 2020 r. i decyzja Rady Polityki Pieniężnej z dnia 8.04.2020 r., na mocy której stopa depozytowa NBP została obniżona o 0,50 p.p. do poziomu 0,00%. W wyniku tych zmian, od dnia 9.04.2020 r. depozyty/środki przyjęte w zarządzanie overnight oraz depozyty/środki przyjęte w zarządzanie terminowe przez Ministra Finansów na okres od 1 do 3 dni, a także środki zgromadzone na rachunkach depozytowych Ministra Finansów, oprocentowane są w wysokości 0,00%. Rada Polityki Pieniężnej decyzją z dnia 28.05.2020 r. obniżyła również stopę referencyjną z 0,40% do 0,10%, co miało wpływ na wysokość oferowanego oprocentowania depozytów terminowych powyżej 3 dni. W celu uzyskania wyższych kwot przychodów z oprocentowania Agencja zakładała depozyty terminowe na coraz dłuższe okresy (70-90 dni) osiągając przy tym minimalne oprocentowanie na poziomie 0,01% - 0,02%. W przypadku, zaś środków pieniężnych walutowych, dla których oprocentowanie lokat było jeszcze niższe niż dla depozytów w złotych (dla EUR wynosiło 0%), Agencja dokonała operacji sprzedaży walut EUR i USD, realizując tym samym przychód z tytułu różnic

²⁶ 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.

²⁷ Dane w ujęciu memoriałowym – łączna wartość odsetek 836,8 tys. zł pomniejszona o odsetki od środków o ograniczonej możliwości dysponowania, tj. dotyczące funduszu remontowego, kaucji i gwarancji oraz odsetek od środków zgromadzonych na pozostałych rachunkach bankowych.

kursowych w kwocie 1.079,1 tys. zł. Nie wystąpiły zagrożenia terminowej realizacji zadań i płynności finansowej z powodu lokowania wolnych środków.

W 2020 r. po terminie płatności zostały uregulowane zobowiązania z tytułu dostaw towarów i świadczenia usług na kwotę 3.439 tys. zł, tj. 1,3% ogółu świadczeń pieniężnych (271.139,4 tys. zł), w sytuacji posiadania środków na lokatach bankowych. Odsetki z tytułu ww. zobowiązań wyniosły 2,7 tys. zł. Powodem zapłaty zobowiązań po terminie płatności były ograniczenia wprowadzone w związku z COVID-19.

(dowód: akta kontroli str. 545-554)

Na koniec 2020 r. łączna kwota przekazanych środków finansowych na fundusze celowe według planu pierwotnego wyniosła 10.710,7 tys. zł, tj. 44,2% planu (24.219 tys. zł), z tego na:

- Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych (FMSZ) przekazano²⁸ kwotę 6.860,1 tys. zł, tj. 43,8% planu (15.648 tys. zł),
- Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego (FMBP) przekazano²⁹ kwotę 3.850,6 tys. zł, tj. 44,9% planu (8.571 tys. zł).

Agencja wypełniła obowiązek kwartalnych naliczeń odpisów na ww. fundusze celowe określony w art. 30 ust. 3-5 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego.

(dowód: akta kontroli str. 420-421)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.3. Realizacja zadań Agencji

Opis stanu
faktycznego

W planie na 2020 r. w układzie zadaniowym (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 efektywne zarządzanie mieniem Skarbu Państwa. Wydatki na to zadanie wyniosły 376.714,7 tys. zł, tj. 83,7% kwoty ujętej w planie po zmianach (450.070 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 SZ RP do prowadzenia samodzielnych i sojuszniczych działań obronnych. Wydatki na to zadanie wyniosły 1.160.870,5 tys. zł, tj. 99% kwoty ujętej w planie po zmianach (1.172.681 tys. zł). W ramach tego zadania były realizowane dwa podzadania 11.1.7 Zabezpieczenie systemu szkolenia i wykorzystanie doświadczeń i działanie 11.1.7.1. Utrzymanie i rozwój bazy szkoleniowej oraz podzadanie 11.1.9. Zakwaterowanie Sił Zbrojnych i dwa działania 11.1.9.1. i 11.1.9.2.

