

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W WARSZAWIE

LWA-41026/2009

Nr ewid.: 181/2010/P/09/179/LWA

Informacja
o wynikach kontroli
działalności Wojskowej Agencji Mieszkaniowej
oraz Wojskowego Towarzystwa
Budownictwa Społecznego „Kwatera”
Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością

Warszawa grudzień 2010 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

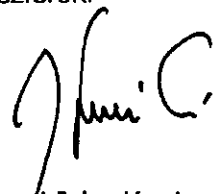
Dyrektor Delegatury NIK w Warszawie



Mieczysław Kosmański

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski

Prezes 

Najwyższej Izby Kontroli

dnia 16. 12. 2010

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: (22) 444-50-00 / (22) 825 44 81
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie.....	4
2. Podsumowanie wyników kontroli.....	5
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	5
2.2. Synteza wyników kontroli	6
2.3. Uwagi końcowe i wnioski.....	11
3. Ważniejsze wyniki kontroli.....	13
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	13
3.2. Istotne ustalenia kontroli.....	18
3.2.1. Inwestycje mieszkaniowe służące zaspokajaniu potrzeb żołnierzy.....	18
3.2.2. Wykorzystanie dotacji budżetowych na inwestycje	20
3.2.3. Zakup 127 mieszkań w Warszawie.....	22
3.2.4. Wykonanie planu finansowego WAM i wykorzystanie dotacji na zadania bieżące	24
3.2.5. Gospodarowanie zasobem mieszkaniowym WAM.....	25
3.2.6. Stosowana przez Oddziały WAM procedura realizacji uprawnień żołnierzy do zamieszkiwania w lokalu mieszkalnym.....	26
3.2.7. Nadzór Ministra Obrony Narodowej nad WAM	27
3.2.8. Działalność WTBS „Kwatera” w zakresie planowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych.....	29
3.2.9. Sytuacja ekonomiczno-finansowa WTBS „Kwatera”	34
3.2.10. Gospodarowanie mieniem przez WTBS „Kwatera”.....	35
3.2.11. Nadzór Prezesa WAM nad WTBS „Kwatera”	36
3.2.12. Inne ustalenia kontroli – Oddziały WAM.....	39
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	47
4.1. Przygotowanie kontroli.....	47
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	48
4.3. Finansowe rezultaty kontroli	51
5. Załączniki	53

1. Wprowadzenie

Kontrola nr P/09/179 – Działalność Wojskowej Agencji Mieszkaniowej¹ oraz Wojskowego Towarzystwa Budownictwa Społecznego „Kwatera” Sp. z o.o.² została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³, zgodnie z planem pracy NIK na rok 2009. Podjęcie kontroli w zakresie wykonywania zadań ustawowych przez WAM sugerowała również Komisja Obrony Narodowej. Uzasadnieniem dla przeprowadzenia kontroli były interpelacje i zapytania poselskie dotyczące działalności WAM oraz realizacji zadań umownych przez WTBS „Kwatera”, jak również stwierdzone przez NIK nieprawidłowości w toku kontroli przeprowadzonych w latach 1997-2007.

Celem kontroli była ocena realizacji przez Wojskową Agencję Mieszkaniową zadań własnych oraz zadań zleconych przez Ministra Obrony Narodowej, w tym wykorzystania dotacji budżetowych przeznaczonych na sfinansowanie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej.

Badaniem kontrolnym objęto w szczególności funkcjonowanie systemu zakwaterowania żołnierzy zawodowych i stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych żołnierzy oraz funkcjonowanie WTBS „Kwatera” i sprawowanie nadzoru nad Spółką przez Prezesa WAM.

Kontrolą objęto lata 2007-2009 (I półrocze), z uwzględnieniem lat wcześniejszych w odniesieniu do realizacji zadań inwestycyjnych przez WTBS „Kwatera”.

Postępowania kontrolne zostały przeprowadzone od 2 lipca do 16 grudnia 2009 r. w WAM, WTBS „Kwatera”, Ministerstwie Obrony Narodowej oraz ośmiu Oddziałach Regionalnych WAM. Jednostką koordynującą kontrolę była Delegatura NIK w Warszawie. Wykaz podmiotów objętych kontrolą oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole, stanowi załącznik nr 1 do Informacji.

¹ Zwana dalej WAM lub „Agencją.”

² Zwana dalej WTBS „Kwatera” lub Spółką.

³ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia wykonywanie przez WAM jej głównego zadania, tj. zaspokajania potrzeb mieszkaniowych żołnierzy służby stałej i terminowej, z uwagi na niską skuteczność podejmowanych przez WAM działań, o czym świadczy wzrost, w okresie objętym kontrolą, niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych żołnierzy o 18%. Agencja w niewystarczającym stopniu, w stosunku do posiadanych możliwości, planowała i realizowała inwestycje mieszkaniowe. Zdaniem NIK, środki zgromadzone na funduszu rezerwowym, umożliwiały Agencji realizację inwestycji mieszkaniowych w większym zakresie, w szczególności dotyczy to kontynuacji inwestycji rozpoczętych. Tymczasem dotacja budżetowa w kwocie 75 100 tys. zł, zamiast na zadania określone w art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁴, została przeznaczona na zwiększenie funduszu rezerwowego WAM.

Zgodnie z „Programem budowy mieszkań dla żołnierzy zawodowych służby stałej”, WTBS „Kwatera” miało wybudować 9 000 mieszkań w latach 2003-2007, a wybudowało do końca 2006 r. zaledwie 2 214, zaś w latach 2007-2009, jedynie kontynuowało budowę 806 mieszkań rozpoczętych w 2005 r. Po odstąpieniu od realizacji Programu w 2007 r., Prezes Agencji nie nakreślił strategii działania Spółki, a rezygnując z planów jej likwidacji, nie przedstawił alternatywnych koncepcji i kierunków dalszego jej funkcjonowania. W rezultacie Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia także planowanie i realizację inwestycji mieszkaniowych przez WTBS „Kwatera” oraz nadzór Prezesa WAM nad Spółką.

NIK stwierdziła również, że Minister Obrony Narodowej zwiększając dotacje na inwestycje WAM i nie precyzując zadań, na które mogą być wykorzystane dodatkowe środki, a następnie, nienależycie realizując nadzór nad wykorzystaniem przyznanych środków, działał nierzetelnie.

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 206, poz. 1367 ze zm., zwana dalej „ustawą o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych”. Od 1 lipca 2010 r. *ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych* obowiązuje w kształcie nadanym jej przez *ustawę z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 28, poz. 143).

2.2. Synteza wyników kontroli

1. W celu realizacji głównego zadania WAM, tj. zaspokajania potrzeb mieszkaniowych żołnierzy służby stałej i terminowej, poprzez realizację zadań własnych i zleconych przez Ministra Obrony Narodowej, określonych w art. 16 *ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych*, Agencja pozyskiwała mieszkania poprzez realizację inwestycji mieszkaniowych (budowę, zakup, modernizację i remonty posiadanego zasobu) oraz wynajmem mieszkań.

W badanym okresie WAM pozyskała w wyniku inwestycji 1 880 mieszkań, natomiast liczba mieszkań wynajętych według stanu na 30 czerwca 2009 r. wynosiła 2 538, w tym od WTBS „Kwatera” – 2 043 mieszkania.

Nie doprowadziło to jednak do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych żołnierzy, które w okresie objętym kontrolą wzrosły z 10 984 (w tym służby stałej 5 364 i służby terminowej 5 620) według stanu na 31 grudnia 2007 r., do 12 941 (w tym służby stałej 5 863 i służby terminowej 7 078) na 30 czerwca 2009 r. [str.18 informacji]

Podejmowane przez WAM działania były niewystarczające w stosunku do posiadanych możliwości. Zdaniem NIK, środki zgromadzone na funduszu rezerwowym – 351 781 tys. zł wg stanu na 31 grudnia 2007 r. i 427 686 tys. zł wg stanu na 31 grudnia 2008 r. – umożliwiały Agencji realizację inwestycji mieszkaniowych w większym zakresie. Kontrola wykazała, że w latach 2007-2009 (I półrocze) w 8 Oddziałach WAM wstrzymano realizację 17 zadań inwestycyjnych, na które poniesiono wydatki w kwocie 761 tys. zł. Wskazanie, jako powodu wstrzymania realizacji inwestycji, ograniczenia środków dotacji budżetowych na lata 2009-2010, wobec wysokości środków zgromadzonych na funduszu rezerwowym, zdaniem NIK, nie znajduje uzasadnienia. [str. 19-20 informacji]

2. NIK negatywnie ocenia podejmowanie przez Agencję w ograniczonym zakresie realizacji inwestycji mieszkaniowych na posiadanych nieruchomościach gruntowych, na których istniała możliwość realizacji inwestycji, w sytuacji gdy zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych odbywało się w drodze zakupu mieszkań na rynku nieruchomości. Według stanu na 30 czerwca 2009 r. WAM posiadała łącznie 781 nieruchomości niezabudowanych o powierzchni 252,4 ha. Stwierdzono, że koszty zakupu 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego były znacznie wyższe niż koszty budowy. [str. 19-20 informacji]

W przypadku zakupu 127 mieszkań w Warszawie, NIK zwraca uwagę na niekonsekwencję Prezesa WAM, który nie godził się na proponowane przez Dyrektora Oddziału w Warszawie, w ciągu roku 2007, zmiany planu inwestycji mieszkaniowych oceniając je, jako nieprzemyślane, źle przygotowane i oszacowane. Pomimo, że nie uległo zmianie przygotowanie i oszacowanie tej inwestycji, tzn. bez kalkulacji ceny będącej podstawą ustalenia wartości zadania inwestycyjnego, w czerwcu 2008 r., za zgodą Prezesa WAM, Oddział zakupił u dewelopera 127 mieszkań w Warszawie za kwotę 64 400 tys. zł. [str. 22-23 informacji]

NIK negatywnie ocenia sposób sprawowania nadzoru Prezesa nad realizacją tej inwestycji. Cena ostateczna osiągnięta w trakcie przetargu była niższa zaledwie o 112,8 tys. zł, tj. o 0,17% od ceny wstępnej (64 512 tys. zł). Akceptacja przez Prezesa WAM zakupu ww. mieszkań za kwotę 64 400 tys. zł, pomimo niepodjęcia przez Dyrektora Oddziału WAM negocjacji cenowych z deweloperem w celu osiągnięcia wyższego rabatu, była, w ocenie NIK, działaniem niegospodarnym. [str. 23-24 informacji]

3. W latach 2007-2008 Agencja wystąpiła do Ministra Obrony Narodowej z wnioskami o przeniesienie dotacji budżetowych w kwocie 177 000 tys. zł – przyznanych na realizację bieżących zadań zleconych – na sfinansowanie wydatków inwestycyjnych Agencji. W wyniku przeniesień, WAM otrzymała dodatkowe środki dotacji na inwestycje w kwocie 151 100 tys. zł. [str. 20 informacji]

Minister Obrony Narodowej, wydając decyzje o przeniesieniu dotacji pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej, nie określił konkretnych zadań inwestycyjnych, na które powinny być wykorzystane ww. środki, pomimo że Minister Finansów, wydając zgodę na dokonanie przeniesień, wskazał przeznaczenie środków na konkretne zadania (określone we wnioskach WAM). Następnie Minister Obrony Narodowej dokonał formalnego rozliczenia dotacji – wartościowo – nie wnikając w to, czy dotacje zostały wykorzystane prawidłowo, tj. na właściwe cele i czy zostały one osiągnięte, co NIK ocenia negatywnie. NIK zwraca przy tym uwagę, że zgodnie z art. 106 ust. 2 *ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*⁵, dotacjami są, podlegające szczególnym zasadom rozliczania, wydatki budżetu państwa, a podmioty otrzymujące dotacje zostały zobowiązane do wykorzystania ich zgodnie z przeznaczeniem.

⁵ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. W obowiązującym stanie prawnym art. 126 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* – Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

Stwierdzono, że tylko 60 000 tys. zł z kwoty 151 100 tys. zł zostało faktycznie wydatkowane na cele, które WAM deklarowała we wnioskach o przeniesienie dotacji

NIK negatywnie ocenia wykorzystanie przez WAM dotacji w kwocie 75 100 tys. zł, otrzymanych w ramach wnioskowanych przeniesień, na „refinansowanie” kosztów inwestycji, sfinansowanych wcześniej ze środków własnych Agencji (przed uzyskaniem decyzji Ministra Obrony Narodowej o przeniesieniu środków niewykorzystanej dotacji z zadań bieżących – na zadania inwestycyjne).

W ocenie NIK, działania WAM w zakresie wykorzystania ww. dotacji były nielegalne, ponieważ dotacja w kwocie 75 100 tys. zł nie została wykorzystana na zadania określone w art. 16 ust. 2 pkt 2 *ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych*, lecz na zwiększenie funduszu rezerwowego WAM. Zgodnie z art. 144 ust. 1 *ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*, dotacje udzielone z budżetu państwa, w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego, podlegają zwrotowi do budżetu państwa do 15 lutego następnego roku⁶. [str. 20-22 informacji]

4. NIK pozytywnie ocenia, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, gospodarowanie zasobem mieszkaniowym będącym w dyspozycji WAM.

W latach 2007-2009 (I półrocze), zasób mieszkaniowy WAM zmniejszył się z 52 322 lokali mieszkalnych (wg stanu na 1 stycznia 2007 r.) do 43 423 lokali (wg stanu na 30 czerwca 2009 r.), a WAM dokonała, w tym okresie, sprzedaży 10 552 lokali mieszkalnych za kwotę 210 949,4 tys. zł.

W latach 2007-2009 (I półrocze) nastąpił nieznaczny spadek lokali trwale zbędnych z 985 (wg stanu na 31 grudnia 2007 r.) do 945 (wg stanu na 30 czerwca 2009 r.), zaś koszty ich utrzymania spadły z 3 452,5 tys. zł do 2 125,7 tys. zł. Jednocześnie nastąpił wyraźny spadek lokali niezasiedlonych powyżej 3 miesięcy (tzw. pustostanów), z 3 171 do 2 462, a koszty ich utrzymania zmalały z 8 930,9 tys. zł do 4 819,6 tys. zł.

Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę wysokie koszty utrzymania ww. zasobu, niezbędne jest zintensyfikowanie działań Agencji zmierzających do sprywatyzowania zbędnego majątku⁷, co pozwoliłoby na pozyskanie środków na realizację inwestycji w garnizonach, w których występują potrzeby mieszkaniowe. [str. 25-26 informacji]

⁶ W obowiązującym stanie prawnym art. 168 ust. 1 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*.

⁷ *Ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw* zmieniono art. 17 ust. 1 pkt 7, zezwalając na sprzedaż jednostkom samorządu terytorialnego, a także samorządowym jednostkom organizacyjnym, budynków i lokali

5. W 2007 r. WAM uzyskała przychody w kwocie 947 305 tys. zł, w 2008 r. – 812 242 tys. zł, zaś w I półroczu 2009 r. – 407 198 tys. zł. Koszty działalności WAM wyniosły odpowiednio: 752 345 tys. zł, 678 346 tys. zł i 300 645 tys. zł. Rok 2007 Agencja zamknęła zyskiem netto w kwocie 150 053 tys. zł, zaś rok 2008 - w kwocie 102 768 tys. zł. [str. 24-25 informacji]

Na 31 grudnia 2007 r. należności WAM wynosiły ogółem 357 848,9 tys. zł, w tym należności przeterminowane – 165 903,0 tys. zł (46,4%). Na koniec 2008 r. należności ogółem wprawdzie zmniejszyły się o 3,4%, jednak nastąpił wzrost należności przeterminowanych o 21,2%. Natomiast na 30 czerwca 2009 r. należności ogółem były większe o 8,9%, a należności przeterminowane o 28,9% w stosunku do grudnia 2007 r. Główną przyczyną wzrostu należności przeterminowanych w 2008 r., była zmiana polityki rachunkowości WAM, polegająca na przeniesieniu z ewidencji pozabilansowej do ewidencji bilansowej należności nieściągalnych.

Stwierdzono, że Biuro Prezesa WAM oraz Oddziały WAM podejmowały działania w celu zmniejszenia należności przeterminowanych m.in. poprzez realizację programu „Mieszkajmy bez długów” oraz windykację należności, jednak działania te nie doprowadziły do znaczącego zmniejszenia stanu ww. należności.⁸ [str. 24-25 informacji]

6. Prezes WAM 22 listopada 2002 r. utworzył WTBS „Kwatera”, w celu realizacji „Programu budowy mieszkań na wynajem dla żołnierzy zawodowych służby stałej”, w ramach Porozumienia zawartego 28 listopada 2002 r. pomiędzy Ministrem Infrastruktury a Ministrem Obrony Narodowej. Program przewidywał wybudowanie 9 000 mieszkań na wynajem dla żołnierzy zawodowych służby stałej w latach 2003-2007. Źródło finansowania ww. inwestycji miały stanowić środki własne Spółki – 30% i kredyty z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego – 70%.

WTBS „Kwatera” nie zrealizowała założeń określonych ww. Programie, bowiem w latach 2003-2006 wybudowała tylko 2 214 mieszkań, (24,6%), z czego 2 043

mieszkalnych, stanowiących przedmiot najmu przez te podmioty, co rozszerza możliwości WAM w zakresie zbycia zbędnego zasobu mieszkaniowego.

⁸ *Ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw dokonano zmiany w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.) i zgodnie z art. 19 § 7: dyrektor oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej jest organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania egzekucji z wynagrodzenia za pracę albo ze świadczeń z ubezpieczenia społecznego, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłat za używanie lokalu i opłat pośrednich związanych z zajmowaniem przez żołnierzy lokali mieszkalnych znajdujących się w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.*

przekazała na wynajem dla żołnierzy, a 171 mieszkań sprzedała. Sprzedaży dokonano bez uzyskania zgody Ministra Skarbu Państwa, wymaganej art. 5a ust. 1 *ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa*⁹, co było działaniem nielegalnym. Przyczyną niewykonania założeń Programu było m.in. wykorzystanie przez Spółkę limitu środków możliwych do pozyskania z KFM. Zdaniem NIK, brak analizy w zakresie możliwości kredytowania inwestycji oraz zakresu ich realizacji, miały istotny wpływ na niewykonanie założeń Programu i w konsekwencji rozwiązanie ww. Porozumienia 31 grudnia 2006 r. [str. 29-34 i 37-38 informacji]

W latach 2007-2009 Spółka kontynuowała budowę 806 mieszkań w Poznaniu i Legionowie (rozpoczętych w 2005 r.), z czego do zakończenia kontroli oddała do użytkowania 260 mieszkań. Nie rozpoczęła natomiast budowy zaplanowanych 1 379 mieszkań w pozostałych lokalizacjach. [str. 29-34 informacji]

7. NIK negatywnie ocenia brak określenia przez Prezesa Agencji strategii działania Spółki, po rozwiązaniu Porozumienia w sprawie realizacji „Programu budowy mieszkań na wynajem dla żołnierzy zawodowych służby stałej” oraz nieprzeprowadzenie w Spółce w okresie 2007-2009 rocznych kontroli kompleksowych. W ocenie NIK, działaniem niegospodarnym było wnoszenie przez Prezesa WAM aportem do Spółki gruntów i środków pieniężnych, pomimo nieefektywnego realizowania przez nią zadań umownych. Na 30 czerwca 2009 r. kapitał zakładowy Spółki wynosił 441 100,0 tys. zł, z czego wartość gruntów i nakładów na środki trwałe w budowie wynosiła 187 062,6 tys. zł oraz środków pieniężnych 254 037,4 tys. zł. Spółka nie zagospodarowała 52% gruntów o powierzchni 351.987 m², przekazanych przez WAM na realizację inwestycji mieszkaniowych, ponosząc koszty ich utrzymania w kwocie 681,9 tys. zł. [str. 38-39 informacji]

Natomiast niewykorzystane na zadania umowne środki finansowe, Spółka gromadziła na lokatach, a uzyskane z nich odsetki (w 2007 r. – 6 487,2 tys. zł i w 2008 r. – 8 935,8 tys. zł), stanowiły główne źródło dochodów Spółki. [str. 34-35 informacji]

⁹ Dz. U. Nr 106, poz. 493 ze zm.

