



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.012.01.2018
P/18/109

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/109 – <i>Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa przez Agencję Mienia Wojskowego</i> ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Marta Pankowska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LKR/124/2018 z 11 czerwca 2018 r. 2. Piotr Smyrak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/143/2018 z 5 lipca 2018 r. oraz upoważnienie do kontroli nr LKR/201/2018 z 8 października 2018 r. 3. Dariusz Jankowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/152/2018 z 20 lipca 2018 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-6, 1455)</p>
Jednostka kontrolowana	Oddział Regionalny Agencji Mienia Wojskowego w Krakowie, ul. Montelupich 3, 31-155 Kraków (dalej <i>Oddział</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Wierzbą, Dyrektor Oddziału ²

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości³, działalność Oddziału w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Oddział prawidłowo zarządzał nieruchomościami Skarbu Państwa poprzez ich przejmowanie, ewidencjonowanie i zagospodarowanie w różnych formach, m.in. w drodze kupna i sprzedaży, oddawania w najem, dzierżawę i trwałe zarząd. W okresie objętym kontrolą realizowane były obowiązki związane z kontrolą stanu technicznego obiektów budowlanych pozostających w zasobie Oddziału, a wydatki na inwestycje i remonty ponoszone były w sposób celowy i oszczędny, z zastosowaniem obowiązujących procedur wynikających z przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴ oraz uregulowań wewnętrznych Agencji Mienia Wojskowego (dalej *Agencja* lub *AMW*).

Ustalanie należności z tytułu gospodarowania mieniem nieruchomym odbywało się w sposób właściwy, a ich dochodzenie umożliwiały systematyczna i skuteczna działalność windykacyjna, zgodna z *Zasadami postępowania w procesie windykacji* wprowadzonymi decyzją Prezesa Agencji.

Nieprawidłowości stwierdzono w zakresie realizacji obowiązków publicznoprawnych, związanych z deklarowanym i uiszczanym podatkiem od nieruchomości. Stosowana przez Oddział praktyka rozróżniania nieruchomości pozostających w zasobie na nieruchomości związane z działalnością gospodarczą (opodatkowane wg najwyższych stawek, przewidzianych dla działalności gospodarczej) oraz nieruchomości niezwiązane z taką działalnością (opodatkowane wg stawek niższych) prowadziła do zaniżania deklarowanego i odprowadzanego podatku od nieruchomości. W kontrolowanym okresie szacunkowe zaniżenie podatku od nieruchomości wyniosło 5,2 mln zł.

¹ Kontrolą objęto lata 2016-2018 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) oraz okres wcześniejszy, dotyczący zdarzeń i danych niezbędnych do dokonania ocen.

² Od 14 grudnia 2015 r. – p.o. Dyrektor Oddziału, od 17 marca 2016 r. – Dyrektor Oddziału.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zarządzanie nieruchomościami Skarbu Państwa

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z załącznikiem do statutu AMW⁵ właściwość miejscowa Oddziału to województwa: małopolskie, śląskie i świętokrzyskie oraz część województwa łódzkiego (miasto na prawach powiatu Piotrków Trybunalski i powiaty: bełchatowski, opoczyński, pajęczański, piotrkowski, radomszczański, tomaszowski, wieluński i wieruszowski).

1. Plany przekazywania mienia

Oddział przejmował nieruchomości na podstawie planów przekazywania do Agencji nieruchomości zbędnych w resortach obrony narodowej i spraw wewnętrznych oraz nieruchomości czasowo niewykorzystywanych przez resort obrony narodowej.

Oddział otrzymywał z Biura Prezesa Agencji wyłącznie te plany/jego korekty, w których ujęto nieruchomości z terenu jego właściwości miejscowej. I tak:

1) Rok 2016

- a) plan przekazywania nieruchomości zbędnych dla resortu obrony narodowej – plan pierwotny nie przewidywał przekazania Oddziałowi nieruchomości. W wyniku trzeciej i czwartej korekty planu (odpowiednio z 31 marca i 4 lipca 2016 r.) wprowadzono do niego dwie nieruchomości z terenu działania Oddziału – w Bielsku-Białej (przejęta 12 grudnia 2016 r.) oraz w Tarnowie (przejęta 23 sierpnia 2016 r.).
- b) plan przekazywania nieruchomości zbędnych dla resortu spraw wewnętrznych – w planie nie umieszczono nieruchomości położonych na terenie działania Oddziału.
- c) plan przekazywania nieruchomości czasowo niewykorzystywanych przez resort obrony narodowej – w planie z 13 maja 2015 r. ujęto cztery nieruchomości z terenu działania Oddziału – jedną w Gliwicach i trzy w Bielsku-Białej. W wyniku trzech korekt planu (odpowiednio z: 23 grudnia 2015 r., 2 lutego i 3 marca 2016 r.) wprowadzono do planu osiem nieruchomości – siedem w Balicach i jedną w Bielsku-Białej oraz wyłączono z niego dwie nieruchomości – w Bielsku-Białej. Łącznie w planie ujęto dziesięć nieruchomości z terenu działania Oddziału – wszystkie zostały przejęte przez Oddział.

(dowód: akta kontroli str. 13-38)

2) Rok 2017

- a) plan przekazywania nieruchomości zbędnych dla resortu obrony narodowej – plan z 5 maja 2016 r. przewidywał przekazanie Oddziałowi jednej nieruchomości – w Bielsku-Białej (przejęta 6 czerwca 2017 r.). Do planu nie wprowadzono korekt dotyczących Oddziału.
- b) plan przekazywania nieruchomości zbędnych dla resortu spraw wewnętrznych – plan pierwotny nie przewidywał przekazania Oddziałowi nieruchomości. W wyniku drugiej korekty planu (z 24 sierpnia 2017 r.) wprowadzono do niego dwie nieruchomości – w Sandomierzu i Włostowie (obie przejęte 29 września 2017 r.).
- c) plan przekazywania nieruchomości czasowo niewykorzystywanych przez resort obrony narodowej – w planie z 6 czerwca 2016 r. ujęto 11 nieruchomości z terenu działania Oddziału – pięć w Rząsce, trzy w Krakowie i po jednej w Bielsku-Białej, Kościelisku i Sandomierzu. W wyniku czterech korekt planu (odpowiednio z: 14 grudnia 2016 r., 21 kwietnia, 29 czerwca i 14 listopada 2017 r.) wprowadzono do planu dziewięć nieruchomości – po cztery w Bielsku-Białej i Krakowie i jedną w Kielcach oraz wyłączono z niego jedną nieruchomość – w Bielsku-Białej. Łącznie w planie ujęto 19 nieruchomości z terenu działania Oddziału – wszystkie zostały przejęte przez Oddział.

(dowód: akta kontroli str. 39-68)

⁵ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 grudnia 2016 r. w sprawie nadania statutu Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. z 2017 r. poz. 18).

3) Rok 2018

- a) plan przekazywania nieruchomości zbędnych dla resortu obrony narodowej – w planie nie umieszczono nieruchomości położonych na terenie działania Oddziału.
- b) plan przekazywania nieruchomości zbędnych dla resortu spraw wewnętrznych – w planie nie umieszczono nieruchomości położonych na terenie działania Oddziału.
- c) plan przekazywania nieruchomości czasowo niewykorzystywanych przez resort obrony narodowej – w planie z 14 czerwca 2017 r. ujęto 3 nieruchomości z terenu działania Oddziału – dwie w Balicach i jedną w Krakowie. Wszystkie zostały przejęte przez Oddział.

Wszystkie plany i ich korekty (w formie papierowej) przekazywało do Oddziału Biuro Prezesa Agencji.

(dowód: akta kontroli str. 69-76)

2. Przekazywanie mienia – protokoły zdawczo-odbiorcze

Przekazywanie mienia do Oddziału następowało na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych – z dniem podpisania protokołu. W okresie 2016 – I półrocze 2018 r. Oddział przejął na podstawie takich protokołów:

- 1) pięć nieruchomości trwale zbędnych, z tego trzy z resortu obrony narodowej oraz dwie z resortu spraw wewnętrznych;
- 2) 31 nieruchomości czasowo niewykorzystywanych przez resort obrony narodowej (głównie w związku z wynajmem powierzchni na ustawienie automatów vendingowych).

Analiza czterech protokołów przekazania nieruchomości trwale zbędnych⁶ wykazała, że zawierały one elementy wymienione w § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 września 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przekazywania mienia Skarbu Państwa do zagospodarowania albo w użyczenie Agencji Mienia. W protokołach zamieszczono także informacje o kosztach utrzymania nieruchomości oraz stosowanych stawkach podatku od nieruchomości, wymagane (m.in.) na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy o AMW⁷.

(dowód: akta kontroli str. 77-109, 168-170)

3. Kontrole okresowe obiektów budowlanych – roczne i pięcioletnie

Kontrola 10 nieruchomości budynkowych⁸ wykazała, że były one poddawane kontrolom rocznym i pięcioletnim, o których mowa w art. 62 ustawy Prawo budowlane⁹.

(dowód: akta kontroli str. 321-326)

4. Wykonanie ogrodzenia przekazywanych, trwale zbędnych części kompleksów wojskowych

W odniesieniu do nieruchomości przejętych przez Oddział w okresie objętym kontrolą nie wystąpił obowiązek wykonania ogrodzenia, o jakim mowa w § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przekazywania mienia¹⁰. Dwie z przejętych nieruchomości stanowiły wprawdzie trwale zbędne części kompleksów wojskowych, jednakże w jednym przypadku granica przekazywanej działki biegła po zewnętrznej części ogrodzenia terenu zamkniętego, a w drugim – sam teren kompleksu wojskowego nie był ogrodzony. Odpowiednie wzmianki na ten temat zostały zamieszczone w protokołach zdawczo-odbiorczych¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 77-109)

⁶ Jeden z protokołów dot. mienia trwale zbędnego – nr 1/RZI/2016/AMW z 23 sierpnia 2016 r. – został sporządzony przed dniem wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 września 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przekazywania mienia Skarbu Państwa do zagospodarowania albo w użyczenie Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1599), tj. z dniem 1 października 2016 r.

⁷ Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. z 2015 r. poz. 1456 ze zm.).

⁸ Symbole ewidencyjne: 1048 (Kraków), 1248 (Lubliniec), 1530 (Gliwice), 1912 (Limanowa), 1914 (Brzesko), 1990 (Lipnica Wielka), 2059 (Żywiec), 2112 (Miłkowa), 2119 (Nowy Sącz) i 2120 (Wysowa Zdrój).

⁹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.).

¹⁰ W przypadku przekazywania trwale zbędnych części kompleksów wojskowych obowiązek wykonania ogrodzenia ciąży na Agencji, która powinna wykonać je na własny koszt (pod warunkiem zgłoszenia tego przedsięwzięcia przed zakończeniem opracowywania planu finansowego Agencji w roku zgłoszenia nieruchomości do przekazania) lub zobowiązać do tego przyszłego nabywcę przekazywanej nieruchomości.

¹¹ Nr 2/RZI/2016/AMW z 12 grudnia 2016 r. oraz nr 1/RZI/2017/AMW z 6 czerwca 2017 r.

5. Spełnianie przez przekazywane Oddziałowi nieruchomości wymagań określonych w § 5 rozporządzenia w sprawie przekazywania mienia. Określanie wartości przekazywanych nieruchomości

Przekazane Oddziałowi 2018 r. nieruchomości¹² spełniały warunki określone w § 5 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przekazywania mienia¹³. Wartość przekazywanych nieruchomości – stosownie do § 8 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia – przyjęto jako równą wartości ujętej w ewidencji ilościowo-wartościowej prowadzonej przez właściwe organy wojskowe (Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Krakowie) oraz organy spraw wewnętrznych (Komenda Wojewódzka Policji w Kielcach).

(dowód: akta kontroli str. 77-109)

6. Przejmowanie mienia na podstawie umów użyczenia

W okresie objętym kontrolą Oddział przejął na podstawie art. 50 ust. 1 ustawy o AMW mienie nieruchome w wyniku 19 umów użyczenia nieruchomości zawartych z Rejonowym Zarządem Infrastruktury w Krakowie – 10 w 2016 r. oraz 9 w 2017 r. Wszystkie umowy z 2016 r. zostały zawarte na okres od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2020 lub 2021 roku, a umowy z 2017 r. – począwszy od różnych dat w 2017 r. do 31 grudnia 2020 lub 2021 roku. Przedmiotem wszystkich umów było oddanie Oddziałowi do używania części nieruchomości (kompleksów wojskowych), z prawem do korzystania z nieruchomości zgodnie z art. 55 ustawy o AMW. W wyniku zawartych umów Oddział przejął części budynków o powierzchni od 2 m² do 148 m², a w przypadku 6 umów – dodatkowo część terenu o pow. od 0,002 ha do 0,0589 ha. W 12 z 19 umów przejęte przez Oddział powierzchnie budynków były mniejsze od 10 m².

Wszystkie umowy zawierały elementy określone w § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przekazywania mienia – z wyjątkiem wykazu załączników do umowy. Załączniki te, tj. protokół zdawczo-odbiorczy nieruchomości, zawierający szczegółowe określenie przedmiotu użyczenia, oraz kalkulacja kosztów, które Oddział był zobowiązany zrefundować RZI w Krakowie (m.in. z tytułu podatków) – zostały wymienione w tekście umów.

(dowód: akta kontroli str. 110-167)

7. Zakupy nieruchomości

W okresie objętym kontrolą Oddział zakupił¹⁴ następujące nieruchomości:

- 13 mieszkań w Tarnowskich Górach za 4 009,3 tys. zł – akt notarialny Rep. A nr 4019/2016 z 25 maja 2016 r.;
- 54 mieszkania w Krakowie za 24 687,2 tys. zł na podstawie 6 aktów notarialnych¹⁵;
- działkę w Lublińcu o pow. 0,0435 ha zabudowaną częścią budynku internatu¹⁶ za 220,2 tys. zł – akt notarialny Rep. A nr 24493/2017 z 29 grudnia 2017 r.

Na wszystkie powyższe zakupy Oddział – stosownie do § 6 pkt 13 Statutu Agencji – uzyskał zgody Prezesa Agencji (w formie zarządzeń).

