



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA – 4100-001-07/2014

P/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

lwa@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2013 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy:	Zbigniew Dudzik, st. Inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 89349 z dnia 21 stycznia 2014 r. Sławomir Nowak, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 89341 z dnia 15 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Agencja Mienia Wojskowego ¹ ul. Nowowiejska 26A, 00-911 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Michalski, Prezes Agencji Mienia Wojskowego (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie ² , wykonanie planu finansowego AMW w 2013 r.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Podstawą negatywnej oceny było: • niedokonanie wpłaty do budżetu państwa nadwyżki środków finansowych ustalonej na koniec 2012 roku w kwocie 130 817,0 tys. zł, • opóźnienia w podjęciu działań windykacyjnych wobec 10 dłużników posiadających zaległości wobec AMW w kwocie 756,8 tys. zł, • niezrealizowanie jednego z pięciu wniosków sformułowanych przez NIK po kontroli wykonania planu finansowego AMW w 2012 r.

III. Wyniki kontroli

1. Planowanie przychodów i dochodów oraz kosztów i wydatków

Opis stanu faktycznego

Plan finansowy AMW³, zakładał przychody w wysokości 215 924,0 tys. zł (o 26,7% więcej niż wykonanie w 2012 r. – 170 425,0 tys. zł), koszty w wysokości 132 354,0 tys. zł (o 43,6% więcej niż wykonanie w 2012 r. – 92 189,0 tys. zł), wynik finansowy brutto w kwocie 83 570,0 tys. zł (o 6,8% więcej niż wykonanie w 2012 r. – 78 236,0 tys. zł) i wynik finansowy netto w kwocie 4 672,0 tys. zł (o 8,0% więcej niż wykonanie w 2012 r. – 4 327,0 tys. zł). Ustawą o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 z dnia 27 września 2013 r.⁴, dokonano zmniejszenia dotacji celowej dla AMW o 1 200,0 tys. zł (plan dotacji po zmianach wynosił 129,0 tys. zł), co spowodowało również zmniejszenie planowanych przychodów Agencji do kwoty 214 724,0 tys. zł oraz kosztów do kwoty 131 154,0 tys. zł (planowany wynik finansowy pozostał na niezmiennym poziomie).

¹ Dalej: Agencja lub AMW.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Określony w załączniku nr 12 do ustawy budżetowej na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 169 ze zm.).

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 1212.

(dowód: akta kontroli str. 10-59; 61-78)

Agencja w projekcie planu finansowego na 2013 r.⁵ ujęła m.in. koszty przejścia z MON bazy magazynowej w Osowcu w kwocie 8 413,0 tys. zł, w tym zwiększenie zatrudnienia o 50 etatów (z 430 do 480) i wydatków na wynagrodzenia o 1 710,0 tys. zł oraz pochodnych od wynagrodzeń o 401,0 tys. zł (fundusz wynagrodzeń został ustalony na poziomie wyższym w stosunku do 2012 r. o 5,4%). Ministerstwo Finansów wystąpiło do MON⁶ o wskazanie, w których jednostkach resortu obrony narodowej nastąpiło zmniejszenie etatów i wynagrodzeń lub skorygowanie funduszu wynagrodzeń Agencji do poziomu 2012 r. W związku z brakiem jednoznacznego stanowiska MON⁷, czy baza magazynowa w Osowcu zostanie przejęta przez Agencję w 2013 r., w trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej na 2013 r., Ministerstwo Finansów dokonało zmniejszenia funduszu wynagrodzeń AMW o kwotę 1 710 tys. zł. AMW wprowadziła ww. zmiany do projektu planu finansowego na 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 10-59; 61-78; 113; 206-211, 507)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2. Wykonanie przychodów/dochodów oraz kosztów/wydatków