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Od 1 lipca 2010 r. *ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych* obowiązuje w kształcie nadanym jej przez *ustawę z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw*. Zmiany podyktowane zostały koniecznością dostosowania przepisów regulujących obszar zakwaterowania, do realizowanego procesu profesjonalizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Jedną z poważniejszych zmian dokonanych w ustawie jest zmiana statusu WAM, która polega na bezpośrednim podporządkowaniu WAM Ministrowi Obrony Narodowej (obecnie WAM ma status jednostki nadzorowanej przez MON) i tym samym likwidację Rady Nadzorczej oraz nadaniu Ministrowi Obrony Narodowej uprawnienia do powoływania i odwoływania Prezesa WAM (obecnie Prezes Rady Ministrów). Ponadto w znowelizowanej ustawie dodano rozdział 3a, w którym określone zostały zasady kontroli działalności Agencji przez Ministra Obrony Narodowej lub osoby przez niego upoważnione.

Zdaniem NIK wyniki kontroli przemawiają za słusznością kierunku zmian w *ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych*, w odniesieniu do uprawnień nadzorczych Ministra Obrony Narodowej nad WAM. NIK zwraca jednak uwagę, że prawidłowej realizacji podstawowego zadania WAM, tj. zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych żołnierzy służby stałej i terminowej, nie sprzyja permanentna rotacja jej kadr kierowniczych. Tylko w okresie objętym kontrolą, WAM kierowało 4 prezesów.

Kolejna zasadnicza zmiana ustawy dotyczy systemu zakwaterowania żołnierzy, który zakłada zrównanie w prawach do zakwaterowania wszystkich żołnierzy zawodowych (zarówno żołnierzy w służbie stałej jak i kontraktowej) oraz wprowadzenie alternatywnych sposobów zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych żołnierzy: przydział kwatery (wyłącznie na czas służby), bezpłatne zakwaterowanie w internacie (kwaterze internatowej) lub wypłatę świadczenia mieszkaniowego, w przypadku zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przez żołnierza we własnym zakresie (nowa forma zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych).

To ostatnie rozwiązanie może, zdaniem NIK, w zasadniczy sposób wpłynąć na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, w szczególności w ośrodkach miejskich, z szerokim dostępem do mieszkań, pod jednym warunkiem – odpowiednich nakładów finansowych na wypłatę świadczeń mieszkaniowych.

Ocena, w jakim stopniu rozwiązania przyjęte w tym zakresie przez ustawodawcę ograniczą w przyszłości występowanie nieprawidłowości opisanych w niniejszej informacji oraz ocena nowych rozwiązań dotyczących uprawnień żołnierzy do zakwaterowania, możliwa będzie dopiero po pewnym czasie od wejścia w życie *ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw*.

Ustalenia tej kontroli odnoszą się w oczywisty sposób do stanu prawnego sprzed tych zmian, a stwierdzone nieprawidłowości miały swoje źródło w nieprzestrzeganiu przepisów ówczesnie obowiązującej *ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych*. Pomimo nowelizacji ustawy, pozostają aktualne w nowym stanie prawnym generalne wnioski skierowane do Prezesa WAM:

- o podjęcie skutecznych działań zapewniających zmniejszenie liczby żołnierzy oczekujących na zakwaterowanie, w tym opracowanie programu zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych żołnierzy oraz
- o zwiększenie nadzoru właścicielskiego nad działalnością WTBS „Kwatera” i dokonanie ponownej oceny zasadności funkcjonowania Spółki, biorąc pod uwagę realizację zadań umownych i źródła ich finansowania lub określenie takiej strategii jej funkcjonowania, która zapewniłaby jej samowystarczalność finansową,

a także wniosek skierowany do Prezesa WTBS „Kwatera”:

- o podjęcie skutecznych działań zmierzających do opracowania koncepcji dalszego funkcjonowania Spółki, ze szczególnym uwzględnieniem realizacji zadań w zakresie budowy mieszkań, określonych w umowie Spółki i źródeł ich finansowania

oraz wniosek NIK skierowany do Ministra Obrony Narodowej:

- o określanie konkretnych zadań, które mają być realizowane z udziałem środków z dotacji na inwestycje, a następnie dokonywanie oceny sprawozdań, informacji i rozliczeń z wykorzystania tych dotacji, pod kątem rzetelności, celowości i gospodarności wydatkowania środków oraz wykonania planowanych zadań.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego¹⁰ oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Podstawowym aktem prawnym regulującym działalność WAM jest *ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych*. Agencja jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną, a nadzór nad jej działalnością sprawuje Minister Obrony Narodowej (art. 8). Organami Agencji są: Rada Nadzorcza, Prezes i dyrektorzy oddziałów regionalnych (art. 10). Zgodnie ze statutem WAM, wprowadzonym *rozporządzeniem Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 czerwca 2004 r. w sprawie nadania statutu Wojskowej Agencji Mieszkaniowej*¹¹, w strukturze Agencji funkcjonowały m. in.: Biuro Prezesa Agencji oraz 11 Oddziałów Regionalnych WAM w: Bydgoszczy, Gdyni, Krakowie, Lublinie, Olsztynie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu, Zielonej Górze oraz „Mazowsze” w Warszawie.

Agencja wykonuje w imieniu Skarbu Państwa i na jego rzecz prawa własności i inne prawa rzeczowe w stosunku do nieruchomości stanowiących jego własność (art. 14 ust. 1 *ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych*):

- wykorzystywanych na zakwaterowanie stale i tymczasowe żołnierzy zawodowych,
- zajętych pod budowlę i urządzenia infrastruktury związane z nieruchomościami, o których mowa wyżej,
- uznanych za zbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, jeżeli w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego są lub mogą być przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe,
- uznanych za zbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, jeżeli opracowana przez Agencję propozycja wykorzystania tych nieruchomości uzasadnia ich przekazanie w celu realizacji zadań Agencji.

¹⁰ Przedstawiono stan prawny obowiązujący do czasu przeprowadzania kontroli. Od 1 lipca 2010 r. uległ on zasadniczej zmianie przez wejście w życie *ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw*.

¹¹ Dz. U. z 2004 r. Nr 148, poz. 1558, ze zm.

W zakresie gospodarowania nieruchomościami Agencja stosuje przepisy *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*¹², z wyjątkiem przepisów dotyczących wywłaszczania nieruchomości (art. 14 ust. 2 *ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych*).

Agencja wykonuje zadania własne oraz powierzone jej przez Ministra Obrony Narodowej (art. 16 *ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych*). Zadaniem własnym Agencji są w szczególności:

- gospodarowanie powierzonym mieniem Skarbu Państwa w trybie określonym w art. 17,
- obrót nieruchomościami, w tym sprzedaż lokali mieszkalnych i innych nieruchomości oraz infrastruktury,
- przejmowanie i nabywanie nieruchomości;
- dokonywanie remontów budynków i lokali mieszkalnych oraz internatów i hoteli, a także związanej z nimi infrastruktury,
- prowadzenie działalności gospodarczej.

Agencja wykonuje powierzone jej przez Ministra Obrony Narodowej zadania zlecone w zakresie gospodarki mieszkaniowej, internatowej i hotelowej oraz modernizacji zasobów mieszkaniowych, w szczególności dotyczące:

- tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu zasobów mieszkaniowych, internatowych i hotelowych;
- planowania i realizowania inwestycji, w tym modernizacji budynków i lokali mieszkalnych, internatów i hoteli oraz związanej z nimi infrastruktury, w tym spłaty zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi zaciągniętych na te cele, z dotacji budżetowej;
- wypłacania osobom uprawnionym świadczeń pieniężnych, na które Agencja otrzymuje dotacje budżetowe;
- wydawania decyzji o prawie zamieszkiwania w lokalach mieszkalnych będących w dyspozycji Agencji, pozyskanych w drodze: leasingu lub najmu od osób trzecich (na wynajem których Agencja otrzymuje dotacje budżetowe), przydziału lub umowy ze spółdzielnią, umowy z towarzystwem budownictwa społecznego, utworzonym przez Agencję.

Agencja prowadzi samodzielną gospodarkę finansową (art. 19 ust. 1 *ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych*). Zgodnie z art. 19 ust. 2 tej ustawy, Agencja tworzy

¹² Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.

następujące fundusze: zasobowy (tworzony w wartości mienia powierzonego Agencji przez Skarb Państwa); rezerwowy (tworzony z zysku netto Agencji); remontowy (tworzony w ciężar kosztów gospodarki zasobami mieszkaniowymi Agencji i przeznaczony na remont tego zasobu). Szczegółowe warunki tworzenia funduszy Agencji i sposób prowadzenia gospodarki finansowej reguluje *rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 lutego 2005 r. w sprawie funduszy i gospodarki finansowej Wojskowej Agencji Mieszkaniowej*¹³.

Przychodami Agencji, zgodnie z art. 19 ust. 3 *ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych*, są m. in. przychody z tytułu: opłat za używanie lokali mieszkalnych, hoteli i internatów oraz za najem i dzierżawę lokali użytkowych i nieruchomości gruntowych, zbywania składników majątkowych, przychody z innej działalności gospodarczej oraz dotacje budżetowe (ustalane corocznie w części budżetu państwa przez Ministra Obrony Narodowej na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, określonych w art. 16 ust. 2 pkt 2-4, art. 22 ust. 4, art. 23 ust. 1-3, art. 24 ust. 6, art. 32 ust. 2, art. 32a ust. 1, art. 34 ust. 2 i 3, art. 42 ust. 2, art. 53 ust. 3 pkt 3 i ust. 4b oraz art. 87 ust. 5 *ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych*, oraz pokrycie kosztów związanych z obsługą tych zadań).

Agencja gospodaruje mieniem m.in. poprzez (art. 17 *ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych*):

- sprzedaż lokali mieszkalnych;
- nieodpłatne przejmowanie od Skarbu Państwa nieruchomości, które mogą być zagospodarowane lub przeznaczone do obrotu w celu realizacji zadań Agencji;
- zlecanie osobom prawnym lub fizycznym zarządzania lub administrowania mieniem albo wykonywania innych czynności wynikających z zadań Agencji, na podstawie umowy, za wynagrodzeniem, przez czas oznaczony;
- bezprzetargowe zlecanie utworzonym przez Agencję jednoosobowym spółkom i towarzystwom budownictwa społecznego zadań, wynikających z zadań Agencji;
- nabywanie nieruchomości, tworzenie spółek i towarzystw budownictwa społecznego, wnoszenie mienia, w tym także jako wkład niepieniężny (aport), do tych spółek i towarzystw, a także nabywanie i obejmowanie udziałów lub akcji w spółkach i towarzystwach budownictwa społecznego.

¹³ Dz. U. Nr 30, poz. 255 ze zm.

Prawa i obowiązki wspólnika lub akcjonariusza w podmiotach (spółkach i towarzystwach budownictwa społecznego) wykonuje, w imieniu Skarbu Państwa, Prezes Agencji.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 *ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych*, żołnierzowi służby stałej, od dnia wyznaczenia go na pierwsze stanowisko służbowe do dnia zwolnienia z zawodowej służby wojskowej, przysługuje prawo zamieszkiwania w lokalu mieszkalnym, będącym w dyspozycji Agencji. Odmowa zamieszkiwania w lokalu mieszkalnym znajdującym się w miejscowości, w której żołnierz służby stałej zajmuje stanowisko służbowe lub w miejscowości pobliskiej, powoduje utratę uprawnień związanych z zakwaterowaniem, przez czas zajmowania danego stanowiska służbowego (art. 24 ust. 3). W przypadku rezygnacji żołnierza z zamieszkiwania w lokalu mieszkalnym, w tym w kwaterze funkcyjnej, zaproponowanym przez Agencję, w miejscowości, w której zajmuje stanowisko służbowe lub w miejscowości pobliskiej, żołnierz wnosi opłatę za korzystanie z internatu lub kwatery internatowej w pełnej wysokości (art. 53 ust. 4 c).

Zasady sprzedaży lokali mieszkalnych określone zostały w rozdziale 6 *ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych*. Zgodnie z art. 55 ust. 2 pkt 1-4 ustawy, nie mogą być zbywane lokale mieszkalne znajdujące się w budynkach oddanych do użytku po 30 czerwca 2004 r. (w szczególnych przypadkach mogą być zbyte po uzyskaniu zgody Ministra Obrony Narodowej), lokale mieszkalne stanowiące kwatery, kwatery funkcyjne oraz kwatery zastępcze. Szczegółowe warunki sprzedaży mieszkań określa *rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 grudnia 2004 r. w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych przez Wojskową Agencję Mieszkaniową*¹⁴.

Wykonywanie niektórych zadań, określonych w *ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych*, Agencja powierzyła jednoosobowym spółkom, utworzonym przez Prezesa WAM w latach 2002-2005: Wojskowemu Towarzystwu Budownictwa Społecznego „Kwatera” Spółka z o.o., Zespołowi Zarządców Nieruchomości WAM Spółka z o.o. oraz Grupie Hoteli WAM Spółka z o.o., które rozpoczęły działalność odpowiednio: 22 listopada 2002 r., 1 listopada 2004 r. i 1 stycznia 2005 r.

Głównym zadaniem WTBS „Kwatera” była budowa mieszkań na wynajem dla żołnierzy (wybudowane lokale mieszkalne Spółka przekazywała do dyspozycji Agencji w drodze umów najmu), Zespołowi Zarządców Nieruchomości WAM zostały zlecone

¹⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 4, poz. 21.

zadania w zakresie administrowania i zarządzania nieruchomościami WAM (w tym: budynkami mieszkalnymi, użytkowymi, garażami oraz internatami i kwaterami internatowymi), natomiast Grupa Hoteli WAM przejęła zadania w zakresie gospodarowania zespołami gastronomiczno-hotelowymi.

Według stanu na 30 czerwca 2009 r. zasób mieszkaniowy WAM stanowiły 40 423 lokale, w tym: 32 094 lokale mieszkalne, 10 323 kwatery, 13 kwater funkcyjnych i 993 kwatery zastępcze.

Majątek trwały powierzony Wojskowej Agencji Mieszkaniowej przez Skarb Państwa według stanu na 31.12.2009r. prezentują dane w poniższej tabeli¹⁵:

Lp.	Wyszczególnienie	Wartość brutto [tys. zł]	Umorzenie [tys. zł]	Wartość netto [tys. zł]
1	Wartości niematerialne i prawne	8 150,0	2 924,6	5 225,4
2	Środki trwałe, w tym:	3 688 347,7	957 039,2	2 731 308,5
2.1	grunty, z tego	417 153,5	824,7	416 328,8
	prawo wieczystego użytkowania gruntu	4 146,5	820,6	3 325,9
2.2	budynki, lokale i obiekty inżynierii lądowej i wodnej	3 173 236,5	879 403,4	2 293 833,1
2.3	urządzenia techniczne i maszyny	86 000,0	67 687,5	18 312,5
2.4	środki transportu	1 800,3	1 499,9	300,3
2.5	inne środki trwałe	10 157,4	7 623,6	2 533,8
3	Środki trwałe w budowie	84 694,8	654,7	84 040,1
4	Należności długoterminowe	427,8	-	427,8
5	Długoterminowe aktywa finansowe, w tym	732 517,3	-	732 517,3
	udziały	732 476,7	-	732 476,7
6	Długoterminowe rozliczenia międzyokresowe	1 654,4	-	1 654,4
7	Ogółem majątek trwały	4 515 791,0	960 618,5	3 555 173,5

Stan zadłużenia Wojskowej Agencji Mieszkaniowej z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz innych zobowiązań na 31.12.2009 r. wynosił 79 432,8 tys. zł, w tym: kredyty i pożyczki – 3 037,9 tys. zł; zobowiązania z tytułu dostaw i usług – 25 021,3 tys. zł; pozostałe zobowiązania – 51 373,6 tys. zł

¹⁵ https://www.wam.net.pl/informacje_publiczne/majatek.html

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Inwestycje mieszkaniowe służące zaspokajaniu potrzeb żołnierzy

Stwierdzono, że Agencja w okresie objętym kontrolą nie opracowała programu zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych żołnierzy. Przygotowanie analiz i opracowań w zakresie sytuacji mieszkaniowej i potrzeb mieszkaniowych żołnierzy zawodowych oraz wnioskowanie o realizację odpowiedniego programu zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych żołnierzy zawodowych należało, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym WAM, do zadań Zespołu Mieszkaniowego Biura Prezesa WAM. Zespół ten sporządzał wprawdzie miesięczne analizy potrzeb mieszkaniowych i sytuacji mieszkaniowej żołnierzy zawodowych służby stałej i terminowej, jednak nie kierował wniosków w celu opracowania propozycji programu zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych żołnierzy.

W okresie objętym kontrolą nakłady na inwestycje mieszkaniowe (budowę, modernizację i zakupy) wyniosły ogółem 632 171 tys. zł, w tym ze środków dotacji 324 200 tys. zł, z czego: w 2007 r. – 172 500 tys. zł (dotacja 102 500 tys. zł); w 2008 r. – 371 652 tys. zł (dotacja 169 100 tys. zł), a w I półroczu 2009 r. – 88 019 tys. zł (dotacja 52 600 tys. zł). W drodze zakupu, budowy i modernizacji uzyskano 1 880 mieszkań (1 218 – w wyniku budowy i modernizacji i 662 – w drodze zakupu), w tym: w 2007 r. – 613, w 2008 r. – 1 087, a w I półroczu 2009 r. – 180 mieszkań, natomiast liczba mieszkań wynajętych w poszczególnych latach wynosiła odpowiednio: 55, 103 i 23, w tym żadne od WTBS „Kwatera” (liczba wynajętych mieszkań od tej spółki pozostawała niezmienna od 31 grudnia 2006 r. i wynosiła 2 043 mieszkania).

Nie doprowadziło to jednak do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych żołnierzy, które w okresie objętym kontrolą, systematycznie wzrastały; i tak: na 31 grudnia 2007 r. potrzeby mieszkaniowe żołnierzy służby stałej i terminowej wynosiły 10 984 (w tym służby stałej 5 364 i służby terminowej 5 620); na 31 grudnia 2008 r. – 12 873 (w tym służby stałej 6 100 i służby terminowej 6 773), natomiast na 30 czerwca 2009 r. – 12 941 (w tym służby stałej 5 863 i służby terminowej 7 078).