(dowód: akta kontroli str. 526-766)

8. Nieodpłatne zbywanie jednostkom samorządu terytorialnego nieruchomości gruntowych, budynków, lokali, budowli i urządzeń infrastruktury

W okresie 2016-2018 (I półrocze) Oddział nie dokonywał nieodpłatnego zbycia nieruchomości gruntowych, budynków i lokali oraz budowli i urządzeń infrastruktury na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, ale dokonywał takiego zbycia z udzieleniem bonifikaty.

¹² W okresie: październik 2016 – czerwiec 2018.

¹³ 1) uregulowany stan prawny, 2) dostęp do drogi publicznej, 3) szczegółowy opis, 4) informacja o zrealizowaniu przez stronę przekazującą zadania określonego w art. 28 pkt 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, 5) brak obciążeń umowami cywilnoprawnymi, 6) dokumentacja prawna, techniczna i użytkowa.

¹⁴ Według dat i kwot z aktów notarialnych.

¹⁵ Rep. A nr: 9067/2017 z 5 grudnia 2017 r. (11 mieszkań), 9482/2017 z 11 grudnia 2017 r. (14 mieszkań), 7123/2017 z 15 grudnia 2017 r. (3 mieszkania), 7253/2017 z 21 grudnia 2017 r. (3 mieszkania), 24747/2017 z 22 grudnia 2017 r. z 22 grudnia 2017 r. (18 mieszkań), 24754/2017 z 22 grudnia 2017 r. (5 mieszkań). W przypadku dwóch aktów z 22 grudnia 2017 r. przedmiotem umowy była również darowizna na rzecz Agencji udziałów w użytkowaniu wieczystym nieruchomości w łącznej wysokości 15 272 zł.

¹⁶ Zakup miał na celu uregulowanie kwestii własnościowych całego budynku internatu położonego na działkach 504/18 (własność AMW) oraz 501/18 (własność Gminy Lubliniec).

Spośród wybranych do analizy umów sprzedaży nieruchomości w trzech przypadkach udzielono bonifikaty od ceny sprzedaży dla gmin:

- Gliwice – w wysokości 63,5% w związku ze sprzedażą nieruchomości położonej w pasie drogowym publicznej drogi gminnej; cel publiczny – utrzymanie dróg gminnych (2016);
- Kraków – w wysokości 50,0% w związku ze sprzedażą nieruchomości zabudowanej w celu utworzenia i prowadzenia centrum wystawienniczego i edukacyjnego Muzeum Fotografii w Krakowie (2016);
- Kielce – w wysokości 90,0% w związku ze sprzedażą nieruchomości położonej w pasie drogowym publicznych dróg gminnych; cel publiczny – utrzymanie dróg gminnych (2017).

We wszystkich przypadkach Oddział uzyskał zgodę Prezesa Agencji na sprzedaż nieruchomości wraz z udzieleniem bonifikaty we wskazanej wysokości.

W umowach (aktach notarialnych) sprzedaży ww. nieruchomości zabezpieczony został zwrot udzielonej bonifikaty wraz z odsetkami z tytułu ewentualnego opóźnienia w zapłacie – w przypadku zbycia nieruchomości lub wykorzystania jej przez gminę na cele inne niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty w okresie 10 lat od dnia nabycia – poprzez ustanowienie na nabytej nieruchomości hipoteki umownej i/lub złożenie oświadczenia o poddaniu gminy rygorowi egzekucji wprost z aktu sprzedaży.

(dowód: akta kontroli str. 767, 1460-1463)

9. Ewidencja mienia

Stosownie do § 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji mienia AMW¹⁷ Oddział prowadził ewidencję mienia. Podstawą ujęcia nieruchomości w ewidencji były m.in. protokoły zdawczo-odbiorcze, o których mowa w art. 47 ustawy o AMW. Ewidencja prowadzona była z wykorzystaniem Zintegrowanego Systemu Informatycznego¹⁸ – moduł Czysze-Media wersja 5.14.77 (wg stanu na 15 czerwca 2018 r.).

Porównanie zapisów w dokumentach z przekazania Oddziałowi nieruchomości trwale zbędnych w resortach: obrony narodowej i spraw wewnętrznych w okresie objętym kontrolą (5 nieruchomości), a także w dokumentach związanych ze sprzedażą¹⁹ wybranych 10 nieruchomości w tym okresie – wskazuje na kompletność i aktualność ewidencji.

Przepis art. 52 ust. 3 ustawy o AMW stanowi, że dane zawarte w ewidencji chroni się przed przypadkowym lub celowym uszkodzeniem lub zniszczeniem, kradzieżą oraz zmianą lub dostępem przez osoby nieuprawnione. Oddział realizował ten obowiązek poprzez:

- ograniczenie dostępu do ewidencji z możliwością wprowadzania i modyfikowania danych – tylko dla uprawnionych użytkowników w sieci wewnętrznej (konieczność podania loginu i hasła);
- codzienną archiwizację Zintegrowanego Systemu Informatycznego, umożliwiającą odtworzenie danych w przypadku ich celowego lub przypadkowego uszkodzenia/zniszczenia;
- prowadzenie nadzoru, kontroli i zarządzania uprawnieniami przez Departament Informatyki w Biurze Prezesa AMW.

(dowód: akta kontroli str. 78-107, 768, 13571361, 1460-1463)

10. Wykazy nieruchomości przeznaczonych do: sprzedaży, oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowania, najmu i dzierżawy

W latach 2016-2018 (I półrocze) Oddział sporządził 250 wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, oddania w użytkowanie, najem lub dzierżawę²⁰, z tego:

- 85 wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży/zamiany (w tym 12 w drodze bezprzetargowej);

¹⁷ Rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji mienia Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. poz. 1118).

¹⁸ Decyzja nr 6/2015 Prezesa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej z dnia 2 lutego 2015 r. w sprawie wprowadzenia „Zasad ewidencjonowania i obsługi zasobu Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w Zintegrowanym Systemie Informatycznym”.

¹⁹ Nieruchomości sprzedane pozostawały w ewidencji mienia i były oznaczane symbolem SPR – stosownie do „Zasad ewidencjonowania i obsługi zasobu wojskowej agencji mieszkaniowej w zintegrowanym systemie informatycznym”, stanowiących załącznik do decyzji Prezesa WAM nr 6/2015.

²⁰ Liczby bez danych dot. nieruchomości oddanych Oddziałowi w czasowe użyczenie.

- 163 wykazy dot. najmu/dzierżawy (w tym 55 bezprzetargowo);
- 2 wykazy dot. oddania w użytkowanie.

Wykazy zostały podane do publicznej wiadomości poprzez ich wywieszenie na tablicy ogłoszeń, a także zamieszczenie na stronie internetowej Agencji. Analiza wykazów dotyczących sprzedaży nieruchomości wskazuje, że zawierały one wszystkie informacje określone w art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²¹. Porównanie informacji zamieszczonych w wykazach, a dotyczących sprzedaży wybranych 10 nieruchomości²², z danymi źródłowymi (protokoły zdawczo-odbiorcze, ewidencja mienia, księgi wieczyste) wykazało ich zgodność.

(dowód: akta kontroli str. 769-829)

Stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a także zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu.

Wykazy nieruchomości sporządzane przez Oddział wywieszane były na tablicach ogłoszeń umiejscowionych na I piętrze w siedzibie Oddziału – w strefie ograniczonego dostępu dla osób postronnych. Z kolei wykazy w wersji elektronicznej zamieszczano na stronie internetowej Agencji, ale ich odnalezienie wymaga przeszukania wszystkich ofert z „Listy dostępnych ofert”.

W wyniku oględzin przeprowadzonych 7 września 2018 r. stwierdzono, że na tablicy ogłoszeń, umieszczonej na I piętrze siedziby Oddziału – w strefie ograniczonego dostępu dla osób postronnych – wywieszonych było siedem wykazów nieruchomości (sześć przeznaczonych do sprzedaży oraz jedna do oddania w dzierżawę). Wszystkie wykazy były opublikowane w tym dniu na stronie internetowej Agencji.

(dowód: akta kontroli str. 830-832)

W odpowiedzi na pytanie, dlaczego wykazy nieruchomości przeznaczonych przez Oddział do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie wywiesza się na tablicy ogłoszeń i zamieszcza na stronie internetowej w sposób ograniczający dotarcie do „publicznej wiadomości”, Dyrektor Oddziału wyjaśnił m.in.:

- nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, że wykazy nieruchomości są wywieszane w Oddziale oraz zamieszczone na stronie internetowej w sposób ograniczający dotarcie do „publicznej wiadomości” – Oddział na każdym etapie dokonuje szeregu starań i czynności, aby zapewnić pełną transparentność postępowania oraz dotrzeć do jak największej liczby potencjalnych nabywców/najemców;
- brak jest uregulowań prawnych, precyzujących miejsce wywieszenia wykazu w siedzibie właściwego urzędu; zamieszczanie ogłoszeń na I piętrze Oddziału wynika z kilku argumentów, takich jak: duża liczba wykazów i ogłoszeń wywieszanych przez Oddział, warunki lokalowe Oddziału (brak przestrzeni, która mogłaby lepiej zaprezentować zapowiedzi nadchodzących przetargów), usytuowanie sali przetargowej oraz komórek merytorycznych odpowiedzialnych za kontakt z potencjalnymi klientami, konieczność zabezpieczenia strefy bezpieczeństwa oraz dostosowania do wytycznych dotyczących braku dostępu, zasad BHP i ppoż.;
- osoba zainteresowana zapoznaniem się z wykazami zgłasza taki fakt w Biurze Obsługi Klienta, a następnie jest prowadzona przez pracownika Działu Nieruchomości lub Marketingu do tablicy ogłoszeń; umożliwia to nawiązanie kontaktu bezpośredniego, przekazanie informacji na temat aktualnej oferty oraz pozyskanie danych do bazy klientów, do których regularnie wysyłane są wiadomości o nowych procedurach;

²¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 121 ze zm. W zakresie wymaganym dla sprzedaży nieruchomości.

²² W 2016 r.: Sobków (symbol nieruchomości – 2121), Zakopane, ul. Zamoyskiego (1920) – przetarg oraz Kraków ul. Rakowicka (1975), Gliwice ul. Ku Dołom (2116) – sprzedaż bezprzetargowa; w 2017 r.: Kraków, ul. Rakowicka (1999), Kościelec (2154) – przetarg oraz Kielce, ul. gen. Władysława Andersa i ul. gen. Stefana Grota-Roweckiego (1235), Kraków, ul. Stachiewicza (1564) – sprzedaż bezprzetargowa; w I półroczu 2018 r.: Niepołomice, ul. Płaszowska (jedną transakcją objęto działki z 7 różnymi symbolami w ewidencji mienia: 2020, 2021, 2022, 2034, 2036, 2037 i 2038), Niepołomice, ul. Płaszowska (2060); w I półroczu Oddział nie sprzedawał nieruchomości gruntowych w trybie bezprzetargowym.

- na stronie internetowej w zakładce „Nieruchomości” zainteresowany może sprawnie przeglądać aktualną ofertę oraz wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia/najmu (poprzez wybór województwa, miejscowości, oddziału regionalnego);
- do tej pory Oddział nie spotkał się z negatywnymi opiniami na temat dostępu do zamieszczonych informacji, a szata graficzna strony internetowej była niejednokrotnie chwalona za jej estetykę i przejrzystość;
- poszczególne oddziały AMW nie mają wpływu na układ i sposób prezentacji wykazów, gdyż budowa strony www i sposób jej prezentacji leży w gestii Biura Prezesa.
(dowód: akta kontroli str. 1362-1363, 1366-1367)

W wydanym przez Agencję „Katalogu nieruchomości” na rok 2017 zamieszczono 9 nieruchomości z obszaru działania Oddziału²³. Dane dotyczące tych nieruchomości były zgodne z danymi wykazanymi w wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży.
(dowód: akta kontroli str. 770-815, 833-834)

11. Formy sprzedaży nieruchomości. Zakres działań związanych ze sprzedażą nieruchomości i oddaniem w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych

W okresie objętym kontrolą Oddział sprzedawał nieruchomości w trybie przetargowym oraz bezprzetargowym i uzyskał z tego tytułu 68 405,3 tys. zł, z tego 15 518,8 tys. zł w 2016 r., 46 632,0 tys. zł w 2017 r. i 6 257,5 tys. zł w I półroczu 2018 r.

Sprzedano łącznie 77,4961 ha gruntów (zabudowanych i niezabudowanych) oraz 21 budynków uzyskując z tej sprzedaży łącznie 62 724,3 tys. zł (91,7% wpływów ze sprzedaży nieruchomości ogółem), z tego odpowiednio 12 203,8 tys. zł, 45 257,6 tys. zł oraz 5 262,9 tys. zł w kolejnych okresach objętych kontrolą. Na znaczący wzrost przychodów ze sprzedaży nieruchomości w 2017 r. wpłynęła transakcja sprzedaży nieruchomości w Krakowie przy ul. Rakowickiej za cenę 38 644,6 tys. zł²⁴. Pozostałe przychody związane były ze sprzedażą mieszkań (3 419,0 tys. zł), lokali użytkowych (2 035,2 tys. zł) oraz garaży i miejsc postojowych (226,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 171-192, 835-838, 1460-1463)

Kontrolą objęto 10 transakcji sprzedaży nieruchomości²⁵ i ustalono, że:

- każdorazowo sprzedaż nieruchomości poprzedzona była udzieleniem zgody przez Prezesa AMW w formie zarządzenia;
- wartość nieruchomości ustalano na podstawie operatów szacunkowych sporządzanych przez rzeczoznawców majątkowych;
- każdorazowo operaty były sprawdzane w Oddziale, a prawidłowość ich sporządzenia potwierdzano protokołami odbioru;
- zapłata za sporządzenie operatu następowała po ich odbiorze;
- w wyniku wrywkowej kontroli operatów nie stwierdzono błędów, m.in. w zakresie powierzchni szacowanych nieruchomości, a także błędów rachunkowych;
- sprzedaż w drodze przetargu przeprowadzono stosownie do wymagań określonych w dziale II rozdziale 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów²⁶;
- wybór bezprzetargowej formy sprzedaży był zgodny w warunkami określonymi w art. 37 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami – następowała na rzecz jednostek samorządu terytorialnego (pkt 2), a w jednym przypadku – na rzecz wspólnoty mieszkaniowej w celu poprawy warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej (pkt 6);
- bonifikaty udzielone jednostkom samorządu terytorialnego (pkt 1.8. wystąpienia) oraz w jednym przypadku – wspólnocie mieszkaniowej (90%) znajdowały uzasadnienie w art. 68 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami: w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego – art. 68 ust. 1 pkt 5, a w przypadku wspólnoty mieszkaniowej – art. 68 ust. 1 pkt 10;

²³ Kraków: „Fort VII Bronowice” przy ul. Rydla i nieruchomość przy ul. Mjr. Łupaszki, Częstochowa ul. Legionów, Kościelec Lotnisko „Rudniki”, Mierzęcice/Pyrowice Baza Paliw, Bobrek k/Libiąża, Jaszczurowa, Lipnica Wielka i Wysowa-Zdrój.