Realizacja mierników³⁰ dla poszczególnych podzadań i działań w układzie zadaniowym wynosiła:

²⁸ Z tytułu gospodarowania przez Agencję ruchomymi składnikami majątku, przekazanymi przez jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowane.

²⁹ Z tytułu gospodarowania przez Agencję mieniem Skarbu Państwa przekazanym przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

- dla podzadania 4.4.1. Zarządzanie mieniem państwowym, o celu efektywne zagospodarowanie mienia Skarbu Państwa uwzględniające zasady rachunku ekonomicznego oraz właściwego zabezpieczenia interesów majątkowych Skarbu Państwa, przewidywalny miernik określono jako wynik brutto (bez dotacji budżetowej) do przychodów ogółem (bez dotacji budżetowej) w wysokości (5,6%), wyniósł 14,2%. Na podzadanie 4.4.1. wydatkowano 376.714,7 tys. zł (83,7% planu po zmianach)³¹,
- dla podzadania 11.1.7. Zabezpieczenie systemu szkolenia i wykorzystanie doświadczeń, którego celem było zapewnienie warunków do efektywnego szkolenia SZ RP, wartości miernika nie określono – Zgodnie z „Katalogiem funkcji, zadań, podzadań ...” Agencja nie odpowiada za określanie miernika w tym podzadaniu. Na podzadanie 11.1.7. wydatkowano kwotę 1 054,1 tys. zł,
- dla podzadania 11.1.9. Zakwaterowanie Sił Zbrojnych, którego celem było zapewnienie świadczeń i uprawnień oraz finansowanie kosztów zakwaterowania żołnierzom zagwarantowanych prawem w zakresie zakwaterowania, miernik określony, jako relacja liczby zrealizowanych świadczeń i uprawnień do liczby oczekujących został osiągnięty w 100%. Na podzadanie 11.1.9. wydatkowano kwotę 1.159.816,4 tys. zł (99% 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 73 lokale mieszkalne (100% planu) za kwotę 81.727,1 tys. zł, tj. 89,2% planu po zmianach, które Agencja sfinansowała ze środków własnych w wysokości 30.019,3 tys. zł i dotacji celowej na inwestycje w wysokości 51.707,8 tys. zł,
- 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 prawem w zakresie zakwaterowania miernik - określony, jako relacja liczby zrealizowanych świadczeń i uprawnień do liczby oczekujących został zrealizowany w 100%. Wydatki wyniosły 1.078.089,3 tys. zł.

Przyjęty sposób monitorowania wartości mierników w zakresie realizacji podzadań i działań w układzie zadaniowym umożliwiał 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. Dla 19.857 żołnierzy zawodowych zostało zapewnione zakwaterowanie w internatach i kwaterach internatowych oraz w lokalach mieszkalnych i kwaterach. Agencja wypłaciła 818.781 świadczeń mieszkaniowych dla 70.019 żołnierzy i 1.782 odpłaty mieszkaniowe dla osób uprawnionych, prowadziła inwestycje budowlane, a dla potrzeb zakwaterowania żołnierzy uzyskała 73 lokale mieszkalne.

(dowód: akta kontroli str. 421-427, 624-632)

³⁰ Na 2020 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 2020 r. wobec ww. zadania 4.4. odpowiadał Minister Finansów, a za ww. zadanie 11.1. Minister Obrony Narodowej.

³¹ 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.