2.1. Dochody/przychody

Opis stanu
faktycznego

W 2013 r. przychody wyniosły 196 549,0 tys. zł i były wyższe o 26 124,4 tys. zł, tj. o 15,5% od przychodów zrealizowanych w 2012 r. (170 424,6 tys. zł). Głównymi źródłami przychodów były: przychody z gospodarowania mieniem - 179 925,0 tys. zł (91,5% przychodów ogółem)⁸, pozostałe przychody operacyjne - 13 570,2 tys. zł, przychody z operacji finansowych - 3 348,6 tys. zł oraz dotacja z budżetu państwa - 88,2 tys. zł (68,4% wielkości planowanych - 129,0 tys. zł. Szczegółową analizą objęto dowody księgowe dotyczące sprzedaży mienia przez Biuro AMW o wartości 23 882,4 tys. zł (tj. 32,8% przychodów zaewidencjonowanych na koncie 700) i stwierdzono, że wszystkie objęte badaniem przychody zostały przypisane terminowo w kwotach zgodnych z dokumentami stanowiącymi podstawę ich zapisu.

Dochody zrealizowane w 2013 r. wyniosły 213 454,9 tys. zł, tj. 86,0% kwoty ustalonej w planie finansowym (248 030,0 tys. zł) oraz 115,6% dochodów uzyskanych w 2012 r. (184 684,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 201-258)

Z planowanej kwoty dotacji na 2013 r. (129,0 tys. zł), Agencja otrzymała 109,6 tys. zł (77%), z czego wykorzystwała kwotę 88,2 tys. zł. (80,9%) na częściowe pokrycie kosztów utrzymania nieruchomości przekazanych przez MON i MSW. Niewykorzystane środki w kwocie 21,4 tys. zł zostały zwrócone na rachunek MON w dniu 30 stycznia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 209-211, 281-286)

W 2013 r. nastąpił znaczny spadek należności AMW w stosunku do roku poprzedniego. Na koniec 2013 r.⁹ należności wynosiły 22 195,9 tys. zł i w porównaniu do stanu na koniec grudnia 2012 r. (127 127,8 tys. zł) zmniejszyły się o 104 932,0 tys. zł, (o 82,5%). Największą pozycję stanowiły należności Biura Agencji - 12 218,5 tys. zł (55,0 % należności ogółem). Spadek należności wynikał głównie z rozliczenia z MON wpłat na Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych, w wyniku czego dokonano odpisu należności MON w kwocie 82 120,0 tys. zł. W 2013 r. nie wystąpił należności przedawnione, natomiast Agencja rozłożyła na raty należności w kwocie 1 696,6 tys. zł (w tym Biuro Agencji - 21,6 tys. zł.).

Spośród objętych szczegółową kontrolą należności 10 dłużników o najwyższych zaległościach, na kwotę 1 032,1 tys. zł (tj. 8,4% należności Biura AMW)¹⁰, stwierdzono że

⁵ Uchwała Nr 6/2012 z 12 lipca 2012 r.

⁶ Pismo Ministerstwa Finansów znak FS14/0630/WLN/2012/FS1133 z dnia 23 sierpnia 2012 r.

⁷ Pismo Departamentu Budżetowego MON znak 1998/DB z dnia 24.08.2012 r.

⁸ W tym: 31 088,1 tys. zł z tytułu sprzedaży mienia koncesjonowanego.

⁹ Według stanu na 25.02.2014 r.

¹⁰ Kwota zaległości według stanu na 31.12.2013 r..

we wszystkich przypadkach Agencja podjęła działania windykacyjne, w wyniku których wyegzekwowała kwotę 97,6 tys. zł, tj. 12,9% zaległości na koniec 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 344-365, 485-486)

W planie finansowym AMW na rok 2013¹¹ zaplanowano przekazywanie w depozyt wolnych środków finansowych w kwocie 236 057,0 tys. zł, w tym: 141 940,0 tys. zł w formie depozytu overnight oraz 94 117,0 tys. zł – w formie depozytu terminowego. Agencja lokowała wolne środki finansowe w Banku Gospodarstwa Krajowego wyłącznie w formie depozytu overnight, natomiast nie lokowała ich w formie depozytu terminowego.