²⁴ Nieruchomość zabudowana o łącznej powierzchni 1,7591 ha oraz udział wynoszący 50/100 części w nieruchomości o powierzchni 0,2703 ha.

²⁵ Zob. przypis 22.

²⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. z 2014 r. poz. 1490).

- w Oddziale podejmowano działania w celu sprawdzenia, czy sprzedane z bonifikatą nieruchomości pozostają własnością nabywcy oraz czy są wykorzystywane na cele uzasadniające udzielenie bonifikaty; odbywało się to poprzez: coroczne pisemne wystąpienia do jednostek samorządu terytorialnego monitorujące aktualne przeznaczenie nieruchomości, bieżącą weryfikację zapisów w księgach wieczystych (dostępnych za pośrednictwem systemu elektronicznego), sprawdzanie sposobu zagospodarowania nieruchomości poprzez portale internetowe (Google Maps, mapa.szukacz.pl), a także wizje lokalne przy okazji wyjazdów służbowych pracowników Oddziału;
- w odniesieniu do analizowanych nieruchomości nie stwierdzono sytuacji uzasadniającej żądanie zwrotu udzielonej bonifikaty na podstawie art. 68 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- stosownie do art. 28 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami podstawę do zawarcia umowy stanowił protokół z przeprowadzonego przetargu, a w postępowaniach bezprzetargowych – protokół z rokowań;
- zgodnie z art. 27 ww. ustawy umowy sprzedaży zostały sporządzone w formie aktu notarialnego;
- cenę sprzedaży ustalono w oparciu o wynik postępowania przetargowego/rokowań, a jej zapłata każdorazowo następowała przed podpisaniem aktu notarialnego.

(dowód: akta kontroli str. 845-846, 847-852, 1460-1463)

W 2017 r. Oddział wystąpił do Sądu Okręgowego w Gliwicach przeciwko Gminie Ożarówice o zasądzenie kwoty 642 100 zł wraz z odsetkami tytułem zwrotu równowartości przedmiotu odwołanej darowizny z 2003 r. Przedmiotem darowizny była nieruchomość zabudowana budynkami, budowlami i urządzeniami oczyszczalni ścieków o powierzchni 4,1201 ha z przeznaczeniem na realizację zadań własnych gminy z zakresu oczyszczania ścieków komunalnych. Oświadczeniem z 19 maja 2016 r. Dyrektor Oddziału odwołał darowiznę działki o pow. 0,6558 ha²⁷ w związku z jej zbyciem w 2010 r. przez Gminę Ożarówice (w wyniku zamiany) i wykorzystaniem nieruchomości niezgodnie z celem umowy darowizny²⁸. Postępowanie mediacyjne, wszczęte na podstawie postanowienia Sądu Okręgowego w Gliwicach z 5 kwietnia 2018 r., nie doprowadziło do zawarcia ugody. Zawiadomieniem z 14 sierpnia 2018 r. Sąd poinformował o rozprawie w sprawie z powództwa Skarbu Państwa – Agencji Mienia Wojskowego przeciwko Gminie Ożarówice w dniu 16 października 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 853-878)

12. Zakres gospodarowania nieruchomościami oddanymi w trwały zarząd

W okresie objętym kontrolą na podstawie 6 decyzji Dyrektora Oddziału oddane zostały w trwały zarząd nieruchomości o łącznej powierzchni 38,1430 ha (30,8718 ha w 2016 r., 6,9521 ha w 2017 r. i 0,3191 ha w I półroczu 2018 r.), zabudowane 34 budynkami o łącznej powierzchni 27 519 m². Decyzje w sprawie ustanowienia trwałego zarządu zawierały elementy wymagane przepisem art. 45 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w tym m.in. nazwę i siedzibę jednostki organizacyjnej, na rzecz której był ustanawiany trwały zarząd, oznaczenie nieruchomości wg księgi wieczystej, cel, na jaki nieruchomość została oddana w trwały zarząd (každorazowo – obronność i bezpieczeństwo państwa), cenę nieruchomości i opłatę z tytułu trwałego zarządu, możliwość aktualizacji opłaty oraz czas, na który trwały zarząd został ustanowiony. Stosownie do art. 67 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ceny nieruchomości oddanych w trwały zarząd ustalono na podstawie ich wartości określonej w operatach szacunkowych, a opłaty z tytułu trwałego zarządu wg stawki procentowej określonej w art. 83 ust. 2 pkt 1 ustawy, tj. 0,1% ceny. Opłaty roczne z tytułu trwałego zarządu ustanowionego ww. sześcioma umowami zostały wniesione w wymaganym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 193-212, 879-888)

²⁷ Powstałej w wyniku podziału jednej z dwóch działek darowanych Gminie Ożarówice w 2003 r.

²⁸ O czym Oddział dowiedział się w wyniku anonimowego wystąpienia z 1 września 2015 r.

13. Zakres gospodarowania nieruchomościami oddanymi w najem, dzierżawę lub użyczenie

W latach 2016-2018 (I półrocze) Oddział zawarł:

- 128 umów najmu: gruntów o powierzchni 0,0796 ha²⁹ oraz budynków o powierzchni 6 011,29 m² (dot. 119 budynków)³⁰;
- 50 umów dzierżawy: gruntów o powierzchni 2,2319 ha³¹ oraz budynków o powierzchni 7 002,13 m² (dot. 37 budynków)³²;
- 6 umów użyczenia: gruntów o powierzchni 0,0641 ha (tylko w 2016 r.) oraz budynków o powierzchni 4 882,38 m² (dot. 6 budynków)³³.

Z tytułu umów najmu i dzierżawy:

- z 2016 r. – Oddział uzyskał za ten rok przychody w wysokości 44 331 zł;
- z 2017 r. – Oddział uzyskał za ten rok przychody w wysokości 54 551 zł;
- z I półrocze 2018 r. – Oddział uzyskał za to półrocze przychody w wysokości 16 948 zł.
(dowód: akta kontroli str. 213-228, 889)

Badanie 6 umów zawartych w kontrolowanym okresie – 3 umów najmu i 3 umów dzierżawy nieruchomości³⁴ – wykazało, że w przypadku 3 umów nieruchomość została wyceniona przed jej oddaniem w najem/dzierżawę. Wysokość czynszu ustalona została na podstawie: kalkulacji czynszu, poprzedzonej analizą rynku, z uwzględnieniem usytuowania nieruchomości i celu jej przeznaczenia (w przypadku nieruchomości, których wartość nie została oszacowana), a także w wyniku negocjacji z kontrahentem (2 umowy) i w wyniku sporządzenia operatu szacunkowego określającego rynkową wartość stawki czynszu (1 umowa).

Badaniem objęto również 3 umowy użyczenia nieruchomości³⁵ – dwie zawarte z Rejonowym Zarządem Infrastruktury w Krakowie i jedną z Domy Wczasowe WAM Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie³⁶. Przyczyną zawarcia umowy z RZI w Krakowie było zapotrzebowanie strony wojskowej na powierzchnie magazynowe, a ze spółką – jej działalność statutowa³⁷.

Oddanie nieruchomości w wyniku zawarcia ww. umów najmu, dzierżawy i użyczenia nastąpiło zgodnie z zasadami określonymi w wytycznych Prezesa AMW: nr 2/2016 oraz 3/2017 Prezesa AMW.

(dowód: akta kontroli str. 890-949, 1460-1463)

14. Inne formy gospodarowania nieruchomościami

W 2017 r. Oddział dokonał zamiany nieruchomości z Województwem Małopolskim oraz Gminą Miasta Krakowa. Nieruchomości pozostające w zasobie Oddziału, położone w Krakowie przy ul. Skrzatów, wymieniono na inne nieruchomości w Krakowie: przy ul. Czerwone Maki (wymiana z Województwem Małopolskim) oraz przy ul. Smoleńskiego i ul. Stefczyka (wymiana z Gminą Miasta Krakowa).

Wymieniono następujące nieruchomości:

- wymiana z Województwem Małopolskim – zabudowaną działkę przy ul. Skrzatów o powierzchni 2,2866 ha i wartości 17 911 166 zł zamieniono na niezabudowane działki przy ul. Czerwone Maki o łącznej powierzchni 2,4494 ha i wartości 15 772 643 zł;
- wymiana z Gminą Miasta Krakowa – zabudowane działki przy ul. Skrzatów o łącznej powierzchni 5,3239 ha i wartości 21 388 900 zł zamieniono na niezabudowane działki

²⁹ Odpowiednio: 0,0062 ha, 0,0674 ha i 0,0060 ha.

³⁰ Odpowiednio: 2 317,98 m², 2 607,05 m² i 1 086,26 m².

³¹ Odpowiednio: 1,7349 ha, 0,3118 ha i 0,1852 ha.

³² Odpowiednio: 3 946,11 m², 1 921,15 m² i 1 134,87 m².

³³ Odpowiednio: 2 526,42 m², 943,73 m² i 1 412,23 m².

³⁴ Wybranych wg kryterium najwyższego czynszu. Umowy najmu: nr 11-L/OKN/2016 z 6 kwietnia 2016 r. (3 400,61 zł/m-c), nr 14-L/OK-DN/2017 z 16 lutego 2017 r. (4 750,00 zł/m-c) i nr 67-L/OKN/2017 z 31 października 2017 r. (7 500,00 zł/m-c). Umowy dzierżawy: nr 24-L/OKN/2016 z 29 czerwca 2016 r. (4 803,90 zł/m-c), nr 32-D/OK-DN/2017 z 31 marca 2017 r. (5 600,00 zł/m-c, obniżony o 25% do 4 200,00 zł/m-c – do czasu skompensowania nakładów poniesionych przez dzierżawcę na remont lokalu) i nr 57-D/OK-DN/2017 z 10 lipca 2017 r. (6 250,00 zł/m-c).

³⁵ Umowy nr 6-L/OKN/2016 z 1 marca 2016 r., nr 12-L/OKDN/2017 z 2 stycznia 2017 r. oraz nr 4-L/OK-DN/2018 z 14 lutego 2018 r.

³⁶ Obecnie AMW REWITA Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie – spółka utworzona w 2011 r. przez Wojskową Agencję Mieszkaniową.

³⁷ Zarządzanie ośrodkami wypoczynkowym. Przedmiotem umowy użyczenia była nieruchomość w Kościelisku.

przy ul. Smoleńskiego o łącznej powierzchni 1,8923 ha i wartości 5 054 835 zł³⁸ oraz na niezabudowane działki przy ul. Stefczyka o łącznej powierzchni 1,7170 ha i wartości 10 963 057 zł.

Ogółem w ramach powyższych umów zamiany³⁹ nieruchomości z zasobu Oddziału o łącznej powierzchni 7,6105 ha i wartości 39 300 066 zł zamieniono na nieruchomości o łącznej powierzchni 12,0587 ha i wartości 32 114 100 zł (razem z ustanowioną służebnością przechodu i przejazdu). Zamiana nieruchomości nastąpiła bez dokonywania dopłat z tytułu różnicy wartości zamienianych nieruchomości – na podstawie art. 14 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami – i odbyła się za zgodą Prezesa Agencji.

Celem zamiany była budowa Centrum Muzyki (Województwo Małopolskie) oraz utworzenie w sąsiedztwie Parku Grzegórzki (Gmina Miasta Krakowa).

Nieruchomości pozyskane w wyniku zamiany przez Oddział przeznaczone będą na realizację inwestycji mieszkaniowych – zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych żołnierzy i ich rodzin.

W trakcie niniejszej kontroli procedowany był drugi etap zamiany nieruchomości pomiędzy Oddziałem a Województwem Małopolskim, tj. zabudowanej działki przy ul. Skrzatów o powierzchni 0,6424 ha i wartości 5 031 983 zł na niezabudowaną działkę przy ul. Czerwone Maki o pow. 0,3159 ha i wartości 420 463 zł.

W okresie objętym kontrolą Oddział nie dokonywał darowizn nieruchomości na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, jak również nie ustanawiał wieczystego użytkownika nieruchomości gruntowych.

(dowód: akta kontroli str. 171-178, 767, 1062-1100)

15. Grunty i budynki niezagospodarowane. Koszty utrzymania niezagospodarowanych nieruchomości

Według stanu na koniec 2016 i 2017 r. oraz na koniec I półrocza 2018 r. w zasobie Oddziału pozostawały niezagospodarowane nieruchomości. Na koniec ww. okresów były to:

- grunty o łącznej powierzchni 150,5222 ha i wartości 14 274,1 tys. zł, 226 budynków o łącznej powierzchni 64 082,90 m² i wartości 74 028,2 tys. zł oraz budowle o wartości 9 760,1 tys. zł (2016);
- grunty o łącznej powierzchni 104,0672 ha i wartości 45 929,8 tys. zł, 220 budynków o łącznej powierzchni 55 539,31 m² i wartości 68 863,4 tys. zł oraz budowle o wartości 8 224,5 tys. zł (2017);
- grunty o łącznej powierzchni 62,1982 ha i wartości 39 327,2 tys. zł, 145 budynków o łącznej powierzchni 21 058,59 m² i wartości 18 077,6 tys. zł oraz budowle o wartości 5 998,4 tys. zł.