Na podstawie planów rzeczowo-finansowych³² w 2020 r. Agencja realizowała zadania własne i zlecone. W podstawowych obszarach działalności Agencji ich realizacja przedstawiała się 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 dzień 31.12.2020 r. Agencja posiadała w swoim zasobie:

- 1.980 nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 3.087,28 ha,
- 353 budynków o przeznaczeniu mieszkalnym o powierzchni 599.036,05 m²,
- 64 budynków internatowych o powierzchni 116.712,73 m²,
- 1.965 budynków o innym przeznaczeniu o powierzchni 619.371,10 m².

W 2020 r. przychody ze sprzedaży nieruchomości wyniosły 116.061 tys. zł, tj. 118,1% planu po zmianach. W 2020 r. Agencja przeprowadziła ogółem 618 przetargów na sprzedaż nieruchomości gruntowych, lokali mieszkalnych i użytkowych. Agencja gospodaruje zasobem nieruchomości SP, którego stan ulega zmianom z powodu sprzedaży nieruchomości w celu uzyskania środków na realizację zadań Agencji³³, przekazywania nieruchomości w trwały zarząd³⁴ i do Krajowego Zasobu Nieruchomości³⁵ (KZN). W 2020 r. Agencja otrzymała 5 nieruchomości o łącznej powierzchni 3,0568 ha, z tego 4 z resortu obrony narodowej (2,8761 ha) i jedną z resortu spraw wewnętrznych i administracji (0,1807 ha).

W reakcji na pandemię COVID-19 Agencja w 2020 r. udzieliła wsparcia 441 najemcom lokali użytkowych. Obniżenie czynszu w wysokości 4.276,2 tys. zł pozwoliło na utrzymanie 98% umów najmu lokali użytkowych.

(dowód: akta kontroli str. 31, 555-560)

- b) Realizacja inwestycji budowlanych mieszkaniowych i internatowych oraz modernizacja siedzib.

Agencja w ramach realizacji inwestycji budowlanych pozyskała 73 lokale mieszkalne (z 45 planowanych), z tego 12 wybudowała lokali mieszkalnych w toku inwestycji własnych (z założonych 12), a 61 lokali mieszkalnych w drodze zakupów (z założonych 33). Zwiększone wykonanie rzeczowe w ramach tych samych środków umożliwiło ich przesunięcie pomiędzy zadaniami i przeznaczenie na zakup lokali mieszkalnych. Wykonywane były również roboty budowlane polegające na ulepszeniu i utrzymaniu zasobu mieszkaniowego Agencji w należyłym stanie. Wykonywane były również roboty budowlane polegające na ulepszeniu i utrzymaniu zasobu mieszkaniowego Agencji w należyłym stanie. W 2020 r. Agencja realizowała

³² Plan Inwestycji Budowlanych, Plan sprzedaży nieruchomości na 2020 r., Trzyletni plan wykorzystania zasobu mieszkaniowego i internatowego Agencji Mienia Wojskowego na lata 2020-2022, Plan wydatków finansowanych z dotacji budżetowej na zadania zlecone AMW w 2020 r. i Plan działalności Agencji Mienia Wojskowego na 2020 r.

³³ W 2020 r. Agencja sprzedała nieruchomości gruntowe o powierzchni 72,9109 ha za kwotę 87.009,1 tys. zł, 430 lokali mieszkalnych za kwotę 28.689,9 tys. zł i 5 lokali użytkowych za kwotę 198,6 tys. zł. Z tych tytułów Agencja uzyskała wpływ w kwocie 115.897,6 tys. zł.

³⁴ W 2020 r. Agencja przekazała w trwały zarząd Ministerstwa Obrony Narodowej 69 nieruchomości o powierzchni 790,8898 ha o wartości 341.287,4 tys. zł. W trwałym zarządzie MON pozostaje 207 nieruchomości o powierzchni 2.030,5369 ha o wartości 941.077,8 tys. zł.

³⁵ W związku z realizacją rządowego programu Mieszkanie+, Agencja w 2019 r. do KZN przekazała 38 działek przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe o powierzchni 10,5843 ha o szacunkowej wartości rynkowej 30.056 tys. zł.

10 zadań inwestycyjnych³⁶, które finansowała z dotacji celowej. Wykorzystanie dotacji wyniosło 51.707,8 tys. zł, tj. 99%. Ogółem wydatki na zadania dotyczące inwestycji budowlanych w 2020 r. wyniosły 68.171,5 tys. zł, tj. 92% planu po zmianach, w tym 16.463,7 tys. zł stanowiły środki z funduszu rezerwowego AMW.

(dowód: akta kontroli str. 560-574)

c) Realizacja inwestycji wojskowych.

Agencja w ramach realizacji inwestycji wojskowych w 2020 r. prowadziła dwa zadania inwestycyjne budowlane na rzecz SZ RP, tj., Budowę hali sportowej wraz z niezbędną infrastrukturą w m. Wesola w zakresie wykonania dokumentacji przygotowawczej i projektowej (451,7 tys. zł, tj. 98% planu po zmianach) i Budowę Centrum Sportowego w m. Powidz wraz z koncepcją architektoniczno-urbanistyczną dla 33. Bazy Lotnictwa Transportowego w Powidzu i dokumentacją przedprojektową (602,3 tys. zł, tj. 82% planu po zmianach). Zadania te zostały sfinansowane środkami dotacji celowej w wysokości 1.054,1 tys. zł, tj. 88,1% (1.196 tys. zł) planu po zmianach. Przyczyną niewykorzystania środków w kwocie 142 tys. zł była niepełna realizacja zleconych pozycji zadań, tj.: projektu instalacji odnawialnych źródeł energii, inwentaryzacji zieleni, mapy do celów projektowych „zastrzeżonej”, projektu prac geologicznych oraz usługi oceny technicznej projektów instalacji elektrycznych i elektrotechnicznych.

(dowód: akta kontroli str. 575-585)

d) Zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych żołnierzy zawodowych.

Zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych dla żołnierzy zawodowych Agencja realizowała w 2020 r. przez: przydział kwater lub lokali mieszkalnych, zakwaterowanie internatowe (w internatach lub kwaterach internatowych) oraz wypłatę świadczenia mieszkaniowego. W 2020 r. Agencja zabezpieczyła potrzeby mieszkaniowe dla 89.876 żołnierzy zawodowych, z tego 11.599 zamieszkiwało w kwaterach/lokalach mieszkalnych, 8.258 w internatach/kwaterach internatowych, a 70.019 żołnierzom wypłacała świadczenie mieszkaniowe. Agencja prowadziła również obsługę realizacji świadczeń finansowych i świadczeń mieszkaniowych wypłacając na ten cel środki w kwocie 965.229 tys. zł.

W 2020 r. Agencja łącznie przydzieliła 1.712 kwater i lokali mieszkalnych³⁷, w tym 1.466 kwater żołnierzom zawodowym i 246 lokali wynajęła innym osobom uprawnionym.

W dyspozycji AMW było ogółem 25.869 kwater/lokali mieszkalnych³⁸, z tego:

- 9.150 kwater/lokali (35,3%) w budynkach, których właścicielem jest Skarb Państwa,
 - 13.639 kwater/lokali (52,7%) w budynkach wspólnot mieszkaniowych,
 - 3.080 kwater/lokali (11,9%) wynajmowanych na podstawie umów zawartych przez AMW z TBS KWATERA sp. z o.o. oraz od osób trzecich i spółdzielni.
- Na zakwaterowanie internatowe żołnierzy wykorzystywano 3.165 lokale, tj. 12,2%, a pozostały zasób, tj. 22.704 lokale (87,8%) przeznaczono:
- dla żołnierzy zawodowych - 11.599 lokali (44,8%),
 - dla emerytów i rencistów wojskowych oraz innych osób uprawnionych do ich zajmowania - 7.988 lokali (30,9%),
 - 81 lokali było w trakcie zasiedlania (0,3%),

³⁶ Wymienione w załączniku Nr 1 do umowy Nr 3300016187/36/DI MON/2020/AMW o udzielenie dotacji celowej na realizację inwestycji w 2020 r. zawartej 23.01.2020 r.