Prezes Agencji wyjaśnił¹², że w związku z planowanym przejęciem przez Ministerstwo Finansów większości środków finansowych wypracowanych przez AMW przed 2012 r. (130 817,0 tys. zł), w celu zapewnienia płynności finansowej Agencji oraz uniknięcia utraty odsetek w przypadku zerwania lokaty terminowej, AMW lokowała wolne środki finansowe jedynie w formie depozytu overnight.

(dowód: akta kontroli str. 54-56, 209-213, 221-223, 369-372, 395-398, 458-461)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W odniesieniu do 10 dłużników mających zaległości na koniec 2012 r. w kwocie 756,8 tys. zł, AMW wysłała wezwania do zapłaty po upływie od 1 do 7 miesięcy od terminu płatności, z czego wobec 7 dłużników działania windykacyjne ograniczono jedynie do wysłania ww. wezwań do zapłaty, natomiast wobec 3 dłużników skierowano sprawy na drogę postępowania sądowego, ale dopiero po upływie 6 miesięcy od daty wysłania wezwań do zapłaty.

(dowód: akta kontroli, str. 359-364)

Prezes Agencji wyjaśnił¹³ m.in., że czynnikiem utrudniającym prowadzenie windykacji jest posiadanie słabego systemu księgowego, w którym brak funkcji: „windykacja”, informującej na bieżąco o powstałych zaległościach (Agencja posiada około 1500 kontrahentów). Ponadto kontrahenci dzierżawią nieruchomości, na które nie ma chętnych do ich wynajęcia, a rozwiązanie umowy na daną nieruchomość często skutkuje dodatkowymi kosztami, związanymi z koniecznością ochrony tych obiektów.

(dowód: akta kontroli, str. 339-343)

2.2. Wydatki / koszty

Opis stanu
faktycznego

Wykonane w 2013 r. wydatki w kwocie 182 574,7 tys. zł stanowiły 95,0% planu po zmianach (192 211,0 tys. zł) oraz 87,2% wykonania w 2012 r. (209 266,0 tys. zł). Największe wydatki zostały poniesione na: wpłaty na fundusze celowe MON i MSW w kwocie 65 201,3 tys. zł¹⁴ (35,7%), funkcjonowanie AMW – 63 306,0 tys. zł (34,7%), oraz wynagrodzenia – 24 086,1 tys. zł (tj. 13,2%).

Na 31 grudnia 2012 r. stan środków finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych AMW wynosił 140 450,9 tys. zł. Agencja nie dokonała wpłaty do budżetu państwa nadwyżki środków finansowych na koniec 2012 r. w kwocie 130 817,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 201-216, 287-292, 339-343, 370-394, 423-451)

W korespondencji, pomiędzy Agencją Mienia Wojskowego, Ministerstwem Obrony Narodowej i Ministerstwem Finansów¹⁵ (prowadzonej w okresie od 17 czerwca 2013 r. do 29 stycznia 2014 r.), AMW prezentowała stanowisko, że za 2012 r. nie wypracowała nadwyżki środków finansowych, ponieważ wykonanie wydatków w 2012 r. wyniosło 209 266 tys. zł, a dochodów 184 684 tys. zł, natomiast środki finansowe w kwocie 140 451 tys. zł pochodzą z lat ubiegłych (nadwyżka powstała przed 2012 r.) i zdaniem AMW nie powinny być uwzględniane przy ustalaniu nadwyżki środków finansowych Agencji za 2012 r.

¹¹ Ustawa o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 z dnia 27 września 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 1212).

¹² Wyjaśnienia z 25.03.2014 r.

¹³ Wyjaśnienia z dnia 19.02.2014 r.

¹⁴ w tym na Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego 5 333,2 tys. zł i Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych (dalej FMSZ) 59 587,0 tys. zł

¹⁵ Dalej: MF.