Szacunkowe koszty utrzymania tych nieruchomości wynosiły 2 492,0 tys. zł w 2016 r., 2 467,3 tys. zł w 2017 r. oraz 550,1 tys. zł w I półroczu 2018 r. Złożyły się na nie m.in. koszty związane z ochroną i zabezpieczeniem, podatkiem od nieruchomości, mediami, ubezpieczeniem i przeglądami obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 948-958)

Ogłędzinom poddano trzy niezagospodarowane nieruchomości: nr 1913 w Jaszczurowej, powiat wadowicki, o wartości ewidencyjnej 2 831 495 zł (powierzchnia 2,2047 ha, zabudowana trzema budynkami: jednym w stanie zerowym – wzniesione ściany piwnic oraz dwoma w stanie surowym – częściowo zamkniętym i zamkniętym⁴⁰), nr 2059 w Żywcu o wartości ewidencyjnej 476 693,22 zł (powierzchnia 1,2337 ha, zabudowana budynkiem biurowym o powierzchni użytkowej 479,55 m² i budynkiem garażowym o powierzchni użytkowej 974 m²) oraz nr 2125 w Bobrku (powiat oświęcimski) o wartości ewidencyjnej 6 574 440,19 zł (powierzchnia 2,882 ha, zabudowana 13 budynkami o łącznej powierzchni użytkowej 3 527 m²)⁴¹.

³⁸ Dodatkowo w ramach zamiany ustanowiona została służebność przechodu i przejazdu do tych działek po nieruchomościach stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków o wartości 323 565 zł.

³⁹ Akt notarialny Rep. A Nr 18781/2017 z 21 listopada 2017 r. (zamiana z Województwem Małopolskim) oraz Rep. A Nr 18772/2017 z 21 listopada 2017 r. (zamiana z Gminą Miasta Krakowa).

⁴⁰ W ewidencji mienia Oddziału nieruchomość oznaczona jest jako niezabudowana.

⁴¹ Dane dotyczące całej nieruchomości. Ogłędzinami objęto wyłącznie teren działki nr 1198/18 o powierzchni 2,2657 ha, zabudowanej m.in. siedmioma budynkami.

W wyniku oględzin stwierdzono m.in.:

- teren jednej nieruchomości był ogrodzony (Żywiec), a pozostałych dwóch – nie; na nieruchomości w Bobrku po pierwotnie istniejącym ogrodzeniu pozostała wyłącznie brama wjazdowa (Oddział przejął nieruchomość bez ogrodzenia);
- w niedokończonych obiektach w Jaszczurowej widoczne były ślady obecności osób postronnych – naruszone były wejścia do jednego z obiektów, zabezpieczone prowizorycznymi drzwiami drewnianymi lub zabite deskami, a drzwi do innego budynku (prowadzące do pomieszczeń na I piętrze poprzez zewnętrzne schody) były zniszczone (wybita dziura w kwaterze drzwi, umożliwiająca wejście do obiektu);
- wszystkie obiekty poddane oględzinom znajdowały się w złym lub w bardzo złym stanie technicznym, o czym świadczyły liczne pęknięcia i zarysowania ścian i sufitów, zawilgocenie i zagrzybienienie, odpadające tynki, zły stan części stolarki okiennej;
- teren wokół obiektów nie był wykoszony, co szczególnie widoczne było w Jaszczurowej, gdzie bujna roślinność trawiasta oraz samosiejki drzew i krzewów utrudniały dostęp do budynków.

Z dokumentacji związanej z przekazaniem ww. nieruchomości (Bobrek – 2013 rok, Jaszczurowa i Żywiec – 2014 rok) wynika, że taki stan rzeczy miał już miejsce w dacie przejęcia tego mienia przez Oddział.

(dowód: akta kontroli str. 959-960, 961-962, 963-979, 1460-1463)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił m.in.:

- wszystkie nieruchomości pozostające w zasobie Oddziału są kontrolowane oraz poddawane okresowym przeglądom;
- ochrona obiektów jest analizowana pod kątem zasadności angażowania środków publicznych oraz indywidualnych cech nieruchomości; obiekty, w zależności od potrzeb, objęte są ochroną całodobową, doraźną lub są zabezpieczane przed uszkodzeniami;
- nieruchomości AMW są bardzo nietypowe i w wielu przypadkach przekazywane są już w bardzo złym stanie technicznym; Oddział stara się je utrzymać w stanie nie pogorszonego, jednak ponoszenie dodatkowych kosztów na remont nie znajduje ekonomicznego uzasadnienia; nabywcy zakładają poniesienie kosztów na generalny remont zgodnie ze swoją koncepcją, która niekoniecznie musi być zgodna z koncepcją Agencji;
- kompleks w Bobrku położony jest na terenie górniczym, gdzie regularnie odnotowywane są tąpnięcia wywołane działalnością kopalni Janina; Oddział już w 2016 roku wystąpił do kopalni o wypłatę odszkodowania – wniosek ten nie został jeszcze rozpatrzony;
- nieruchomość w Jaszczurowej przez długi czas była przedmiotem negocjacji Biura Prezesa ze spółką⁴² pod kątem zamiany za tereny położone w Balicach; spółka ostatecznie zrezygnowała z tej nieruchomości; następnie Oddział oczekiwał na decyzje w sprawie ewentualnego przejęcia tego terenu przez Wojska Obrony Terytorialnej; niezwłocznie po „odblokowaniu” możliwości zagospodarowania nieruchomości zgłoszono wykoszenie terenu w ramach prawa opcji umowy na świadczenie usług utrzymania czystości, porządku i pielęgnacji zieleni;
- nieruchomość położona w Żywcu znajduje się na terenie o wysokim poziomie wód gruntowych – podczas nagłych lub długotrwałych opadów woda zalewa piwnice; dodatkowo na przestrzeni ostatnich lat miała miejsce awaria hydrantu; dokonano naprawy oraz zabezpieczenia budynku, jednak wilgoć zbierająca się w pomieszczeniach sprzyja odpadaniu tynków, zagrzybieniu i zawilgoceniu; z rozmów z potencjalnymi nabywcami wynika, że obecny stan techniczny obiektu jest akceptowalny, a decyzja o zakupie uzależniona jest jedynie od opłacalności ekonomicznej inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 1363, 1367-1368)

16. Różne czynniki wpływające na pracę Oddziału

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor Oddziału wskazał na następujące utrudnienia i ograniczenia dla funkcjonowania Agencji:

Pierwszym, najbardziej dotkliwym w ostatnim czasie aktem prawnym, istotnie wpływającym na funkcjonowanie AMW, jest ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomości z 20 lipca

⁴² Fragment wystąpienia pokontrolnego usunięto na podstawie art. 5 ust. 2 z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm.).

2017 r., która uniemożliwia przejmowanie od Agencji terenów uznanych przez KZN za niezbędne dla realizowania celów określonych w ustawie. AMW, gospodarując powierzonym jej mieniem, pozyskuje środki na zakwaterowanie dla Sił Zbrojnych RP (w przypadku nieruchomości przejętych od MON) oraz przekazuje w wysokości 93% nadwyżki przychodów nad kosztami na Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego (w przypadku nieruchomości przejętych od MSW). Co więcej, zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych żołnierzy i ich rodzin realizowane jest na gruntach w rezerwie inwestycyjnej Oddziałów, które również mogą być przedmiotem zainteresowania KZN.

Drugim zagadnieniem prawnym [...] jest kwestia interpretacji przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w kontekście traktowania wszystkich nieruchomości, które tu. Agencja posiada w swoim zasobie, jako związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Wykładnia tego przepisu stosowana przez część gmin (wskazać należy, że problem nie dotyczy wszystkich organów podatkowych obejmujących swoją właściwością obszar działania tu. Oddziału) jest dla Agencji niekorzystna. Stąd pojawiła się konieczność uzyskania jednoznacznego stanowiska w zakresie rozumienia przepisów u.p.o.l. i związana z tym skarga konstytucyjna.

Kolejną sprawą jest zasadność aktualnie obowiązujących przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 2018 r., dotyczących sposobów publikacji wykazów i ogłoszeń na zbycie nieruchomości. Na przestrzeni ostatnich 10 lat, bazując na doświadczeniu Działu Marketingu, można przyjąć, że tylko pojedyncze osoby zgłosiły się do Oddziału po przeczytaniu informacji ustawowej w prasie lub urzędzie. Największa grupa trafiła na ofertę Oddziału poprzez reklamy (z odpowiednią szatą graficzną, przemawiające głównie obrazem i chwytliwymi hasłami), wyszukiwarkę (po wpisaniu odpowiednich „słów kluczowych” oraz anonsów na nieruchomościowych portalach ogłoszeniowych). W związku z tym zasadnym byłoby zweryfikowanie przepisów z aktualnymi potrzebami i realiami rynku.

(dowód: akta kontroli str. 1363, 1368-1369)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w zakresie zarządzania nieruchomościami Skarbu Państwa.

2. Ustalanie i dochodzenie należności Skarbu Państwa z tytułu gospodarowania powierzonymi składnikami mienia

1. Stan należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami

W okresie objętym kontrolą stan należności Oddziału z tytułu dostaw i usług systematycznie malał – z 21 712,8 tys. zł na koniec 2015 r., do 18 730,7 tys. zł na koniec 2016 r., 15 884,3 tys. zł na koniec 2017 r. oraz 15 616,3 tys. zł na koniec I półrocza 2018 r. Odpowiednio malał również stan należności przeterminowanych, wynoszący w ww. okresach, kolejno: 7 210,9 tys. zł, 6 826,5 tys. zł, 6 251,2 tys. zł oraz 6 268,8 tys. zł. Na poziom należności przeterminowanych w decydującym stopniu wpływały należności z tytułu opłat za lokale mieszkalne oraz z tytułu najmu, dzierżawy i wieczystego użytkowania gruntów, stanowiące łącznie od 93,6% do 96,6% należności przeterminowanych. Z kolei należności przeterminowane z tytułu sprzedaży nieruchomości wynosiły kolejno: 200 218 zł, 191 982 zł, 76 679 zł i 36 046 zł, tj. od 0,58% (30 czerwca 2018 r.) do 2,81% należności przeterminowanych ogółem (31 grudnia 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 980-982, 983-994, 1456-1459)

2. Osoby odpowiedzialne za ustalanie i dochodzenie należności Skarbu Państwa z tytułu gospodarowania powierzonymi składnikami mienia

W Oddziale wyznaczono osoby odpowiedzialne za ustalanie i dochodzenie należności Skarbu Państwa z tytułu gospodarowania powierzonymi składnikami mienia. Według stanu

na 30 czerwca 2018 r. w zakresie: ustalania kwot należności oraz zobowiązanych, przekazywanie spraw do windykacji oraz obsługę księgową i merytoryczną odpowiedzialnych było 12 pracowników z Działów: ds. Zakwaterowania, ds. Inwestycji i Remontów, ds. Nieruchomości oraz ds. Finansowo-Księgowych – w różnych zakresach uzależnionych od formy gospodarowania składnikami mienia. Zadania w zakresie dochodzenia i egzekwowania obowiązków pieniężnych i niepieniężnych w trybie administracyjnym i sądowym oraz księgowania wpływów z egzekucji realizowało 6 pracowników Działu ds. Windykacji – w zakresach odpowiadających podziałowi zadań w zakresie ustalania kwot należności.

(dowód: akta kontroli str. 995)

3. Możliwość bieżącego monitorowania należności na podstawie danych z ewidencji księgowej. Przestrzeganie postanowień decyzji Prezesa AMW w sprawie zasad postępowania w procesie windykacji

Stosownie do wymagań art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴³ Agencja posiada dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości⁴⁴.

Zgodnie z postanowieniami polityki rachunkowości jednostki organizacyjne Agencji mają obowiązek naliczania należnych odsetek z tytułu zwłoki w zapłacie zarówno w przypadku należności, jak i zobowiązań, przy czym odsetki od należności pieniężnych przysługujących Agencji, dla których odroczone termin płatności lub które rozłożono na raty nalicza się zgodnie z postanowieniami umownymi. We wszystkich analizowanych umowach najmu/dzierżawy zamieszczono zapisy, że w przypadku opóźnienia w zapłacie czynszu najemca/dzierżawca zapłaci wynajmującemu/wydzierżawiającemu odsetki ustawowe do dnia zapłaty.

Zgodnie z przepisem art. 35b ust. 1 ustawy o rachunkowości w Oddziale dokonywano odpisów aktualizujących należności z uwzględnieniem prawdopodobieństwa ich zapłaty. Sposób prowadzenia ewidencji księgowej Oddziału umożliwił prawidłowe ujmowanie należności oraz monitorowanie ich stanu.

(dowód: akta kontroli str. 890-932, 1456-1459)

Badanie próba zaległości obejmującej 10 największych oraz 10 najstarszych – wg stanu na 31 grudnia 2017 r. wykazało, że przy ustalaniu i dochodzeniu Skarbu Państwa z tytułu gospodarowania nieruchomościami w Oddziale prawidłowo realizowano obowiązki wynikające z postanowień decyzji Prezesa AMW nr 64/2016 w sprawie zasad postępowania w procesie windykacji.

(dowód: akta kontroli str. 996-998)

Działania windykacyjne i egzekucyjne podejmowane przez Dział ds. Windykacji Oddziału były w czerwcu 2018 r. przedmiotem kontroli przeprowadzonej przez zespół kontrolny z Departamentu Windykacji Biura Prezesa AMW. W protokole kontroli z 23 lipca 2018 r. zespół bardzo dobrze ocenił pracę kontrolowanego Działu, dokonując takiej oceny na podstawie analizy akt 58 spraw windykacyjnych, przy czym uchybienia stwierdził tylko w 3 z nich. W uzasadnieniu oceny stwierdzono m.in.: [...] zarówno w okresie objętym kontrolą [...], jak też w latach ubiegłych, Dział Windykacji Oddziału Regionalnego AMW w Krakowie podejmował w skontrolowanych sprawach systematyczne działania windykacyjne zgodnie z obowiązującymi „Zasadami postępowania w procesie windykacji” Było to możliwe dzięki dobrej współpracy Działu Windykacji z Działami Merytorycznymi Oddziału i Obsługą Prawną oraz dużej wiedzy, doświadczeniu i zaangażowaniu pracowników [...].