NIK negatywnie ocenia rozpoczęcie przez WAM 3 zadań inwestycyjnych na działkach, które nie były w należyty sposób przygotowane do ich realizacji, co spowodowało wydłużenie procesu inwestycyjnego. Terminy realizacji inwestycji,

rozpoczętych w latach 2003-2006, zostały przesunięte na lata 2009-2011. Zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych w oddziałach WAM – w których realizowano te inwestycje – dokonywane było poprzez zakupy nowych mieszkań na rynku nieruchomości:

- w Oddziale WAM w Gdyni przesunięto na 30 września 2010 r. termin realizacji zadania dotyczącego budowy 44 mieszkań w Gdyni, z powodu braku uzgodnienia dokumentacji projektowej związanej z układem komunikacyjnym. W grudniu 2008 r. Oddział zakupił na rynku nieruchomości 74 nowe mieszkania za kwotę 22 270 tys. zł;
- w Oddziale WAM w Warszawie przesunięto na 30 grudnia 2010 r. termin realizacji zadania dotyczącego budowy 47 mieszkań w Warszawie, z powodu braku warunków zabudowy wydanych przez Wydział Architektury Urzędu Dzielnicy Rembertów. W czerwcu 2008 r. dokonano zakupu 127 mieszkań w Warszawie za kwotę 64 400 tys. zł;
- w Oddziale WAM w Szczecinie przesunięto na 30 listopada 2009 r. termin realizacji zadania dotyczącego budowy 27 mieszkań w Świnoujściu, z powodu m.in. przedłużającego się terminu wykonania dokumentacji projektowej. W latach 2007-2008 w Świnoujściu dokonano zakupu 92 mieszkań za kwotę 21 678 tys. zł.

NIK ocenia negatywnie, niepodjęcie działań w celu realizacji inwestycji mieszkaniowych na posiadanych przez WAM działkach, na których istniała możliwość realizacji inwestycji, podczas gdy zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych odbywało się w drodze zakupu mieszkań na rynku nieruchomości. Stwierdzono, że koszty zakupu 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego były znacznie wyższe niż koszty budowy:

- w 2007 r. średni koszt budowy 1 m² wynosił 3 082 zł, natomiast średni koszt zakupu 4 208 zł,
- w 2008 r. średni koszt budowy 1 m² wynosił 4 776 zł, natomiast średni koszt zakupu 6 023 zł.

Według stanu na 30 czerwca 2009 r. WAM posiadała łącznie 781 nieruchomości niezabudowanych, z możliwością realizacji inwestycji mieszkaniowych, o powierzchni 252,4 ha. Kontrola wykazała, że w 2007 r. w 4 oddziałach WAM zakupiono 159 mieszkań, w tym w 2 oddziałach WAM (Szczecin i Wrocław) pozyskano 69 mieszkań wyłącznie w drodze zakupu, natomiast, na terenie tych oddziałów, WAM posiadała 345 działek z możliwością realizacji inwestycji. W 2008 r. w 5 oddziałach WAM zakupiono 490 mieszkań, w tym w 2 oddziałach WAM (Szczecin i Warszawa) pozyskano 177 mieszkań

wyłącznie w drodze zakupu, natomiast, na terenie tych oddziałów, WAM posiadała 218 działek z możliwością realizacji inwestycji.

Ustalono, że dyrektorzy 2 oddziałów WAM (w Szczecinie i Poznaniu) dokonali zakupu 125 mieszkań za kwotę 27 142 tys. zł, bez uzyskania zgody Prezesa WAM na dokonanie ww. transakcji w formie zarządzenia. Było to niezgodne z art. 14 ust. 2a pkt 1 *ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych*, w związku z art. 11 ust. 2 *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*¹⁶ oraz § 37 Statutu Agencji.

3.2.2. Wykorzystanie dotacji budżetowych na inwestycje

W badanym okresie, na sfinansowanie realizacji inwestycji, WAM otrzymała dotacje w kwocie 324 200 tys. zł, które wykorzystała w 100%. NIK nie wnosi uwag do wykorzystania dotacji w kwocie 249 100 tys. zł, natomiast zastrzeżenia NIK dotyczą wydatkowania dotacji w kwocie 75 100 tys. zł.

W latach 2007-2008, Agencja wystąpiła do Ministra Obrony Narodowej z wnioskami o przeniesienie dotacji budżetowych w kwocie 177 000 tys. zł (82 000 tys. zł w 2007 r. i 95 000 tys. zł w 2008 r.), przyznanych na realizację bieżących zadań zleconych – na sfinansowanie wydatków inwestycyjnych Agencji. W wyniku przeniesień, WAM otrzymała dodatkowe środki dotacji na inwestycje w kwocie 151 100 tys. zł (82 000 tys. zł w 2007 r. i 69 100 tys. zł w 2008 r.).

W 2007 r. w wyniku dokonanych przeniesień w planie inwestycji mieszkaniowych (PIM) zwiększono wydatki z 331 967 tys. zł do 388 997 tys. zł, w tym udział środków dotacji budżetowych wzrósł z 20 500 tys. zł do 102 500 tys. zł (o 400%), a środków własnych zmniejszył się z 302 841 tys. zł do 284 064 tys. zł (o 6,2%), zaś w PIM na 2008 r. wydatki zwiększono z 504 439 tys. zł do 523 654 tys. zł, w tym udział środków dotacji budżetowych wzrósł ze 100 000 tys. zł do 195 000 tys. zł (o 95%), a środków własnych zmniejszył się z 398 162 tys. zł do 322 278 tys. zł (o 19,1%).

Jednocześnie dokonano korekty efektów rzeczowych PIM, przy czym w 2007 r., mimo wzrostu nakładów finansowych o 17,2%, zmniejszono planowane efekty rzeczowe inwestycji o 39,4% (z 810 do 581 mieszkań), a zgodnie z Wytycznymi nr 2 Prezesa WAM z 17 października 2005 r. oraz z 31 maja 2007 r. w sprawie trybu i zasad planowania oraz realizacji inwestycji mieszkaniowych: „[...] korekta planu inwestycji mieszkaniowych

¹⁶ Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.

nie powinna wpływać na zmniejszenie efektów rzeczowych, które mają być uzyskane w danym roku.”

Stwierdzono, że tylko 60 000 tys. zł z kwoty 151 100 tys. zł, zostało faktycznie wydatkowane na cele, które WAM deklarowała we wnioskach o przeniesienie dotacji. W 2007 r. na deklarowany cel (m.in. zakup 142 mieszkań przez Oddział w Poznaniu) wykorzystano 45 900 tys. zł, natomiast w 2008 r. na deklarowany cel (dofinansowanie zakupu mieszkań w Poznaniu i Gdyni) wydatkowano 14 100 tys. zł.

NIK negatywnie ocenia wykorzystanie przez WAM dotacji w kwocie 75 100 tys. zł. Ustalono, że kwota ta, wykorzystana jako rozliczenie dotacji, została wydana przed uzyskaniem zgody Ministra Finansów na dokonanie ww. przesunięć środków dotacji celowej i będących następstwem tej zgody, decyzji Ministra Obrony Narodowej o przeniesieniu dotacji, nie może być zatem traktowana jako rozliczenie dotacji. I tak:

- dotacją w kwocie 11 700 tys. zł „zrefundowano” dokonany 22 stycznia 2007 r. zakup 54 mieszkań w Poznaniu za kwotę brutto 11 907 tys. zł (decyzja MON o przeniesieniu dotacji z 23 sierpnia 2007 r.),
- dotacją w kwocie 8 400 tys. zł „zrefundowano” dokonany 18 maja i 12 lipca 2007 r. zakup 42 lokali mieszkalnych w Świnoujściu za kwotę brutto 8 674,1 tys. zł (decyzja MON o przeniesieniu dotacji z 9 listopada 2007 r.),
- dotacją w kwocie 55 000 tys. zł „zrefundowano” dokonany 27 czerwca 2008 r. zakup 127 mieszkań w Warszawie za kwotę brutto 64 400 tys. zł (decyzja MON o przeniesieniu dotacji z 8 sierpnia 2008 r.).

W ocenie NIK, działania WAM w zakresie wykorzystania ww. dotacji były nielegalne, ponieważ dotacja w kwocie 75 100 tys. zł nie została wykorzystana na zadania określone w art. 16 ust. 2 pkt 2 *ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych*, lecz na zwiększenie funduszu rezerwowego WAM. Zgodnie z art. 144 ust 1 *ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*, dotacje udzielone z budżetu państwa, w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego, podlegają zwrotowi do budżetu państwa do 15 lutego następnego roku¹⁷. NIK wystąpiła do Prezesa WAM o zwrot dotacji w kwocie 75 100 tys. zł wraz z odsetkami.

¹⁷ W obowiązującym stanie prawnym art. 168 ust. 1 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*.

Zdaniem NIK, powyższe nieprawidłowości wynikały m.in. z niewłaściwego nadzoru Ministra Obrony Narodowej nad działalnością WAM, w tym podjęcia decyzji o zwiększeniu dotacji na finansowanie inwestycji, bez określenia konkretnych zadań do realizacji, a następnie nienależytego nadzoru nad wykorzystaniem przyznanych środków. Było to działanie nierzetelne, niezgodne z zasadami wydatkowania środków publicznych określonymi w *ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*¹⁸.

3.2.3. Zakup 127 mieszkań w Warszawie

W czerwcu 2008 r., za zgodą Prezesa WAM, Oddział w Warszawie zakupił od dewelopera 127 mieszkań w Warszawie za kwotę 64 400 tys. zł. Zgodnie z planem inwestycji mieszkaniowych (PIM) z 22 kwietnia 2008 r., inwestycja została sfinansowana ze środków funduszu rezerwowego Agencji – 58 200 tys. zł oraz dotacji budżetowej – 5 000 tys. zł (kwotę 1 200 tys. zł pozostawiono jako kaucję gwarancyjną). Prezes WAM dokonał 21 sierpnia 2008 r. zmiany planu finansowego Oddziału, zwiększając dotację na sfinansowanie ww. inwestycji o kwotę 55 000 tys. zł, tj. do kwoty 60 000 tys. zł i zmniejszając udział środków z funduszu rezerwowego Agencji do kwoty 4.400 tys. zł.

W sprawie zakupu ww. mieszkań, NIK zwraca uwagę na sekwencję zdarzeń prowadzących do zawarcia tej transakcji:

- Prezesa WAM nie zgodził się na proponowane przez Dyrektora Oddziału w Warszawie, w ciągu roku 2007, zmiany PIM, żeby zamiast zakupu ok. 90 lokali mieszkalnych/4 950m² za kwotę 18 800 tys. zł (w ramach zadania WA 813 – PIM z 22 lutego 2007 r.) dokonać zakupu 45 mieszkań za 22 979 tys. zł. Co więcej, z korespondencji Prezesa WAM z Dyrektorem Oddziału¹⁹ wynika, że ocenił je, jako nieprzemyślane i świadczące o złym przygotowaniu i niewłaściwym oszacowaniu tej inwestycji;
- Prezes WAM zaakceptował 30 listopada 2007 r. zmianę PIM, polegającą na podniesieniu kwoty przeznaczonej na to zadanie do 27 000 tys. zł, a gdy zadanie nie zostało zrealizowane w roku 2007, pomimo przeprowadzenia przez Oddział 5 postępowań w sprawie zakupu ww. mieszkań (w dwóch przypadkach Prezes WAM nie wyraził zgody na zawarcie umowy, a w trzech przypadkach nie złożono ważnych

¹⁸ W obowiązującym stanie prawnym: *ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*.

¹⁹ Pisma Prezesa WAM: z 22 maja 2007 r. (sygn. BP-ZINW-7301-7-1/07); z 20 czerwca 2007 r. (sygn. BP-ZINW-7301-23-1/07) oraz z 28 czerwca 2007 r. (sygn. BP-ZINW-7301-09-1/07).

ofert), zaakceptował koszt realizacji zadania WA 813, określony na 39 600 tys. zł w PIM na rok 2008 (z 12 lutego 2008 r.);

- Pomimo że nie uległo zmianie przygotowanie i oszacowanie tej inwestycji, tzn. bez kalkulacji ceny będącej podstawą ustalenia wartości zadania inwestycyjnego, 22 kwietnia 2008 r., decyzją Prezesa WAM, zwiększono wartość ww. zadania do kwoty 65 000 tys. zł, planując zakup 130 mieszkań/8 100m², przy czym założono, że wydatki na ten cel zostaną częściowo sfinansowane dotacją budżetową (5 000 tys. zł);
- Prezes WAM dokonał 21 sierpnia 2008 r. zmiany planu finansowego Oddziału, zwiększając dotację na sfinansowanie ww. inwestycji o kwotę 55 000 tys. zł, tj. do kwoty 60 000 tys. zł i zmniejszając udział środków z funduszu rezerwowego Agencji, do kwoty 4 400 tys. zł.

NIK negatywnie ocenia sposób sprawowania przez Prezesa WAM nadzoru nad realizacją tej inwestycji. Akceptacja przez Prezesa zakupu ww. mieszkań za kwotę 64 400 tys. zł, pomimo niepodjęcia przez Dyrektora Oddziału WAM negocjacji cenowych z deweloperem w celu osiągnięcia wyższego rabatu, była w ocenie NIK działaniem nierzetelnym i niegospodarnym. Wprawdzie w procedurach dotyczących zakupu, Prezes WAM nie określił obowiązku podjęcia negocjacji cenowych, to jednak – zdaniem NIK – dokonując w tamtym okresie zakupu tak dużej ilości lokali²⁰ wraz z całą infrastrukturą, Prezes Agencji powinien zobowiązać Oddział do podjęcia negocjacji cenowych z deweloperem, w celu obniżenia ceny. Cena ostateczna (64 400 tys. zł), osiągnięta w trakcie przetargu, była niższa zaledwie o 112,8 tys. zł, tj. o 0,17% od ceny wstępnej (64 512 tys. zł). NIK zwraca uwagę, że w 2006 r. po negocjacjach WTBS „Kwatera” z deweloperem, dotyczących pozyskania ww. 127 mieszkań w drodze zamiany działek, która to transakcja nie doszła do skutku, deweloper zobowiązał się do udzielenia rabatu w wysokości 3 157,2 tys. zł, tj. ok. 11%.

Zdaniem NIK, powyższe ustalenia oraz fakt, że deweloper przez okres niemal roku od nieudanej transakcji z WTBS „Kwatera”, nie sprzedał ani jednego mieszkania skutecznie czekając na sprzedaż dla Oddziału wskazują, iż mogły wystąpić następujące mechanizmy korupcjogenne: nadmiar kompetencji w ręku jednego urzędnika oraz dowolność w podejmowaniu decyzji.

²⁰ Dokonany przez Oddział zakup stanowił 12,8% rocznej sprzedaży dewelopera.

3.2.4. Wykonanie planu finansowego WAM i wykorzystanie dotacji na zadania bieżące

W 2007 r. WAM uzyskała przychody w kwocie 947 305 tys. zł, w 2008 r. – 812 242 tys. zł, zaś w I półroczu 2009 r. – 407 198 tys. zł, w tym m.in. przychody z dotacji odpowiednio: 314 037 tys. zł, 267 340 tys. zł i 102 203 tys. zł. Koszty działalności WAM wyniosły odpowiednio: 752 345 tys. zł, 678 346 tys. zł i 300 645 tys. zł. Rok 2007 Agencja zamknęła zyskiem netto w kwocie 150 053 tys. zł, zaś rok 2008 w kwocie 102 768 tys. zł.

W badanym okresie dotacje celowe z budżetu na finansowanie ustawowo określonych zadań bieżących wyniosły 359 380 tys. zł, w tym: w 2007 r. – 211 537 tys. zł, w 2008 r. – 98 240 tys. zł i w I półroczu 2009 r. – 49 603 tys. zł i zostały wykorzystane w 99,2% (356 517 tys. zł) zgodnie z przeznaczeniem. Niewykorzystana w 2007 r. dotacja w kwocie 2 863 tys. zł została zwrócona do budżetu państwa w obowiązującym terminie.

Na 31 grudnia 2007 r. należności WAM wynosiły ogółem 357 848,9 tys. zł, w tym należności przeterminowane – 165 903,0 tys. zł (46,4%). Na koniec 2008 r. należności ogółem wprowadziły zmniejszyć się o 11 695 tys. zł (o 3,4%) i wynosiły 346 153,9 tys. zł, jednak nastąpił wzrost należności przeterminowanych o 35 187,3 tys. zł (o 21,2%) do kwoty 201 090,3 tys. zł. Natomiast na 30 czerwca 2009 r., w stosunku do grudnia 2008 r., nastąpił wzrost należności ogółem o 43 517,6 tys. zł (o 12,6%) do kwoty 389 671,5 tys. zł oraz należności przeterminowanych o 12 725,2 tys. zł (o 6,3%) do kwoty 213 815,5 tys. zł. W okresie 2007-2009 (I półrocze) systematycznie wzrastały należności z tytułu opłat za lokale mieszkalne i wynosiły odpowiednio: 118 878,7 tys. zł (w tym przeterminowane – 110 566,4 tys. zł), 146 780,8 tys. zł (w tym przeterminowane – 137 047,5 tys. zł) i 152 315,7 tys. zł (w tym przeterminowane – 139 253,6 tys. zł). Główną przyczyną wzrostu należności przeterminowanych w 2008 r. była zmiana polityki rachunkowości WAM, polegająca na przeniesieniu z ewidencji pozabilansowej do ewidencji bilansowej należności nieściągalnych.

Stwierdzono, że Biuro Prezesa WAM oraz oddziały WAM podejmowały działania w celu zmniejszenia należności przeterminowanych m.in. poprzez realizację programu „Mieszkajmy bez długów” oraz windykację należności, jednak działania te nie doprowadziły do znaczącego zmniejszenia stanu ww. należności.

Ustalono, że Prezes WAM do 23 grudnia 2009 r. nie dokonał zmiany procedur usprawniających windykację należności, których wprowadzenie zalecił Zespół Audytu

Wewnętrznego i Kontroli Biura Prezesa WAM, po wykonaniu zadań audytowych dotyczących oceny systemu windykacyjnego w 3 oddziałach WAM („Mazowsze” w Warszawie, Szczecinie i Olsztynie). W dniu 28 stycznia 2009 r. opracowano i wprowadzono projekty dokumentów: „Instrukcja o postępowaniu w windykacji obowiązków pieniężnych i niepieniężnych” oraz „Zasady i tryb obiegu dokumentów [...] w procesie windykacji świadczeń [...]”, jednak dopiero w dniu 1 grudnia 2009 r. przekazano je do zaopiniowania dyrektorom oddziałów WAM. Do zakończenia kontroli ww. dokumenty nie zostały wprowadzone do stosowania²¹.

3.2.5. Gospodarowanie zasobem mieszkaniowym WAM

W latach 2007-2009 (I półrocze) zasób mieszkaniowy WAM zmniejszył się z 52 322 lokali mieszkalnych (wg stanu na 1 stycznia 2007 r.) do 43 423 lokali (wg stanu na 30 czerwca 2009 r.), a WAM dokonała, w tym okresie, sprzedaży 10 552 lokali mieszkalnych za kwotę 210 949,4 tys. zł. Ustalono, że na 30 czerwca 2009 r. Agencja posiadała 464 lokale mieszkalne przygotowane do sprzedaży w trybie przetargowym – transakcje nie zostały sfinalizowane, głównie z powodu długotrwałej procedury przetargowej oraz braku zainteresowania tym zasobem, ze względu na zły stan techniczny oraz mało atrakcyjne lokalizacje. Odnotowany w 2008 r. spadek sprzedaży (z 7 512 w 2007 r. do 3 034) był spowodowany wstrzymaniem przez Prezesa WAM (pismem z 7 maja 2008 r.), sprzedaży wszystkich lokali mieszkalnych, w związku z procesem profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP.