(dowód, akta kontroli, str. 376 - 394)

Stanowiska tego nie podzieliło MF, informując MON o konieczności wpłacenia przez AMW nadwyżki środków finansowych za 2012 r., ustalonej z uwzględnieniem środków finansowych uzyskanych przez Agencję w latach poprzednich¹⁶. Z pisma MF wynika, że zgodnie z art. 22 ust. ustawy o finansach publicznych, agencja wykonawcza jest obowiązana corocznie wpłacać do budżetu państwa nadwyżkę środków finansowych ustaloną na koniec roku, pozostającą po uregulowaniu zobowiązań podatkowych. Nadwyżkę, agencja wykonawcza przekazuje niezwłocznie po uregulowaniu zobowiązań wymagalnych z okresu sprawozdawczego, nie później jednak niż do dnia 30 czerwca roku następującego po roku, w którym nadwyżka powstała. Zgodnie ze stanowiskiem MF, ww. nadwyżkę należy rozumieć jako „nadwyżkę pozostającą na dany dzień”, a zatem nie można przyjąć takiej interpretacji, że środki finansowe uzyskane w latach wcześniejszych nie są wliczane do podstawy obliczenia wpłaty. Z pisma wynika ponadto, że taką interpretację przepisów ustawowych przyjęto także w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie sposobu ustalania nadwyżki środków finansowych Agencji Mienia Wojskowego¹⁷, zgodnie z którym, przy ustalaniu nadwyżki finansowej Agencji, uwzględnia się środki finansowe Agencji zgromadzone na rachunkach bankowych na koniec danego roku budżetowego (§ 2 ust. 2). Biorąc powyższe pod uwagę, MF zajęło stanowisko, że przy ustalaniu nadwyżki środków finansowych za 2012 r., obowiązujące przepisy nie przewidują wyłączenia środków finansowych uzyskanych przez agencję w latach poprzednich.

W listopadzie 2013 r., MF poinformowało MON¹⁸, że w świetle ustawy o finansach publicznych istnieje możliwość udzielenia ulg w postaci rozłożenia na raty lub odroczenia terminu płatności należności AMW z tytułu nadwyżki lub – w przypadkach szczególnie uzasadnionych, wynikających z konieczności zapewnienia sprawnego i pełnego wykonywania zadań agencji wykonawczej – wystąpienie do Rady Ministrów z wnioskiem o wyrażenie zgody na niewpłacenie części nadwyżki środków finansowych.

(dowód, akta kontroli, str. 438 - 439, 373 - 375)

W grudniu 2013 r. Agencja przesłała do MON pismo¹⁹ w sprawie analizy ekonomicznej skutków przekazania do budżetu państwa nadwyżki środków finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych na koniec 2012 r., a wypracowanych w latach poprzednich (do analizy przyjęto kwotę nadwyżki do przekazania wyliczoną szacunkowo przez Ministerstwo Obrony Narodowej – 129 904,1 tys. zł). Z ww. pisma wynika m. in. że istnieje potrzeba zachowania przez AMW środków wypracowanych w latach poprzednich, celem zabezpieczenia zobowiązań oraz zapewnienia sprawnego i pełnego wykonywania zadań.

W styczniu 2014 r., Minister Finansów poinformował Ministra Obrony Narodowej²⁰ o konieczności pilnego załatwienia sprawy dotyczącej wpłaty nadwyżki środków finansowych AMW, gdyż termin wpłaty tej nadwyżki upłynął 30 czerwca 2013 r.

(dowód, akta kontroli, str. 440 - 451)

Koszty poniesione przez Agencję w 2013 r. wyniosły 107 210,0 tys. zł²¹, co stanowiło 81,7% planu po zmianach i były wyższe w porównaniu do 2012 r. o 15 021,0 tys. zł., z czego koszty Biura AMW wyniosły 36 040,4 tys. zł (33,6% kosztów ogółem).