(dowód: akta kontroli str. 999-1001)

⁴³ Dz. U. z 2018 r. poz. 395 ze zm.

⁴⁴ Decyzja nr 143/2016 Prezesa Agencji Mienia Wojskowego z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie polityki rachunkowości Agencji Mienia Wojskowego, zmieniona decyzją nr 42/2017 z 28 kwietnia 2017 r. oraz decyzją nr 138/2017 z 28 grudnia 2017 r.

4. Naliczanie odsetek z tytułu opóźnień w uiszczaniu należności Skarbu Państwa

Analiza wybranych dokumentów związanych z naliczeniem odsetek za zwłokę w zapłacie należności Oddziału⁴⁵ oraz zapisów na koncie 720-1-3 *Odsetki za zwłokę w zapłacie należności* wykazała prawidłowe naliczanie i ewidencjonowanie odsetek z tego tytułu.

(dowód: akta kontroli str. 1101-1174, 1456-1459)

5. Wysyłanie upomnień do zobowiązanych

Z kwartalnych informacji o stanie należności wynika, że Oddział wysyłał dłużnikom upomnienia oraz wezwania do zapłaty: 3448 w 2016 r. (kwota 6 389,0 tys. zł), 4421 w 2017 r. (3 859,9 tys. zł) oraz 1950 w I półroczu 2018 r. (1 715,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 983-994)

6. Podejmowanie działań – po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu – w celu wyegzekwowania należności Skarbu Państwa

Po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu Oddział kierował do sądu pozwy o zasądzenie należnych kwot (561 w 2016 r., 452 w 2017 r. oraz 238 w I półroczu 2018), względnie Dyrektor Oddziału wystawiał przeciwko dłużnikom administracyjny tytuł wykonawczy (208 w 2016 r., 194 w 2017 r. i 107 w I półroczu 2018 r.).

(dowód: akta kontroli str. 983-994)

7. Przedawnienie należności Skarbu Państwa

W okresie objętym kontrolą w Oddziale nie doszło do przedawnienia należności Skarbu Państwa, w tym z tytułu gospodarowania nieruchomościami.

(dowód: akta kontroli str. 1175)

8. Należności Skarbu Państwa – umarzanie, odraczanie i rozkładanie na raty

Stosownie do art. 41 ust. 7 pkt 2 ustawy o AMW Dyrektor Oddziału umorzył należności pieniężne przysługujące od:

- od 29 dłużników w 2016 r., w łącznej kwocie 409 834,09 zł,
 - od 34 dłużników w 2017 r., w łącznej kwocie 338 186,60 zł,
 - od 10 dłużników w I półroczu 2018 r., w łącznej kwocie 129 708,22 zł,
- natomiast Prezes Agencji, na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy:
- od 10 dłużników w 2016 r., w łącznej kwocie 584 647,95 zł,
 - od 5 dłużników w 2017 r., w łącznej kwocie 451 040,61 zł,
 - od 1 dłużnika w I półroczu 2018 r., w łącznej kwocie 32 189,07 zł.

(dowód: akta kontroli str. 983-994)

Analiza dwóch spraw dotyczących umorzenia należności Oddziału⁴⁶ potwierdziła wystąpienie przesłanki warunkującej umorzenie należności określonej w art. 41 ust. 1 pkt 5 ustawy o AMW, tj. sytuacji, w której zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów egzekucji tej należności lub postępowanie egzekucyjne okazało się nieskuteczne.

(dowód: akta kontroli str. 1176, 1180)

Przepis art. 41 ust. 3 ustawy o AMW umożliwia odroczenie terminów płatności należności pieniężnych przysługujących Agencji lub rozłożenie ich na raty, w całości lub w części, w przypadku braku możliwości jednorazowej spłaty zadłużenia lub okresowego braku zdolności płatniczej dłużnika.

W kontrolowanym okresie Dyrektor Oddziału zawarł 80 umów o ratalnej spłacie należności, z tego:

- w 2016 r. – 44 umowy z łączną kwotą zadłużenia 150 243,17 zł,
 - w 2017 r. – 26 umów z łączną kwotą zadłużenia 152 945,32 zł,
 - w I półroczu 2018 r. – 10 umów z łączną kwotą zadłużenia 70 385,95 zł,
- a Prezes Agencji – jedną umowę w I półroczu 2018 r. z kwotą zadłużenia 69 915,54 zł.

⁴⁵ Noty odsetkowe: nr RS-KNO-K0008/01/16 z 4 stycznia 2016 r., nr RK-NO-U0006/10/16 z 21 października 2016 r., nr RS-KNO-K0003/01/17 z 13 stycznia 2017 r., nr RK-NO-U0006/11/17 z 15 listopada 2017 r. i nr RK-NO-0001/04/18 z 30 kwietnia 2018 r.

⁴⁶ Umowa nr OK-DW.3702.118.2016/1/III/AG z 14 grudnia 2016 r. oraz nr OK-DW.3702.309.2017/73 z 17 listopada 2017 r. W obu przypadkach – zadłużenie z tytułu opłat za zajmowany lokal mieszkalny.

W analizowanych czterech sprawach dotyczących rozłożenia na raty należności Oddziału⁴⁷ zadłużenie (od 2 764,84 zł do 5 644,91 zł) rozłożono na 12 do 24 rat miesięcznych, przy czym dwie umowy zostały już zrealizowane, a dwie są w trakcie realizacji (w przypadku jednej do spłaty pozostała jedna rata).

(dowód: akta kontroli str. 983-994, 1177)

W kwartalnych informacjach o stanie należności Oddziału zamieszczane były również dane dotyczące umów o odroczeniu terminu spłaty należności, zawieranych przez Dyrektora Oddziału:

- w 2016 r. – 78 umów z łączną kwotą zadłużenia 157 138,62 zł,
- w 2017 r. – 43 umowy z łączną kwotą zadłużenia 56 976,31 zł,
- w I półroczu 2018 r. – 15 umów z łączną kwotą zadłużenia 31 692,34 zł.

Z przedłożonych do kontroli dwóch spraw⁴⁸ wynika, że w ramach tej kategorii działań windykacyjnych wykazywano głównie ugody, w ramach których jednostki samorządu terytorialnego uznawały roszczenia Oddziału z tytułu niezłożenia ofert zawarcia umów najmu lokalu socjalnego osobom, wobec których sąd orzekł eksmisję wraz z uprawnieniem do otrzymania takiego lokalu.

(dowód: akta kontroli str. 983-994, 1178)

9. Wyjawianie majątku dłużników. Wpisywanie dłużników do rejestru dłużników niewypłacalnych w KRS

W okresie objętym kontrolą Oddział skierował do sądu 12 wniosków o wyjawienie majątku dłużnika (4 w 2016 r., 6 w 2017 r. i 2 w I półroczu 2018 r.) na podstawie art. 913 i następnych Kodeksu postępowania cywilnego.

Według informacji Dyrektora Oddziału [...] skierowanie do sądu wniosku w sprawie jest zasadne wyłącznie w przypadku podejrzenia, iż dłużnik mógł ukryć majątek przed organem prowadzącym postępowanie egzekucyjne. Polega na złożeniu oświadczenia (przrzeczenia), a więc zobowiązany niekoniecznie przekaze wiarygodne informacje. Z uzyskanych w analizowanym okresie wykazów majątku praktycznie żaden nie przyczynił się do skutecznienia egzekucji.

(dowód: akta kontroli str. 1181)

W tym samym okresie Oddział wystąpił z dwoma wnioskami o wpisanie dłużnika do rejestru dłużników niewypłacalnych – jednym w 2017 r. i jednym w I półroczu 2018 r.

Dyrektor Oddziału poinformował, że *nawiązanie współpracy z BIG KR D zostało dokonane na podstawie umowy ogólnej AMW zawartej 30 maja 2017 r. Wykorzystywane w szczególności w dokumentach windykacyjnych, w których często posługujemy się udostępnionym logiem i adnotacją o zagrożeniu umieszczenia w KR D, oraz dla sprawdzenia kontrahenta. Z uwagi na warunki i obostrzenia, wpisy tylko w uzasadnionych przypadkach. Na marginesie, wpis do rejestru uniemożliwia zaciągnięcie kredytu, co nie zawsze jest dla wierzyciela oplacalne.*

(dowód: akta kontroli str. 1181)

10. Ustalanie kuratorów w sprawach, w których Oddział nie posiadał informacji o miejscu pobytu dłużników

W latach 2016-2018 (I półrocze) Oddział wystąpił z 10 wnioskami o ustanowienie kuratora dla osoby nieznannej z miejsca pobytu – wszystkie w 2016 r.

Dyrektor Oddziału wskazał, że: *[...] w związku z nowelizacją art. 41 ust. 11 ustawy [o AMW] od dnia 17 listopada 2016 r. nie występowała konieczność ustanowienia kuratora dla osoby nieznannej z miejsca pobytu w przypadku rozstrzygnięcia w sprawach o umorzenie należności (tylko w takich przypadkach organ występował do sądu w sprawie ustanowienia kuratora). Odnośnie 2016 r., we wszystkich przypadkach, mając na uwadze uproszczenie i przyśpieszenie procedowania, sądy przychyliły się do wniosków, ustanawiając kuratorów spośród pracowników tut. Oddziału AMW.*

dowód: akta kontroli str. 1181)

⁴⁷ Umowa nr OKW.3702.663.2016/1/AG z 21 lipca 2016 r., nr OK-DW.3702.262.2016/6/II/AG z 4 listopada 2016 r., nr OK-DW.3702.670.2016/5 z 5 kwietnia 2017 r. oraz nr OK-DW.3702.454.2016/16/MCh z 5 kwietnia 2017 r. We wszystkich przypadkach – zadłużenie z tytułu opłat za zajmowany lokal mieszkalny.

⁴⁸ Ugody z Miastem Katowice z 16 sierpnia 2016 r. oraz z 29 września 2017 r.

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w zakresie ustalania i dochodzenia należności Skarbu Państwa z tytułu gospodarowania powierzonymi składnikami mienia.

3. Realizowanie inwestycji oraz dokonywanie remontów obiektów budowlanych będących w zasobach Agencji Mienia Wojskowego

1. Nakłady inwestycyjne na zakup nieruchomości

Zgodnie z planami inwestycji w zakresie budownictwa (po zmianach) w 2016 r. w Oddziale miały być realizowane zadania:

- 1) w zakresie budownictwa
 - KR Y43/Kraków – zakup i wykończenie 27 mieszkań w Krakowie (954,7 tys. zł)⁴⁹;
 - KR Y44/Tarnowskie Góry – zakup 13 mieszkań (4 009,5 tys. zł);
- 2) w zakresie ulepszenia zasobu
 - KR V47/Kraków – budowa dźwigu osobowego przy budynku biurowo-internatowym i montaż klimatyzatorów w pomieszczeniach biurowych (1 490,2 tys. zł);
 - KR V50/Gliwice – modernizacja budynku internatu z zagospodarowaniem otoczenia (538,9 tys. zł);
 - KR V51/Kraków – modernizacja 161 pokoi z łazienkami w internacie, przebudowa kanalizacji sanitarnej (355,3 tys. zł).

Realizacja planu inwestycji wyniosła 100%⁵⁰, tak w zakresie budownictwa, jak i w zakresie ulepszenia zasobu.

(dowód: akta kontroli str. 239)

Plany inwestycyjne Oddziału (po zmianach) przewidywały w 2017 r.:

- 1) w zakresie budownictwa
 - OK Y45/Kraków – zakup 54 lokali mieszkalnych w Krakowie (24 740,0 tys. zł);
 - OK Q52/Lubliniec – zakup gruntu i przebudowa części budynku na około 13 pokoi internatowych (225,0 tys. zł);
- 2) w zakresie ulepszenia zasobu
 - KR V52/Lubliniec – zmiana zasilania energetycznego internatu (45,0 tys. zł);
 - KR V47/Kraków – budowa dźwigu osobowego przy budynku biurowo-internatowym i montaż klimatyzatorów w pomieszczeniach biurowych (88,6 tys. zł);
 - KR V50/Gliwice – przebudowa budynku internatu z zagospodarowaniem otoczenia (1 570,0 tys. zł);
 - KR V51/Kraków – modernizacja 161 pokoi z łazienkami w internacie, przebudowa kanalizacji sanitarnej (1 642,0 tys. zł);
 - OK V53/Kraków – przebudowa instalacji elektrycznych i teletechnicznych w siedzibie Oddziału (499,0 tys. zł).

Realizacja planu inwestycji w zakresie budownictwa wyniosła 99,80%, a w zakresie ulepszenia zasobu – 99,45%.

(dowód: akta kontroli str. 240)

Na 2018 r. zaplanowano (po zmianach) następujące nakłady inwestycyjne w Oddziale:

- 1) w zakresie budownictwa
 - OK Q52/Lubliniec – zakup gruntu i przebudowa części budynku na około 13 pokoi internatowych (45,8 tys. zł);
 - OK Y45/Kraków – zakup 54 lokali mieszkalnych w Krakowie (490,0 tys. zł);

⁴⁹ Zadanie kontynuowane – wydatki poniesione przed 2016 r. wyniosły 12 252,9 tys. zł.

⁵⁰ W odniesieniu do inwestycji w zakresie ulepszenia zasobu – z uwzględnieniem zafakturowanych a niesfinansowanych robót o łącznej wartości 181,2 tys. zł.

- OK Y46/Tarnowskie Góry – zakup ok. 30 lokali mieszkalnych w Tarnowskich Górach (9 450,0 tys. zł);
 - OK Q53/Kraków – budowa ok. 120 mieszkań na nieruchomości przy ul. Czerwone Maki w Krakowie (750,0 tys. zł);
 - OK Y47/Kielce – zakup 22 lokali mieszkalnych w Kielcach (9 871,9 tys. zł);
- 2) w zakresie ulepszenia zasobu
- OK V54/Kraków – przebudowa pomieszczeń użytkowych na pokoje internatowe oraz przebudowa istniejących pokoi internatowych (160,0 tys. zł).