W latach 2007-2009 (I półrocze) nastąpił nieznaczny spadek lokali trwale zbędnych z 985 (wg stanu na 31 grudnia 2007 r.) do 945 (wg stanu na 30 czerwca 2009 r.), zaś koszty ich utrzymania spadły z 3 452,5 tys. zł do 2 125,7 tys. zł. Jednocześnie nastąpił wyraźny spadek lokali niezasiedlonych powyżej 3 miesięcy (tzw. pustostanów) z 3 171 do 2 462, a koszty ich utrzymania zmalały z 8 930,9 tys. zł do 4 819,6 tys. zł.

Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę wysokie koszty utrzymania ww. zasobu, niezbędne jest zintensyfikowanie działań Agencji zmierzających do sprywatyzowania zbędnego majątku, co pozwoliłoby na pozyskanie środków na realizację inwestycji w garnizonach, w których występują potrzeby mieszkaniowe.²²

²¹ Patrz przypis 8.

²² Patrz przypis 7.

3.2.6. Stosowana przez Oddziały WAM procedura realizacji uprawnień żołnierzy do zamieszkiwania w lokalu mieszkalnym²³

W latach 2007-2009 (I półrocze) WAM planowała zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych żołnierzy w oparciu o bieżące wnioski dowódców garnizonów, składane do dyrektorów oddziałów WAM oraz pozyskiwane z MON informacje o planach dyslokacji jednostek wojskowych. Brak współdziałania pomiędzy oddziałem a MON w zakresie określenia potrzeb mieszkaniowych żołnierzy w poszczególnych garnizonach i realizacji inwestycji mieszkaniowych, powodował m. in. przydzielanie wolnych lokali żołnierzom służby terminowej z przekroczeniem przysługujących im norm powierzchni użytkowej podstawowej. Na 67 zbadanych decyzji o prawie zamieszkiwania w lokalu mieszkalnym, wydanych żołnierzom zawodowym przez Dyrektora Oddziału w Krakowie, 49 decyzji (73%) zostało wydanych z przekroczeniem przysługujących im norm powierzchni użytkowej podstawowej, z czego 21 decyzji dotyczyło żołnierzy służby terminowej, którym przysługiwały uprawnienia warunkowe. Przyznawanie żołnierzowi służby terminowej, dodatkowej powierzchni użytkowej podstawowej w wysokości jednej normy, jeżeli on i małżonek nie posiadali dzieci, było niezgodne z art. 26 ust. 3 cyt. *ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych*. Uprawnienie to dotyczyło bowiem żołnierzy służby stałej i nie obejmowało żołnierzy służby terminowej.

Sformułowane w oparciu o ustalenia kontroli wnioski dotyczące realizowania, przez Prezesa WAM i dyrektorów oddziałów regionalnych WAM, uprawnień żołnierzy do zakwaterowania, zgodnie z zasadami określonymi w *ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych*, wobec zmiany stanu prawnego od 1 lipca 2010 r. przez wejście w życie *ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw*, stały się bezprzedmiotowe i nie mogą mieć charakteru dyrektywnego, a jedynie informacyjny.

²³ System zakwaterowania żołnierzy, ujęty w *ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych*, uległ od 1 lipca 2010 r. zasadniczej zmianie. Zakłada on zrównanie w prawach do zakwaterowania wszystkich żołnierzy zawodowych (zarówno żołnierzy w służbie stałej jak i kontraktowej) oraz wprowadzenie alternatywnych sposobów zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych żołnierzy: przydział kwatery (wyłącznie na czas służby), bezpłatne zakwaterowanie w internacie (kwaterze internatowej) lub wypłatę świadczenia mieszkaniowego, w przypadku zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przez żołnierza we własnym zakresie (nowa forma zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych).

Natomiast zaprezentowane poniżej ustalenia, miały wprowadzić swoje źródło w nieprzestrzeganiu przepisów ówczesnie obowiązującej *ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych*, ale powtarzały się w Oddziałach WAM i ich następstwem były konsekwencje finansowe.

Uwagi NIK dotyczyły stosowanej przez oddziały WAM procedury realizacji uprawnień żołnierzy do zamieszkiwania w lokalu mieszkalnym, określonej przez Prezesa WAM w piśmie z 5 grudnia 2008 r., w którym Prezes polecił dyrektorom oddziałów WAM uwzględnianie wniosków żołnierzy o wstrzymanie decyzji o prawie zamieszkiwania w lokalu mieszkalnym w sytuacji, gdy wolne lokale mieszkalne mogą być przydzielone innym żołnierzom. Taki tryb postępowania spowodował, że dyrektorzy oddziałów WAM, w przypadku odmowy żołnierzy do zamieszkania w lokalu mieszkalnym, nie wydawali decyzji o prawie zamieszkiwania, co skutkowało również niewydawaniem decyzji o utracie uprawnień związanych z zakwaterowaniem na czas zajmowania danego stanowiska służbowego. Było to niezgodne z art. 24 ust. 3 *ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych*. Umożliwiało to także żołnierzom bezpłatne zakwaterowanie w internatach, co było sprzeczne z art. 53 ust. 4c tej ustawy. Na przykład: w Oddziale WAM w Krakowie z tytułu nie wydania decyzji o utracie prawa do zamieszkiwania w lokalu mieszkalnym dla 71 żołnierzy, Oddział nie wymierzył i nie pobrał opłat za zakwaterowanie w internacie, przez co nie uzyskał należnych przychodów w kwocie 172,2 tys. zł; w Oddziale WAM w Warszawie dotyczyło to 19 żołnierzy i kwoty 23,3 tys. zł; w Oddziale WAM „Mazowsze” z siedzibą w Warszawie – 4 żołnierzy i kwoty 9,2 tys. zł; w Oddziale WAM w Poznaniu – 5 żołnierzy i kwoty 8,1 tys. zł oraz w Oddziale WAM w Szczecinie – 6 żołnierzy i kwoty 4,4 tys. zł. Działania takie NIK ocenia negatywnie w aspekcie kryterium gospodarności, legalności i rzetelności.

3.2.7. Nadzór Ministra Obrony Narodowej nad WAM²⁴

W sprawowaniu przez Ministra Obrony Narodowej nadzoru nad działalnością WAM, mimo generalnie pozytywnej oceny, także występowały nieprawidłowości.

²⁴ Jedną z poważniejszych zmian dokonanych od 1 lipca w *ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych* jest zmiana statusu WAM, która polega na bezpośrednim podporządkowaniu WAM Ministrowi Obrony Narodowej (WAM miał status jednostki nadzorowanej przez MON) i tym samym likwidację Rady Nadzorczej oraz nadanie Ministrowi Obrony Narodowej uprawnień do powoływania i odwoływania Prezesa WAM (poprzednio Prezes Rady Ministrów). Ponadto w znowelizowanej ustawie dodano rozdział 3a, w którym określone zostały zasady kontroli działalności Agencji przez Ministra Obrony Narodowej lub osoby przez niego upoważnione.

Zwiększając dotacje na inwestycje WAM i nie precyzując zadań, na które mogą być wykorzystane dodatkowe środki, a następnie, nienależycie realizując nadzór nad wykorzystaniem przyznanych środków, Minister działał, zdaniem NIK, nierzetelnie²⁵.

Do 30 czerwca 2010 r. uprawnienia nadzorcze Ministra Obrony Narodowej nad działalnością WAM wynikały w szczególności z art. 8 ust. 2 *ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych*. Instrumenty tego nadzoru, m. in.: nadawanie statutu WAM, powoływanie rady nadzorczej, uzgadnianie projektu planu rocznego, zatwierdzanie sprawozdania finansowego, powierzanie zadań zleconych i przekazywanie dotacji na nie oraz określanie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej, zostały określone w odpowiednich artykułach tej ustawy. W latach 2007-2009 (I półrocze), zgodnie z § 4 ust. 2 pkt 2 Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej, wprowadzonego zarządzeniem Nr 40/MON Ministra Obrony Narodowej z 22 listopada 2006 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej²⁶ oraz decyzjami Ministra Obrony Narodowej w sprawie kierowania Ministerstwem Obrony Narodowej²⁷, bieżący nadzór nad Wojskową Agencją Mieszkaniową sprawowali – z upoważnienia Ministra Obrony Narodowej – Podsekretarze lub Sekretarze Stanu w MON (od 29 stycznia 2008 r. – Sekretarz Stanu do Spraw Społecznych i Profesjonalizacji).

Minister Obrony Narodowej zaakceptował projekty planów finansowych na lata 2007-2009, ustalone przez Prezesa WAM oraz ich zmiany, a także zatwierdził sprawozdania finansowe (za lata 2007 i 2008), na podstawie pozytywnych opinii Sekretarza lub Podsekretarza Stanu (odpowiedzialnego za bezpośredni nadzór nad Agencją) oraz Zespołu Analiz Sekretariatu Ministra Obrony Narodowej.

Sporządzane przez Agencję rozliczenia, sprawozdania i informacje z realizacji inwestycji i pozostałych zadań zleconych, przekazywane były przez WAM do Departamentu Budżetowego i Departamentu Infrastruktury MON. Departament Budżetowy sprawdzał ww. dokumenty wyłącznie pod względem formalno - rachunkowym, natomiast na sprawozdaniach z realizacji poszczególnych inwestycji finansowanych z dotacji, brak było udokumentowanej ich weryfikacji przez Departament Infrastruktury. Żadna z ww. komórek nie weryfikowała otrzymanych dokumentów pod względem

²⁵ Patrz także rozdział 3.3.2. Informacji.

²⁶ Dz. Urz. MON Nr 21, poz. 270.

²⁷ Nr 537 z dnia 22 grudnia 2006 r. – Dz. Urz. MON Nr 23, poz. 307; Nr 67 z dnia 19 lutego 2007 r. – Dz. Urz. MON Nr 4, poz. 45 ze zm.; Nr 546 z dnia 30 listopada 2007 r. – Dz. Urz. MON Nr 23, poz. 240 ze zm. i Nr 41 z dnia 29 stycznia 2008 r. – Dz. Urz. MON Nr 2, poz. 12 ze zm.

celowości, gospodarności i rzetelności wydatkowania środków dotacji. Dyrektor Departamentu Budżetowego wyjaśnił, że zadaniem tej komórki jest finansowe rozliczenie dotacji, poprzez odpowiednie zaksięgowanie na kontach rozrachunków, natomiast Departament Infrastruktury nie zgłaszał zastrzeżeń do otrzymywanych dokumentów rozliczeniowych.

Dyrektor Departamentu Infrastruktury w wyjaśnieniu podał, że rozliczenia, sprawozdania i informacje były przesyłane przez Prezesa WAM bezpośrednio do Departamentu Budżetowego (Departament Infrastruktury otrzymywał je do wiadomości), bez uprzedniego przesłania ich do weryfikacji do Departamentu Infrastruktury. Departament Infrastruktury nie występował o zmianę procedury ich przesyłania, ponieważ – jak wynika z wyjaśnienia – weryfikacja dokumentów Agencji nie należy do zakresu działania Departamentu Infrastruktury.

Zdaniem NIK świadczy to m.in. o braku koordynacji i złej organizacji w zakresie sprawowania nadzoru nad prawidłowym wykorzystaniem dotacji przez WAM, a przyczyną takiego stanu rzeczy jest brak odpowiednich uregulowań wewnętrznych.

3.2.8. Działalność WTBS „Kwatera” w zakresie planowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność WTBS „Kwatera” w zakresie planowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych.

Prezes WAM 22 listopada 2002 r. utworzył WTBS „Kwatera”, w celu realizacji „Programu budowy mieszkań na wynajem dla żołnierzy zawodowych służby stałej”, w ramach Porozumienia zawartego 28 listopada 2002 r. pomiędzy Ministrem Infrastruktury a Ministrem Obrony Narodowej. Program przewidywał wybudowanie 9 000 mieszkań na wynajem dla żołnierzy zawodowych służby stałej, w latach 2003-2007. Prezes WAM wniósł aportem do Spółki grunty i nakłady na środki trwałe w budowie w kwocie ogółem 187 062,6 tys. zł oraz środki pieniężne w kwocie 254 037,4 tys. zł (na 30 czerwca 2009 r. kapitał zakładowy Spółki wynosił 441 100,0 tys. zł). Źródło finansowania inwestycji, objętych Programem, miały stanowić środki własne Spółki – 289 882,8 tys. zł (30% udziału) i kredyty z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (KFM)²⁸ – 676 393,2 tys. zł

²⁸ Utworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego ustawą z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.). Ustawa

(70% udziału). Porozumienie zostało rozwiązane 31 grudnia 2006 r. na wniosek Ministra Obrony Narodowej, który uznał, że „wyczerpały się przesłanki merytoryczne” stanowiące podstawę jego zawarcia.

Kontrola przeprowadzona przez NIK w 2007 r. wykazała, że przed utworzeniem WTBS „Kwatera” nie sporządzono analiz ekonomicznych, co do zasadności tego przedsięwzięcia.

WTBS „Kwatera” nie zrealizowała założeń określonych ww. Programie, bowiem w latach 2003-2006 wybudowała tylko 2 214 mieszkań, (24,6%), z czego 2 043 przekazała na wynajem dla żołnierzy, a 171 mieszkań sprzedała. Przyczyną niewykonania założeń Programu było m. in. wykorzystanie przez Spółkę limitu środków możliwych do pozyskania z KFM²⁹. Należy podkreślić, że WTBS „Kwatera” wykorzystała limit środków możliwych³⁰ do pozyskania z KFM w kwocie 234 200,0 tys. zł, jakkolwiek w latach 2002-2006 Spółka wystąpiła o kredyty w kwocie 998 316,4 tys. zł.

Pomimo braku możliwości realizacji Programu, Spółka nie podjęła działań w celu skorygowania zaplanowanych w nim zadań.

NIK ocenia negatywnie, pod względem rzetelności, niedokonanie analizy w zakresie realnych możliwości kredytowania inwestycji, w tym w szczególności z KFM, co miało istotny wpływ na niewykonanie założeń Programu i w konsekwencji rozwiązanie Porozumienia z 31 grudnia 2006 r. W ocenie NIK, działaniem niegospodarnym było wnoszenie przez Prezesa WAM aportem do spółki gruntów i środków pieniężnych, pomimo nieefektywnego realizowania przez nią zadań umownych.

Nierzetelnym działaniem było także nieprzygotowanie planu zadań inwestycyjnych aż do 2004 r., co miało negatywny wpływ na niewykonanie założeń Programu. Pierwszym dokumentem, z którego wynikał zakres zadań inwestycyjnych do zrealizowania przez WTBS „Kwatera”, było porozumienie zawarte przez WTBS „Kwatera” z Prezesem WAM

z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych ustaw (Dz. U. Nr 65, poz. 545), w art. 15 zlikwidowała Krajowy Fundusz Mieszkaniowy 31 maja 2009 r.

²⁹ Należy zauważyć, że wg Raportu Roczno BGK za 2006 r. (dostępny na stronie - <http://www.bgk.com.pl/index.php?module=site&catId=14&pl>) KFM od początku swojej działalności (tj. od 1996 r.) do końca 2006 r. udzielił 1 617 kredytów na kwotę 5 822,0 mln zł.

³⁰ Zgodnie z pismami Departamentu Krajowego Funduszu Mieszkaniowego Banku BGK (znak: DKFM-434/3522/381/2006 z 14.06.2006 r. oraz DKFM-434/3302/360/2006 Z 31.05.2006 r.) wielkość zaangażowania środków KFM wobec WTBS wynosi około 220.000.000 zł i jest bliska maksymalnemu limitowi zaangażowania środków Banku w stosunku do jednego podmiotu, określonego w art. 71 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 ze zm.)

21 kwietnia 2004 r.³¹ W porozumieniu ustalono m.in., że strony porozumienia do 30 czerwca każdego roku przed rokiem planowym, sporządzają w formie pisemnego aneksu do porozumienia, wykaz zadań przewidzianych do rozpoczęcia w kolejnych latach. Z załącznika nr 3 do porozumienia wynikało, że wg stanu na 30 czerwca 2005 r., WTBS „Kwaterna” planowało zrealizować 26 zadań inwestycyjnych (dotyczących budowy 5 563 mieszkań), z tego w przygotowaniu było 15 zadań, a w realizacji 11.

W latach 2007-2009 Spółka kontynuowała budowę 414 mieszkań w Poznaniu i 392 w Legionowie (rozpoczętych w 2005 r.), natomiast do zakończenia kontroli nie rozpoczęła budowy zaplanowanych 1 379 mieszkań w pozostałych lokalizacjach.

Wynikało to m.in. z często zmienianych decyzji Prezesa WAM, w sprawie realizacji inwestycji przez Spółkę. Na przykład, po wystąpieniu 16 listopada 2006 r., Prezesa WTBS „Kwaterna” do Prezesa WAM z propozycją budowy 1 694 mieszkań dla WAM, z ostatecznym terminem realizacji 15 grudnia 2008 r., Prezes Agencji:

- 26 stycznia 2007 r. pozytywnie zaopiniował budowę 1 622 mieszkań i w piśmie z 22 marca 2007 r. polecił zawarcie przez Spółkę z Dyrektorami Oddziałów WAM umów na realizację inwestycji w Elblągu (104 lokale), Osielsku (160 lokali), Poznaniu (414 lokali) oraz w Legionowie (56 lokali), zaś 9 maja 2007 r. odstąpił od realizacji inwestycji w Poznaniu, a następnie pismem z 17 maja 2007 r. poinformował Prezesa Spółki o braku zasadności realizacji ww. inwestycji i 1 czerwca 2007 r. wypowiedział porozumienie z 31 maja 2006 r., zawarte pomiędzy WAM a Spółką, dotyczące zasad współpracy pomiędzy stronami przy realizacji inwestycji;
- 9 stycznia 2008 r. z kolei poinformował Zarząd WTBS „Kwaterna” o potrzebie realizacji inwestycji w Poznaniu – 414 mieszkań, Legionowie – 392 mieszkania, Warszawie – 910 mieszkań i Krakowie – 120 mieszkań, wskazując na możliwość sfinansowania zadania w Legionowie ze środków Agencji, a 2 kwietnia 2008 r. wystąpił do Spółki o podjęcie w trybie pilnym czynności związanych z realizacją inwestycji w Legionowie (392 mieszkania). Kiedy zaś 11 lipca 2008 r. WTBS „Kwaterna” wystąpiło do Prezesa WAM o zgodę na zaciągnięcie zobowiązań na realizację ww. inwestycji, pismem z 29 sierpnia 2008 r. poinformował Zarząd Spółki, że postępowanie inwestycyjne było

³¹ To porozumienie zostało anulowane przez kolejne, zawarte 31 maja 2006 r. Jego przedmiotem było określenie zasad współpracy stron w trakcie planowania i realizacji zadań inwestycyjnych na nieruchomościach gruntowych przekazanych WTBS Kwaterna przez Agencję. W porozumieniu tym nie określono zadań przewidzianych do realizacji przez WTBS Kwaterna.

działaniem bezprawnym, ponieważ zostało wszczęte bez zabezpieczenia środków finansowych, a następnie 3 września 2008 r. uznał, że zasadne jest kontynuowanie inwestycji w Legionowie i zapewnił o przekazaniu Spółce środków: w 2009 r. – 76 000 tys. zł, a w 2010 r. – 44 000 tys. zł.

Realizacja inwestycji przez Spółkę ww. okresie, napotykała na szereg trudności, które spowodowały przesunięcia kolejnych terminów zakończenia inwestycji oraz poniesienie dodatkowych i nieuzasadnionych kosztów.

W planach na 2007 i 2008 r. założono zakończenie budowy 74 mieszkań w Poznaniu (kwartał MW-1) – do 31 stycznia 2009 r., a 186 mieszkań (kwartał MW-7) – do 31 sierpnia 2009 r., jednak w planie na 2009 r. terminy te zostały przesunięte odpowiednio na: 31 maja 2009 r. i 30 września 2009 r. Także te terminy nie zostały dotzymane i budowę 74 mieszkań zakończono 7 września 2009 r., a 186 mieszkań 26 października 2009 r.

Do 30 czerwca 2009 r. w Legionowie wybudowano 60 mieszkań (13,5% planu na 2005 r.), natomiast w Poznaniu nie oddano do użytku żadnego mieszkania. Przyczyną niewykonania ww. zadań inwestycyjnych w planowanych terminach, było m.in. odstąpienie przez WTBS „Kwatra” od umów z wykonawcami robót (18 października 2006 r. – inwestycja w Legionowie i 3 sierpnia 2006 r. – inwestycja w Poznaniu) i skierowanie sprawy na drogę postępowania sądowego. Do zakończenia kontroli postępowanie to nie zostało zakończone. Spółka podjęła działania w celu wyłonienia nowego wykonawcy zadania w Legionowie dopiero 2 kwietnia 2008 r., tj. po upływie 17 miesięcy od daty wypowiedzenia umowy z poprzednim wykonawcą. Z nowym wykonawcą umowa została podpisana 13 października 2008 r.

NIK negatywnie ocenia zmiany³² dokonane w umowie z 13 października 2008 r., w następstwie których, Spółka zobowiązała się do wykonania m.in. prac związanych z budową sieci elektroenergetycznej. Uniemożliwiło to wykonawcy zakończenie I etapu inwestycji w terminie określonym w umowie – 12 października 2009 r. – a WTBS „Kwatra” dopiero 7 lipca 2009 r. przedłożyło Spółce PGE Dystrybucja Warszawa-Teren kompletną dokumentację techniczną umożliwiającą budowę sieci elektroenergetycznej, która ustaliła termin jej wykonania na okres do 6 miesięcy. Zdaniem NIK było to działanie

³² Aneks do umowy z 8 kwietnia 2009 r.

niegospodarne, bowiem przejęcie przez WTBS „Kwatera” odpowiedzialności za wykonanie określonego zakresu robót, w przypadku opóźnień PGE Dystrybucja Warszawa-Teren (niezależnych od WTBS „Kwatera”), może spowodować kolejne przesunięcia terminów zakończenia inwestycji i egzekwowanie przez wykonawcę kar umownych od Spółki.

Jako działanie nierzetelne i niegospodarne NIK ocenia fakt, że w związku z realizacją ww. inwestycji w Legionowie dwukrotnie wniesiono opłaty z tytułu przyłączenia do sieci elektroenergetycznej w kwocie 177,8 tys. zł dla wykonawcy ww. robót:

- Spółka 27 stycznia 2009 r. wniosła tę opłatę do PGE Dystrybucja Warszawa-Teren,
- WAM wniosła w 2004 r. opłatę w tej kwocie do Zakładu Energetycznego Warszawa-Teren Spółka S.A. (ZEWT), którego następcą prawnym jest Spółka PGE Dystrybucja³³.

WTBS „Kwatera” podjęło działania w celu odzyskania nienależnie zapłaconej kwoty.

Uwagi NIK dotyczą także realizacji inwestycji w Poznaniu. Spółka podjęła działania w celu wyłonienia nowych wykonawców zadania 28 lutego 2007 r., tj. po upływie 6 miesięcy od daty odstąpienia od umowy z poprzednim wykonawcą. Podpisanie umów z nowymi wykonawcami nastąpiło w następujących terminach: ze Spółką Skanska – 27 listopada 2007 r. (inwestycja kwartał MW-1) oraz 1 lipca 2008 r. (inwestycja kwartał MW-2), zaś ze Spółką Agrobex – 14 lutego 2008 r. (inwestycja kwartał MW-7). Przyczyną zwłoki w realizacji inwestycji mieszkaniowych w Poznaniu było m.in. unieważnienie 3 postępowań o udzielenie zamówienia na realizację ww. inwestycji, przeprowadzonych przez Spółkę w okresie od 28 lutego do 21 marca 2007 r., z powodu decyzji Prezesa WAM o braku zasadności ich realizacji (pismo z 9 maja 2007 r.). W kolejnym piśmie, z 10 października 2007 r., Prezes WAM polecił kontynuację inwestycji w Poznaniu.

Stwierdzono, że Spółka poniosła dodatkowe koszty na rzecz wykonawcy inwestycji w Poznaniu-Strzeszynie (kwartał MW-1) w kwocie 352,8 tys. zł z tytułu odszkodowania za utrzymanie placu budowy i zaplecza oraz na rzecz dostawców mediów (za energię ciepłą i energię elektryczną) w kwocie 70,5 tys. zł. Przyczyną naliczenia odszkodowania były opóźnienia w realizacji infrastruktury technicznej przez Miasto Poznań, które zgodnie z ustaleniami, zawartymi w liście intencyjnym podpisanym 15 listopada 2004 r. z Prezesem

³³ Informacja ta zawarta jest w opinii dotyczącej określenia wysokości nakładów poniesionych przez WAM na przygotowanie inwestycji w Legionowie, a stanowiących aport wniesiony do Spółki w 2006 r.

WAM, zobowiązała się bez zbędnej zwłoki zaprojektować i wykonać drogi publiczne wraz z siecią wodociagową oraz kanalizacją sanitarną i deszczową. W liście intencyjnym nie określono terminów realizacji określonych wyżej robót oraz nie zabezpieczono interesów WAM, w przypadku nie wywiązania się Gminy z ww. zobowiązań. Spowodowało to zwiększenie kosztów realizacji inwestycji i opóźnienia w jej zakończeniu (inwestycję planowano oddać 31 stycznia 2009 r., a oddano 7 września 2009 r.).

Do 30 czerwca 2009 r. Spółka nie zagospodarowała 52% gruntów o powierzchni 351 987 m², przekazanych przez WAM na realizację inwestycji mieszkaniowych, ponosząc koszty ich utrzymania w kwocie 681,9 tys. zł. Pozostałe nieruchomości zagospodarowała w następujący sposób: na gruntach o powierzchni 213 103 m², wybudowała 2 214 lokali mieszkalnych, grunty o pow. 15 550 m² zostały sprzedane, natomiast na gruntach o łącznej powierzchni 105 163 m² Spółka realizowała inwestycje w Legionowie i Poznaniu.

3.2.9. Sytuacja ekonomiczno-finansowa WTBS „Kwatera”

Ustalono, że z przekazanych przez WAM środków finansowych w kwocie 254 037,4 tys. zł na realizację inwestycji mieszkaniowych w latach 2003-2006, Spółka wydatkowała 113 154,4 tys. zł (44,5% posiadanych środków). Na 31 grudnia 2006 r. Spółka dysponowała wolnymi środkami finansowymi w kwocie 147 187,0 tys. zł, natomiast w latach 2007-2009 (I półrocze) wydatki na inwestycje wyniosły 140 402,7 tys. zł. Według stanu na 30 czerwca 2009 r. Spółka wydatkowała ogółem kwotę 253 557,1 tys. zł, co stanowiło 99,8% środków wniesionych przez WAM.

W okresie objętym kontrolą, Spółka uzyskiwała zysk netto w wysokości: w 2007 r. – 1 236,1 tys. zł, w 2008 r. – 3 984,2 tys. zł oraz w I półroczu 2009 r. – 2 598,9 tys. zł. Spółka w latach 2007-2008 osiągnęła zysk głównie dzięki przychodom z tytułu odsetek od środków finansowych, przekazanych przez Prezesa WAM i zgromadzonych na rachunkach bankowych i lokatach. Przychody z tego tytułu wyniosły w 2007 r. – 6 487,2 tys. zł, a w 2008 r. – 8 935,8 tys. zł. Natomiast z tytułu prowadzonej działalności, tj. przede wszystkim wynajmu 2 043 lokali mieszkalnych, Spółka uzyskiwała następujące wyniki finansowe: w 2007 r. – 240,0 tys. zł (strata), w 2008 r. – 1 457,2 tys. zł (zysk) i w I półroczu 2009 r. – 733,1 tys. zł (strata).

Zdaniem NIK, wpływ na poniesione koszty z tytułu utrzymania lokali mieszkalnych miało m.in. zlecenie zarządzania zasobem mieszkaniowym Spółki innym podmiotom, pomimo że – zgodnie z Aktem Założycielskim – przedmiotem działalności Spółki jest

m.in. zarządzanie nieruchomościami mieszkalnymi. Koszty zarządu zasobem mieszkaniowym Spółki, zleconym innym podmiotom, wyniosły w kontrolowanym okresie odpowiednio: 1 848,3 tys. zł, 1 615,6 tys. zł i 666,7 tys. zł. NIK pozytywnie ocenia podjęte przez Spółkę działania zmierzające do zmniejszenia kosztów zarządzania zasobami własnymi – 18 lutego 2009 r. Zarząd Spółki podjął uchwałę w sprawie przejęcia zarządzania własnymi zasobami mieszkalnymi.

W badanym okresie Spółka zapłaciła Bankowi Gospodarstwa Krajowego (BGK) prowizję w kwocie 565,4 tys. zł, od udzielonych jej i niewykorzystanych kredytów w kwocie 56 545,0 tys. zł, pozyskanych ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, z tego:

- 349,5 tys. zł, w związku z podpisaniem 28 czerwca 2006 r. umowy przyznającej kredyt w kwocie 34 954 tys. zł na sfinansowanie budowy 14 budynków mieszkalnych w Legionowie, który nie został wykorzystany. Przyczyną było odstąpienie od umowy z wykonawcą inwestycji w Legionowie (ww. sprawie trwa postępowanie sądowe, które do zakończenia kontroli nie zostało rozstrzygnięte);
- 215,9 tys. zł, w związku z podpisaniem 21 grudnia 2004 r. i 8 grudnia 2005 r. umów przyznających kredyty w łącznej wysokości 52 917 tys. zł na sfinansowanie inwestycji mieszkaniowych w Krakowie, które na wniosek Spółki, zostały zmniejszone o 21 591,0 tys. zł. Przyczyną było dokonanie sprzedaży przez WTBS „Kwatera” 171 mieszkań w Krakowie oraz planowana sprzedaż trzech innych budynków.

3.2.10. Gospodarowanie mieniem przez WTBS „Kwatera”

NIK negatywnie ocenia gospodarowanie mieniem Spółki. WTBS „Kwatera” nie podjęło działań w celu niezwłocznego zagospodarowania dwóch budynków w Krakowie: z 56 lokalami mieszkalnymi – przez okres 16 miesięcy od daty ich odbioru od wykonawcy (protokół zdawczo-odbiorczy z 12 czerwca 2006 r.) oraz z 28 mieszkaniami – przez okres 6 miesięcy od daty odbioru (protokół zdawczo-odbiorczy z 14 czerwca 2006 r.) Ustalono, że dopiero na podstawie umowy najmu z 5 listopada 2007 r. Spółka przekazała Oddziałowi Regionalnemu WAM w Krakowie 56 mieszkań, natomiast na podstawie umowy najmu z 15 grudnia 2006 r. – 28 mieszkań. Przyczyną zwłoki, jak wynika z wyjaśnień Zarządu Spółki, był brak zapotrzebowania na lokale mieszkalne. Z ustaleń kontroli w WAM wynika, że wg stanu na 31 grudnia 2005 r., na lokale mieszkalne w Krakowie oczekiwało 1 058 żołnierzy, a na 31 grudnia 2006 r. – 930 żołnierzy. Koszty utrzymania ww. budynków,

poniesione przez Spółkę do dnia przekazania ich Oddziałowi Regionalnemu WAM, wyniosły 204,3 tys. zł.

Ustalono, że Spółka nie podjęła skutecznych działań w celu niezwłocznego wynajęcia miejsc postojowych w garażach podziemnych, zlokalizowanych w wybudowanych przez WTBS „Kwatera” budynkach w Krakowie, Wrocławiu i Legionowie, ponosząc w latach 2007-2008 koszty ich utrzymania w kwocie 366,7 tys. zł, co było działaniem niegospodarnym. Spółka posiadała 405 miejsc postojowych w garażach podziemnych, a ich wykorzystanie wynosiło na: 31 grudnia 2007 r. – 182 (44,9%), 31 grudnia 2008 r. – 246 (60,7%) oraz na 30 czerwca 2009 r. – 266 (65,7%).

3.2.11. Nadzór Prezesa WAM nad WTBS „Kwatera”

NIK negatywnie ocenia sprawowanie przez Prezesa WAM nadzoru właścicielskiego nad WTBS „Kwatera”.

Prezes WAM, decyzją Nr 20/2007 z 28 lutego 2007 r., ustalił zasady sprawowania nadzoru właścicielskiego nad Spółkami. Stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą, WAM nie przeprowadziła w WTBS „Kwatera” rocznych kontroli kompleksowych przewidzianych ww. decyzji, natomiast w 2007 r. przeprowadziła tylko 1 kontrolę problemową (dotyczącą realizacji 2 inwestycji: w Legionowie i Poznaniu).

W ocenie NIK, o braku właściwego nadzoru nad Spółką świadczy fakt podjęcia 5 stycznia 2006 r. przez Zgromadzenie Wspólników (Prezesa WAM), uchwały w sprawie wyrażenia zgody na zamianę przez WTBS „Kwatera” nieruchomości niezabudowanej o powierzchni 75 757 m², położonej w Warszawie o wartości szacunkowej 29 242,2 tys. zł, na nieruchomość stanowiącą własność dewelopera, zabudowaną budynkami o 127 lokalach mieszkalnych o wartości 25 586,2 tys. zł (po udzieleniu Spółce rabatu w kwocie 3 157,2 tys. zł). Ustalono, że przed podjęciem ww. uchwały WAM nie dokonała dostatecznego rozeznania stanu przygotowania transakcji przez Spółkę, w tym m.in.:

- WTBS „Kwatera” nie uzyskała zgody Ministra Skarbu Państwa na dokonanie transakcji zamiany, wymaganej art. 5a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, występując o tę zgodę dopiero 29 marca 2007 r., tj. po upływie 14 miesięcy od podjęcia uchwały przez Zgromadzenie Wspólników Spółki i zawarcia umowy przedwstępnej z deweloperem (12 stycznia 2006 r.),

- Minister Skarbu Państwa w dniu 31 sierpnia 2007 r. odmówił wyrażenia zgody na ww. transakcję, uzasadniając swoje stanowisko m.in. tym, że podpisanie umowy przedwstępnej nie zostało poprzedzone konkurencyjnym sposobem wyboru wykonawcy budynków mieszkalnych i analizą rynku pod względem racjonalności i ekonomiki wyboru ww. wykonawcy, wskazując również, że Spółka została powołana przede wszystkim do samodzielnego realizowania inwestycji mieszkaniowych na gruntach wniesionych przez Agencję,
- dokonana przez WAM, dopiero 2 stycznia 2007 r., analiza zasadności ww. transakcji wykazała m.in., że wielkość działki w Warszawie pozwala na wybudowanie ponad 800 lokali mieszkalnych, zaspokajających w całości potrzeby mieszkaniowe żołnierzy dla Warszawy. Budowę 889 mieszkań w Warszawie WTBS „Kwata” wprowadziło do planu na 2008 r., jednak nie rozpoczęło realizacji inwestycji.

W ocenie NIK, brak uzyskania przez WTBS „Kwata” – przed zawarciem umowy przedwstępnej – zgody Ministra Skarbu Państwa na ww. transakcję oraz brak analizy WAM w zakresie zasadności i opłacalności zamiany, spowodował wydłużenie procesu związanego z ewentualną realizacją tej transakcji (około 1,5 roku) i niepodejmowanie przez Spółkę ww. okresie innych zadań inwestycyjnych, zmierzających do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych żołnierzy na terenie Warszawy.

W toku kontroli w WTBS „Kwata” stwierdzono również, że w 2006 r., za zgodą Zgromadzenia Wspólników, Spółka dokonała sprzedaży nieruchomości położonych w Krakowie, o łącznej powierzchni 14 935 m², zabudowanych trzema budynkami ze 171 mieszkaniami, za kwotę 28 148,3 tys. zł netto, zaniżając wartość gruntu o kwotę 55,3 tys. zł, (wartość gruntu ustalona w raporcie na podstawie wyceny rzeczoznawcy majątkowego wynosiła 1 655,1 tys. zł, natomiast wartość gruntu określona w umowach sprzedaży z 31 stycznia 2006 r. i z 21 kwietnia 2006 r. wynosiła 1 599,8 tys. zł).

Sprzedaży dokonano bez uzyskania zgody Ministra Skarbu Państwa na dokonanie ww. transakcji, wymaganej art. 5a ust. 1 *ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa*, co było działaniem nielegalnym. Zgodnie z art. 5a ust. 2 powołanej *ustawy*, czynność prawna dokonana z naruszeniem art. 5a ust. 1 *ustawy*, jest nieważna. W związku z powyższym, NIK wystąpiła do Ministra Skarbu Państwa wnosząc o rozważenie możliwości podjęcia stosownych działań.

NIK negatywnie ocenia brak określenia przez Prezesa Agencji strategii działania Spółki, po rozwiązaniu Porozumienia w sprawie realizacji „Programu budowy mieszkań na wynajem dla żołnierzy zawodowych służby stałej”.

Ustalono, że w sierpniu 2007 r. Prezes WAM planował rozpoczęcie procesu likwidacji WTBS „Kwatera”, m.in. z powodu:

- rozwiązania Porozumienia zawartego pomiędzy Ministrem Obrony Narodowej a Ministrem Infrastruktury, dotyczącego budowy 9 000 mieszkań,
- wyczerpania oferty kredytowej w ramach KFM, z której korzystało WTBS „Kwatera”,
- przewidywanego braku efektów mieszkaniowych Spółki w latach 2007-2008,
- braku ekonomicznego uzasadnienia realizacji inwestycji przez Spółkę,
- pozyskiwania przez Spółkę przychodów z tytułu odsetek od lokat bankowych, ze środków pieniężnych przekazanych przez WAM.

WAM odstąpiła od planu likwidacji Spółki, z powodu – jak wyjaśnił Prezes Agencji – wysokich kosztów przeprowadzenia tego procesu (m.in. spłata zobowiązań z tytułu zaciągniętych przez Spółkę kredytów z KFM – 141 025,9 tys. zł, podatek dochodowy – 143 567,9 tys. zł, podatek VAT – 18 583,3 tys. zł). Jednakże, rezygnując z planu likwidacji WTBS „Kwatera”, WAM nie przedstawiła alternatywnych koncepcji i kierunków dalszego funkcjonowania Spółki, w tym zwłaszcza w zakresie realizacji zadań związanych z budową mieszkań na wynajem dla żołnierzy.

Stwierdzono, że w latach 2007-2009 (do 31 października), niezależnie od WTBS „Kwatera”, zadania w zakresie budowy mieszkań dla żołnierzy realizowały Oddziały Regionalne WAM, które pozyskały w wyniku budowy i modernizacji 1 218 mieszkań (Spółka oddała do użytkowania 260 mieszkań), budując przy tym taniej, bowiem średni koszt budowy 1 m² powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych wybudowanych przez WAM wynosił 3 707,3 tys. zł, a przez Spółkę 4 416,41 zł.

Dopiero 16 lutego 2009 r. WAM wystąpiła do WTBS „Kwatera” o przygotowanie programu oszczędnościowego związanego z bieżącym funkcjonowaniem Spółki, z uwzględnieniem poprawy efektywności jej funkcjonowania. Do zakończenia kontroli ww. program nie został opracowany, natomiast 26 lutego 2009 r., Spółka przedłożyła Prezesowi WAM „Wieloletni plan strategiczno-finansowy na lata 2009-2013”. W planie tym nie przewidziano nakładów na realizację nowych inwestycji mieszkaniowych w latach 2011-2013, pomimo że głównym zadaniem Spółki jest budowa mieszkań na wynajem (poza

nakładami w kwocie 179 594,0 tys. zł na dokończenie – w latach 2009-2010 – inwestycji rozpoczętych w Legionowie i Poznaniu). Przewidziano jednak utrzymanie przeciętnego zatrudnienia w pionie inwestycyjnym na poziomie 5 etatów oraz zwiększenie w 2009 r. i w latach następnych kosztów zarządu o 50% (w stosunku do 2008 r.). Do zakończenia kontroli plan nie został zatwierdzony przez Prezesa WAM, m.in. z powodu rozbieżności w zakresie kosztów ogólnego zarządu, wspólnych celów Spółki i Agencji oraz źródeł finansowania bieżących i przyszłych inwestycji.

W ocenie NIK, powyższe świadczy o braku koncepcji rozwoju i kierunków dalszego funkcjonowania Spółki w zakresie realizacji zadań związanych z budową mieszkań. Zdaniem NIK, niezbędne jest dokonanie ponownej oceny zasadności funkcjonowania Spółki biorąc pod uwagę realizację zadań umownych i źródła ich finansowania lub określenie takiej strategii jej funkcjonowania, która zapewniłaby jej samowystarczalność finansową.

3.2.12. Inne ustalenia kontroli – oddziały WAM³⁴

Oddział Regionalny WAM w Bydgoszczy

Stwierdzono, że Oddział, w okresie objętym kontrolą, zawarł 67 umów z czterema wykonawcami na wymianę pionów kanalizacyjnych i roboty remontowe o łącznej wartości 716,3 tys. zł (w Leżnicy Wielkiej i Inowrocławiu) dzieląc zamówienie na części tak, aby uniknąć stosowania *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych*³⁵, przy udzieleniu zamówień na te roboty, co stanowiło naruszenie art. 32 ust. 2 *Pzp*. Zamówienia dotyczyły remontu 15 lokali mieszkalnych w jednym budynku, robót budowlanych przy wymianie pionów kanalizacyjnych w 5 budynkach oraz remontu piwnic w 17 budynkach, przy czym na roboty budowlane i remont piwnic zawarto oddzielne umowy dla każdego budynku, z tym samym wykonawcą i w tym samym okresie. Natomiast na remont lokali mieszkalnych zawarte zostały po trzy umowy dotyczące każdego lokalu (łącznie 45 umów) na: „remont lokali przed zasiedleniem”, „roboty remontowe” i „roboty dodatkowe”.

³⁴ Ustalenia opisane w tym rozdziale dotyczą zdarzeń incydentalnych, występujących w danym Oddziale WAM.

³⁵ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz.1655 ze zm. Zwana dalej *Pzp*.

Oddział Regionalny WAM w Krakowie

Ustalono, że Oddział, dokonując zakupu 3 lokali mieszkalnych za kwotę 1 197 tys. zł w celu zaspokojenia potrzeb lokalowych dla wdów po żołnierzach, którzy zginęli w katastrofie lotniczej w 2008 r., przekroczył uprawnienia w zakresie przydzielenia powierzchni użytkowej (w świetle obowiązujących wówczas przepisów *ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych*), a zakupu dokonano w sytuacji, gdy Oddział dysponował wolnymi mieszkaniami odpowiednimi do przysługujących tym wdowom normom. Ponadto, w okresie objętym kontrolą, Oddział utrzymywał 11 niezasiedlonych lokali mieszkalnych pozyskanych od WTBS „Kwatera”, przez okres ponad 3 miesiące, z powodu odmowy żołnierzy do zamieszkania we wskazanych lokalach oraz niewydania decyzji o utracie uprawnień i zakwaterowania ich bezpłatnie w internatach. Koszty utrzymania ww. lokali wyniosły 94,6 tys. zł, a Oddział nie naliczył i nie pobrał należnych opłat za zakwaterowanie w internacie 13 żołnierzom, którzy odmówili zamieszkania ww. kwaterach, w łącznej kwocie 11,9 tys. zł. NIK negatywnie oceniła brak skutecznych działań Oddziału w stosunku do żołnierza służby terminowej, który zajmował bez uprawnień lokal mieszkalny w Bielsku Białej (utracił uprawnienia po zwolnieniu go z zawodowej służby wojskowej). Oddział nie skorzystał z uprawnień wynikających z art. 27 i 37a ust. 1 *ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych* i nie wydał decyzji o opróżnieniu lokalu oraz nie wymierzył i nie pobrał należnych opłat i odszkodowania w kwocie 20,5 tys. zł. NIK negatywnie oceniła również ponoszenie przez Oddział bezzasadnie wysokich kosztów zarządzania i administrowania nieruchomościami Oddziału przez Zespół Zaradców Nieruchomości WAM Spółka z o.o. Umowy o zarządzanie, zawarte z ww. Spółką, określały stawki niekorzystne dla Oddziału, ponieważ pomijały fakt wykonywania istotnych czynności zarządczych przez pracowników Oddziału. W 2008 r. koszt zarządzania budynkami mieszkalnymi wyniósł 1 479 tys. zł, podczas gdy wg wyliczeń Oddziału, koszt ten nie powinien być wyższy niż 950 tys. zł.

Uwagi NIK dotyczyły również sposobu zatrudnienia, za aprobatą Prezesa Agencji, dwóch osób na stanowiskach wicedyrektora Oddziału w Krakowie, z pominięciem procedur otwartego i konkurencyjnego naboru kandydatów na wolne stanowiska w WAM, określonych w art. 13a-13g *ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych*.

Ponadto stwierdzono, że jedna z ww. osób, od 3 września 2007 r., była zatrudniona w Oddziale na stanowisku wicedyrektora w pełnym wymiarze czasu pracy, a jednocześnie od 24 września 2007 r. do 31 marca 2008 r. pozostawała w dyspozycji dyrektora

Departamentu MON, pobierając także stosowne uposażenie. Jako żołnierz zawodowy, dopiero 4 października 2007 r., tj. po upływie 1 miesiąca od zatrudnienia, uzyskała zgodę dyrektora Departamentu Kadr Ministerstwa Obrony Narodowej na wykonywanie pracy zarobkowej. Zatrudnienie tej osoby w pełnym wymiarze czasu pracy na stanowisku wicedyrektora Oddziału było jednak niezgodne z postanowieniami § 4 ust. 1 i 2 *rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 11 maja 2004 r. w sprawie wykonywania pracy zarobkowej przez żołnierzy zawodowych*³⁶, która mogła być wykonywana w formie pracy dodatkowej, w wymiarze nie wyższym niż połowa wymiaru czasu pracy.

Oddział Regionalny WAM w Lublinie

Stwierdzono, że Dyrektor Oddziału ustalił, na 1 lipca 2004 r., średnią cenę powierzchni użytkowej podstawowej lokalu mieszkalnego w sprawach o wypłatę ekwiwalentu za rezygnację z kwatery, z naruszeniem art. 19 ust. 3 *ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw*³⁷. W decyzji Nr 1/2004 z 1 lipca 2004 r., zamiast jednej średniej ceny w regionie, określono ceny rynkowe 1 m² powierzchni lokali mieszkalnych w 34 miejscowościach (ceny wahały się od 400 zł/m² w Bezwoli do 1 825 zł/m² w Lublinie), które były przyjmowane do obliczenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego. W rezultacie, wnioskodawcy rezygnujący z kwatery w większych miejscowościach, otrzymywali wyższy ekwiwalent niż wnioskodawcy z mniejszych miejscowości. Ponadto ustalono, że w Oddziale dokonano zmiany umów, zawartych z kancelariami prawnymi na świadczenie pomocy prawnej, polegających na zwiększeniu od listopada 2008 r. wynagrodzenia ryczałtowego, uzasadniając zmiany okolicznościami, których nie można było przewidzieć w chwili zawierania umów, stosownie do postanowień art. 144 ust. 1 i 2 *Pzp*. W ocenie NIK, okresowe zwiększenie nakładu pracy na obsługę prawną, nie dawało podstaw do dokonania ww. zmian, które skutkowały wzrostem wynagrodzeń ww. kancelarii łącznie o 25,4 tys. zł.

Oddział Regionalny WAM w Poznaniu

W załączniku do kwartalnej i rocznej informacji o stanie należności na 31 grudnia 2007 r., Oddział zawyżył wartość umów o ratalnej spłacie należności o kwotę 17,1 tys. zł

³⁶ Dz. U. Nr 127, poz. 1324.

³⁷ Dz. U. Nr 116, poz. 1203 ze zm.

oraz błędne zakwalifikował kwotę 19,7 tys. zł, jako należności z odroczonym terminem płatności. NIK zwrócił uwagę na opóźnienia w księgowaniu odsetek od zasądzonych należności – spośród 9 zbadanych spraw, w 5 przypadkach opóźnienia wynosiły od 3 miesięcy do 5 lat. Stwierdzono także zawyżenie naliczonych odsetek o kwotę 12,6 tys. zł. Ponadto wystąpiły przypadki przekroczenia terminu załatwienia spraw (od 12 do 21 dni) przy udzielaniu ulg w spłacie należności WAM w kwocie 35,3 tys. zł, określonego w § 7 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 października 2004 r. w sprawie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności przysługujących Wojskowej Agencji Mieszkaniowej³⁸. Uwagi NIK dotyczyły również nieodpłatnego realizowania na rzecz WTBS „Kwatera” postępowań przetargowych wraz z przygotowaniem i podpisaniem umów na realizację 2 inwestycji w Poznaniu-Strzeszynie oraz sprawowania przez Oddział, za częściową odpłatnością w kwocie 297,5 tys. zł, pełnego nadzoru inwestorskiego nad realizacją ww. inwestycji.

Oddział Regionalny WAM w Szczecinie

W 3 objętych badaniem postępowaniach o zamówienie publiczne o wartości 16 420,9 tys. zł (z 25 na kwotę 34 054,6 tys. zł) przeprowadzonych przez Oddział stwierdzono, że oferenci nie złożyli wszystkich dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu, określonych w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, co stanowiło naruszenie art. 44 *Pzp*. Wykonawców tych nie wezwano, na podstawie art. 26 ust. 3 *Pzp*, do uzupełnienia dokumentów oraz, z naruszeniem art. 24 ust. 2 pkt 3 *Pzp*, nie wykluczono z postępowania. W konsekwencji Oddział nie unieważnił, na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 *Pzp*, tych postępowań. W postępowaniu na wykonanie budynku mieszkalnego 27 rodzinnego w Świnoujściu, wartość zamówienia nie została ustalona przez Oddział z należytą starannością, do czego zobowiązywał art. 32 ust. 1 *Pzp*. Oszacowana wartość zamówienia 6 289,1 tys. zł brutto została zaniżona o 62,2 tys. zł, a ponadto, z naruszeniem postanowień art. 35 ust. 1 *Pzp*, szacunku wartości zamówienia dokonano wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Ponadto ustalono, że w sprawozdaniu z realizacji wydatków finansowanych z dotacji budżetowej (złożonym do Biura Prezesa WAM), Oddział wykazał środki dotacji w kwocie 8 400 tys. zł, jako wykorzystane na inwestycje mieszkaniowe, co było sprzeczne z ewidencją księgową, zgodnie z którą zakup lokali mieszkalnych został

³⁸ Dz. U. Nr 245, poz. 2460.

sfinansowany z funduszu rezerwowego WAM (zgodnie z założeniami obowiązującego w tym okresie PIM). Oddział otrzymał ww. dotację po 4 miesiącach od dokonania i zaksięgowania zapłaty, którą przeznaczył na zwiększenie funduszu rezerwowego Agencji. Stwierdzono, że w Oddziale wystąpiły opóźnienia w podejmowaniu działań windykacyjnych – z objętej szczegółowym badaniem kwoty 157,2 tys. zł – w odniesieniu do kwoty 9,3 tys. zł przerwy w podejmowaniu działań windykacyjnych wynosiły od 3 do 7 lat (dotyczy należności powstałych w zlikwidowanych w 2004 r. oddziałach terenowych Agencji). Uwagi NIK dotyczyły również braku udokumentowania w książkach obiektów budowlanych rocznych kontroli budynków, instalacji gazowych i przewodów kominowych, co było niezgodne z § 5 pkt 2 i 4 *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego*³⁹.

W związku z ustaleniami kontroli, Prezes WAM odwołał ze stanowiska Dyrektora i Kierownika Zespołu Nieruchomości Oddziału Regionalnego WAM w Szczecinie.

Oddział Regionalny WAM „Mazowsze” z siedzibą w Warszawie

Stwierdzono, że spośród objętych szczegółowym badaniem 28 zwolnionych lokali, 10 lokali zostało przydzielonych po upływie 2 miesięcy od daty sporządzenia protokołu zdania lokalu, natomiast spośród 23 nowych lokali w Mińsku Mazowieckim, 17 przydzielono w okresie od 3 do 10 miesięcy, przy czym łączny koszt ich utrzymania w tym okresie wyniósł 37,7 tys. zł.

Przyczyną przedłużającego się okresu zasiedlenia lokali mieszkalnych była konieczność przeprowadzenia remontów lub brak zapotrzebowania na lokale (brak wniosków lub żołnierze odmawiali przyjęcia lokali). Z powodu odmowy przyjęcia lokalu (przed wydaniem lub po wydaniu decyzji o prawie zamieszkiwania), z opóźnieniem zostały zasiedlone również lokale mieszkalne w Suwałkach (pozyskane w wyniku przebudowy za kwotę 836,0 tys. zł). Spośród 9 lokali gotowych do zasiedlenia w lutym 2008 r., do końca roku przydzielono tylko 4 lokale, w I półroczu 2009 r. – 2, a dopiero po 30 czerwca 2009 r. pozostałe 3 lokale. Koszty utrzymania ww. lokali, poniesione przez OR „Mazowsze” w okresie do ich zasiedlenia, wyniosły 30,2 tys. zł.

NIK negatywnie oceniła zmianę przeznaczenia budynku mieszkalnego o 48 lokalach mieszkalnych w Mińsku Mazowieckim (oddanego do użytkowania 28 grudnia 2006 r.), na internat i kwatery internatowe, bez uzyskania stanowiska właściwych organów w zakresie

³⁹ Dz. U. Nr 120, poz. 1134.

warunków bezpieczeństwa przeciwpożarowego w tym budynku. Dyrektor OR „Mazowsze”, decyzją nr 94/ZM/2007 z 1 marca 2007 r., przeznaczył ww. budynek na kwatery internatowe, mimo że projekt budowlany, pozwolenie na budowę, stanowisko Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Mińsku Mazowieckim oraz pozwolenie na użytkowanie, dotyczyły budynku mieszkalnego, wielorodzinnego. Szef Delegatury Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej w Warszawie ocenił, że zmiana przeznaczenia budynku spowodowała zmianę warunków bezpieczeństwa pożarowego w budynku i uznał budynek za zagrażający życiu ludzi. W związku z powyższym, 22 sierpnia 2007 r. wydał decyzję zakazującą użytkowania kondygnacji powyżej parteru ww. budynku jako internatu.

Szczegółowa analiza 25 umów w sprawie rozłożenia na raty oraz odroczenia terminu płatności należności w kwocie 469,4 tys. zł pozwoliła na ustalenie, że 14 wniosków na kwotę 300,0 tys. zł (63,9%), rozpatrzono w terminie od 34 do 89 dni od dnia doręczenia wniosku, co było niezgodne z § 7 ust. 1 *rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 października 2004 r. w sprawie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności przysługujących Wojskowej Agencji Mieszkaniowej* (30 dni). Przyczyną opóźnień była konieczność uzyskania zgody Prezesa WAM na zawarcie umów, co w zbadanych sprawach trwało od 10 do 34 dni oraz przyjętej procedury wysyłania dwóch egzemplarzy umowy do wnioskującego, w celu ich podpisania, co trwało od 10 do 74 dni.

W wyniku zbadania 40 książek obiektu budowlanego (budynki Skarbu Państwa) stwierdzono, że w 5 (12,5%) budynkach nie przeprowadzono okresowych kontroli, wymaganych art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane*⁴⁰. Ponadto w 14 (35%) książkach obiektów budowlanych nie były wpisane wszystkie protokoły kontroli załączone do dokumentacji, co świadczy o ich nierzetelnym prowadzeniu.

Oddział Regionalny WAM w Warszawie

Stwierdzono, że Dyrektor Oddziału nie dochował należytej staranności przy podpisywaniu umowy kupna sprzedaży 127 lokali mieszkalnych w Warszawie. W akcie notarialnym, sporządzonym 27 czerwca 2008 r., wpisano okres gwarancji dla wszystkich

⁴⁰ Dz. U. z 2006r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

robót budowlanych na 36 miesięcy, podczas gdy zgodnie z ofertą, okres gwarancji dla robót budowlanych związanych z konstrukcją budynku, pokryciem dachu, ślusarką i stolarką okienną oraz grzejnikami, wynosić miał 60 miesięcy, a dla pozostałych robót budowlanych i instalacyjnych – 36 miesięcy. W wyjaśnieniu, złożonym po zakończeniu kontroli, Dyrektor Oddziału poinformowała, że zawarty został aneks do ww. umowy, zmieniający terminy gwarancji na 60 i 36 miesięcy.

W ocenie NIK, podejmowane przez Oddział działania w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych żołnierzy, nie były w pełni skuteczne, bowiem liczba żołnierzy oczekujących na lokale mieszkalne wzrosła od 1 stycznia 2007 r. do 30 czerwca 2009 r. z 1 143 do 2 099, tj. o 83,6%, zaś Oddział pozyskał w tym okresie tylko 390 lokali, z czego: w wyniku zakupu – 127 mieszkań, wynajmu 5 oraz zwolnienia przez dotychczasowych użytkowników – 258 mieszkań. Oddział wynajmował lokale mieszkalne m. in. od WTBS „Kwatera” – według stanu na 30 czerwca 2009 r. Spółka przekazała do dyspozycji Agencji 288 lokali mieszkalnych. W latach 2006-2009 (I półrocze), koszt wynajmu lokali od WTBS „Kwatera” wyniósł 7 011 tys. zł, opłaty wniesione przez żołnierzy stanowiły kwotę 2 139 tys. zł, zaś pozostała kwota (4 872 tys. zł) została pokryta przez Oddział z dotacji budżetowej udzielonej przez Ministra Obrony Narodowej.

W okresie objętym kontrolą, Oddział nie pozyskał mieszkań poprzez realizację inwestycji we własnym zakresie. Zdaniem NIK, wynikało to m.in. z przekazania, w latach 2004-2005, części gruntów pod inwestycje do WTBS „Kwatera”, co spowodowało ograniczenie działalności inwestycyjnej Oddziału, a także braku możliwości faktycznego rozpoczęcia dwóch inwestycji w Warszawie z powodu przedłużających się procedur administracyjnych podziału nieruchomości i protestów właścicieli sąsiednich działek (ww. inwestycje zostały wprowadzone do Planu Inwestycji Mieszkaniowych w 2003 i 2006 r.).

Uwagi NIK dotyczyły opóźnień w podejmowaniu przez Oddział działań windykacyjnych wobec dłużników zalegających z zapłatą kwoty 212,2 tys. zł (opóźnienia w podjęciu kolejnych czynności zmierzających do wyegzekwowania zadłużenia, wynosiły od 17 miesięcy do trzech lat). Ponadto NIK negatywnie oceniła nieterminowe regulowanie przez Oddział zobowiązań, co spowodowało zapłatę odsetek za zwłokę w łącznej wysokości 23,4 tys. zł (w wybranych do kontroli 10 sprawach). Niezapłacone terminowo zobowiązania dotyczyły faktur wystawionych przez WTBS „Kwatera”, „Eko Energo” oraz

opłat za mieszkania wobec wspólnot mieszkaniowych i zakładów gospodarowania nieruchomościami.

W toku kontroli ustalono również, że Oddział nie dokonywał na bieżąco wpisów o przeprowadzonych przeglądach, do ksiąg obiektów budowlanych. (na 66 budynków będących w jego zarządzie, w przypadku 16 z nich (26%), nie dokonano wpisów o przeprowadzonych przeglądach technicznych. Stanowiło to naruszenie art. 64 *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane* i § 5 *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego*.

Oddział Regionalny WAM we Wrocławiu

Ustalono, że Oddział utrzymywał w swoich zasobach lokale trwale wyłączone z użytkowania, ze względu na położenie w miejscowościach, w których jednostki wojskowe zostały zlikwidowane (na 30 czerwca 2009 r. – 106 lokali) oraz ponosił kosztów ich utrzymania, które w badanym okresie wyniosły 973,7 tys. zł. Oddział podejmował wprawdzie działania w celu ich zagospodarowania, jednak były one nieskuteczne. Ponadto stwierdzono, że dochodzenie należności Oddziału odbywało się przy udziale zewnętrznej kancelarii prawnej, której koszty obsługi wyniosły 977,7 tys. zł, w sytuacji gdy kwota wyegzekwowanych należności, w okresie objętym kontrolą, stanowiła kwotę 828,5 tys. zł.

Oddział zawarł 11 umów zlecenia na łączną kwotę 49,9 tys. zł na wykonanie zadań pokrywających się z zadaniami przypisanymi pracownikom Oddziału w zakresach czynności. W 2007 r. wydatkowano kwotę 63,4 tys. zł na opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej, dotyczącej zagospodarowania piwnic w budynku we Wrocławiu, której nie wykorzystano do zaplanowania i wykonania robót ww. budynku, co NIK oceniła jako niecelowe i niegospodarne.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Przeprowadzenie niniejszej kontroli poprzedzone zostało analizą wyników wcześniejszych kontroli NIK, których tematyka dotyczyła gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, powierzonymi WAM:

- Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Państwa na przełomie 1997 r. i 1998 r. przeprowadził kontrolę planową, dotyczącą „Działalności Wojskowej Agencji Mieszkaniowej” (nr ewidencyjny 28/99/P97076/DON). Powyższa kontrola wykazała nieprawidłowości, polegające m.in. na niedostatecznej dbałości o interesy Skarbu Państwa, tj. najem lokali użytkowych po znacznie zaniżonych stawkach czynszowych. Negatywnie oceniono działalność inwestycyjną Agencji w zakresie budowy mieszkań dla żołnierzy zawodowych. Stwierdzono również nieprawidłowości w zakresie wypłacania ekwiwalentów w zamian za rezygnację z kwatery oraz w zakresie przydzielania kwater żołnierzom zawodowym. Ustalono również, że Agencja nie przeprowadzała wymaganych prawem, przeglądów technicznych budynków mieszkalnych.
- Delegatura NIK w Szczecinie w okresie od lutego do maja 2002 r. przeprowadziła kontrolę w Oddziale Rejonowym⁴¹ WAM w Szczecinie w zakresie obrotu nieruchomościami WAM (nr ewidencyjny 172/2002/P/02/159/LSZ). W wyniku ww. kontroli NIK negatywnie oceniła działalność tego Oddziału. Działania jego Kierownictwa, które niegospodarnie i nierzetelnie dysponowało majątkiem Skarbu Państwa, spowodowało nieosiągnięcie zakładanych efektów finansowych. Stwierdzone nieprawidłowości, uchybienia i błędy wskazywały na możliwość występowania w Oddziale Rejonowym zjawisk korupcyjnych, podczas transakcji sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa powierzonych Agencji.
- Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego w okresie od maja do grudnia 2004 r. przeprowadził kontrolę w zakresie „Wykonywania zadań ustawowych przez Wojskową Agencję Mieszkaniową w latach 2001-2004” (nr ewidencyjny 28/2005/P04097/KOB). W wyniku ww. kontroli NIK pozytywnie oceniła podjęcie przez WAM systemowych działań, w celu zaspokojenia prawa

⁴¹ Ówczesna nazwa oddziału regionalnego.

żołnierzy zawodowych do kwatery zważywszy, że wcześniejsze rozwiązania okazały się mało efektywne. NIK krytycznie oceniła niskie efekty uzyskane do końca 2004 r. przez WTBS „Kwatera” oraz niskie efekty uzyskane w latach 2003-2004 w zakresie realizacji „Programu budowy mieszkań na wynajem dla żołnierzy zawodowych służby stałej”. Uzyskany stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych żołnierzy zawodowych w latach 2001-2003 nie uległ zasadniczej poprawie, pomimo rosnących nakładów ze środków budżetowych. W ocenie NIK nakłady ponoszone na remonty i konserwacje zasobu mieszkaniowego Agencji były niewystarczające, wobec oszacowanych przez Agencję potrzeb w tym zakresie. Stwierdzono wzrost kosztów utrzymania pustostanów lokali użytkowych i pogarszające się wyniki finansowe na działalności hotelowej w latach 2001-2003. Systematycznie wzrastała liczba kwater i lokali mieszkalnych, na które nie było zapotrzebowania.

- Delegatura NIK w Gdańsku w okresie od kwietnia do października 2007 r. koordynowała kontrolę pn. „Gospodarowanie przez WAM nieruchomościami Skarbu Państwa w latach 2004-2007 (I kwartał)” (nr ewidencyjny 165/2007/P/07/134/LGD). NIK negatywnie oceniła działalność WAM w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Biorąc pod uwagę stwierdzone przez NIK nieprawidłowości, które występowały zarówno w Biurze Prezesa WAM jak również w oddziałach Agencji oraz fakt, iż kontrole te miały miejsce stosunkowo w odległym czasie, celowym było podjęcie niniejszej kontroli. Do kontroli wytypowano Ministerstwo Obrony Narodowej, Biuro Prezesa WAM, 8 Oddziałów Regionalnych WAM (Bydgoszcz, Kraków, Lublin, Poznań, Szczecin, „Mazowsze” w Warszawie, Warszawa, Wrocław) oraz WTBS „Kwatera” Sp. z o.o.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W wyniku kontroli, NIK sformułowała oceny negatywne w odniesieniu do czterech skontrolowanych jednostek: WTBS „Kwatera”, Biura Prezesa WAM (w zakresie nielegalnego przekazania na zwiększenie funduszu rezerwowego WAM dotacji budżetowych, planowania i realizacji inwestycji oraz sprawowania nadzoru nad WTBS „Kwatera”) oraz Oddziałów WAM w: Warszawie (w zakresie wykorzystania dotacji budżetowej oraz działań związanych z zakupem mieszkań w Warszawie przy ul. Skarbka z Gór) i Szczecinie (w zakresie niewykorzystania przez Oddział dotacji na zadania

inwestycyjne oraz udzielenia zamówień publicznych na roboty budowlane i modernizację lokali mieszkalnych). Działalność wymienionych oddziałów w pozostałym zakresie objętym kontrolą oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami. Natomiast działalność sześciu oddziałów WAM oraz Ministerstwa Obrony Narodowej – oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

Zastrzeżenia do protokołów kontroli złożyli: Minister Obrony Narodowej oraz dyrektorzy Oddziałów WAM w Lublinie, Krakowie, Warszawie. Nie było przypadku odmowy podpisania protokołów kontroli przez kierowników jednostek kontrolowanych.

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych zgłosili: Minister Obrony Narodowej, Prezesi WAM i WTBS „Kwatera” oraz dyrektorzy Oddziałów WAM w: Warszawie, „Mazowsze” z siedzibą w Warszawie, Lublinie, Krakowie, Poznaniu i Szczecinie.

Zastrzeżenia złożone przez Ministra Obrony Narodowej zostały rozpatrzone przez Kolegium NIK, natomiast zastrzeżenia złożone przez Prezesów WAM i WTBS „Kwatera” oraz dyrektorów Oddziałów WAM: w Warszawie, „Mazowsze” z siedzibą w Warszawie, Lublinie, i Szczecinie zostały rozpatrzone przez Komisje Odwoławcze powołane przez Dyrektorów Delegatur NIK. Uchwały Komisji w tych przypadkach zostały zatwierdzone przez Prezesa NIK. Zastrzeżenia zgłoszone przez dyrektorów Oddziałów w Krakowie i Poznaniu rozpatrzyła Komisja Rozstrzygająca powołana przez Prezesa NIK. Spośród ogółem 50 rozpatrywanych zastrzeżeń, za zasadne w całości lub w części uznano 19 zastrzeżeń dokonując stosownych zmian w wystąpieniach pokontrolnych, natomiast 31 zastrzeżeń oddalono.

Zawarte w wystąpieniach pokontrolnych wnioski, zmierzające do poprawy realizacji ustawowych zadań przez te jednostki, dotyczyły przede wszystkim:

a) w Biurze Prezesa WAM:

- przeprowadzenia analizy posiadanych w zasobie lokali mieszkalnych w celu racjonalizacji gospodarki lokalowej Agencji;
- zwrotu na rachunek budżetu państwa dotacji w kwocie 75 100 tys. zł wraz z odsetkami, niewykorzystanej do końca roku budżetowego na realizację zadań zleconych (inwestycyjnych);
- przestrzegania postanowień ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych przy zatrudnianiu pracowników na wolne stanowiska w Agencji;

- podjęcia działań zapewniających zwiększenie skuteczności windykacji należności WAM;
- zintensyfikowania działań w zakresie zbycia zasobu zbędnego dla WAM;

b) w Oddziałach Regionalnych WAM:

- racjonalnego gospodarowania zasobem Agencji;
- kontynuowania działań w celu zwiększenia skuteczności windykacji należności przeterminowanych, w tym wyeliminowanie przypadków opóźnień w podejmowaniu czynności windykacyjnych;
- rozpatrywania wniosków dotyczących odroczenia i rozłożenia należności na raty należności przeterminowanych na podstawie udokumentowanych przesłanek oraz w obowiązujących terminach;
- przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych zgodnie z obowiązującymi zasadami;
- racjonalizacji kosztów zarządzania i administrowania nieruchomościami Oddziału przez Zespół Zaradców Nieruchomości WAM spółka z o. o.;
- terminowego regulowania zobowiązań;
- ewidencjonowania na bieżąco dokonanych przeglądów technicznych w książkach obiektów budowlanych;

c) w WTBS „Kwatera”:

- podjęcia skutecznych działań zmierzających do opracowania koncepcji dalszego funkcjonowania Spółki, ze szczególnym uwzględnieniem realizacji zadań umownych w zakresie budowy mieszkań i określenie źródeł ich finansowania;
- zakończenia realizacji zadań inwestycyjnych ujętych w planach inwestycyjnych w latach poprzednich i nie wykonanych do 30 czerwca 2009 r.;
- podjęcia działań zmierzających do przekazywania Oddziałom Regionalnym WAM lokali mieszkalnych w najem, bez zbędnej zwłoki;
- wyeliminowania przypadków zbywania nieruchomości Spółki, bez wymaganej zgody Ministra Skarbu Państwa (art. 5a ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa)⁴²;

⁴² Ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw wprowadzono art. 17a, który w ust. 4 wyraźnie stanowi, iż spółki oraz towarzystwa budownictwa społecznego, o których mowa w art. 17 ust. 2, będące państwowymi osobami prawnymi, w przypadku rozporządzania składnikami aktywów trwałych w rozumieniu

- podjęcia działań w celu wyegzekwowania od Spółki PGE Dystrybucja nienależnie wpłaconej kwoty 177, 8 tys. zł;
- podjęcia działań zmierzających do efektywnego zagospodarowania miejsc postojowych w garażach podziemnych.

Z udzielonych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że z ogółem 49 sformułowanych wniosków pokontrolnych, zrealizowanych zostało 5 wniosków, w trakcie realizacji jest 39 wniosków, natomiast 5 wniosków nie zostało zrealizowanych. (4 z nich dotyczyły zwrotu do budżetu państwa dotacji w łącznej kwocie 75 000 tys. zł niewykorzystanej do końca roku budżetowego na realizację zleconych zadań inwestycyjnych oraz dokonania korekty sprawozdania z wydatkowania dotacji). W przypadku wniosku dotyczącego wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji w sprawie ustalenia średniej ceny powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego, przyjmowanej przy wyliczaniu ekwiwalentu przy rezygnacji z kwatery i wydania jej zgodnie z obowiązującymi przepisami, dyrektor Oddziału WAM w Lublinie odmówił jego realizacji.

W związku z ustaleniami kontroli, dotyczącymi wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, nieterminowego regulowania zobowiązań, powodującego konieczność zapłaty odsetek za zwłokę oraz naruszenia zasad udzielania zamówień publicznych, wystosowano 4 zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

4.3. Finansowe rezultaty kontroli

W wyniku kontroli nr P/09/179 stwierdzono nieprawidłowości finansowe na kwotę 151 890,0 tys. zł. Na kwotę tę złożyły się:

- a) kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa w łącznej kwocie 148 318,3 tys. zł [str. 20-21 i 41-42],
- b) kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami w łącznej kwocie 3 252,5 tys. zł [str. 33-36, 40 i 46],
- c) uszczuplenia środków w łącznej kwocie 306,6 tys. zł [str. 27, 38, 40 i 46],
- d) kwoty nienależnie uzyskane w łącznej kwocie 12,6 tys. zł [str. 42].

Najwyższa Izba Kontroli podjęła działania w celu odzyskania dotacji w kwocie 75 000 tys. zł wraz z odsetkami, niewykorzystanej do końca roku budżetowego na zadania

określone w art. 16 ust. 2 pkt 2 *ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych*, lecz na zwiększenie funduszu rezerwowego WAM.

5. Załączniki

Załącznik nr 1

Wykaz podstawowych aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2010 r. Nr 206, poz. 1367)
2. Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 28, poz. 143)
3. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 116, poz. 1203 ze zm.)
4. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 lutego 2005 r. w sprawie funduszy i gospodarki finansowej Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (Dz. U. Nr 30, poz. 255 ze zm.)
5. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 października 2009 r. w sprawie wykonywania pracy zarobkowej lub prowadzenia działalności gospodarczej przez żołnierzy zawodowych (Dz. U. Nr 176, poz. 1366)
6. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 czerwca 2004 r. w sprawie nadania statutu Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (Dz. U. z 2004 r. Nr 148, poz. 1558, ze zm.)
7. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 października 2004 r. w sprawie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności przysługujących Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (Dz. U. Nr 245, poz. 2460, ze zm.)
8. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 grudnia 2004 r. w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych przez Wojskową Agencję Mieszkaniową (Dz. U. z 2005 r. Nr 4, poz. 21)
9. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.)
10. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)
11. Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.)

12. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 493 ze zm.)
13. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz.651, ze zm.)
14. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz.759 ze zm.)
15. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.)
16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1134)

Załącznik nr 2

Wykaz skontrolowanych jednostek i jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole oraz lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Nazwa instytucji	Imię i nazwisko kierownika/ pełniona funkcja/okres pełnienia funkcji	Jednostka przeprowadzająca kontrolę
Minister Obrony Narodowej	Bogdan Klich – Minister od 16.11.2007 r. Aleksander Szczygło – Minister 07.02.2007 r. – 16.11.2007 r. Radosław Sikorski – Minister 31.10.2005 r. – 07.02.2007 r.	NIK Delegatura w Warszawie
WAM Biuro Prezesa	Michał Świtalski – Prezes od 15.10.2009 r. Paweł Kossecki – Prezes 11.07.2008 r. – 23.04.2009 r. Krzysztof Dzięcielski – Prezes 16.02.2007 r. – 09.07.2008 r. Jacek Kotas – Prezes 01.06.2006 r. – 11.02.2007 r.	NIK Delegatura w Warszawie
WAM Oddział Regionalny w Bydgoszczy	Jan Moś – Dyrektor Oddziału od 02.01.2007 r.	NIK Delegatura w Bydgoszczy
WAM Oddział Regionalny w Krakowie	Grzegorz Lipiec – Dyrektor Oddziału od 26.09.2008 r. Marek Prygiel – p.o. Dyrektora 01.09.2008 r. – 25.09.2008 r. Helena Pietrzyk – Dyrektor Oddziału 02.01.2007 r. – 31.08.2008 r.	NIK Delegatura w Krakowie
WAM Oddział Regionalny w Lublinie	Artur Łaska – Dyrektor Oddziału od 05.02.2007 r.	NIK Delegatura w Lublinie
WAM Oddział Regionalny w Poznaniu	Paweł Kaczmarek – Dyrektor Oddziału od 01.09.2007 r. Jacek Jędrzejczyk – p.o. Dyrektora 27.06.2007 r. – 31.08.2007 r. Paweł Kaczmarek – p.o. Dyrektora 01.01.2007 r. – 26.06.2007 r.	NIK Delegatura w Poznaniu

Nazwa instytucji	Imię i nazwisko kierownika/ pełniona funkcja/okres pełnienia funkcji	Jednostka przeprowadzająca kontrolę
WAM Oddział Regionalny w Szczecinie	Agata Kowalska – Dyrektor Oddziału od 16.11.2009 r. Krystyna Kęcka-Piotrowska – p.o. Dyrektora 05.11.2008 r. – 15.11.2009 r. Leszek Szydłowski – Dyrektor Oddziału 02.01.2007 r. – 04.11.2008 r.	NIK Delegatura w Szczecinie
WAM Oddział Regionalny „Mazowsze” w Warszawie	Kazimierz Grzyb – Dyrektor Oddziału od 23.04.2008 r. Kazimierz Grzyb – p.o. Dyrektora 04.10.2007 r. – 22.04.2008 r. Maria Krystyna Dykalska 05.02.1007 r. – 03.10.2007 r.	NIK Delegatura w Warszawie
WAM Oddział Regionalny w Warszawie	Maria Krystyna Dykalska – Dyrektor Oddziału od 04.10.2007 r. Janusz Bystron – Dyrektor Oddziału 05.02.2007 r. – 03.10.2007 r. Paweł Kaczmarek – p.o. Dyrektora 01.01.2007 r. – 04.02.2007 r.	NIK Delegatura w Warszawie
WAM Oddział Regionalny we Wrocławiu	Kazimierz Marszałek – Dyrektor Oddziału od 10.01.2008 r. Przemysław Kalemba – Dyrektor Oddziału 01.01.2007 r. – 09.01.2008 r.	NIK Delegatura we Wrocławiu
WTBS „Kwatera” Sp. z o.o.	Jacek Sołyga – Prezes Zarządu od 11.09.2009 r. Jerzy Kurella – Prezes Zarządu 15.09.2008 r. – 10.09.2009 r. Maria Wołk – Prezes Zarządu 03.07.2007 r. – 14.09.2008 r. Wojciech Saładyk – Prezes Zarządu 18.07.2006 r. – 02.07.2007 r.	NIK Delegatura w Warszawie

Załącznik nr 3

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Komisja Obrony Narodowej
6. Komisja Finansów Publicznych
7. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Minister Obrony Narodowej
9. Minister Finansów
10. Rzecznik Praw Obywatelskich
11. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
12. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego



MINISTER OBRONY NARODOWEJ

Warszawa, dnia 29 grudnia 2010 r.

5733/1/10
30 GRU 2010

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

Data wpływu 11.01.2011

Nr sprawy LWA-41026/2009

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Pan Jacek JEZERSKI

[Handwritten signature]

Korzystając z uprawnień wynikających z art. 64 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam stanowisko do dokumentu pn. *Informacja o wynikach kontroli działalności Wojskowej Agencji Mieszkaniowej oraz Wojskowego Towarzystwa Budownictwa Społecznego „Kwatera” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością.*

Wyniki kontroli NIK potwierdzają słuszność rozwiązań przyjętych wcześniej przez resort w procesie profesjonalizacji i znajdują swój wyraz w nowelizacji Ustawy o zakwaterowaniu sił zbrojnych RP.

Oceny funkcjonowania WAM, ale także analiza potrzeb i możliwości resortu ON spowodowały uruchomienie w końcu 2008 roku procesu legislacyjnego nowelizacji ustawy o zakwaterowaniu SZ RP (przyjęta przez Sejm RP 22.01.2010 r.). Nowelizacja ta zasadniczo zmienia stan prawny w zakresie realizacji uprawnień mieszkaniowych żołnierzy:

- **przyznaje uprawnienie mieszkaniowe wszystkim żołnierzom Sił Zbrojnych RP;**
- wprowadza (jako nową formę zaspokajania potrzeb mieszkaniowych) świadczenie mieszkaniowe pozwalające wszystkim żołnierzom swobodnie decydować o realizacji swoich potrzeb mieszkaniowych. Rezultatem tego jest znaczne ograniczenie środków z dotacji budżetowej na realizację inwestycji mieszkaniowych w roku 2010 do kwoty 20 mln zł. Na lata następne

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r., Dz. U. z 2007 Nr 231, poz. 1701 ze zm.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Pocztą Dyrektora Generalnego
Licz. 1440
Data wpływu

11.01.2011
Licz. 10

DEPARTAMENT ORGANIZACYJNY
Wpływ Poczty Prezosa NIK
Licz. 294/10 ROK 2010.12.30

nie przewiduje się angażowania środków budżetowych w budownictwo mieszkaniowe dla żołnierzy;

- zmienia formalne relacje pomiędzy Ministerstwem Obrony Narodowej a Agencją; zamiast „nadzoru” wprowadza „podległość”;
- wprowadza nowy bardziej skuteczny system nadzoru i kontroli.

Przedstawiając stanowisko do *Informacji o wynikach kontroli działalności Wojskowej Agencji Mieszkaniowej oraz Wojskowego Towarzystwa Budownictwa Społecznego „Kwatera” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością* (dalej „Informacja”) należy wskazać, że:

- 1) negatywna ocena wykonywania przez WAM jej głównego zadania tj. zaspokajania potrzeb mieszkaniowych żołnierzy służby stałej i terminowej była uzasadniana przez NIK 18% wzrostem ilości złożonych wniosków o przydział kwatery; ten pozorny wzrost wynika z błędnego włączenia przez kontrolerów NIK żołnierzy służby terminowej do grupy żołnierzy oczekujących na kwatery, podczas kiedy ich uprawnienia mieszkaniowe ograniczone były wyłącznie do wolnych kwater. Ponadto „Informacja” nie uwzględnia okoliczności funkcjonowania Sił Zbrojnych (liczne zmiany organizacyjne i dyslokacyjne jednostek wojskowych) w latach 2007 – 2009;
- 2) realizacja Planu finansowego WAM corocznie była badana przez Najwyższą Izbę Kontroli w ramach wykonania budżetu państwa § 29 Obrona narodowa. Celem tych kontroli było dostarczenie niezależnej i obiektywnej informacji na temat realizacji planu finansowego, który jest częścią składową ustawy budżetowej. Przedstawione w związku z tym wyniki kontroli miały charakter kompleksowy i obejmowały zarówno zagadnienia finansowe jak i wykonanie zadań. **Wykonanie planu finansowego Agencji w 2007 roku NIK ocenił pozytywnie z zastrzeżeniami²** stwierdzając, iż przekazana na podstawie art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398 ze zm.) przez Ministra Obrony Narodowej dotacja celowa w kwocie 214.400 tys. zł została wykorzystana w 98,7 % i zgodnie z przeznaczeniem.

² Nie dotyczy kwestii zawartych w *Informacji*...

Wykonanie planu finansowego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w 2008 roku NIK również oceniła pozytywnie z zastrzeżeniami³. Ponadto w Wystąpieniu pokontrolnym stwierdzono że: „przekazana na podstawie art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP przez Ministra Obrony Narodowej dotacja celowa w kwocie 267.340 tys. zł została wydatkowana zgodnie z przeznaczeniem (169.100 tys. zł na inwestycje mieszkaniowe i 98.240 tys. zł na zadania bieżące). Agencja zgłosiła do Departamentu Budżetowego MON zapotrzebowanie na środki budżetowe w celu realizacji zadań inwestycyjnych w wysokości 195 000 tys. zł, a otrzymała do 31 grudnia 2008 r. – 169.100 tys. zł, tj. o 25.900 tys. zł mniej (13,3%) od kwoty planowanej. Pomimo nie otrzymania całości kwoty na zadania inwestycyjne Agencja zrealizowała te zadania w 100% pokrywając brakującą kwotę ze środków funduszu rezerwowego”.

Istnieje zatem zasadnicza rozbieżność w ocenach tych samych zagadnień przez różne zespoły kontrolne NIK.

- 3) stanowisko przedstawione w „Informacji” w sprawie nie wykorzystania środków z funduszu rezerwowego na realizację inwestycji oraz zwiększenie tego funduszu o środki z dotacji budżetowej w kwocie 75 100 tys. stoi w sprzeczności z przedstawionymi NIK opiniami ekspertów z zakresu prawa finansowego i prawa finansów publicznych, tj. Prof. dr hab. Marka Wierzbowskiego oraz Prof. dr hab. Elżbiety Kronberger – Sokołowską, Prof. dr hab. Eugeniusza Ruśkowskiego oraz Dr hab. Joannę M. Salachną. Ekspertyzy te potwierdziły, że działania WAM były prawidłowe, powołując się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 marca 2008 r., sygn. akt II GSK 440/07, w którym to NSA zauważył, że zgodnie z art. 144 ust. 4 ustawy o finansach publicznych⁴ „wykorzystanie dotacji następuje szczególnie przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo w przypadku, gdy przepisy odrębne stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w przepisach. Przepis w sposób jednoznaczny wskazuje zapłatę jako podstawowy sposób wykorzystania dotacji, jednak przez użycie sformułowania „w szczególności przez zapłatę” nie ogranicza możliwości wykorzystania dotacji wyłącznie od tego sposobu”. W ocenie NSA „za dopuszczalną formę

³ Nie dotyczy kwestii zawartych w *Informacji*...

⁴ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r., Dz. U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398 ze zm.

wykorzystania otrzymanych środków finansowych, należy również uznać realizację celu dotacji”. W ocenie ekspertów, wnioski NIK wynikają z błędnej interpretacji powyższego przepisu, bowiem w każdym przypadku cel dotacji został zrealizowany i zrealizowany w tym samym roku budżetowym, w którym dotacja została przekazana. Płatności związane z realizacją zakupu mieszkań, w związku z którymi Prezes WAM wnioskował o przesunięcie w ramach stałej kwoty przyznanej na dany rok dotacji budżetowej w *Planie finansowym WAM*, tymczasowo finansowane były z funduszu rezerwowego. Po uzyskaniu stosownej zgody na dokonanie wnioskowanych zmian kwoty dotacji celowych, co do których nastąpiło czasowe przesunięcie, przesuwane były na fundusz rezerwowy. Agencja fundusz ten tworzy z wypracowanego zysku finansowego netto i przeznacza na sfinansowanie strat z jej działalności, a po ich sfinansowaniu może z tego funduszu wspierać realizację zadań zleconych Agencji. Sfinansowanie wydatków inwestycyjnych ze środków funduszu rezerwowego WAM przed otrzymaniem dotacji w tym samym roku budżetowym było uzasadnione zarówno z uwagi na towarzyszące okoliczności (brak w danej chwili środków dotacyjnych z budżetu) jak również ze względu na sam charakter i przeznaczenie funduszu rezerwowego. W takiej sytuacji faktycznej i prawnej przedstawionej przez ekspertów WAM odmówiła wykonania zaleceń zwrotu 75, 1 mln zł do budżetu Państwa.

- 4) w obliczu tak istotnych zmian jak wprowadzenie nowych rozwiązań w zakresie realizacji prawa żołnierzy do zakwaterowania w znowelizowanej ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP w celu wzmocnienia nadzoru nad ich realizacją wprowadzono Rozdział 3a dotyczący kontroli Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Z uprawnień w nim zawartych już skorzystano przeprowadzając w WAM w dniach od 15.11 – 30.11.2010 r. kontrolę, której tematem było *Rozliczanie niektórych ustawowych zadań zleconych przez Wojskową Agencję Mieszkaniową Towarzystwu Budownictwa Społecznego i spółkom utworzonym przez Agencję oraz racjonalność i efektywność wykorzystania dotacji*.

MON wykonuje następujące działania kontrolne wobec WAM:

W ramach sprawowania bezpośredniego nadzoru nad planowaniem i wykorzystywaniem dotacji na cele inwestycyjne udzielane przez Ministra Obrony Narodowej, Departament Infrastruktury:

- uczestniczy w procesie planowania dotacji poprzez określenie proponowanej kwoty dotacji w drodze sporządzania lub weryfikacji wykonanych przez WAM szacunkowych kalkulacji;

- prowadzi cykliczne kontrole, zarówno w Biurze Prezesa jak też w Oddziałach Regionalnych WAM, w zakresie wykorzystania przez Agencję dotacji celowej przeznaczonej na realizację budownictwa mieszkaniowego dla potrzeb Sił Zbrojnych RP.

Podkreślić należy, iż wskazane powyżej kontrole ukierunkowane są głównie na ocenę realizacji inwestycji prowadzonych w ramach przyznanej dotacji w kontekście przestrzegania przepisów techniczno-budowlanych, sporządzania wymaganej w tym zakresie dokumentacji oraz rozliczenia efektów rzeczowych.

Jednocześnie informuję, iż obecnie WAM przedstawia sprawozdania z zakresu działalności inwestycyjnej bezpośrednio do Departamentu Infrastruktury.

Działalność Wojskowej Agencji Mieszkaniowej jest stale monitorowana, a wyniki tego nadzoru były i są nadal przedmiotem wielu analiz, ocen półrocznych, rocznych odpraw rozliczeniowych oraz posiedzeń kierownictwa MON.

Krytyczne oceny działalności WAM były również przesłanką do odwołania w ostatnich latach dwóch Prezesów WAM (odpowiednio 10.07.2008 r., 23.04.2009 r.), a także odwołania ze stanowiska dyrektorów Oddziałów Regionalnych WAM w Warszawie, Szczecinie i Wrocławiu.

Zasadność powyższych decyzji potwierdziły następnie wyniki późniejszej kontroli NIK.

Uważam za niezbędne zwrócić uwagę, że większość krytycznie ocenionych zadań miała miejsce w latach 2007 – 2008, a więc była realizowana bądź była skutkiem realizacji polityki mieszkaniowej poprzedniego kierownictwa resortu i odpowiednio Agencji, a fakt ten nie jest w „Informacji” jednoznacznie podkreślony. Dotyczy to między innymi transakcji zakupu mieszkań w Warszawie, Świnoujściu i Poznaniu oraz nieprawidłowości w nadzorze nad działalnością WTBS „KWATERA”.

Budzącym moje wątpliwości jest nadużywanie kategorycznych określeń: nielegalne, nierzetelne, niegospodarne wobec rozbieżności w ocenie formalnej konkretnych zdarzeń zgłoszonych przez kontrolowanych, a odrzuconych przez organy NIK na różnych etapach czynności kontrolnych.

Zawarte w „Informacji...” oceny i zalecenia zostały przeanalizowane i w efekcie podjęto wszystkie możliwe działania naprawcze.

Stwierdzam również, iż wydane zalecenia w większości zostały już zrealizowane, a nowelizacja ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych skutecznie przyczynia się do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych żołnierzy według wybranych przez nich form. Przedstawianie więc *Informacji o wynikach kontroli...*, w której

zawarto negatywną ocenę realizowanych działań, po roku czasu od zakończenia działań kontrolnych, nie znajduje już odzwierciedlenia w rzeczywistości i nie powinno ujemnie wpływać na obraz kontrolowanych jednostek.

Załącznik: 1 na 1 str.



wz. Marcin IDZIK

**Wykaz organów, którym przekazano stanowisko MON wobec informacji
NIK o wynikach kontroli w WAM.**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Komisja Obrony Narodowej
6. Komisja Finansów Publicznych
7. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Minister Finansów
9. Rzecznik Praw Obywatelskich
10. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
11. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego

Opinia Prezesa NIK
do stanowiska Ministra Obrony Narodowej
w sprawie

Informacji o wynikach kontroli działalności Wojskowej Agencji Mieszkaniowej oraz Wojskowego Towarzystwa Budownictwa Społecznego „Kwatera” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie kontroli, przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Obrony Narodowej Nr 3739/S/5 z 29 grudnia 2010 r. do *Informacji o wynikach kontroli działalności Wojskowej Agencji Mieszkaniowej oraz Wojskowego Towarzystwa Budownictwa Społecznego „Kwatera” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością*

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje zawarte w *Informacji* oceny i wnioski dotyczące nieprawidłowości w działalności Wojskowej Agencji Mieszkaniowej oraz Wojskowego Towarzystwa Budownictwa Społecznego „Kwatera” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością.

W okresie objętym kontrolą NIK niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe żołnierzy wzrosły o 18%. Potwierdzają to dane liczbowe zawarte na str. 6 *Informacji*. Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych żołnierzy, zarówno służby stałej jak i terminowej, było zadaniem WAM (zgodnie z *ustawą o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP* – w wersji aktualnej w okresie objętym kontrolą NIK – obowiązek zaspokajania potrzeb mieszkaniowych żołnierzy służby terminowej powinien być realizowany po zabezpieczeniu tych potrzeb w odniesieniu do żołnierzy służby stałej). Nie można zatem zgodzić się ze stwierdzeniem Ministra Obrony Narodowej, że żołnierzy służby terminowej nie należy włączać do grupy żołnierzy oczekujących na kwatery. Słuszność stanowiska NIK potwierdza nowelizacja *ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP*, w której nastąpiło zrównanie w prawie do zakwaterowania wszystkich żołnierzy zawodowych, bez względu na charakter pełnienia służby (żołnierze służby stałej i terminowej).

Kontrole wykonania planu finansowego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej przeprowadzane przez NIK w latach 2007-2008 w ramach kontroli wykonania budżetu państwa, nie mogły obejmować i nie obejmowały szczegółowej realizacji zadań WAM w zakresie zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych żołnierzy oraz wykorzystania środków

funduszu rezerwowego Agencji. Tym niemniej, niektóre informacje i dane zbierane przez kontrolerów w toku badania realizacji planów finansowych Agencji, zostały wykorzystane przy konstruowaniu programu kontroli, której ustalenia zostały opisane w niniejszej *Informacji*.

NIK nie podziela stanowiska Ministra Obrony Narodowej, według którego dotacja budżetowa dla WAM w kwocie 75 100 tys. zł, została wykorzystana zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Należy uznać, że działania WAM w zakresie wykorzystania powyższej dotacji były nielegalne, ponieważ otrzymane środki w kwocie 75 100 tys. zł nie zostały wykorzystane na zadania określone w art. 16 ust. 2 pkt 2 *ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych*, lecz na zwiększenie funduszu rezerwowego WAM. W *Informacji* o wynikach kontroli przedstawiono poszczególne etapy tych działań, formułując adekwatne oceny.

W latach 2007-2008 WAM dokonała zakupu ze środków własnych, pochodzących z funduszu rezerwowego 223 lokali mieszkalnych w Poznaniu, Świnoujściu i Warszawie.

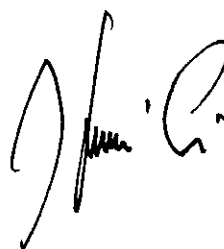
Już po dokonaniu zakupów WAM wystąpiła do Ministra Obrony Narodowej o przeniesienie dotacji budżetowych przyznanych na realizację bieżących zadań zleconych – na sfinansowanie bieżących wydatków inwestycyjnych Agencji. Po uzyskaniu pozytywnej decyzji wykorzystano środki w kwocie 75 100 tys. zł, otrzymane w ramach dotacji budżetowej, na zrefundowanie kosztów zakupu ww. lokali mieszkalnych. Kwota 75 100 tys. zł, wykazana jako rozliczenie dotacji, wydana została nie tylko przed otrzymaniem środków z budżetu państwa, ale i przed wydaniem decyzji o przyznaniu dotacji. Sytuacji takiej nie można zatem traktować jako rozliczenia dotacji, w istocie bowiem dotacja wykorzystana została na zasilenie funduszu rezerwowego.

Przeznaczenie środków z dotacji budżetowej na fundusz rezerwowi WAM należy traktować, jako jej wykorzystanie niezgodnie ze wskazanym przeznaczeniem. Ponadto miało miejsce naruszenie art. 19 ust. 2 pkt 2 *ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP* oraz § 5 ust. 1 i 3 *rozporządzenia MON w sprawie funduszy gospodarki finansowej WAM* (fundusz rezerwowi tworzony jest z zysku netto WAM).

Stanowiska Ministra Obrony Narodowej w powyższej sprawie nie podzieliło również Kolegium NIK rozpatrując zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego z dnia 27 lipca 2010 r. (Nr LWA-410-26-05/2009), skierowanego do MON.

Kolegium NIK zwróciło przy tym uwagę, iż występując w 2008 r. do Ministra Obrony Narodowej z wnioskiem o przeniesienie dotacji, WAM deklarowała przeznaczenie środków z dotacji na zakup mieszkań w Poznaniu i Gdyni. Faktycznie większość otrzymanych środków (55 000 tys. zł) wydano na zakup 127 mieszkań w Warszawie, tj. na cel, o którym nie było mowy we wniosku.

Zdaniem Ministra w *Informacji* są nadużywane kategoryczne określenia: „nielegalne”, „nierzetelne”, „niegospodarne”. Stosowanie tych określeń wynika z ustawowych kryteriów kontroli NIK, do stosowania których naczelny organ kontroli został zobowiązany na podstawie art. 5 ust. 1 *ustawy o NIK*.

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, cursive letters. It appears to be a personal or official signature, possibly reading 'J. C.' or similar, though the exact text is not legible due to the cursive style.