Szczegółowa analiza kosztów Biura w kwocie 2 026,2 tys. zł (5,6%), wykazała że poniesione nakłady służyły realizacji ustawowych zadań Agencji, a środki zostały wykorzystane na: usługi remontowe - 692,2 tys. zł, ochronę mienia - 533,0 tys. zł, nagrody roczne dla Prezesa Agencji, jego zastępców oraz głównego księgowego - 165,6 tys. zł, wynagrodzenia bezosobowe - 610,7 tys. zł (w tym: z tytułu umów zleceń - 89,6 tys. zł i wynagrodzeń Rady Nadzorczej - 521,1 tys. zł) oraz na wykonanie operatów szacunkowych - 24,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 293 -327)

¹⁶ Pismo MF z 13 września 2013 r., znak:FS8/063/9-1/BOG/PHMJ88403/13

¹⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 575.

¹⁸ piśmie z dnia 28 listopada 2013 r., znak: FS8/063/9Z/BOK/13/RD-111875/2013

¹⁹ Z 11 grudnia 2013 r., Nr 11863.

²⁰ Pismem z 29 stycznia 2014 r., znak: FS8/063/1/BOG/SYA/2014/RWPD-8636

²¹ Według sprawozdania Rb-40 za 2013 r. z dnia 24.02.2014 r.

Wydatki majątkowe Agencji w 2013 r. wyniosły 780,4 tys. zł, co stanowiło 14,3% wielkości planowanych (5 457,0 tys. zł). i były niższe o 1 935,0 tys. zł od zrealizowanych w 2012 r. (3 522,0 tys. zł). Analiza wydatków inwestycyjnych Biura w kwocie 562,5 tys. zł (72,1%) wykazała, że środki zostały wykorzystane na: zakupy zespołów komputerowych i urządzeń telefonicznych - 388,6 tys. zł, wykonanie rurociągów sieci rozdzielczej wraz instalacjami telekomunikacyjnymi i elektroenergetycznymi - 166,0 tys. zł oraz zakup przyczepy - 7,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 328-338)

Prezes Agencji wyjaśnił²², że niskie wykonanie planu wydatków majątkowych wynikało m. in. z niewykonania zadania dotyczącego zabezpieczeń przeciwwilgociowych budynku Biura AMW, na które zaplanowano 1 200 tys. zł, z powodu odstąpienia wykonawcy dokumentacji projektowej od realizacji umowy, co spowodowało konieczność ogłoszenia nowego przetargu na wykonanie projektu. Ponadto odstąpiono od realizacji zadania dotyczącego wykonania ogrodzenia nieruchomości zlokalizowanej w Komorowie (plan – 200,0 tys. zł), ponieważ na etapie uzgadniania inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, budowa ogrodzenia okazała się niezasadna.

(dowód: akta kontroli, str. 340-343)

Szczegółową kontrolą objęto trzy postępowania o zamówienie publiczne o łącznej wartości 643,6 tys. zł, w tym dwa postępowania w trybie przetargu nieograniczonego o wartości 571,7 tys. zł²³ oraz jedno postępowanie w trybie zamówienia z wolnej ręki o wartości 71,9 tys. zł²⁴. Stwierdzono, że zbadane postępowania zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁵, rzetelnie sporządzono wymaganą dokumentację, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 133 - 154)

Zobowiązania Agencji na 31 grudnia 2013 r. wynosiły 12 985,5 tys. zł i były niższe o 263,6 tys. zł od zobowiązań na koniec 2012 r. (13 249,1 tys. zł). Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dostaw towarów i usług - 3 622,3 tys. zł, a pozostałe zobowiązania dotyczyły m.in.: składek ZUS i PFRON - 1 405,4 tys. zł oraz podatków i opłat - 589,3 tys. zł.

(dowód, akta kontroli, str. 406-408)

Wydatki na wynagrodzenia wynosiły 23 950,0 tys. zł (92,5% planu po zmianach)²⁶ i były niższe w porównaniu z 2012 r. o 499,0 tys. zł (tj. o 2,1%). Przeciętne miesięczne zatrudnienie, w przeliczeniu na pełne etaty, wynosiło 399,2 etaty (92,8% planu), a przeciętne miesięczne wynagrodzenie wynosiło 4 999,44 zł i było wyższe w porównaniu z 2012 r. o 137,59 zł (o 2,7%).