Na koniec I półrocza 2018 r. realizacja planu w zakresie inwestycji budowlanych wyniosła 1,10%, a zakresie ulepszenia zasobu – 0,00%.

(dowód: akta kontroli str. 241)

2. Wydatki na remonty

Wydatki remontowe Oddziału w okresie objętym kontrolą kształtowały się następująco:

- 1) 2016 rok – plan po zmianach ogółem wyniósł 2 187,0 tys. zł, a jego realizacja 1 889,0 tys. zł, tj. 86%, z tego:
 - konserwacje, odtworzenie dokumentacji technicznej zasobu mieszkaniowego i pozostałego – plan 372,0 tys. zł, realizacja 189,0 tys. zł (51%);
 - remonty (łącznie 8 zadań) – plan 450,0 tys. zł, realizacja 414,0 tys. zł (92%);
 - remonty finansowane z funduszu remontowego/rezerwowego (łącznie 11 zadań) – plan 1 365,0 tys. zł, realizacja 1 286,0 tys. zł (94%);
- 2) 2017 rok – plan po zmianach ogółem wyniósł 2 114,0 tys. zł, a jego realizacja 1 578,9 tys. zł, tj. 75%, z tego:
 - konserwacje, odtworzenie dokumentacji technicznej zasobu mieszkaniowego i pozostałego – plan 303,0 tys. zł, realizacja 248,0 tys. zł (82%);
 - remonty (łącznie 5 zadań) – plan 557,0 tys. zł, realizacja 527,9 tys. zł (95%);
 - remonty finansowane z funduszu remontowego/rezerwowego (łącznie 11 zadań) – plan 1 254,0 tys. zł, realizacja 803,0 tys. zł (64%);
- 3) 2018 rok – plan po zmianach ogółem wyniósł 2 174,0 tys. zł, a jego realizacja na koniec I półrocza 370,0 tys. zł, tj. 17%, z tego:
 - konserwacje, odtworzenie dokumentacji technicznej zasobu mieszkaniowego i pozostałego – plan 306,0 tys. zł, realizacja 92,0 tys. zł (30%);
 - remonty (łącznie 10 zadań) – plan 807,0 tys. zł, realizacja 0 zł (0%);
 - remonty finansowane z funduszu remontowego/rezerwowego (łącznie 8 zadań) – plan 1 061,0 tys. zł, realizacja 278,0 tys. zł (26%).

(dowód: akta kontroli str. 229-238)

Przyczynami wprowadzania zmian w planach nakładów na remonty, konserwacje i inne działania utrzymujące zasób Oddziału – wg wyjaśnień Dyrektora Oddziału oraz kierownika Działu ds. Inwestycji i Remontów Oddziału – były: bieżące potrzeby remontowe, które wystąpiły w trakcie danego okresu, zmiany koncepcji zagospodarowania nieruchomości oraz koszty realizacji zadań, np.:

- zadanie I52/2017 *Rozbiórka budynku strzelnicy* – z zadania zrezygnowane w związku przekazaniem nieruchomości; w zamian rozszerzono zadanie L03/2017, przyspieszając remont pomieszczeń w siedzibie Oddziału;
- zadania J18, A35, A36 i A37/2017 wprowadzono do planu po uszkodzeniach powstałych w okresie zimowym;
- zadanie J13/2016 *Dostawa sygnału szerokopasmowego Internetu do internatu* zdjęto z planu remontów w związku z jego finansowaniem z innych środków.

(dowód: akta kontroli str. 480, 485)

W odniesieniu do niższej od planowanej realizacji nakładów na remonty w latach 2016-2017 Dyrektor Oddziału oraz kierownik Działu ds. Inwestycji i Remontów Oddziału wskazali m.in. na następujące przyczyny:

- mniejsze kwoty na realizację zadań (od kwot w kosztorysach inwestorskich) po przeprowadzonych postępowaniach przetargowych;

- niezrealizowanie części zadań (remontów lokali mieszkalnych) w związku z koniecznością powtarzania postępowań przetargowych na ich wykonanie, wynikającą z braku zainteresowania potencjalnych wykonawców (brak ofert);
- trudne do przewidzenia wydatki na konserwację związane z usuwaniem skutków awarii; część środków w planie jest przewidziana jako rezerwa w przypadku wystąpienia takich sytuacji.

(dowód: akta kontroli str. 480, 485-486)

3. Wybór wykonawców remontów i inwestycji – udzielanie zamówień publicznych

Analizą przestrzegania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych objęto cztery zamówienia udzielone w trybie przetargu nieograniczonego:

- 1) dwa zadania remontowe wszczęte przed dniem 28 lipca 2016 r.
 - „Remont lokali mieszkalnych przed ponownym zasiedleniem: Tarnów, ul. Bitwy pod Monte Cassino 11/59, Kraków, ul. Astronautów 9/2” (wydatek 77,9 tys. zł),
 - „Remont 2 szt. lokali mieszkalnych zlokalizowanych w miejscowości Nowy Glinnik 3/30 i 3A/19” (wydatek 42,1 tys. zł);
- 2) dwa zadania inwestycyjno-remontowe wszczęte po dniu 27 lipca 2016 r.
 - „Dobudowa szybu windowego wraz z windą, montaż klimatyzatorów, wykonanie towarzyszących robót ogólnobudowlanych w budynku przy ul. Montelupich 3 w Krakowie wraz z serwisem zamontowanych urządzeń” (wydatek 1 786,6 tys. zł, z tego 1 601,4 tys. zł w 2016 r. i 185,2 tys. zł w 2017 r.),
 - „Modernizacja pokoi z łazienkami przy ul. Ks. Pijarów 3 w Krakowie oraz remont pokoi internatowych w budynku przy ul. Montelupich 3 w Krakowie” (wydatek 2 043,2 tys. zł, z tego 401,4 tys. zł w 2016 r. i 1 641,6 tys. zł w 2017 r.).

Nie stwierdzono nieprawidłowości polegających na tym, aby wybory wykonawców zostały przeprowadzone w sposób naruszający zasady konkurencyjności.

(dowód: akta kontroli str. 1194-1204, 1456-1463)

4. Regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 30 tys. euro

Zasady i tryb postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych w okresie objętym kontrolą wprowadzone zostały decyzjami Prezesa AMW⁵¹. W ramach tych regulacji wprowadzono zasady odnoszące się do udzielania zamówień zwolnionych ze stosowania ustawy na podstawie przepisów art. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych (z wyjątkami), w tym o wartości, o której mowa w art. 4 pkt 8 ustawy, tj. takich, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro. W 2016 r. obowiązywał w tym zakresie „Regulamin udzielania zamówień zwolnionych w Oddziale”, stanowiący załącznik nr 2 do decyzji Prezesa AMW nr 11/2016 z 20 stycznia 2016 r. W § 1 ust. 3 Regulaminu ustalono jednocześnie, że od wykonania czynności w nim określonych można odstąpić w przypadku, gdy wykonanie zamówienia jest niezbędne i jednocześnie spowodowane jest faktem wystąpienia awarii, stanu nadzwyczajnego wynikającego z siły wyższej, koniecznością wykonania zobowiązań nałożonych przez instytucje kontrolne.

(dowód: akta kontroli str. 1456-1459)

Badaniem w zakresie przestrzegania wewnętrznych uregulowań w zakresie udzielania zamówień zwolnionych ze stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych objęto dwa zamówienia:

- „Remont dachu po awarii na budynku AMW przy ul. Rakowickiej 22 w Krakowie”, wszczęte na podstawie wniosku z 19 lutego 2016 r.⁵², z wynagrodzeniem umownym 24 043,90 zł brutto (po aneksowaniu umowy);

⁵¹ Decyzja nr 114/2016 z 25 listopada 2015 r. w sprawie organizacji udzielania zamówień publicznych w Agencji Mienia Wojskowego, decyzja nr 11/2016 z 20 stycznia 2016 r. w sprawie jw., decyzja nr 27/2016 z 9 lutego 2016 r. zmieniająca decyzję nr 11/2016, decyzja nr 106/2016 z 7 października 2016 r. zmieniająca decyzję nr 11/2016, decyzja nr 27/2017 z 9 marca 2017 r. w sprawie zmiany regulaminu udzielania zamówień w Agencji Mienia Wojskowego (uchylająca decyzję nr 11/2016), decyzja nr 36/2017 z 14 kwietnia 2017 r. w sprawie zmiany regulaminu udzielania zamówień w Agencji Mienia Wojskowego i nr 30/2018 z 1 marca 2018 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień w Agencji Mienia Wojskowego.

⁵² Awarię stwierdzono w dniu 3 lutego 2016 r. podczas przeglądu nieruchomości w aspekcie przydatności budynku na cele mieszkaniowe. W notatce służbowej wskazano, że *dach wymaga natychmiastowej naprawy z uwagi na niesprzyjające warunki atmosferyczne (opady deszczu i śniegu), przemakania stropu i niszczenia pozostałej substancji budynku (okna, sufity, tynki, posadzki).*

- „Dostawa i montaż liczników ciepła w 6 budynkach mieszkalnych przy ul. Wojska Polskiego 17 A-F w Sandomierzu”, wszczęte na podstawie wniosku z 9 maja 2016 r., z wynagrodzeniem umownym 11 800,00 zł brutto.

Analiza dokumentacji ww. postępowań nie wykazała nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1456-1459, Płyty – regulamin zamówień i dokumentacja przetargów)

5. Nadzór nad realizacją przedsięwzięć remontowych i inwestycyjnych. Odbiory robót remontowych i inwestycyjnych

Bieżący nadzór nad realizacją przedsięwzięć remontowych i inwestycyjnych⁵³ sprawowali inspektorzy nadzoru, powołani w umowach na wykonanie robót spośród osób zatrudnionych w Oddziale, posiadający odpowiednie uprawnienia w zakresie branż: budowlanej, sanitarnej i elektrycznej. Stosownie do postanowień umów inspektorzy działali w granicach umocowania określonego przepisami ustawy Prawo budowlane i byli uprawnieni do wydawania wykonawcy poleceń związanych z jakością i ilością robót, które były niezbędne do prawidłowej realizacji zadania. W protokołach odbioru robót inspektorzy nadzoru potwierdzali wykonanie robót zgodnie z warunkami umów. Ponadto przedstawiciele Oddziału zatwierdzali kosztorysy powykonawcze sporządzane przez wykonawców.

(dowód: akta kontroli str. 242-257, 259-310, 336-379, 482-484)

6. Zabezpieczenie interesów AMW w umowach cywilnoprawnych

Zabezpieczenie interesów Agencji w umowach cywilnoprawnych związanych z realizacją zadań remontowych i inwestycyjnych realizowano poprzez: obowiązek wniesienia przez wykonawców zabezpieczenia należytego wykonania umowy (w wysokości 5% ceny ofertowej w formie gwarancji bankowej), określenie warunków gwarancji, rozszerzenie ustawowego okresu rękojmi oraz wprowadzenie do umowy uregulowań dotyczących kar umownych, a także obowiązek ubezpieczenia umowy przez wykonawcę od wszelkiego ryzyka budowlanego i odpowiedzialności cywilnej wraz z cesją na rzecz zamawiającego.

(dowód: akta kontroli str. 242-257, 259-274, 339-356, 482-484)

W wyniku kontroli realizacji umowy z 19 kwietnia 2016 r., której przedmiotem był remont 2 lokali mieszkalnych w Nowym Glinniku, stwierdzono zaniżenie o 2 191,04 zł naliczonej kary umownej za opóźnienie w wykonaniu przedmiotu umowy. Było to wynikiem niezgodnego z § 7 ust. 1 pkt 1 lit. a i b umowy sposobu obliczenia w odniesieniu do wartości poszczególnych części umowy (których realizacja została opóźniona w różnym wymiarze dni), zamiast do wartości całości umowy. Notę korygującą z obciążeniem na ww. kwotę wysłano do wykonawcy pismem z 20 września 2018 r. w trakcie kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 339-362, 1209-1211)

7. Sporządzanie sprawozdań z realizacji planu inwestycji budowlanych i sprawozdań z realizacji planu remontów – dane źródłowe

Sprawozdania Oddziału z realizacji planu inwestycji budowlanych oraz planu remontów w zakresie rzeczowym i finansowym sporządzane były na podstawie dokumentów źródłowych.

W złożonych wyjaśnieniach kierownik Działu ds. Inwestycji i Remontów Oddziału poinformował m.in., że sprawozdania z realizacji Planu Inwestycji Budowlanych sporządzane są w okresach miesięcznych na podstawie zestawienia nakładów i kosztów (w rozbiciu na poszczególne zadania) przygotowanego przez Dział ds. Finansowo-Księgowych. Dział ds. Inwestycji i Remontów dokonuje weryfikacji danych na podstawie dokumentów źródłowych, a następnie wprowadza je do Zintegrowanego Systemu Informatycznego (moduł Remonty i konserwacja, zakładka Inwestycje). Po wygenerowaniu sprawozdania w ZSI następuje jego wydruk oraz weryfikacja i akceptacja przez kierowników ww. działów oraz Dyrektora Oddziału. Sprawozdania przekazywane są do Departamentu

⁵³ Ustalenia na podstawie dokumentacji zadań: KR V47 Budowa dźwigu osobowego przy budynku biurowo-internatowym i montaż klimatyzatorów w pomieszczeniach biurowych przy ul. Montelupich 3 w Krakowie, KR V51 Roboty budowlane w 161 pokojach z łazienkami oraz przebudowa kanalizacji sanitarnej w internacie przy ul. XX Pijarów 3 w Krakowie, KR V52 Opracowanie projektu i wykonanie zmiany układu zasilania oraz wykonanie oświetlenia zewnętrznego od strony drogi publicznej przy ul. Klonowej 6 w Lublińcu, a także dokumentacji związanej z remontami mieszkań w Nowym Glinniku (umowa nr U-OKDO-DZP.7720.9.2016/42/2016 z 19 kwietnia 2016 r. i umowa nr U-OK-ZP.7720.4.2017/20/2017 z 30 marca 2017 r.).

Inwestycji i Remontów Biura Prezesa AMW (elektronicznie i pocztą). Kwartalne sprawozdania z realizacji rzeczowego planu remontów, konserwacji i innych działań utrzymujących zasób Oddziału wykonywane są na podstawie faktycznie poniesionych kosztów, zaewidencjonowanych w danym okresie w systemie finansowo-księgowym. Koszty poszczególnych zadań są sprawdzane w Dziale Finansowo-Księgowym. Sprawozdania zaakceptowane przez kierowników ww. działów oraz Dyrektora Oddziału przekazywane są do Biura Prezesa AMW.

(dowód: akta kontroli str. 480, 486-487)

8. Kontrole wewnętrzne i zewnętrzne w zakresie udzielania zamówień publicznych oraz realizacji inwestycji i remontów

Realizacja inwestycji i remontów Oddziału była przedmiotem kontroli przeprowadzonych przez zespoły kontrolne z Biura Prezesa AMW w 2016 i 2018 r.⁵⁴ – obie zakończone wydaniem oceny bardzo dobrej.

W wyniku obydwu kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości, sformułowano jednak zalecenia w tym m.in. dotyczące:

- prowadzenia stałego monitoringu i kontroli realizacji zadań inwestycyjnych ujętych w Planie Inwestycji Budowlanych w odniesieniu do przyjętych terminów oraz ich zakresów rzeczowych;
- prowadzenia bieżącej analizy rzeczowo-finansowej zadań ujętych w planie remontów, konserwacji i innych działań utrzymujących zasób, finansowanych z funduszu remontowego, rezerwowego oraz dotacji budżetowej;
- skracania czasu przygotowania lokali mieszkalnych/kwater internatowych do ponownego zasiedlenia w celu ograniczenia pustostanów i generowania kosztów;
- przeprowadzanie okresowych (rocznych) kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych w porze wiosennej, tj. w okresie 21 marca - 21 czerwca, w myśl § 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych⁵⁵.

W Oddziale opracowano harmonogramy realizacji zaleceń pokontrolnych ze wskazaniem osób odpowiedzialnych za realizację zaleceń, terminu oraz sposobu ich wykonania. Harmonogramy przekazano do Biura Prezesa AMW.

(dowód: akta kontroli str. 145-1459)

W związku z powtarzającym się wnioskiem o przeprowadzanie kontroli obiektów budowlanych w porze wiosennej kierownik Działu ds. Inwestycji i Remontów Oddziału wyjaśnił m.in., że począwszy od roku 2019 przeprowadzanie kontroli okresowych obiektów budowlanych planowane jest w okresie wiosennym. W tym celu w IV kw. 2018 r. ma być przeprowadzone rozeznanie rynku celem oszacowania przedmiotu zamówienia, a w I kwartale 2019 r. – postępowanie przetargowe celem wyłonienia wykonawcy kontroli, z planowanym terminem realizacji wymaganych przeglądów do 30 czerwca 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 481, 487)

Zgodność prowadzonych procedur o udzielenie zamówienia publicznego z ustawą Prawo zamówień publicznych oraz z regulacjami wewnętrznymi WAM/AMW w latach 2014-2015, a także analiza rejestrów wniosków i postępowań oraz planów zamówień publicznych z tych lat były przedmiotem kontroli przeprowadzonej w Oddziale w sierpniu 2016 r. przez zespół kontrolny z Departamentu Zamówień Publicznych Agencji. W protokole kontroli opisano nieprawidłowości stwierdzone w postępowaniach, a wynik kontroli oceniono jako „dobry”, z adnotacją, że uchybienia nie miały wpływu na wynik postępowań.

W związku z ujawnionymi nieprawidłowościami sformułowano m.in. zalecenia:

- dołożenie większej staranności w zakresie kompletności dokumentacji postępowania (wszystkie dokumenty i potwierdzenia, których wymagają regulacje wewnętrzne i ustawa Prawo zamówień publicznych);
- wymaganie zabezpieczenia należytego wykonania umowy;

⁵⁴ W 2016 r. – z Pionu Inwestycji w Biurze Prezesa AMW, w 2018 r. – z Departamentu Inwestycji i Remontów w Biurze Prezesa AMW.

⁵⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych (Dz. U. Nr 74 poz. 836 ze zm.).

- opisywanie przedmiotu zamówienia w SIWZ w sposób wyczerpujący;
- stosowanie bardziej szczegółowych kar umownych (każde niewykonanie lub nienależyte wykonanie zadań wykonawcy powinno być opisane odpowiednią wysokością kary umownej);
- dołączanie do dokumentacji postępowania potwierdzenia zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu lub ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w BZP lub DU UE;
- uwzględnianie w kryteriach oceny ofert aspektów środowiskowych, odnoszących się np. do zużycia energii elektrycznej (w postępowaniach, których przedmiotem zamówienia są np. komputery, telewizory, pralki itp.);
- wyszukiwanie minimum 3 ofert danego produktu na etapie tworzenia wniosku w celu lepszego rozpoznania rynku oraz dokładniejszego oszacowania wartości przedmiotu zamówienia.

W Oddziale został przyjęty harmonogram realizacji zaleceń pokontrolnych ze wskazaniem osób odpowiedzialnych za realizację zaleceń, terminu oraz sposobu ich wykonania. Harmonogram ten został przekazany do Departamentu Zamówień Publicznych Agencji.

(dowód: akta kontroli str. 1456-1459)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W protokołach posiedzeń komisji przetargowych w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych w zakresie:

- 1) dobudowy szybu windowego wraz z windą, montażu klimatyzatorów, wykonania towarzyszących robót ogólnobudowlanych w budynku przy ul. Montelupich 3 w Krakowie wraz z serwisem zamontowanych urządzeń⁵⁶,
- 2) modernizacji pokoi z łazienkami w internacie przy ul. Ks. Pijarów 3 w Krakowie oraz remontu pokoi internatowych w budynku przy ul. Montelupich 3 w Krakowie⁵⁷,

nie udokumentowano czynności komisji w zakresie (a) określenia, czy wszystkie oferty odpowiadają warunkom i zasadom określonym w ustawie, aktach wykonawczych do ustawy oraz SIWZ, (b) określenia, czy oferty nie zawierają oczywistych omyłek pisarskich, omyłek rachunkowych w obliczeniu ceny i innych omyłek, (c) określenia, czy oferty nie zawierają rażąco niskiej ceny, (d) dokonania oceny spełniania warunków stawianych wykonawcom.

Obowiązek udokumentowania ww. czynności wynikał z uregulowań § 16 pkt 1-4 regulaminu pracy komisji przetargowej, stanowiącego załącznik nr 5 do decyzji Prezesa Agencji Mienia Wojskowego nr 11/2016 z dnia 20 stycznia 2016 r. (ze zm.).

(dowód: akta kontroli str. 1456-1459)

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor Oddziału stwierdził, że komisje przetargowe podczas oceny ofert dokonały sprawdzenia w ww. zakresie, a dokonując takich ustaleń sporządzały dokumenty pomocnicze w wersji elektronicznej w programie Excel, Word lub w postaci brudnopisów. Ponadto stanowisko komisji dotyczące tych kwestii zawarte było w pismach przesyłanych do wykonawców. Dyrektor dodał, że protokoły z posiedzeń komisji przetargowych stanowią jedynie dokumenty robocze, z których wynika, który wykonawca otrzymał największą liczbę punktów, i zgodnie z art. 24aa ustawy Prawo zamówień publicznych powinien być wezwany do złożenia dokumentów potwierdzających brak podstaw do wykluczenia, Jeżeli wykonawca nie jest wzywany do złożenia dokumentów lub wyjaśnień, a w ofercie nie są poprawiane żadne omyłki, należy przyjąć, że zdaniem komisji przetargowej jego oferta jest poprawna w danym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 493-525)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień należy podkreślić, że Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje przeprowadzenia przez komisje przetargowe czynności, o których mowa w § 16 pkt 1-4 regulaminu. Sporządzenie zestawień pomocniczych w programach Excel lub Word, a tym bardziej – brudnopisów, nie stanowi o prawidłowej realizacji tego wymogu. Nie można również przyjąć, że udokumentowaniem działania komisji w tym zakresie jest niewzywanie wykonawców do złożenia dokumentów lub wyjaśnień. Z kolei przesyłanie pism do

⁵⁶ Znak OKDO-DZP.7720.41.2016 – protokół z 30 września 2016 r.

⁵⁷ Znak OKDO-DZP.7720.44.2016 – protokół z 17 października 2016 r.

wykonawców winno mieć charakter wtórny, jako rezultat prawidłowo udokumentowanych czynności komisji przetargowych.

2. Zgodnie z § 3 ust. 9 umowy na wykonanie dobudowy szybu windowego wraz z windą, montażu klimatyzatorów, wykonania towarzyszących robót ogólnobudowlanych w budynku przy ul. Montelupich 3 w Krakowie⁵⁸ łączna wartość faktur częściowych nie mogła przekroczyć 90% całkowitej wartości umowy. Faktycznie łączna wartość faktur częściowych osiągnęła poziom 91,2% wynagrodzenia umownego.

(dowód: akta kontroli str. 259-320)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że pracownik rozliczający zadanie w ramach przedmiotowej umowy już nie pracuje w Oddziale, a przekroczenie limitu 90% było prawdopodobnie wynikiem omyłki.

(dowód: akta kontroli str. 480, 486)

W związku z tym, że stwierdzone nieprawidłowości miały incydentalny charakter Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych w tym obszarze.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w zakresie realizowania inwestycji oraz dokonywania remontów obiektów budowlanych będących w zasobach Agencji.

4. Realizowanie zobowiązań publicznoprawnych w zakresie podatku od nieruchomości

W związku z posiadanym zasobem nieruchomości Oddział sporządzał deklaracje na podatek od nieruchomości i odprowadzał podatek do:

- 50 organów podatkowych gmin w 2016 roku;
- 48 – w 2017 roku;
- 47 – w 2018 roku.

Odprowadzony podatek od nieruchomości w związku ze złożonymi deklaracjami (i ich korektami) wyniósł łącznie: 1 540 305,30 zł za 2016 r., 1 365 724,70 zł za 2017 r. oraz 525 563,00 zł za I półrocze 2018 r.

W latach 2016-2018 (I półrocze) zobowiązania publicznoprawne Oddziału nie były przedmiotem kontroli wewnętrznych i zewnętrznych..

(dowód: akta kontroli str. 1205-1208, 1212-1213, 1219, 1225, 1456-1459)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W składanych deklaracjach na podatek od nieruchomości za lata 2016-2018 Oddział stosował rozróżnienie dla nieruchomości pozostających w jego zasobie na:

- nieruchomości związane z działalnością gospodarczą – opodatkowane wg stawek przewidzianych dla działalności gospodarczej (najwyższych), oraz
- nieruchomości bez przeznaczenia ich na prowadzenie działalności gospodarczej – opodatkowane wg stawek jak dla gruntów i budynków „pozostałych”.

Różnice w poziomie tych stawek były znaczne i np. w 2018 r. w przypadku Gminy Miasta Krakowa (najwyższa zadeklarowana przez Oddział kwota podatku) wyniosły: grunty – dz. gosp. 0,91 zł/m², pozostałe 0,48 zł/m², budynki – dz. gosp. 23,10 zł/m², pozostałe 7,77 zł/m².

W efekcie prowadziło to do zaniżenia deklarowanego i odprowadzanego podatku od nieruchomości. Przeliczenie złożonych w kolejnych latach deklaracji na podatek od nieruchomości do wszystkich gmin, w których Oddział dysponował zasobem nieruchomości – sporządzone dla potrzeb kontroli przez Oddział wg stawek podatkowych przewidzianych dla nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (z uwzględnieniem

⁵⁸ Numer U-OKDO-DZP.7720.41.2016/119/2016 z 18 października 2016 r.

wyjątków wskazanych w art. 1a ust. 2a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych⁵⁹) – wykazało zaniżenie zadeklarowanego podatku o 5 199,4 tys. zł⁶⁰, z tego:

- w 2016 r. o 1 841,2 tys. zł,
- w 2017 r. o 1 736,6 tys. zł,
- w 2018 r. o 1 621,6 tys. zł.

Poprzez takie postępowanie naruszone zostały przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych poprzez zastosowanie niewłaściwych (zaniżonych) stawek podatku od nieruchomości w odniesieniu do części nieruchomości pozostających w zasobie Oddziału. Art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy stanowi, że grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej to grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą (z wyłączeniami wskazanymi w art. 1a ust. 2a ustawy). Stosownie do art. 5 ustawy rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość stawek podatku od nieruchomości, w tym: od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a) oraz od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej (art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b).

Agencja prowadzi działalność gospodarczą co wynika z obowiązującej ustawy o AMW (art. 7 ust. 1 pkt 7, art. 55).

Z orzecznictwa sądów administracyjnych płyną wnioski, że Agencję należy uznać za podmiot wykonujący działalność gospodarczą, a grunty, budynki i budowle będące w jej posiadaniu należy, co do zasady, zakwalifikować jako związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, a w związku z tym – opodatkować stawkami przewidzianymi dla takiej działalności (z wyjątkami przewidzianymi w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych). Bez znaczenia pozostaje przy tym fakt, że na danej nieruchomości przedsiębiorca działalności gospodarczej nie prowadzi (np. wyroki NSA: II FSK 2118/13, II FSK 906/16, II FSK 249/16, II FSK 1132/17, II FSK 1133/17, II FSK 1526/17, II FSK 1051/17)⁶¹.