³⁷ Ogółem 65 lokali z nowego budownictwa i 1.401 przekazanych do ponownego zasiedlenia.

³⁸ W tym 12.591 (48,6%) kwater, które zgodnie z art. 76 ust. 2 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego, nie mogą być zbywane.

- 266 lokali było trwale zbędnych (1%),
- 2.770 lokali było wolnych (10,7%), z tego 547 lokali zaproponowano żołnierzom, a 545 lokali było w trakcie zagospodarowania; 1.398 przeznaczonych zostało do remontu lub prac wykończeniowych; wobec 3 lokali toczyły się postępowania sądowe lub windykacyjne,
- 277 lokali przeznaczono 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 9.909 miejscami internatowymi, z tego 9.070 miejscami w zasobie własnym i 839 miejscami wynajmowanymi od AMW TBS KWATERA sp. z o.o. oraz od osób trzecich. Miejsca internatowe były wykorzystywane przez 8.258 żołnierzy i 175 innych osób uprawnionych (m.in. przez pracowników wojska i instytucji podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej). Pozostała liczba 1.476 miejsc niezasiedlonych stanowiła rezerwę na zakwaterowanie żołnierzy. Według stanu na 30.12.2020 r. ogółem w zasobach mieszkaniowych i internatowych Agencji zakwaterowano 19.857 żołnierzy zawodowych.

Ponadto Agencja zapewniła żołnierzom i innym osobom uprawnionym obsługę składanych wniosków i wypłatę świadczeń pieniężnych z dotacji budżetowej MON. Z otrzymanej dotacji 1.056.622,4 tys. zł Agencja wypłaciła osobom uprawnionym świadczenia pieniężne w postaci: 818.781 świadczeń mieszkaniowych na kwotę 554.830,4 tys. zł; 1.782 odpraw mieszkaniowych na kwotę 410.386,7 tys. zł. W 2020 r. wydano 1.780 decyzji o wypłacie odprawy mieszkaniowej na kwotę 410.204 tys. zł, w tym 87 decyzji z terminem realizacji w I kw. 2021 r., a 317 wniosków o wypłatę odprawy mieszkaniowej na kwotę 82.361 tys. zł oczekiwało na wydanie decyzji o jej wypłacie w 2021 r.

W 2020 r. Biuro Audytu MON przeprowadziło czynności doradcze w obszarze zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych osób uprawnionych do otrzymania świadczenia zgodnie z ustawą o zakwaterowaniu SZ RP. W audycie wskazano na problemy wynikające z realizacji prawa do zakwaterowania, które mają wpływ m.in. na trudności w określeniu rzeczywistych potrzeb finansowych w formie dotacji celowej przeznaczonej na realizację tego uprawnienia. Agencja zidentyfikowała problemy w tym obszarze i przedstawiła propozycje do MON dotyczące kierunku zmian regulacji prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 598-613)

- e) Gospodarowanie mieniem ruchomym koncesjonowanym i niekoncesjonowanym (zbędnym dla jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji).

Do działalności Agencji należy gospodarowanie mieniem ruchomym koncesjonowanym i niekoncesjonowanym zbędnym dla jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W 2020 r. Agencja zagospodarowała 37.815 pozycji asortymentowych mienia ruchomego koncesjonowanego przyjętych z MON w 2020 r. i w latach poprzednich oraz 3.624 pozycje asortymentowe z MSWiA. Agencja przejęła z MON 7.222 pozycje asortymentowe, tj. 86% planu, z tym że 1.184 pozycje asortymentowe (14% planu) nie zostały przejęte z powodów niezależnych od Agencji, natomiast z MSWiA Agencja przejęła 6.333 pozycje asortymentowe, tj. 99% planu; 80 pozycji (1% planu) nie przejęto z przyczyn niezależnych od Agencji.

Agencja zagospodarowała 32.118 pozycji asortymentowych mienia ruchomego niekoncesjonowanego przejętych z MON w 2020 r. i w latach poprzednich oraz 165

pozycji asortymentowych z MSWiA. I tak, Agencja w 2020 r. z MON przejęła 23.184 pozycje asortymentowe, tj. 99% planu; 91 pozycji asortymentowych (1% planu) nie zostało przejętych z powodów niezależnych od Agencji, natomiast z MSWiA Agencja przejęła 100 pozycji asortymentowych (100% planu). Ze sprzedaży mienia ruchomego uzyskano przychody w kwocie 32.669 tys. zł, tj. 98% planu po zmianach. Na tę kwotę składały się wpływy ze sprzedaży mienia ruchomego koncesjonowanego - 15.434 tys. zł i mienia ruchomego niekoncesjonowanego - 17.235 tys. zł.

Przeprowadzone zostały 32 postępowania na sprzedaż rzeczy ruchomych koncesjonowanych, w tym 22 na sprzedaż uzbrojenia i 10 przetargów na sprzedaż środków bojowych. Na sprzedaż rzeczy ruchomych niekoncesjonowanych przeprowadzono 71 przetargów.

Agencja w 2020 r. kontynuowała znakowanie broni (oznakowano 45% całkowitej liczby broni będącej na stanie Agencji) i dzięki temu możliwe było kontynuowanie jej sprzedaży. Równocześnie kontynuowano optymalizację czynności przejmowania, okazywania i wydawania mienia ruchomego koncesjonowanego przez pracowników Agencji, co wpłynęło na zmniejszenie ogólnych kosztów delegacji o 188,3 tys. zł, tj. o 38% w porównaniu do 2019 r. W 2020 r. odnotowano spadek przychodów o 33% (33.290 tys. zł) w porównaniu do 2019 r. (48.913 tys. zł) z tytułu zagospodarowania mienia ruchomego, na co wpływ miała przede wszystkim sytuacja pandemiczna oraz znacznie mniejsza ilość mienia przekazywanego z MON w 2020 r.

(dowód: akta kontroli str. 9-18, 614-620)

Według stanu na 31.12.2020 r. Agencja w ramach realizowanych zadań wykonywała prawa z udziałów wobec 5 spółek prawa handlowego³⁹, w tym sprawowała nadzór właścicielski nad działalnością tych spółek⁴⁰. W 2020 r. dywidendy wyniosły 368 tys. zł, co stanowiło 17,3% planu i były o 85,3% niższe niż w 2019 r. (2.500 tys. zł). Przychody pochodziły od Spółki AMW SINEVIA.

(dowód: akta kontroli str. 209-211)

Do sprawowania nadzoru nad działalnością Agencji w 2020 r. Prezes Agencji wykorzystywała głównie instrumenty kontroli zarządczej zarówno w aspekcie finansowym, jak i skuteczności realizowanych zadań; 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 51 zadań kontrolnych przez komórki organizacyjne Biura Prezesa AMW oraz 3 zadania zapewniające i 11 czynności doradczych przez Departament Audytu Wewnętrznego (DAW). Zadania zapewniające dotyczyły: wypełniania obowiązków pracodawcy w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, gospodarowania mieniem ruchomym – odpady oraz realizacji prawa żołnierza zawodowego do zakwaterowania - internaty. Rekomendacje z audytów były na bieżąco wdrażane. Poza ww. kontrolami, w Agencji zostało przeprowadzonych 6 kontroli przez zewnętrzne organy kontroli.

Ponadto stały nadzór nad działalnością Agencji sprawowała w 2020 r. Rada Nadzorcza AMW, która podczas 11 posiedzeń podjęła 9 uchwał dotyczących m.in. opiniowania projektu rocznego planu finansowego Agencji na 2020 r. oraz jego zmiany, opiniowania rocznego sprawozdania finansowego AMW za 2019 r. i rocznego sprawozdania z działalności Agencji za 2019 r., udzielenia Prezesowi

³⁹ AMW Towarzystwo Budownictwa Społecznego „KWATERA” Sp. z o.o., AMW REWITA Sp. z o.o., AMW SINEVIA Sp. z o.o., AMW INWEST Sp. z o.o., „Mazowiecki Port Lotniczy Warszawa-Modlin Sp. z o.o.”

⁴⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie wykazu spółek służących do realizacji zadań Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. poz. 583, ze zm.).

AMW absolutorium z wykonywania obowiązków w okresie objętym rocznym sprawozdaniem finansowym, wykonywania innych czynności nadzorczych w podstawowych obszarach działalności Agencji. Rada Nadzorcza AMW, w związku z przedstawioną informacją o planach sprzedaży nieruchomości przez spółkę AMW REWITA, wyraziła pogląd o konieczności uzyskiwania opinii Ministra Obrony Narodowej co do przydatności na potrzeby SZ RP nieruchomości planowanych do zbycia przez spółki Agencji. W aktach założycielskich spółek, zgodnie z intencją Rady Nadzorczej i zaleceniem Ministra Obrony Narodowej, wprowadzono stosowne zmiany regulujące sprzedaż nieruchomości z zasobu spółek.

W ramach bieżącego nadzoru sprawowanego przez Ministra Obrony Narodowej nad działalnością Agencji, Prezes AMW w 2020 r. przedkładała dokumenty (40) m.in. dotyczące realizowanych zadań własnych i zleconych, informacji o spółkach, w których Agencja wykonuje prawa z udziałów, sprawozdania finansowe, jak i budżetowe oraz w zakresie działalności Agencji, funkcjonowania kontroli zarządczej. Zdawane były również tygodniowe i miesięczne meldunki. Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji została przekazana informacja o stanie zagospodarowania nieruchomości, na których utrzymanie Agencja otrzymała dotację celową w 2020 r.

(dowód: akta kontroli str. 20-73, 641-683)

Ponadto Minister Obrony Narodowej w dniu 22.06.2020 r. rekomendował Przewodniczącemu Rady Nadzorczej AMW, w ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością Agencji, ukierunkowanie jej działań na 6 procesów⁴¹ oraz zobowiązał do przedstawiania półrocznych informacji o sposobie realizacji zalecenia. Sprawozdanie z realizacji rekomendacji za I półrocze 2020 r. zostało sporządzone przez Radę Nadzorczą.

(dowód: akta kontroli str. 80-95)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Przychody i koszty Agencji zostały wykonane zgodnie z założeniami ustawy budżetowej na rok 2020 i późniejszymi zmianami planu, a zadania Agencji były realizowane prawidłowo. Nie naruszono procedur przy przygotowaniu, przeprowadzeniu i udzieleniu zamówień publicznych.

OBSZAR

2. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez Agencję Mienia Wojskowego następujących sprawozdań:

- z wykonania planu dochodów i wydatków agencji wykonawczej (Rb-35) za IV kwartał 2020 r.,

⁴¹Dotyczyły one: budowy zdolności strukturalno-organizacyjnej AMW do pełnienia funkcji inwestora realizującego zadania inwestycyjne na rzecz SZ RP, w tym o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa; prowadzenia zadań inwestycyjnych w zakresie projektów infrastrukturalnych związanych z formowaniem 18. Dywizji Zmechanizowanej i zwiększoną obecnością Sił Zbrojnych USA na terenie Polski; ewaluacji wieloletnich strategicznych planów działalności spółek służących do realizacji zadań AMW, w zakresie poprawy ich efektywności ekonomicznej; maksymalizacji potencjału wykonawczego spółek służących do realizacji zadań Agencji, a realizujących zadania w zakresie projektowania i wykonywania inwestycji budowlanych; programowania długofalowej strategii w obszarze gospodarowania posiadanym zasobem nieruchomości oraz mienia ruchomego niezbędnego dla SZ RP z uwzględnieniem odpadów; doskonalenie metodologii reagowania Agencji na potrzeby generowane przez SZ RP w obszarze zakwaterowania żołnierzy w korelacji z planowaniem rzeczowo-finansowym.

- z wykonania określonego w ustawie budżetowej na 2020 r. planu finansowego agencji wykonawczej (Rb-40) za IV kwartał 2020 r.,
- z wykonania wydatków w układzie zadaniowym za 2020 r. (Rb-BZ2),
- o stanie należności i wybranych aktywów finansowych za IV kwartał 2020 r. (Rb-N),
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za IV kwartał 2020 r. (Rb-Z).

Dane wykazane w rocznych sprawozdaniach budżetowych i w sprawozdaniach w zakresie operacji finansowych były zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowane mechanizmy kontroli zarządczej zapewniły w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań. Skontrolowane sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 439-474,621-635)

Dyrektor Departamentu Finansowego poinformował, że w pozycji III.1.7.2 „Wydatki, podatek od towarów i usług (VAT)” występuje przekroczenie planu o 14,3% z tytułu uregulowania zobowiązania podatkowego. Wykonanie planu finansowego w pozycji wydatków § 4530 „Podatek od towarów i usług VAT” w wysokości 114,3% związane było z wyższą sprzedażą nieruchomości ze stawką VAT 23% w październiku 2020 r. Nadwyżka podatku należnego nad naliczonym z tytułu deklaracji JPK_VAT-7M za 10.2020 r., skutkowałą wpłatą do Urzędu Skarbowego w dniu 25.11.2020 r. na poziomie 6.512,2 tys. zł, przy planowanych średnich wpłatach miesięcznych na poziomie 1.750 tys. zł. Uregulowanie w listopadzie 2020 r. zobowiązania z tytułu VAT spowodowało przekroczenie planu na tej pozycji. Przeprowadzenie procedury zmiany planu finansowego Agencji w trybie art. 21 uofp, biorąc pod uwagę doświadczenia w tym zakresie, było niemożliwe.

(dowód: akta kontroli str. 444, 456)

W Agencji jest 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”⁴². W wyniku badania przyjętych mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie sporządzania sprawozdań, stwierdzono, że zapewniły one w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

Roczne sprawozdanie finansowe Agencji Mienia Wojskowego za 2019 r. było badane przez biegłego rewidenta. W opinii biegłego rewidenta przedstawia ono rzetelny i jasny obraz sytuacji majątkowej i finansowej na dzień 31.12.2019 r. oraz wyniku finansowego i przepływów pieniężnych; sporządzone zostało na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych oraz jest zgodne, co do formy i treści z przepisami prawa. Minister Obrony Narodowej zatwierdził roczne sprawozdanie finansowe Agencji oraz sprawozdanie z działalności Agencji za 2020 r.

(dowód: akta kontroli str. 636-683)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁴² Decyzja Nr 16/2016 Prezesa AMW z dnia 28 stycznia 2016 r. (niepublikowana).

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę roczne sprawozdania budżetowe za 2020 r. i w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2020 r. Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej prowadzonej w Agencji. Sprawozdania prezentują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także stanu należności i zobowiązań na koniec 2020 r.

VI. Wnioski

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy o NIK, przysługuje Pani Prezes prawo zgłoszenia na piśmie⁴³ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Obrony Narodowej Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

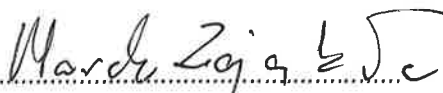
Warszawa, dnia 23 kwietnia 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Obrony Narodowej

Kontroler
Beata Bogucka
Doradca ekonomiczny

Dyrektor
Marek Zająk


Podpis


Podpis

⁴³ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.