(dowód, akta kontroli, str. 54-56, 202 - 210, 376-377, 399-405, 487-489)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W 2013 r. Prezes AMW przyznał nagrody roczne dwóm wiceprezesom w kwotach: 49,2 tys. zł i 49,8 tys. zł oraz głównemu księgowemu w kwocie 30,4 tys. zł, tj. w maksymalnych wysokościach określonych w art 10 ust. 7 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagrodzeniach osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi²⁷.

(dowód, akta kontroli, str. 54-56, 202 - 210, 376-377, 399-405, 487-489)

Zdaniem NIK, brak było wystarczających przesłanek do przyznania nagród rocznych w maksymalnych wysokościach, w sytuacji gdy w 2012 r. Agencja nie wypracowała nadwyżki środków finansowych, dochody zostały wykonane w 87% wielkości planowanych²⁸, a wydatki przekroczyły zrealizowane dochody o 24 582 tys. zł (o 13,3%). Ponadto miernik efektywności

²² Wyjaśnienia z dnia 19.02.2014 r.

²³ Jedno zamówienie dotyczyło robót budowlanych na wykonanie instalacji technologicznej oraz elektrycznej w węźle cieplnym i wykonanie instalacji kanalizacyjnej odwadniającej o wartości 204,2 tys. zł, a drugie - usług porządkowania i koszenia traw o wartości 367,5 tys. zł.

²⁴ Dotyczące usług prawniczych związanych z zastępstwem procesowym.

²⁵ Dz. U z 2013 r., poz. 907 ze zm.

²⁶ Według Rb-40 na dzień 24.02.2014 r.

²⁷ Dz. U. z 2000 r., Nr 26, poz. 306.

²⁸ Plan - 213 262,0 tys. zł, wykonanie - 184 684,0 tys. zł.

realizacji ustawowych zadań, przyjęty przez Agencję w budżecie zadaniowym²⁹, w 2012 r. uległ znacznemu pogorszeniu w porównaniu do lat poprzednich: w 2010 r. wynosił 47,5%, w 2011 r. – 46,8%, a w 2012 r. – 54,0% (wzrost ww. miernika wskazuje na pogorszenie efektywności realizacji zadań).

(dowód, akta kontroli, str.54-56, 202-210, 376-377,399-405, 487-489)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

AMW nie dokonała wpłaty do budżetu państwa nadwyżki środków finansowych, ustalonej na koniec 2012 r. w kwocie 130 817,0 tys. zł co było niezgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁰. Z § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie sposobu ustalania nadwyżki środków finansowych Agencji Mienia Wojskowego wynika, że przy ustalaniu nadwyżki finansowej uwzględnia się środki finansowe Agencji zgromadzone na rachunkach bankowych na koniec danego roku budżetowego. W sprawozdaniu Rb-40 z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2013 r. planu finansowego agencji wykonawczej za okres od początku roku do 31 grudnia 2013 r., AMW wykazała, że stan środków pieniężnych na 31 grudnia 2012 r. wynosił 140 451 tys. zł, a po uregulowaniu zobowiązań wymagalnych nadwyżka środków finansowych na koniec 2012 r. wyniosła 130 817,0 tys. zł.

NIK podziela stanowisko MF, że AMW zobowiązana była do wpłaty nadwyżki środków finansowych, ustalonej na koniec 2012 r. z uwzględnieniem środków finansowych uzyskanych w latach poprzednich.