Przyjęta w Oddziale praktyka w zakresie sposobu deklarowania podatku od nieruchomości w odniesieniu do swojego zasobu trwa od wielu lat (zapoczątkowana została w okresie, kiedy Agencja działała pod rządami ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego). W piśmie Oddziału z 13 stycznia 2017 r. do Dyrektora Departamentu Nieruchomości Agencji stwierdzono m.in.: *[...] od 2006 r. AMW jest w sporze z Miastem Kraków, które jako pierwsze wystąpiło z roszczeniem o zastosowanie podatku od nieruchomości wg stawek najwyższych. Skargi kasacyjne AMW wniesione do Naczelnego Sądu Administracyjnego za lata 2006-2009 zostały w całości oddalone, a tym samym decyzje Prezydenta Miasta Krakowa utrzymane w mocy. Postanowienia Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie za lata 2010-2013 zostały wydane jako ostateczne, i za lata 2010 i 2011 – utrzymane w mocy wyrokami Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, a za lata 2012 i 2013 skarga rozpatrywana jest w NSA. W następstwie powyższego orzecznictwa w latach 2015/2016 kolejne gminy (Przemyśl, Zawichost, Kornowac) wystąpiły z podobnymi roszczeniami.*

W konsekwencji Oddział zobowiązany był do uiszczania dopłat do zaniżanego podatku od nieruchomości oraz do zapłaty odsetek w związku z nieterminowym regulowaniem swoich zobowiązań z tego tytułu. Największe kwoty Oddział wydatkował na rzecz Gminy Miasta Krakowa – np. we wrześniu 2015 r. Agencja wpłaciła na rachunek Urzędu Miasta Krakowa 2 504 743 zł tytułem podatku od nieruchomości za lata 2010-2013, z czego 1 857 280 zł zostało zarachowanych na zaległość w podatku od nieruchomości, a 647 463 zł – na odsetki od zaległości podatkowych. Wcześniej – w sierpniu 2012 r. – Oddział wpłacił na rachunek Urzędu Miasta Krakowa 782 457 zł, z tego 536 025 zł tytułem zaległości w podatku od nieruchomości (głównie za lata 2006-2009) oraz 246 432 zł tytułem odsetek.

⁵⁹ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1445 ze zm.).

⁶⁰ Wyliczenie w oparciu o pierwotne deklaracje podatkowe – bez uwzględnienia korekt składanych w trakcie roku w związku ze zmianami w zasobie nieruchomości Oddziału.

⁶¹ Dostępne w Systemie Informacji Prawnej LEX.

Niezależnie od powyższego Oddział podtrzymuje swoje stanowisko w kwestii stosowania stawek podatku od nieruchomości. Pismem z 12 kwietnia 2018 r. Prezydent Miasta Krakowa wezwał Oddział do złożenia korekty deklaracji na podatek od nieruchomości za rok 2014. W wezwaniu powołał się na wyrok NSA z 8 marca 2018 r. sygn. akt II FSK 906/16 [...] w którym jednoznacznie przesądzone kwestię uznania Agencji Mienia Wojskowego za podmiot prowadzący działalność gospodarczą. Tym samym wszystkie budynki, grunty będące w posiadaniu Agencji Mienia Wojskowego [...] powinny być wykazane jako związane z prowadzeniem działalności gospodarczej z wyjątkiem [...]. W odpowiedzi z 19 kwietnia 2018 r. Oddział podtrzymał swoje uzasadnienie do stosowania zróżnicowanych stawek podatku od nieruchomości (dla gruntów i budynków związanych z działalnością gospodarczą oraz dla gruntów i budynków pozostałych).

Czterema decyzjami z 24 lipca 2018 r. Wójt Gminy Zbrostawice (woj. Śląskie) określił wysokość zobowiązania podatkowego Oddziału w podatku od nieruchomości za lata 2013, 2014, 2015 i 2016. Decyzje wynikały z zakwestionowania przez Wójta deklaracji na podatek od nieruchomości, w których Oddział jako przedmiot opodatkowania wskazał grunty i budynki „pozostałe”, podczas gdy winny to być – wg organu – grunty i budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Podatek określony jako należny w ww. decyzjach ustalono na (łącznie) 637 045 zł, tj. o 309 039 zł więcej, niż wynikający z deklaracji (328 006 zł). W decyzjach wezwano do zapłaty podatku wraz z odsetkami liczonymi od następnego dnia po upływie terminów płatności. Pismami z 7 sierpnia 2018 r. Oddział złożył do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach odwołania od decyzji w sprawie określenia przez Wójta Gminy Zbrostawice zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości.

W licznych wystąpieniach Oddziału do Biura Prezesa Agencji wnoszono o wypracowanie jednolitego stanowiska Agencji w odniesieniu do kwestii stosowania stawek podatku od nieruchomości w składanych deklaracjach. Pozostały one bez formalnej odpowiedzi. Tak przykładowo w piśmie znak OK-DN.531.189.2016/20 z 8 stycznia 2018 r., w którym przywołano wcześniejsze wystąpienia w tej sprawie:

- pismo bez numeru z 20 stycznia 2016 r.,
- pismo nr 2017-0017914 z 13 stycznia 2017 r.,
- pismo nr 2017-0027707 z 20 stycznia 2017 r.,
- pismo nr 2017-0093590 z 28 lutego 2017 r.,
- pismo nr 2017-0471572 z 10 listopada 2017 r.

Liczną korespondencję w tej sprawie Oddział kierował do Biura Prezesa również w czasie funkcjonowania „starej” Agencji – do 30 września 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1212-1349)

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor Oddziału stwierdził:

[...] Agencja w ramach realizacji zadań ustawowych i posiadanych uprawnień gospodaruje powierzonym jej mieniem Skarbu Państwa, w tym nieruchomościami stanowiącymi jego własność poprzez m.in. ich przejmowanie i nabywanie, regulację stanu formalno-prawnego oraz utrzymywanie w należyтым stanie i dokonywanie ich remontów. Trzeba jednak pamiętać, że nieruchomości pozostające w zasobie AMW są wykorzystywane na różnorakie cele. Część z nich związana jest ściśle z realizacją celów związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa, np. z przeznaczeniem na potrzeby Wojsk Ochrony Terytorialnej. Część zostaje wykorzystana na realizację celów wynikających wprost z ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, m.in. nieruchomość położona w Krakowie przy ul. Rydla i ul. Czerwone Maki. Dopiero wówczas, gdy są one zbędne do realizacji w/w podstawowych zadań Agencji, mogą zostać przeznaczone na prowadzenie działalności gospodarczej poprzez ich zagospodarowanie np. w ramach dzierżawy na rzecz osób trzecich.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w tezie 2 wyroku z dnia 22 stycznia 2014 r., sygn. II FSK 281/12: „Sąd nie podziela poglądu, że już samo posiadanie przez przedsiębiorcę nieruchomości jest wystarczające dla opodatkowania jej najwyższą stawką jak za budynki i grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej”. Powyższe potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 21 maja 2014 r., sygn. I SA/Sz 393/13: 1. O tym, czy nieruchomość podlega opodatkowaniu stawkami

podatkowymi w podwyższonej wysokości nie decyduje sam fakt posiadania jej przez podmiot posiadający status przedsiębiorcy, wpisany do rejestru przedsiębiorców, lecz sposób w jaki jest ona faktycznie wykorzystywana.

Powyższe potwierdza B. Pahl w artykule: „Opodatkowanie nieruchomości Agencji Mienia Wojskowego” (FK 2010/9/36-42): „Agencja jest zarówno podmiotem wykonującym zadania z zakresu administracji publicznej, jak i podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą. Ustawodawca wyraźnie jednak rozgranicza rodzaje prowadzonej przez Agencję działalności. Działalność gospodarcza Agencji nie jest jej działalnością podstawową. Należy ją traktować raczej jako działalność uboczną. (...) Należy zauważyć, że zbyt dużym uproszczeniem jest opodatkowanie wszystkich nieruchomości i obiektów budowlanych, będących w posiadaniu Agencji, według stawek najwyższych tylko na tej podstawie, że prowadzi ona w pewnym zakresie działalność gospodarczą (...). Prowadzenie przez Agencję działalności gospodarczej nie przesądza jednak o tym, że wszystkie będące w jej władaniu przedmioty opodatkowania należy uznać za „związane z prowadzeniem działalności gospodarczej”. Racjonalnym rozwiązaniem wydaje się odróżnienie nieruchomości i obiektów budowlanych, które służą wykonywaniu działalności gospodarczej od tych, które związane są z prowadzeniem innej działalności, co powinno znaleźć odpowiednie odzwierciedlenie w składanej deklaracji na podatek od nieruchomości”.

W związku z powyższym OR AMW Kraków podtrzymuje swoje stanowisko co do kwestii zastosowania zróżnicowanych stawek podatku od nieruchomości w złożonych deklaracjach. Takie stanowisko względem organów podatkowych przyjęto w uzgodnieniu z Biurem Prezesa Agencji Mienia Wojskowego. Należy przy tym zwrócić uwagę, że na etapie deklarowania podatku za 2016 r. orzecznictwo sądowe dotyczyło jeszcze statusu Agencji przed jej połączeniem i nie można było przyjmować za pewnik, że stanowisko judykatury po wejściu w życie ustawy z 10 lipca 2015 r. pozostanie niezmiennie. Wreszcie warto wskazać, że nawet wbrew dotychczasowym poglądom sądów wydany został wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 13/15. Z treści jego uzasadnienia wynika, że sam fakt prowadzenia działalności gospodarczej nie jest decydujący dla opodatkowania gruntu stawką właściwą dla działalności. Wprawdzie wyrok ten dotyczy osób fizycznych, ale niewykluczone, że podobne stanowisko zajmie Trybunał także w odniesieniu do osób prawnych, a przynajmniej w odniesieniu do osoby prawnej o szczególnym charakterze, jaką jest Agencja Mienia Wojskowego. W związku z tym w czerwcu 2018 r. została złożona przez radców prawnych Biura Prezesa AMW skarga konstytucyjna, w której tuż. Agencja domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (zawierającego definicję gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej) w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a i pkt 2 lit. b w związku z art. 5 ust. 3 u.p.o.l. (dotyczącymi wysokości stawek) w zakresie w jakim umożliwia uznanie, że wystarczającą przesłanką zakwalifikowania gruntu albo budynku podlegającego opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości do kategorii gruntów i budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej jest posiadanie nieruchomości przez przedsiębiorcę lub inny podmiot prowadzący działalność gospodarczą, mimo że nie wykorzystuje on posiadanego gruntu albo budynku do prowadzenia działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 1362, 1364-1366)

2. W kontrolowanym okresie Oddział wydatkował środki na zapłatę odsetek od podatku od nieruchomości w związku z błędami w składanych deklaracjach podatkowych i zaniżonymi wpłatami rat tego podatku:

- 1) 11,00 zł w lutym 2016 r. w związku z nieuwzględnieniem w deklaracji na ten rok nieruchomości w Częstochowie, w stosunku do której obowiązek podatkowy przeszedł na Oddział od stycznia 2016 r. (w związku z rozwiązaniem umowy dzierżawy dot. tej nieruchomości w dniu 31 grudnia 2015 r.);
- 2) 12,00 zł (a także 11,60 zł kosztów upomnienia) w lipcu 2016 r. – w związku ze złożeniem korekty deklaracji na podatek od nieruchomości (lokal i grunt w Krakowie) przy braku wystosowania dyspozycji dokonania zapłaty do Działu Finansowo-Księgowego Oddziału;
- 3) 201,00 zł w grudniu 2016 r. – w związku z nieuwzględnieniem w deklaracji za rok 2015 nieruchomości w Tarnowie (przejętych 26 sierpnia 2015 r.);

- 4) 374,00 zł w grudniu 2016 r. – w związku z nieuwzględnieniem w deklaracji na ten rok nieruchomości w Gliwicach, w stosunku do której obowiązek podatkowy przeszedł na Oddział od stycznia 2016 r.;
- 5) 17,00 zł we wrześniu 2017 r. – w związku z zaniżeniem wpłaconej raty z tytułu podatku od nieruchomości w Częstochowie w styczniu 2017 r.; rata winna wynieść 9 477,00 zł, a zapłacono 3 910,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1002-1061)

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor Oddziału stwierdził m.in.:

Wszystkie powstałe nieliczne uchybienia wynikały z oczywistych omyłek pracowników, spowodowanych dużym natłokiem prac i zadań w związku z połączeniem WAM i AMW w X 2015 r. oraz zmianami kadrowymi na stanowiskach odpowiedzialnych za ustalenie wysokości podatku od nieruchomości należnego urzędom gmin/miast.

Powstała po przejęciu baza nieruchomości była sukcesywnie weryfikowana i analizowana, jednak z powodu bieżących, terminowych obowiązków, nie było możliwe szybkie dostrzeżenie ewentualnych uchybień. Powołano wewnętrzny zespół do weryfikacji ewidencji nieruchomości i wyeliminowania powstałych błędów. Aktualnie tut. Oddział terminowo deklaruje podatek od nieruchomości, uwzględniając wszelkie zmiany w zasobie.

(dowód: akta kontroli str. 1376-1377)

Z uwagi na niewielką skalę stwierdzonych nieprawidłowości oraz na podjęte działania zmierzające do ich wyeliminowania Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego w tym zakresie.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Oddział dysponował bieżącymi i pełnymi danymi o posiadanych nieruchomościach oraz terminowo sporządzał i składał deklaracje na podatek od nieruchomości. Jednakże NIK ocenia negatywnie praktykę rozróżniania nieruchomości pozostających w zasobie na nieruchomości związane z działalnością gospodarczą (opodatkowane wg najwyższych stawek, przewidzianych dla działalności gospodarczej) oraz nieruchomości niezwiązane z taką działalnością (opodatkowane wg stawek niższych). W świetle obowiązujących przepisów oraz dotychczasowego przeważającego orzecznictwa sądów administracyjnych prowadziło to do zaniżania deklarowanego i odprowadzanego podatku od nieruchomości.

IV. Wniosek

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK⁶², wnosi o złożenie korekt deklaracji podatku od nieruchomości będących w zasobie Oddziału do właściwych organów podatkowych gmin za okres objęty kontrolą.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach – jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁶² Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm.).

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.

Kraków, dnia 12 października 2018 r.

Kontroler
Piotr Smyrak
Główny specjalista kontroli państwowej

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Krakowie
z up.
Jan Kosiniak
p.o. Wicedyrektor