(dowód, akta kontroli, str. 370-394, 423-451, 456-457)

Prezes Agencji w złożonym wyjaśnieniu³¹ podał m. in., że stan środków pieniężnych Agencji na koniec 2012 r. (140 450,7 tys. zł) stanowi kwota, która powstała przed 2012 r. Zdaniem Prezesa, nie ma podstaw prawnych do uznania tej kwoty za nadwyżkę środków finansowych w rozumieniu art. 22 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, a zatem Agencja nie miała obowiązku wpłaty tej kwoty do budżetu państwa do końca czerwca 2013 r. Jeżeli nadwyżka ustalana jest za okres danego roku budżetowego i przy jej ustalaniu uwzględnia się dochody uzyskane w tym samym roku, to – jak wyjaśnił Prezes - same środki pieniężne zgromadzone na rachunkach bankowych AMW nie są dochodem uzyskanym w 2012 r.

Ponadto, zdaniem Prezesa AMW, nie istnieją przepisy rangi ustawowej, które nakładałyby na Agencję obowiązek wpłaty do budżetu środków wypracowanych w latach wcześniejszych. Z wyjaśnienia wynika, że wpłata nadwyżki środków finansowych powstałej przed 2012 r., pogorszyłaby sytuację Agencji i ograniczyła możliwość wykonywania ustawowych zadań.

(dowód, akta kontroli, str. 409 - 415, 452 - 457)

3. Prawidłowość i rzetelność sprawozdań

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań AMW:

- z wykonania planu dochodów i wydatków agencji wykonawczej za 2013 r. (Rb-35),
- z wykonania określonego w ustawie budżetowej na 2013 r. planu finansowego agencji wykonawczej za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2013 r. (Rb-40),
- sprawozdań finansowych za IV kwartały 2013 r. o stanie:
 - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - b) zobowiązań według tytułów dłużnych (Rb-UZ),
 - c) uzupełniające o stanie należności (Rb-UN),
 - d) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N).

Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty w nich wykazane wynikały z danych uzyskanych ze sprawozdań wszystkich Oddziałów i Biura AMW.

²⁹ Koszty gospodarowania mieniem (bez dotacji budżetowej), w stosunku do przychodów uzyskanych z gospodarowania mieniem

³⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

³¹ Wyjaśnienia z dnia 17 i 19. 03.2014 r.

Roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego agencji wykonawczej w układzie zadaniowym za 2013 r. (Rb-BZ2) zostało sporządzone terminowo, na podstawie rozliczenia przychodów i kosztów AMW.

Sprawozdania zostały przekazane do MON w terminach określonych w załączniku nr 42 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³² oraz do GUS w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³³.

(dowód: akta kontroli, str. 202-223,259-280)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

4. Rzetelność ksiąg rachunkowych oraz skuteczność mechanizmów kontroli zarządczej

Opis stanu
faktycznego

Agencja posiadała dokumentację opisującą przyjęte zasady rachunkowości (politykę rachunkowości), spełniającą wymogi określone w art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³⁴. Do prowadzenia ksiąg rachunkowych stosowała system finansowo-księgowy komputerowy KSHv.1.38d firmy Cehuar, który zapewniał kontrolę kompletności zapisów, ciągłość numeracji oraz zatwierdzanie na bieżąco zapisów w dzienniku, a także umożliwiał udostępnianie ksiąg w postaci elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 96-98)

Badanie skuteczności funkcjonowania systemu rachunkowości, w tym procedur kontroli finansowej (badanie zgodności) oraz wiarygodności ksiąg rachunkowych AMW, przeprowadzono na próbie 103 dowodów i zapisów księgowych o łącznej wartości 5 930,6 tys. zł (3,25% wydatków ogółem), w tym: 92 zapisów księgowych o łącznej wartości 5 614,9 tys. zł wylosowanych metodą statystyczną MUS³⁵ oraz 11 zapisów księgowych o wartości 315,7 tys. zł stanowiących dobór celowy.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że wszystkie zbadane dowody były poprawne i kompletne. Zawierały dekreację, akceptację pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym oraz zostały zatwierdzone przez osoby upoważnione i prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 89-95, 197- 198)

Biegły rewident w opinii dotyczącej badania sprawozdania finansowego AMW za 2012 r.³⁶ stwierdził, że zostało sporządzone zgodnie z zasadami rachunkowości oraz na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 370-371; 447-451)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

5. Wykonanie zadań ustawowych zadań Agencji

Opis stanu
faktycznego

AMW realizowała zadania wynikające z art. 7 ustawy z o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, ujmując je w budżecie zadaniowym na 2013 r. jako zadania: Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa w 2013 r. w zakresie zbywania nieruchomości Skarbu Państwa i innych składników majątkowych (5.1.1.1.) oraz Zarządzanie nieruchomościami Skarbu Państwa (5.1.3.3.). Na realizację ww. zadań zaplanowała wydatki w kwocie 192 211,0 tys. zł i osiągnięcie miernika efektywności realizacji zadań ustawowych³⁷ o wartości 53,3 %. Agencja wykonała wydatki

³² Dz. U. Nr 20, poz. 103.

³³ Dz. U. Nr 43, poz. 247.

³⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 330.

³⁵ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji.

³⁶ Opinia z dnia 17 maja 2013 r.

³⁷ Miernik : koszty gospodarowania mieniem -110.651,6 tys.. zł (bez dotacji budżetowej celowej) w stosunku do uzyskanych przychodów – 199.421,2 tys. zł.

w kwocie 182 575,0 tys. zł (tj. 95% planu)³⁸ i uzyskała miernik efektywności o wartości 55,5 %, który wskazywał na niższą o 2,2% efektywność realizacji ustawowych zadań przez Agencję w 2013 r.

(dowód, akta kontroli, str. 40-56, 202, 278-280, 365-368)

Prezes Agencji wyjaśnił³⁹ m.in., że ww. miernik został zaplanowany na podstawie uśrednionych danych finansowych dotyczących realizacji przychodów oraz kosztów za lata 2009-2011, a taki sposób zaplanowania tego miernika został rekomendowany przez członków Rady Nadzorczej AMW.

(dowód, akta kontroli, str. 458-461)

Ustalono
nieprawidłowości

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

6. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK z kontroli wykonania planu finansowego Agencji w 2012 r.

Opis stanu
faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 12 kwietnia 2013 r.⁴⁰ sformułowała następujące wnioski pokontrolne:

- 1) Ujmowanie w projekcie planu finansowego wszystkich wydatków oraz realne planowanie przychodów z tytułu odsetek od środków na rachunkach bankowych.
- 2) Ujmowanie dowodów księgowych we właściwych okresach sprawozdawczych, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
- 3) Podjęcie działań mających na celu uporządkowanie i rozliczenie z MON należności z tytułu wpłat na Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych.
- 4) Niezwłoczne podejmowanie działań windykacyjnych wobec dłużników.
- 5) Dokonywanie wydatków na cele i w wysokościach określonych w planie finansowym Agencji.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

AMW nie zrealizowała jednego wniosku pokontrolnego. Przeprowadzona kontrola wykazała opóźnienia w podejmowaniu działań windykacyjnych wobec wszystkich dłużników objętych badaniem.

(dowód: akta kontroli str. 339-343, 359-364, 465-466, 474)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴¹, wnosi o:

- 1) Dokonanie wpłaty do budżetu państwa nadwyżki środków finansowych ustalonej na koniec 2012 r. w kwocie 130 817,0 tys. zł,
- 2) Wyeliminowanie opóźnień w podejmowaniu działań windykacyjnych wobec dłużników.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

³⁸ Wg sprawozdania Rb-40 z dnia 24.02.2014 r.

³⁹ Wyjaśnienia z dnia 25.03.2014 r.

⁴⁰ LWA-4100-05-01/2013.

⁴¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 16 kwietnia 2014 r.

Na podstawie art. 35c ustawy o NIK, w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistej omyki rachunkowej poprzez:

- zastąpienie na str.3 (pkt. 2, akapit 2) zapisu: „...**86,5%** dochodów uzyskanych w 2012 r. (184 684,0 tys. zł)”, zapisem: „...**115,6%** dochodów uzyskanych w 2012 r. (184 684,0 tys. zł)”.

Warszawa, dnia 12 czerwca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie