



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.019.01.2018
P/18/109

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony, uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą nr KPK-KPO.443.222.2018
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej z dnia 25 stycznia 2019 r.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50
lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/109 – „Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa przez Agencję Mienia Wojskowego”.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Magdalena Barzęc, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/142/2018 z dnia 8 czerwca 2018 r. <i>(dowód: akta kontroli str. 1-2)</i> 2. Edward Klatka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/144/2018 z dnia 12 czerwca 2018 r. oraz nr LWR/216/2018 z dnia 8 października 2018 r. <i>(dowód: akta kontroli str. 3-4, 10291)</i> 3. Katarzyna Bojakowska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/186/2018 z dnia 9 sierpnia 2018 r. <i>(dowód: akta kontroli str. 2212-2213)</i>
Jednostka kontrolowana	Agencja Mienia Wojskowego Oddział Regionalny we Wrocławiu, dalej: OR AMW lub Oddział.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Radosław Rozpędowski, Dyrektor OR AMW we Wrocławiu ¹ . <i>(dowód: akta kontroli str. 5-6)</i>

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Oddział w latach 2016-2018 realizował zadania związane z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa, niemniej jednak w działalności tej nie ustrzeżono się nieprawidłowości.

W obszarze zarządzania nieruchomościami Skarbu Państwa sporządzane plany przekazywania nieruchomości na lata 2016-2018 r. (I półrocze) zawierały wszystkie wymagane elementy określone w § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 września 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przekazywania mienia Skarbu Państwa do zagospodarowania albo w użyczenie Agencji Mienia Wojskowego³ (dalej: „rozporządzenie w sprawie przekazywania mienia”). W badanym okresie nieruchomości przekazywano zgodnie z ww. planami a ich wartość określano prawidłowo. Prowadzona przez Oddział ewidencja mienia była kompletna i aktualna oraz spełniała wymogi określone w art. 52 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego⁴ (dalej: „ustawa o AMW”). Objęte kontrolą wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży lub najmu zawierały wszystkie elementy określone w art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵ (dalej: „u.g.n.”)⁶. Oddział prowadził zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa działania związane ze sprzedażą, najmem,

¹ Od dnia 21 marca 2016 r. W okresie od dnia 14 grudnia 2015 r. do 20 marca 2016 r. p.o. Dyrektora Oddziału był Pan Zbigniew Sieja.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

³ Dz. U. poz. 1599.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1456, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.

⁶ Łącznie kontrolą objęto 9 wykazów.

zamianą, nieodpłatnym przekazaniem oraz oddaniem nieruchomości w trwały zarząd. Postępowania przetargowe na sprzedaż nieruchomości przeprowadzono zgodnie z postanowieniami art. 37-41 u.g.n. oraz rozporządzenia z dnia 14 września 2014 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości⁷ (dalej: „rozporządzenie w sprawie przetargów”). W przypadku bezprzetargowej sprzedaży nieruchomości spełnione zostały we wszystkich przypadkach przesłanki wynikające z art. 37 ust. 2, art. 34 ust. 1 pkt 3 oraz 68 ust 1 pkt 2 u.g.n.

Stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości dotyczyły w szczególności: 1) nieprzewodzenia kontroli, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁸ (dalej: Prawo budowlane) w przypadku sześciu obiektów budowlanych przejętych w latach 2016-2017; 2) przejęcia trzech nieruchomości obciążonych umowami użyczenia, które tym samym nie spełniały wymogu określonego w § 5 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie przekazywania mienia; 3) niezawarcia w umowach użyczenia (aneksach) dotyczących dwóch nieruchomości, postanowień w zakresie zabezpieczenia wydania nieruchomości po upływie okresu użyczenia oraz dopuszczenia do bezumownego korzystania w 2018 r. z trzech nieruchomości, a w konsekwencji niezabezpieczenia interesów Skarbu Państwa; 4) braku skutecznych działań mających na celu doprowadzenie obiektu przy ul. Krupniczej 15 we Wrocławiu do należytego stanu technicznego.

Oddział wykonywał zadania w zakresie ustalania i dochodzenia należności Skarbu Państwa z tytułu gospodarowania powierzonymi składnikami mienia. Ewidencja księgową Oddziału umożliwiała bieżące monitorowanie należności. OR AMW terminowo naliczał odsetki z tytułu opóźnień w uiszczaniu należności. Prowadził również egzekucję należności na drodze postępowania administracyjnego jak i inicjował egzekucję sądową. Dla osób nieobecnych ustanawiano kuratora.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczyły w szczególności: 1) dopuszczenia do przedawnienia w badanym okresie należności Oddziału w kwocie 9,6 tys. zł oraz 2) niedochowania terminów wyznaczonych do dokonania czynności windykacyjnych, określonych w Zasadach postępowania w procesie windykacji (dalej: „Zasady windykacyjne”)⁹.

Oddział realizował powierzone zadania w zakresie związanym z prowadzeniem inwestycji i remontów. Plany inwestycji (z uwzględnieniem korekt) zostały w latach 2016-2017 wykonane. W niepełnym zakresie zrealizowano natomiast plany remontów¹⁰. Oddział sprawował bezpośrednio lub pośrednio¹¹ nadzór nad realizacją inwestycji i remontów. Objęte kontrolą zadania zostały wykonane i odebrane¹².

W badanym obszarze stwierdzono jednak nieprawidłowości związane z udzielaniem zamówień i realizacją umów, w szczególności dotyczące: 1) udzielenia zamówienia na wykonanie robót budowlanych¹³, bez stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁴ (dalej: „Pzp”) na kwotę 2.440,0 tys. zł; 2) nieuprawnionego zastosowania wyłączenia kryterium ceny do udzielenia w 14 postępowaniach o zamówienia publiczne¹⁵ 35 zamówień na łączną kwotę 1 781,8 tys. zł na roboty budowlano-remontowe w lokalach mieszkalnych i kwaterach internatowych Skarbu Państwa przed ponownym zasiedleniem¹⁶; 3) dokonania nierzetelnego opisu przedmiotu zamówień (w zakresie trzech zamówień objętych kontrolą) na wykonywanie ww. remontów, skutkującego zlecaniem robót

⁷ Dz. U. poz. 1490

⁸ Dz. U. z 2018 r., poz. 1202 ze zm.

⁹ Wprowadzone Decyzją nr 64/2016 Prezesa Agencji Mienia Wojskowego z dnia 17 maja 2016 r. (obowiązującą do dnia 29 grudnia 2017 r.) oraz Decyzją nr 142/2017 z dnia 29 grudnia 2017 r.

¹⁰ W 2016 r. plan w ujęciu finansowym został zrealizowany w 88,2%, w 2017 r. w 56,0 %, zaś koniec I półrocza 2018 r. na poziomie 11,4 %.

¹¹ Poprzez wykonawcę usług nadzoru inwestorskiego.

¹² Łącznie kontrolą objęto 8 umów, w ramach których realizowane były zadania inwestycyjne i remontowe.

¹³ Roboty polegały na przebudowie budynku administracyjnego przy ul. Łasickiej 56-58 w Bolesławcu na mieszkalny z uzyskaniem efektu w postaci 10 lokali mieszkalnych w zakresie przewidzianym w pozwoleniu na budowę oraz w projektach budowlanych i wykonawczym.

¹⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 1579 ze zm.

¹⁵ Przeprowadzonych w latach 2016-2017.

¹⁶ Udzielenie zamówień realizacyjnych do umowy ramowej wykonawcom, z którymi uprzednio zawarto umowy ramowe, w wyniku postępowania przeprowadzonego w 2016 r., znak OXDO-DZP.7720.3.2016.

dodatkowych i zamiennych na kwotę 92,0 tys. zł, przy czym zmiany nastąpiły niezgodnie z art. 144 ust. 1 Pzp¹⁷ oraz bez zachowania formy pisemnej.

Oddział realizował obowiązki związane z obliczaniem, składaniem deklaracji i opłacaniem podatku od nieruchomości, w odniesieniu do zasobu nieruchomości, którym dysponował. Nieprawidłowo jednak w składanych deklaracjach podatkowych nie wykazywał nieruchomości jako związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, pomimo, że taką działalność AMW prowadziła. Skutkowało to zaniżeniem podatku od nieruchomości należnego gminom, na terenie których położone były te nieruchomości. Szacunkowa kwota należności głównej z tytułu podatku od nieruchomości, wykazana w deklaracjach podatkowych na 2018 r. została zaniżona o 6 513,9 tys. zł. W latach 2016-2018 (I półrocze) organy podatkowe w trzech gminach¹⁸, wydały 10 decyzji wymiarowych obejmujący podatki należne za lata 2011-2015¹⁹. Decyzjami tymi ustalono wysokość zobowiązań podatkowych, w związku z kwalifikowaniem nieruchomości posiadanych przez AMW jako związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, na łączną kwotę 9.917,5 tys. zł, tj. o 4.785,0 tys. zł więcej niż kwota zadeklarowana i opłacona z tytułu podatku od nieruchomości przez AMW. Na skutek tych decyzji Oddział zapłacił z tytułu zwiększenia wysokości podatku od nieruchomości kwotę 4.785,0 tys. zł, a uregulowane odsetki od zaległości podatkowych wyniosły 1.856,9 tys. zł. Od przedmiotowych decyzji Oddział wniósł odwołania do Samorządowych Kolegiów Odwoławczych i skargi do sądów administracyjnych. Na koniec I półrocza 2018 r., sprawy te były w toku.

Ponadto stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: 1) niewykorzystania możliwości dobrowolnej zapłaty podatku po wydaniu decyzji przez organy pierwszej instancji lub wniesienia zabezpieczenia, o którym mowa w art. 33d § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa²⁰ (dalej: „Ordynacja podatkowa”), co spowodowało zwiększenie kwoty uiszczanych odsetek o 92,5 tys. zł²¹; 2) braku niezwłocznego wykonania trzech decyzji opatrzonej rygiorem natychmiastowej wykonalności, na skutek czego wszczęte zostały postępowania egzekucyjne i poniesiono z tego tytułu koszty egzekucyjne w wysokości 156,0 tys. zł²²; 3) nieuprawnionego zadeklarowania do podatku od nieruchomości budynku internatu jako budynku mieszkalnego, przez co zaniżono podatek należny Gminie [...] ²³ o 162,3 tys. zł ²⁴, zaś podatek od gruntu, na którym znajdował się budynek, w stosunku do podatku od gruntu związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej został zaniżony o 3,1 tys. zł²⁵.

¹⁷ W brzmieniu obowiązującym do 27 lipca 2016 r.

¹⁸ Wójt Gminy [...]*, Wójt Gminy [...]* i Burmistrz [...]*

**Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm.), zwanej dalej u.d.i.p. oraz art. 297 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2018 r. poz. 800 ze zm.), zwanej dalej O.p. – tajemnica skarbowo./.*

¹⁹ Wójt Gminy [...]* za lata 2011-2014, Wójt Gminy [...]* za lata 2011,2012, 2014 i 2015, Burmistrz [...]* za rok 2012 (dwie decyzje – jedna dotycząca nieruchomości znajdujących się w zasobach dawnej Agencji Mienia Wojskowego a druga dotycząca nieruchomości znajdujących się w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej) **Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbowo./.*

²⁰ Dz. U. z 2018 r., poz.800 ze zm.

²¹ W odniesieniu do siedmiu decyzji w przypadku, których nie wszczęto postępowania egzekucyjnego. Ostatecznie skutkowało to zapłatą odsetek w wysokości wyższej o 92,5 tys. zł od należnej na dzień doręczenia decyzji organów pierwszej instancji organów. Przyjęto bowiem zasadę dokonywania zapłaty podatku dopiero po wydaniu decyzji ostatecznych.

²² W jednym przypadku, w którym koszty postępowania wyniosły 16,4 tys. zł Oddział nie podjął działań w celu uzyskania zwrot środków finansowych pobranych z rachunku bankowego na poczet kosztów, pomimo, że zajęcie rachunku bankowego nastąpiło po dokonaniu płatności należności przez Oddział (płatność nastąpiła o godzinie 8⁴⁵ w dniu 29 grudnia 2017 r., a zawiadomienia o zajęcie rachunku bankowego wpłynęło w tym samy dniu o godz. 16) oraz nie wyegzekwowano dochodzonej należności. Ponadto w kolejnym przypadku, w którym koszty postępowania egzekucyjnego wyniosły 20,9 tys. zł, Oddział, w związku z uchyleniem decyzji przez SKO w [...]i przekazaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia wystąpił w toku kontroli do Burmistrza [...]z wnioskiem o zwrot środków pobranych z rachunku bankowego

**Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbowo./.*

²³ *Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbowo.*

²⁴ Za lata 2016 -2018 (I półrocze). Natomiast za okres od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2018 r., tj. za okres nieprzedawnionych zobowiązań podatkowych podatek został zaniżony o 359,5 tys. zł.

²⁵ Za lata 2016 -2018 (I półrocze). Natomiast za okres od 2013 r do 2018 r. (do 30 czerwca) o 6,2 tys. zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zarządzanie przez Oddział nieruchomościami Skarbu Państwa

Opis stanu
faktycznego

1.1. W latach 2016-2018 r. OR AMW przejmował nieruchomości na podstawie planów przekazywania nieruchomości zbędnych dla potrzeb resortu obrony narodowej i resortu spraw wewnętrznych i administracji do Agencji Mienia Wojskowego. I tak, w 2016 r. przejęto ogółem 4 nieruchomości z resortu obrony narodowej na podstawie II, III, V korekty do planu²⁶; w 2017 r. przejęto 8 nieruchomości, z czego²⁷: 1 nieruchomość z resortu obrony narodowej (nieruchomość została przejęta na podstawie I korekty do planu zatwierdzonej w dniu 5 czerwca 2017 r.), a 7 nieruchomości z resortu spraw wewnętrznych i administracji na podstawie I korekty planu zatwierdzonej w dniu 14 kwietnia 2017 r.; według stanu na dzień 15 czerwca 2018 r., brak było nieruchomości ujętych w planie przekazywania nieruchomości.²⁸

Poza ww. nieruchomościami, Oddział w latach objętych kontrolą przejmował nieruchomości czasowo niewykorzystywane przez resort obrony narodowej lub części tych nieruchomości, na podstawie umów użyczenia, o których mowa w art. 50 ustawy o AMW. W 2016 r. przejęto czasowo 6 nieruchomości, w 2017 r. 5 nieruchomości, a w 2018 r. w części 2 nieruchomości. We wszystkich przypadkach umowy użyczenia zawierały elementy określone w § 9 ust 2 i 3 rozporządzenia w sprawie przekazywania mienia²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 16-26, 84-264)

Plany przekazywania nieruchomości zbędnych na lata 2016-2018 oraz zmiany tych planów zawierały wszystkie wymagane elementy określone w § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie przekazywania mienia. W 2016 r. we wszystkich przypadkach nieruchomości przekazano w terminach uzgodnionych przez Ministra Obrony Narodowej, w 2017 r. w 2 przypadkach spośród 8 przejętych nieruchomości przejęcie nastąpiło z opóźnieniem tj. planowano przekazać nieruchomości w II kwartale 2017 r., a ostatecznie mienie przekazano w IV kwartale 2017 r. Opóźnienie to wynikało z braku zapewnionego dostępu do drogi publicznej (działki przejęto po ustanowieniu służebności przechodu i przejazdu).

(dowód: akta kontroli str. 16-128)

W latach 2016-2018 nie wykonywano ogrodzenia przekazywanych trwale zbędnych części kompleksów wojskowych z uwagi na brak zapisów o takiej konieczności w planach i ich korektach, poza nieruchomością przy ul. Kruszyńskiej w Brzegu (działka nr 133/9 AM-7), gdzie konieczność wykonania ogrodzenia została określona w planie³⁰. W protokole zdawczo-odbiorczym nieruchomości z dnia 30 września 2016 r. wskazano, że ogrodzenie zostało wykonane ze środków finansowych Rejonowego Zarządu Infrastruktury we Wrocławiu, z tego względu przekazywana działka nie wymagała wyгородzenia.

(dowód: akta kontroli str. 16-26, 274)

Sześć spośród 12 przejętych nieruchomości w latach 2016-2018 (I półrocze), zostało prawidłowo poddanych kontrolom, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 275-303,553-892)

²⁶ Zatwierdzonych odpowiednio 03.11.2015 r., 31.03.2016 r., 02.11.2016 r. Ogółem według stanu na koniec 2016 r. OR AMW powierzono 9,8999 ha gruntów o wartości 5 869,8 tys. zł oraz trzy budynki (249 m²) o wartości 15,6 tys. zł.

²⁷ Ogółem według stanu na koniec 2017 r. OR AMW powierzono 25,5755 ha gruntów o wartości 106 522,2 tys. zł; oraz 59 budynków (76 842,15 m²) o wartości 40 068,8 tys. zł

²⁸ Według stanu na koniec I półrocza 2018 r. OR AMW nie przejmował w 2018 r. nieruchomości. Stan nieruchomości powierzonych AMW wg stanu na koniec I półrocza 2018 r. kształtował się tak samo jak na koniec 2017 r.

²⁹ Ogółem OR AMW w latach 2016-2018 (według stanu na koniec I półrocza 2018 r.) na podstawie umowy użyczenia przekazano OR AMW nieruchomości czasowo zbędne: 0,8368 ha gruntów o wartości 588,1 tys. zł oraz 10 wydzielonych części budynków tj. 9400 m² o wartości 3 927,5 tys. zł

³⁰ Wg zasad obowiązujących w „Instrukcji o ochronie obiektów wojskowych” sygn. OIN 3/2008.

Przekazanie nieruchomości na rzecz OR AMW, jako mienia zbędnego dla potrzeb resortu obrony narodowej oraz resortu spraw wewnętrznych i administracji następowało każdorazowo na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych, z dniem podpisania tych protokołów. W okresie objętym kontrolą OR AMW przejął nieruchomości na podstawie 12 protokołów zdawczo-odbiorczych, w tym w 2016 r. na podstawie czterech protokołów zdawczo-odbiorczych a w 2017 r. na podstawie ośmiu protokołów zdawczo-odbiorczych.

(dowód: akta kontroli str. 16-26)

Objęte badaniem protokoły³¹ spełniały wymogi formalne, wynikające z art. 47 ust. 2 i 3 ustawy o AMW, za wyjątkiem zapisów dotyczących stosowanych stawek podatku od nieruchomości³² tj. elementów określonych w art. 47 ust 2 ustawy o AMW.³³

(dowód: akta kontroli str. 16-26, 304-529)

W latach 2016-2018 (według stanu na koniec I półrocza 2018 r.) OR WAM nie dokonywał zakupów nieruchomości, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy o AMW.

(dowód: akta kontroli str. 16-26)

W latach 2016-2018 (według stanu na koniec I półrocza 2018 r.) OR AMW przekazał, na podstawie art. 54 ust. 1 pkt 4 ustawy o AMW, nieodpłatnie jednostce samorządu terytorialnego jedną nieruchomość gruntową³⁴. Na zbycie nieruchomości OR AMW uzyskał zgodę Prezesa AMW wydaną w dniu 8 maja 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 16-26, 264-273)

1.2. Ewidencja nieruchomości AMW prowadzona była w Zintegrowanym Systemie Informatycznym (dalej: „ZSI”) z wykorzystaniem modułów Czysze-Media wersja 5.14.77 oraz Środki Trwałe wersja 7.03.29. Według informacji uzyskanych od Dyrektora Biura Teleinformatyki AMW, zgodnie z zawartą w dniu 1 lutego 2018 r. umową na asystę techniczną ZSI opłata miesięczna utrzymania całego systemu wynosiła 58,0 tys. zł netto. Dostęp do ewidencji w module Środki trwałe oraz Czysze-Media w Zintegrowanym Systemie Informatycznym ograniczony był dla uprawnionych użytkowników w sieci wewnętrznej z koniecznością podania loginu i hasła.

(dowód: akta kontroli str. 893-895, 1485-1487)

W latach 2016-2018 podstawę ujęcia nieruchomości w ewidencji stanowiły protokoły zdawczo-odbiorcze nieruchomości, na podstawie których następowało przejście nieruchomości z MON i MSWiA. W 2018 r. OR AMW nie przejmował i nie nabywał nieruchomości w innym trybie. Podstawą wyłączenia nieruchomości z ewidencji w latach 2016-2017 i w I półroczu 2018 r. były akty notarialne przeniesienia własności nieruchomości oraz decyzje administracyjne zatwierdzające podział geodezyjny nieruchomości lub decyzje dotyczące inwestycji celu publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 896)

Kontrola ewidencji mienia (według stanu na 30 czerwca 2018 r.) wykazała, że ewidencja była kompletna i prowadzona zgodnie z rozporządzeniem Ministra Obrony Narodowej z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji mienia Agencji Mienia Wojskowego³⁵. Ewidencja spełniała wymogi określone w art. 52 ustawy o AMW.

(dowód: akta kontroli str. 304-529, 901-1040)

³¹ Kontroli poddano po trzy pierwsze protokoły zdawczo-odbiorcze przekazywanych do AMW nieruchomości sporządzone w 2016 r. i w 2017 r. tj. ogółem sześć protokołów zdawczo-odbiorczych.

³² Zgodnie z art. 47 ustawy o AMW szacunkowe koszty obejmowały: koszty rekultywacji środowiska, koszty odkażania i dezaktywacji skażonego mienia oraz koszty rozbiórki obiektów budowlanych, które ze względów technicznych nie nadają się do dalszego użytkowania.

³³ Protokół został sporządzony na podstawie obowiązującej Decyzji Nr 175/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 30 października 2017 r. w sprawie przekazywania składników mienia w trybie ustawy o Agencji Mienia Wojskowego (weszła w życie 14 listopada 2017 r.) i obowiązującej do 14 listopada 2017 r. decyzji Nr 230/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 czerwca 2011 r. w sprawie gospodarowania niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa będącego we władaniu komórek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej i jednostek podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych (Dz. Urz. Min. Obr. Nar. poz. 185, z 2013 r. poz. 165 i 384, z 2014 r. poz. 184 i 409 oraz z 2015 r. poz. 243).

³⁴ Przekazanie nastąpiło w drodze darowizny, aktem notarialnym REP A 5742/2017 z dnia 25 sierpnia 2017 r. na rzecz gminy Szklarska Poręba na realizację inwestycji celu publicznego. Nieruchomość ta składała się z działek nr 279/2 AM-5, 477/2 i 477/4 AM-6 o łącznej wartości 13,9 tys. zł.

³⁵ Dz.U. z 2016 r. poz. 1118.

1.3. OR AMW sporządził w 2016 r. 118 wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży oraz 22 wykazy nieruchomości przeznaczonych do najmu lub dzierżawy, w 2017 r. odpowiednio 88 i 17 wykazów oraz według stanu na 30 czerwca 2018 r. odpowiednio 24 i 33 wykazy. Dodatkowo opublikowano również wykazy nieruchomości przeznaczonych do użyczenia, po jednym wykazie w 2017 r. i w 2018 r. W okresie objętym kontrolą nie sporządzano wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w użytkowanie wieczyste i użytkowanie, ponieważ nie wystąpiły przypadki nieruchomości przeznaczonych do takiego zagospodarowania. Wszystkie wykazy były sporządzane w formie elektronicznej i papierowej. Wykazy były podawane do publicznej wiadomości na okres 21 dni poprzez: wywieszenie na tablicy informacyjnej w siedzibie OR AMW; zamieszczenie na stronie internetowej www.amw.com.pl. Ogłoszenia były również dostępne ze strony BIP AMW. Każdorazowo publikowano także informację o zamieszczeniu wykazów w prasie lokalnej. Ponadto - w przypadku sprzedaży lokali mieszkalnych – wykazy wywieszano również w budynkach, w których znajdowały się ujęte w wykazie lokale mieszkalne przeznaczone do sprzedaży, zgodnie § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 września 2016 r. w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych przez Agencję Mienia Wojskowego³⁶.

W wyniku badania 9 wykazów³⁷ ustalono, że zawierały one wszystkie elementy określone w art. 35 ust. 2 u.g.n.³⁸

(dowód: akta kontroli str. 1365-1484)

1.4. W okresie od 1 stycznia 2016 do 27 czerwca 2018 r. Agencja stosowała przetargowy i bezprzetargowy tryb sprzedaży nieruchomości. Ze sprzedaży nieruchomości (niezabudowanych i zabudowanych) planowano uzyskać przychody w następujących wysokościach: w 2016 r. 32 631,7 tys. zł – z czego zrealizowano przychody w kwocie 15 234,8 tys. zł, tj. 47 % planu³⁹; w 2017 r. 10 900,0 tys. zł – z czego zrealizowano przychody w wysokości 10 909,5 tys. zł, tj. 100,1 % planu⁴⁰, a w 2018 r. w kwocie 20 746,7 tys. zł – z czego zrealizowano przychody w wysokości 17 969,0 tys. zł (I półrocze 2018 r.), tj. 87 % planu⁴¹. Ze sprzedaży samodzielnych lokali mieszkalnych w trybie przetargowym, na podstawie przepisów u.g.n. planowano uzyskać następujące przychody: w 2016 r. 700,0 tys. zł - zrealizowano przychody w kwocie 490,3 tys. zł (tj. 70 % planu); w 2017 r. 900,0 tys. zł - zrealizowano przychody w wysokości 1 266,7 tys. zł (tj. 140 % planu); a w 2018 r. 2 000,0 tys. zł - zrealizowano przychody w kwocie 1 999,2 tys. zł (tj. 99,96 % planu)⁴².

Ze sprzedaży samodzielnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym, na podstawie przepisów ustawy o AMW, planowano uzyskać następujące przychody: w 2016 r. 800,0 tys. zł - zrealizowano przychody w kwocie 1 454,2 tys. zł (182 % planu), w 2017 r. 800,0 tys. zł - zrealizowano przychody w wysokości 1 788,8 tys. zł (224 % planu), w 2018 r. 800,0 tys. zł - zrealizowano w I półroczu 2018 r. przychody w kwocie 368,2 tys. zł (46 % planu)⁴³.

(dowód: akta kontroli str. 897-925)

³⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 1640.

³⁷ Badanie przeprowadzono na podstawie trzech wykazów z 2016 r., trzech wykazów z 2017 r. i trzech wykazów z I półrocza 2018 r., wybierając według chronologii pierwszy i ostatni wykaz z danego okresu oraz losowo po jednym wykazie z danego okresu. Wybór obejmował wykazy nieruchomości w stosunku, do których: sprzedaż, najem lub dzierżawa nastąpiły w okresie późniejszym (po sporządzeniu wykazu).

³⁸ Nie wystąpiły w badanej próbie nieruchomości wykazane w *Katalogu nieruchomości The real estate catalogue 2018*.

³⁹ W 2016 r. sprzedano 22,1844 ha nieruchomości niezabudowanych za kwotę 2 201,0 tys. zł i 1,4452 ha (6 budynków o powierzchni 9821,32m²) nieruchomości zabudowanych za kwotę 13 033,7 tys. zł.

⁴⁰ W 2017 r. sprzedano 0,5676 ha nieruchomości niezabudowanych za kwotę 583,4 tys. zł i 8,4462 ha (17 budynków o powierzchni 4863,99 m²) nieruchomości zabudowanych za kwotę 10 326,2 tys. zł.

⁴¹ W 2016 r. na 10 sprzedanych nieruchomości, trzy sprzedano w trybie bezprzetargowym, w 2017 r. na 13 sprzedanych nieruchomości, jedną sprzedano w trybie bezprzetargowym oraz w jednym przypadku dokonano zamiany nieruchomości; w 2018 r. (I półrocze) na 14 sprzedanych nieruchomości, cztery sprzedano w trybie bezprzetargowym. W 2017 r. sprzedano 0,8741 ha nieruchomości niezabudowanych za kwotę 711,9 tys. zł i 1,5649 ha (9 budynków o powierzchni 4917,39 m²) nieruchomości zabudowanych za kwotę 17257,1 tys. zł.

⁴² W 2016 r. sprzedano cztery lokale o łącznej powierzchni 121,43 m²; w 2017 r. sprzedano 13 lokali o łącznej powierzchni 546,47 m²; w 2018 r. (I półrocze) sprzedano 15 lokali o łącznej powierzchni 776,44 m².

⁴³ W 2016 r. sprzedano 60 lokali o łącznej powierzchni 2 798,53 m²; w 2017 r., sprzedano 56 lokali o łącznej powierzchni 2 707,80 m²; w I półroczu 2018 r. sprzedano cztery lokale o łącznej powierzchni 230,76 m².

Kierownik Działu ds. Nieruchomości wyjaśniła, że plan sprzedaży nieruchomości zabudowanych i niezabudowanych na 2016 r. nie został zrealizowany, ponieważ dotychczasowe procedury zagospodarowania nieruchomości z 2015 r. poleceniem zawartym w piśmie Prezesa AMW z dnia 8 stycznia 2016 r. zostały wstrzymane. Pismem z dnia 26 lutego 2016 r. w celu ujednoczenia procedur wprowadzone zostały do stosowania „Zasady Gospodarowania Nieruchomościami przez Agencję Mienia Wojskowego”, na podstawie których Oddział mógł rozpocząć nowe procedury związane ze zbyciem nieruchomości⁴⁴. W związku z powyższym Oddział dopiero w II kw. 2016 r. wystosował do Prezesa AMW nowe wnioski o wyrażenie zgody na sprzedaż poszczególnych nieruchomości i po otrzymaniu stosownych zarządzeń przystąpił do sporządzenia wykazów oraz ogłosił 25 przetargów (pierwszych) na sprzedaż nieruchomości zabudowanych i niezabudowanych o łącznej sumie cen wywoławczych 41 100,4 tys. zł. Z ogłoszonych przetargów 15 odbyło się pod koniec IV kw. 2016 r. (z sumą cen wywoławczych 21 397 500 zł), pozostałe 10 przetargów odbyło się w 2017 r.

Również opisane wyżej zmiany procedur były przyczyną niewykonania przez Oddział planu sprzedaży samodzielnych lokali mieszkalnych w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 2178-2188)

W latach 2016-2017 oraz I półroczu 2018 r. Oddział nie zawierał umów oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych. Natomiast w związku ze sprzedażą w 2016 r. dwóch lokali mieszkalnych⁴⁵ w drodze bezprzetargowej na rzecz osób uprawnionych, oddane zostały w użytkowanie wieczyste odpłatnie ułamkowe części działek stanowiące udziały związane z ww. sprzedanymi lokalami.

(dowód: akta kontroli str. 897-925)

1.5. Ogółem w 2016 r. sprzedano (łącznie z lokalami mieszkalnymi) 74 nieruchomości, w 2017 r. - 82 nieruchomości, natomiast do dnia 30 czerwca 2018 r. 33 nieruchomości.

W wyniku przeprowadzonej kontroli 12 umów sprzedaży⁴⁶ ustalono, że lokale były sprzedawane zgodnie z obowiązującym przepisami prawa, zarówno w trybie przetargowym jak i bezprzetargowym.

(dowód: akta kontroli str. 1071-1356, 1567-1578, 2178-2210)

1.6. Ogółem w okresie objętym kontrolą (2016-2018 I półrocze) w trwały zarząd zostały oddane dwie nieruchomości. Oddział nie ustalał planów w zakresie oddania nieruchomości w trwały zarząd. Trwały zarząd ustalany był na rzecz jednostki organizacyjnej na jej wniosek⁴⁷. Ustalono, że ww. dwie decyzje o oddaniu nieruchomości w trwały zarząd zawierały wszystkie elementy określone przepisami art. 45 ust. 2 u.g.n.; ceny nieruchomości, które oddano w trwały zarząd ustalono na podstawie operatów szacunkowych (art. 67 u.g.n.). W decyzjach tych prawidłowo ustalono opłatę z tytułu trwałego zarządu, tj. 0,1% ceny - zgodnie z art. 82-90 u.g.n. OR AMW monitorował kwoty i terminy wpłat opłat z tytułu trwałego zarządu (nie wystąpiły opóźnienia w zapłacie).

(dowód: akta kontroli str. 926-943, 1041-1070)

1.7. Zakres gospodarowania nieruchomościami oddanymi w najem, dzierżawę lub użyczenie w okresie objętym kontrolą kształtował się następująco (w okresie od 1 stycznia 2016 do 30 czerwca 2018): 1) grunty oddane w najem - 111 działek o powierzchni 54,1555 ha, uzyskana kwota z najmu 106,8 tys. zł; 2) budynki oddane w najem - 69 budynków

⁴⁴ Dotychczasowo prowadzone procedury (kontynuacja z 2015 r.) w zakresie sprzedaży nieruchomości zostały wstrzymane na skutek wydania przez Prezesa AMW zarządzenia nr 77/N/514/2016/WR z dnia 11 marca 2016 r., uchylającego wszystkie wydane przed dniem 11 grudnia 2015 r. zarządzenia zawierające zgodę na zbycie poszczególnych nieruchomości gruntowych

⁴⁵ We Wrocławiu przy ul. Szczęśliwej oraz przy ul. Kościuszki.

⁴⁶ Badaniem bezpośrednim w zakresie prawidłowości dokonywania sprzedaży przez OR AMW objęto próbę sześciu umów sprzedaży zawartych na podstawie przeprowadzenia przetargu przeprowadzonego według kryterium największej wartości nieruchomości (z 2016 r., z 2017 r., z 2018 r. – po dwie umowy z każdego okresu) oraz na próbie sześciu umów sprzedaży zawartych bez przetargu (z 2016 r., z 2017 r., z 2018 r. – po dwie umowy z każdego okresu).

⁴⁷ W 2016 r. nieruchomość niezabudowana we Wrocławiu przy ul. Granicznej (działka nr 1/44, AM-15, obręb 0046 Strachowice), na podstawie decyzji nr 48/OXN/2016 Dyrektora OR AMW we Wrocławiu z dnia 1 września 2016 r.; w 2018 r. nieruchomość niezabudowana w Bolesławcu rejon ul. Rzemieślniczej/Wojska Polskiego (działka nr 520, 521, 522, 537, 538, 539, 536/1, 529/2, AM_3, obręb Bolesławiec);

o powierzchni 8519,82 m², kwota uzyskana z najmu 99,5 tys. zł; 3) grunty oddane w dzierżawę - w 2017 r. oddano w dzierżawę trzy działki o powierzchni 58,4323 ha, kwota uzyskana z tytułu umów dzierżawy 5,2 tys. zł (w 2016 r. i w 2018 r. nie zawierano umów dzierżawy); 4) grunty oddane w użyczenie: 10 działek o powierzchni 512,7725 ha; 5) budynki oddane w użyczenie: cztery budynki o powierzchni 6634,14 m²⁴⁸;

(dowód: akta kontroli str. 1535-1542)

W wyniku badania dziewięciu umów⁴⁹ ustalono, że we wszystkich zbadanych przypadkach oddając nieruchomości w najem, dzierżawę lub użyczenie przestrzegano zasad określonych w Wytycznych nr 2/2016 Prezesa AMW z dnia 22 lutego 2016 r.; w Wytycznych nr 3/2017 Prezesa Agencji z dnia 23.02.2017 r. w sprawie zasad najmu, dzierżawy i użyczenia nieruchomości znajdujących się w zasobach Agencji Mienia Wojskowego oraz nieruchomości czasowo wykorzystywanych użyczonych Agencji Mienia Wojskowego, a także zgodnie z obowiązującą w dniu złożenia wniosku o najem gruntu przez jedną ze spółek akcyjnych Decyzją nr 20/2009 Prezesa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej z dnia 9 kwietnia 2009 r. W przypadku 3 umów użyczenia poddanych kontroli, ich zawarcie zostało uzasadnione ważnym interesem publicznym, tj. zgodnie § 28 ust. 6 Wytycznych 2/2016 i § 33 ust. 1 pkt 3 Wytycznych 3/2017).

Nieprawidłowości, opisane w dalszej części wystąpienia, stwierdzono w zakresie przestrzegania Wytycznych nr 3/2017 w przypadku dwóch umów użyczenia dotyczących nieruchomości objętych badaniem w zakresie przejmowania nieruchomości⁵⁰.

(dowód: akta kontroli str. 1535-1542, 1579-2107, 2112-2117, 2127-2158, 2159-2164)

Pięć umów najmu i jedna umowa dzierżawy zostały zawarte w trybie bezprzetargowym. We wszystkich przypadkach spełnione zostały przesłanki bezprzetargowego najmu lub dzierżawy określone w art. 54 ustawy o AMW oraz art. 37 ust. 4 u.g.n. W wszystkich przypadkach Prezes AMW wyraził zgodę na bezprzetargowy tryb zagospodarowania nieruchomości.

W przypadku umowy dzierżawy⁵¹ wysokość czynszu określono za zgodą Prezesa AMW według obowiązujących stawek za trwałe zarząd.

W trzech umowach najmu⁵², wysokość czynszu została ustalona, w każdym przypadku za zgodą Prezesa AMW, według obowiązującego na terenie Wrocławia zarządzenia Prezydenta Wrocławia z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie zasad wydzierżawiania i wysokości stawek czynszu dzierżawnego za nieruchomości zabudowane i niezabudowane Gminy Wrocław, oddawane w dzierżawę, na cele inne niż rolne⁵³.

(dowód: akta kontroli str. 1535-1542, 1579-2107, 2112-2117, 2127-2158, 2159-2164)

Kierownik Działu ds. Nieruchomości wskazała, że z uwagi na fakt, iż z prowadzonych analiz wynika, że na lokalnym rynku brak jest ofert dotyczących wynajmu nieruchomości przeznaczonych wprost na podobne cele (dostępne oferty dotyczą gruntów o charakterze komercyjnym – przemysłowych, inwestycyjnych, przeznaczonych na składowanie, dla których miesięczne stawki ofertowe (do negocjacji) wynoszą średnio ok. 3 zł/m², Oddział zastosował stawki wynikające z Zarządzenia nr 8600/10 Prezydenta Wrocławia z dnia 1 lutego 2010 r.

Uzyskane przez Oddział miesięczne stawki czynszu najmu skalkulowane w oparciu ww. Zarządzenie⁵⁴, kształtowały się na poziomie średnich ofertowych stawek rynkowych za najem gruntów o charakterze komercyjnym, pomimo, iż wynajęte przez OR AMW tereny posiadały gorsze cechy (niekorzystny kształt – wynikający z zapotrzebowania inwestorów, utrudniony dojazd, brak dostępu do mediów, lokalizacja w odległości kilkuset metrów od

⁴⁸ W tym obiekty przy ul. Krępickiej 35, Krupnicza 15 i Poznańskiej 58 (część budynku nr 8) we Wrocławiu.

⁴⁹ Badanie umów najmu, dzierżawy i użyczenia przeprowadzono na próbie wybranych (wg kryterium największej wartościowo opłaty rocznej czynszu najmu lub dzierżawy) pięciu umów najmu, jednej umowy dzierżawy, trzech umów użyczenia zawartych w latach 2016 – 2018 I półrocze.

⁵⁰ Dotyczyło to nieruchomości położonych we Wrocławiu przy ul. Krupniczej 15 i Krępickiej 35.

⁵¹ Umowa dzierżawy została zawarta w związku z przeznaczeniem gruntu na potrzeby lotniska.

⁵² Umowy zostały zawarte w związku z wykonywaniem robót budowlanych (realizacją przyłączy energetycznych, organizacją placu budowy).

⁵³ Zgodnie z tabelą nr 10 Stawki netto opłat za grunt udośćniony z przeznaczeniem na zaplecze budowy, inwestycje liniowe (sieci energetyczne, wodociągowe, sanitarne, gazowe, telekomunikacyjne itp.).

⁵⁴ Wynoszące 3,31 zł/m², 3,36 zł/m² i 4,05 zł/m².

główniej drogi). Wynajęte nieruchomości nie rokowały możliwości najmu w trybie przetargowym.

(dowód: akta kontroli str. 2215-2220)

W przypadku dwóch umów najmu⁵⁵ zlecono wykonanie opinii o wysokości stawki czynszu⁵⁶. Za zgodą Prezesa AMW, według procedury opisanej w Wytycznych, czynsz został ustalony poniżej stawki rynkowej.

(dowód: akta kontroli str. 1535-1542, 1579-2107, 2112-2117, 2127-2158, 2159-2164)

1.8. W latach 2016-2018 (I półrocze) nie występowały inne formy gospodarowania nieruchomościami (np. nieodpłatne przekazanie, zakup – art. 54 ustawy o AMW), za wyjątkiem darowizny na rzecz jednostki samorządu terytorialnego – gminy Szklarska Poręba (co zostało opisane w punkcie 1.1. niniejszego wystąpienia) oraz dokonaniem w dniu 10 października 2017 r. zamiany nieruchomości między AMW a Gminą Bolesławiec⁵⁷.

(dowód: akta kontroli str. 16-26, 897-943)

1.9. Ogółem poniesione koszty na utrzymanie nieruchomości niezagospodarowanych (usługi ochroniarskie, zabezpieczenie, przeglądy okresowe, inwestycje i remonty, podatek od nieruchomości i inne⁵⁸), w okresie objętym kontrolą kształtowały się następująco: w 2016 r. 3 474,7 tys. zł, w 2017 r. 6 339,2 tys. i według stanu na koniec I półrocza 2018 r. 3 260,2 tys. zł⁵⁹.

(dowód: akta kontroli str. 1501-1533, 1543-1556)

⁵⁵ 1. Umowa najmu nieruchomości we Wrocławiu na organizację przedsięwzięcia edukacyjnego pn. „Przystanek Historia”. Czynsz rynkowy według opinii rzeczoznawcy został ustalony w wysokości 87,21 zł/m². Instytut Pamięci Narodowej zwrócił się w piśmie z dnia 7 marca 2017 r. o bezprzetargowe wynajęcie Oddziałowi IPN lokalu oraz o obniżenie kwoty czynszu za wynajem lokalu proporcjonalnie do poniesionych kosztów na jego remont. Przewidywany koszt remontu 40 tys. zł. Stawkę czynszu obniżono za zgodą Prezesa AMW do kwoty 5 000 zł netto miesięcznie. (74,00 zł/m²), tj. o 15 % niższej niż cena rynkowa. Prowadzenie działalności edukacyjnej oraz publiczny charakter działalności były przesłanką obniżenia stawki czynszu, zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 3 u.g.n.;

2. Umowa najmu na rzecz klubu sportowego, dotycząca nieruchomości we Wrocławiu w celu prowadzenia działalności sportowej. Według operatu wysokość czynszu ustalono na kwotę 29,9 tys./mc, czynsz według umowy najmu ustalono w kwocie 4 660,00 zł netto, tj. w wysokości 84 % stawki ustalonej w operacie szacunkowym (5 731,80 zł brutto). Prezes AMW wyraził zgodę na czynsz w ww. wysokości pismem z dnia 9 stycznia 2018 r., na czas określony, tj. do 31 grudnia 2018 r., ale nie dłużej niż do jej zagospodarowania przy rynkowej stawce czynszu lub sprzedaży nieruchomości. Prowadzenie działalności sportowej było przesłanką obniżenia stawki czynszu, zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 3 u.g.n.

⁵⁶ Zgodnie z § 9 ust. 2 wytycznych Prezesa AMW nr 3/2017 w przypadkach, gdy z analizy rynku wynika, że przewidywany czynsz wyniesie ponad 60,0 tys. zł w skali roku, stawka rynkowa czynszu powinna być ustalona w oparciu o operat szacunkowy

⁵⁷ W drodze tej zamiany Skarb Państwa reprezentowany przez AMW przeniósł na rzecz gminy Bolesławiec prawo własności działek położonych w Bolesławcu w rejonie ul. Rzemieślniczej/Wojska Polskiego oznaczonych numerami 535/2 o powierzchni 0,0054 ha, 536/2 o powierzchni 0,0163 ha, 540/2 o powierzchni 0,0276 ha, obręb Bolesławiec, a gmina Bolesławiec przeniosła na własność Skarbu Państwa – AMW działkę położoną w Bolesławcu w rejonie ul. Rzemieślnicza/Wojska Polskiego oznaczoną numerem 529/2 o powierzchni 0,838 ha. Celem zamiany było pozyskanie przez Skarb Państwa AMW działki 529/2 i następnie oddanie jej w trwałą zarząd MON oraz przekazanie działek Gminie Bolesławiec w celu zapewnienia obsługi komunikacyjnej terenów, które wcześniej obsługiwane były z działki 529/2.

⁵⁸ W tym media, usługi utrzymania czystości na terenie nieruchomości, usługi wyceny majątku, usługi ogłoszeniowe, urzędowe opłaty administracyjne, ubezpieczenie nieruchomości

⁵⁹ Nieruchomości niezabudowane: - w 2016 r., 341 działek o powierzchni 349,1481 ha, koszty utrzymania i wyniosły ogółem 733,5 tys. zł; w tym podatek od nieruchomości 699,2 tys. zł, inwestycje i remonty 1,2 tys. zł, inne koszty 33,1 tys. zł, - w 2017 r., 429 działek o powierzchni 357,0692 ha; koszty utrzymania wyniosły ogółem 3501,2 tys. zł; w tym usługi ochroniarskie 683,0 tys. zł, przeglądy okresowe 8,0 tys. zł, podatek od nieruchomości 2416,9 tys. zł, inwestycje i remonty 0,6 tys. zł, inne koszty 392,7 tys. zł, - w 2018 r. (wg stanu na koniec I półrocza) 412 działek o powierzchni 355,3459 ha; koszty utrzymania wyniosły ogółem 1 548,1 tys. zł; w tym usługi ochroniarskie 261,9 tys. zł, podatek od nieruchomości 1213,4 tys. zł, inne koszty 72,9 tys. zł.

Budynki: - w 2016 r., 236 budynków o powierzchni 90 573,49 m², koszty utrzymania i wyniosły ogółem 2 741,2 tys. zł; w tym usługi ochroniarskie 904,9 tys. zł, przeglądy okresowe 8,3 tys. zł, podatek od nieruchomości 1 416,5 tys. zł, inne koszty 395,7 tys. zł, - w 2017 r., 267 budynków o powierzchni 146 181,37 m²; koszty utrzymania wyniosły ogółem 2 838,1 tys. zł; w tym usługi ochroniarskie 910,7 tys. zł, przeglądy okresowe 19,5 tys. zł, podatek od nieruchomości 1 394,8 tys. zł, inwestycje i remonty 45,5 tys. zł, inne koszty 467,7 tys. zł, - w 2018 r. (wg stanu na koniec I półrocza) 268 budynków o powierzchni 142 647,57 ha; koszty utrzymania wyniosły ogółem 1 712,1 tys. zł; w tym usługi ochroniarskie 515,4 tys. zł, podatek od nieruchomości 899,9 tys. zł, inwestycje i remonty 15,1 tys. zł, inne koszty 281,7 tys. zł.

Oględziny trzech nieruchomości niezagospodarowanych zabudowanych⁶⁰ wykazały, że stan nieruchomości był zgodny ze stanem budynków stwierdzonym podczas kontroli okresowych, o których mowa w art. 62 Prawa budowlanego. Dwie spośród trzech skontrolowanych nieruchomości były w sposób właściwy zabezpieczone i oznakowane.

(dowód: akta kontroli str. 1501-1533, 1543-1556, 1580-1602, 2133-2158)

Wyjaśniając czynniki, które powodują, że w zasobie OR AMW występowały nieruchomości niezagospodarowane, Kierownik ds. Nieruchomości wskazała, m.in., że Oddział wynajmuje 82,47% powierzchni lokali użytkowych przeznaczonych do najmu, co stanowi średni wskaźnik przyjmowany na ryku. W przypadku garaży wynajęte jest około 90% posiadanej powierzchni, a miejsc postojowych wynajętych jest 77% powierzchni. W zasobach Oddziału usytuowane są budynki o łącznej powierzchni użytkowej wynoszącej około 200,8 tys. m², z których zagospodarowanych jest około 32,27 tys. m² co stanowi 16,1 % powierzchni całego zasobu. Około 77,13 tys. m² pow. budynków, co stanowi 46 % powierzchni budynków niezagospodarowanych, przejęte zostało przez OR AMW w ciągu ostatnich dwóch lat (np. 66 tys. m² kompleks przy ul. Poznańskiej we Wrocławiu). Niektóre z przejętych nieruchomości wystawione zostały już do przetargów na najem (np. położona w Legnicy przy ul. Złotej i Nikłowej), dla niektórych trwają procedury wystawienia ich do najmu. W zasobie OR AMW występuje wiele dużych kompleksów nieruchomości, których zużycie techniczne, funkcjonalne, brak infrastruktury technicznej, charakter budynków (np. koszarowe o bardzo dużych powierzchniach), opracowanie dla nich atrakcyjnych planów zagospodarowania przestrzennego o funkcjach często odmiennych niż dotychczasowy sposób użytkowania, dyskwalifikuje możliwość wynajęcia starej substancji budynkowej, a czyni opłacalnym jej sprzedaż.

(dowód: akta kontroli str.2178-2188)

1.10. Odnosząc się do kwestii mających wpływ na pracę OR AMW:

- w zakresie uregulowania zawartego w art. 2 ust. 1a ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali⁶¹ Kierownik Działu ds. Nieruchomości OR AMW wyjaśniła, że wejście w życie tego przepisu z dniem 11 września 2017 r. spowodowało chwilowe wstrzymanie sprzedaży lokali mieszkalnych, gdyż notariusze odmawiali spisania notarialnych umów obawiając się, że wydziały ksiąg wieczystych w sądach rejonowych mogą odmawiać wyodrębnienia lokalu mieszkalnego, bez dokumentów wskazanych w ww. art. 2 ust. 1a⁶². Odnosząc się do różnego stanowiska organów podatkowych dotyczących stawek podatku od nieruchomości, Radca Prawny OR AMW wyjaśnił, że organy podatkowe w gminie wiejskiej [...] ⁶³, w [...] ⁶⁴ oraz w [...] ⁶⁵ wskazują na opodatkowanie nieruchomości AMW

⁶⁰ Badanie przeprowadzono na próbie trzech nieruchomości zabudowanych o najwyższych kosztach utrzymania, tj.: nieruchomości w miejscowości Cieśle, dz. 59/6 - b.14, pow. 806,00 m², roczne koszty utrzymania 97,6 tys. oraz we Wrocławiu, ul. Poznańska 58, bud. nr 4 – koszarowy, pow. 3 251,00 m², roczne koszty utrzymania 43,5 tys. zł i ul. Mieszczarska 9 bud. nr 9, pow. 1 444,00 m², roczne koszty utrzymania 35,4 tys. zł.

⁶¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 716

⁶² Po wejściu w życie znowelizowanej ustawy o własności lokali, bez dokumentów wymienionych w cyt. art.2 ust. 1a, OR AMW sprzedał w 2017 r. 24 lokale mieszkalne na rzecz najemców w budynkach wspólnotowych. Dla wszystkich tych lokali zaświadczenia o samodzielności wydane zostały przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz.U. poz.1529 ze zm.). W myśl art. 137 ust. 1 ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe. W roku 2018 r. zostały sprzedane cztery lokale mieszkalne na rzecz najemców. Dla trzech lokali mieszkalnych zostały już założone księgi wieczyste (według stanu na dzień 28 lipca 2018 r.). Po dniu 11 września 2017 r. OR AMW, dla lokali mieszkalnych sprzedawanych na rzecz najemców, jeden raz występował z wnioskiem o wydanie zaświadczenia o samodzielności lokalu mieszkalnego. Wniosek dotyczył lokalu położonego w budynku we Wrocławiu, wybudowanego w 1962 r., dla którego brak było miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, brak pozwolenia na budowę oraz pozwolenia na użytkowanie. Wydział Architektury i Budownictwa we Urzędzie Miejskiego we Wrocławiu wydał w dniu 9 marca 2018 r. zaświadczenie o samodzielności lokalu, nie wymagając dokumentów wymienionych w art. 2 ust. 1a ustawy o własności lokali. W dniu 25 lipca 2018 r. (w trakcie trwania kontroli NIK), Prezydent RP podpisał ustawę z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o własności lokali (Dz.U. poz. 1506). Nowelizacja wprowadza zasadę, wedle której nie ma wymogu uzyskania ww. zaświadczenia w odniesieniu do budynków istniejących przed dniem 1 stycznia 1995 r. lub wybudowanych na podstawie pozwolenia na budowę wydanego przed tą datą.

⁶³ *Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbowo./*

⁶⁴ *Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbowo./*

⁶⁵ *Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbowo./*

według stawek jak dla nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. AMW każdorazowo kwestionuje te rozstrzygnięcia, jednak to stanowisko w większości przypadków nie jest akceptowane przez organy drugiej instancji oraz przez sądy administracyjne, z zastrzeżeniem, że odmienne stanowisko prezentuje SKO w [...] ⁶⁶, które podzieliło pogląd reprezentowany przez AMW. W związku z przytoczonym powyżej stanowiskiem organów podatkowych, AMW przygotowała i złożyła skargę konstytucyjną obejmującą kwestie związane z opodatkowaniem mienia znajdującego się w jej zasobach oraz propozycję wprowadzenia do polskiego systemu prawa rozwiązań polegających na wprowadzeniu do ustawy o AMW zwolnienia przedmiotowego w zakresie opodatkowania podatkiem od nieruchomości zasobu AMW;

– w zakresie dostępu do źródeł informacji o nieruchomościach (dane geodezyjne, planistyczne, ewidencyjne), Kierownik Działu ds. Nieruchomości wskazała, że problematyczną kwestię stanowi fakt, że nie wszystkie podmioty prowadzą dostępne on-line Systemy Informacji Przestrzennej (dalej: „SIP”). Brak dostępu do SIP powoduje utrudnienia związane z wydłużonym okresem pozyskiwania danych ze względu na konieczność prowadzenia korespondencji z właściwymi urzędami;

– w odniesieniu do nieruchomości o nikomej wartości (np. piwnice, pomieszczenia gospodarcze), Kierownik działu ds. Nieruchomości stwierdziła, że proces ich zbycia nie wpływał na pracę OR AMW z uwagi na znikomą ilość nieruchomości o takim charakterze przeznaczonych do sprzedaży;

– zgodnie z obowiązującą umową koszty publikacji ogłoszeń i wykazów w prasie o zasięgu lokalnym są stosunkowo niskie: Gazeta Wyborcza – 0,39 zł/1cm² netto, Trybuna Opolska – 1,22 zł/1cm² netto. W okresie 2016-2018 (I półrocze) OR AMW poniósł następujące koszty na publikacje ogłoszeń: w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2018 r. poniesiono koszty w wysokości 15,2 tys. zł, za 2016 r. 29,4 tys. zł, za 2017 r. 38,9 tys. zł;

– w zakresie prowadzenia rozpoznania skąd zainteresowani czerpią informację o ofercie dotyczącej nieruchomości, Kierownik Działu ds. Marketingu i PR OR AMW podał, że kontaktując się z osobami zainteresowanymi OR AMW każdorazowo pytał o źródło informacji o ofercie AMW. Były to osoby, które kontaktowały się z OR AMW w formie telefonicznej lub poprzez email.

(dowód: akta kontroli str. 1488-1500, 2108-2111)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Badanie próby protokołów zdawczo-odbiorczych przekazywanych do AMW nieruchomości wykazało, że we wszystkich sześciu przypadkach ⁶⁷ protokoły nie zawierały zapisów dotyczących stosowanych stawek podatku od nieruchomości, co było niezgodne z art. 47 ust 2 ustawy o AMW ⁶⁸.

(dowód: akta kontroli str. 16-26, 304-529)

W powyższej sprawie Kierownik Działu ds. Nieruchomości wyjaśniła, że przyczyną nie ujęcia informacji o stosowanych stawkach podatku od nieruchomości był brak wymogu zamieszczenia tej informacji w aktach wykonawczych tj. w rozporządzeniu w sprawie przekazywania mienia, którego § 6 określał zawartość protokołów zdawczo-odbiorczych. Również rozporządzenia obowiązujące przed dniem 1 października 2016 r. regulujące tryb przekazywania mienia Agencji Mienia Wojskowego nie wymieniały stawki podatku jako elementu, który powinien zawierać protokół zdawczo-odbiorczy. Stosowany wzór protokołu zdawczo-odbiorczego, który był załącznikiem do Decyzji nr 175/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 30 października 2017 r. również nie zawierał stawki podatku od nieruchomości.

⁶⁶ /Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbowa./

⁶⁷ Kontroli poddano po trzy pierwsze protokoły zdawczo-odbiorcze sporządzone w 2016 r. i 2017 r.

⁶⁸ Protokoły zostały sporządzone na podstawie obowiązującej decyzji Nr 175/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 30 października 2017 r. w sprawie przekazywania składników mienia w trybie ustawy o Agencji Mienia Wojskowego (weszła w życie 14 listopada 2017 r.) i obowiązującej do 14 listopada 2017 r. decyzji Nr 230/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 czerwca 2011 r. w sprawie gospodarowania niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa będącego we władaniu komórek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej i jednostek podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych (Dz. Urz. Min. Obr. Nar. poz. 185, z 2013 r. poz. 165 i 384, z 2014 r. poz. 184 i 409 oraz z 2015 r. poz. 243).

NIK wskazuje, że ze względu na ustawowy wymóg ujęcia w protokole zdawczo-odbiorczym nieruchomości informacji dotyczących stosowanych stawek podatku od nieruchomości, informacja taka w tych protokołach winna być ujęta. Stosowany wzór protokołu zdawczo-odbiorczego nie wykluczał zawarcia w nim takiej informacji.

(dowód: akta kontroli str. 2175-2177)

2. W latach 2016-2018 wystąpiły trzy przypadki⁶⁹ przejęcia przez OR AMW nieruchomości trwale zbędnych dla potrzeb obronności i bezpieczeństwa, które były obciążone umowami użyczenia, a zatem nie spełniały wymogu określonego w § 5 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie przekazywania mienia. Zgodnie z tymi regulacjami, nieruchomości trwale zbędne dla potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa przewidziane do przekazania AMW na podstawie art. 43 ustawy o AMW powinny być wolne od wszelkich obciążeń umowami cywilnoprawnymi.

(dowód: akta kontroli str.16-26, 466-529, 530-552, 849-888, 2247-2260)

W odniesieniu do powyższego Dyrektor OR AMW wyjaśniła, że nieruchomości położone we Wrocławiu przy ul. Krępickiej 35 oraz ul. Krupniczej 15 ujęte zostały w projekcie I korekty planu przekazywania nieruchomości i mienia ruchomego Skarbu Państwa zbędnych dla resortu spraw wewnętrznych i administracji do AMW w 2017 r., przesłanej przez Biuro Prezesa AMW pismem z dnia 13 lutego 2017 r. do zaopiniowania przez Oddział. W piśmie z dnia 20 lutego 2017 r. Oddział poinformował Biuro o wieloletnim korzystaniu z obu tych nieruchomości przez klub sportowy (dalej: „Klub”) oraz podnajmowaniu przez Klub części tych nieruchomości. Mimo tego, w dniu 14 kwietnia 2017 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zatwierdził I korektę planu przekazywania nieruchomości i mienia ruchomego Skarbu Państwa zbędnych dla resortu spraw wewnętrznych i administracji do Agencji Mienia Wojskowego w 2017 r. Oddział przejął ww. nieruchomości z uwagi na niewniesienie przez Prezesa AMW wniosku o wycofanie ww. nieruchomości z planu przekazywania, uznając jednocześnie, że obciążenie ich umowami użyczenia na rzecz Klubu nie stanowi ograniczenia, które uniemożliwi ich zagospodarowanie w sposób określony w art. 54 ust.1 ustawy o AMW. Przejęcie nieruchomości z funkcjonującym użytkownikiem dawało również gwarancję utrzymania nieruchomości w niepogorszonym stanie technicznym. Jednocześnie Oddział od dnia przejęcia, nie ponosił kosztów utrzymania obiektów. Oddział założył, że w stosunkowo krótkim czasie doprowadzi do zaprzestania korzystania przez Klub z obiektu przy ul. Krępickiej, co umożliwi jego komercyjne zagospodarowanie, w przypadku nieruchomości przy ul. Krupniczej miał natomiast świadomość, że wypracowanie ostatecznej formy zagospodarowania tej nieruchomości wymaga dłuższego okresu czasu. Przekazanie obiektu przy ul. Krupniczej do AMW, stwarzało w przyszłości możliwość włączenia budynku tzw. Nowej Giełdy w nowo wykreowane centrum turystyczno-kulturalne, jakim stało się najbliższe sąsiedztwo budynku. Dyrektor OR AMW wskazał również, że aktualnie (m.in. w trakcie kontroli NIK) trwały rozmowy z Klubem mające na celu określenie warunków dalszego funkcjonowania tego podmiotu na nieruchomości oraz treści umowy.

Odnośnie nieruchomości przy ul. Poznańskiej, Dyrektor OR AMW wyjaśnił, że w dniu 15 grudnia 2017 r. Biuro Prezesa AMW przesłało do Oddziału projekt I korekty planu przekazywania nieruchomości zbędnych dla potrzeb resortu obrony narodowej do AMW w 2017 r., w którym ujęta została ww. nieruchomość, celem zaopiniowania. W piśmie z dnia 19 grudnia 2016 r. Oddział pozytywnie zaopiniował przejęcie tej nieruchomości, podkreślając jej strategiczne znaczenie dla jego działalności. Na tym etapie Oddział nie posiadał wiedzy o użyczeniu części jednego z budynków o pow. 295,64 m2 na rzecz Wojskowego Szpitala Klinicznego z Polikliniką SP ZOZ we Wrocławiu.

W dniu 6 czerwca 2017 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej zatwierdził I korektę planu przekazywania nieruchomości zbędnych dla potrzeb resortu

⁶⁹ Dotyczyło to następujących nieruchomości: 1) nieruchomości położonej we Wrocławiu przy ul. Krępickiej 35, dz. Nr. 6, AM-13, obręb Leśnica, przekazanej do AMW 29 czerwca 2017 r.; 2) nieruchomości położonej we Wrocławiu przy ul. Krupniczej 15, dz. Nr 54, AM-24, obręb Stare Miasto, przekazanej do AMW 30 czerwca 2017 r. Nieruchomość ta poza umową użyczenia była obciążona dwoma umowami najmu lokali użytkowych zawartymi przez podmiot, który władał nieruchomością na podstawie umowy użyczenia; 3) nieruchomości położonej we Wrocławiu przy ul. Poznańskiej 58, dz. Nr 6/6, AM-18, obręb Stare Miasto, przekazanej do AMW 17 listopada 2017 r. – w tym przypadku część nieruchomości, pomieszczenia w budynku nr 8 o powierzchni użytkowej 295,64 m2, była objęta umową użyczenia.

obrony narodowej do Agencji Mienia Wojskowego w 2017 r., w której termin przekazania nieruchomości przy ul. Poznańskiej określono na I kwartał 2017 r., następnie zmieniony w III korekcie planu na III/IV kwartał 2017 r.

Decyzją z dnia 3 lipca 2017 r. Dyrektor Oddziału Regionalnego Agencji Mienia Wojskowego we Wrocławiu powołał skład Komisji do wskazanej nieruchomości. Z uwagi na wielkość kompleksu komisja powołana do jego przejęcia w lipcu 2017 r. rozpoczęła swoje działania. Na początku września 2017 r. Oddział otrzymał informację o możliwości wstrzymania przekazania poza resort obrony narodowej nieruchomości położonej przy ul. Poznańskiej. W trakcie dokonywanych wizji lokalnych i zapoznawania się z dokumentacją Oddział powziął informację o funkcjonującej na części nieruchomości (pomieszczenia w budynku nr 8 o powierzchni użytkowej 295,64 m²) umowie użyczenia z dnia 6 kwietnia 2016 r. na rzecz Wojskowego Szpitala Klinicznego z Polikliniką SP ZOZ we Wrocławiu, zawartej od 11 kwietnia 2016 r. do 31 marca 2019 r.

Z punktu widzenia Oddziału przejęcie nieruchomości zgodnie z terminem wskazanym w planie, miało bardzo istotne znaczenie dla jego funkcjonowania. Planowano przeniesienie na ul. Poznańską siedziby OR AMW, który w chwili obecnej funkcjonuje w dwóch lokalizacjach oddalonych od siebie o 5 km tj. przy ul. Sztabowej i Zwycięskiej, oraz wykorzystanie dużych funkcjonalnych magazynów na Poznańskiej na potrzeby magazynowania mienia ruchomego Agencji. Otwierало to również możliwość przeniesienia mienia ruchomego z ul. Zwycięskiej na ul. Poznańską i wystawienie do komercyjnego zagospodarowania kilku tysięcy m² powierzchni.

Oddział przejął nieruchomość przy ul. Poznańskiej 58 z funkcjonującą umową użyczenia, uwzględniając również fakt, że stroną tej umowy był 4 Wojskowy Szpital Kliniczny z Polikliniką SP ZOZ we Wrocławiu, jednostka organizacyjną nadzorowaną przez Ministra Obrony Narodowej, realizująca cele związane z obronnością i bezpieczeństwem państwa poprzez zabezpieczenie medyczne Wojska Polskiego. Umowa została zawarta w celu przechowywania archiwalnej dokumentacji szpitala, a biorący w użyczenie nie poczynił żadnych nakładów na przedmiocie użyczenia.

(dowód: akta kontroli str.2221-2246)

3. Z dniem przejęcia przez OR AMW dwóch nieruchomości⁷⁰ zostały zawarte z podmiotem korzystającym z tych nieruchomości umowy użyczenia (w formie aneksów do umów użyczenia, wcześniej zawartych przez Komendę Wojewódzką Policji we Wrocławiu). Oddział nie przekazał Prezesowi AMW informacji dotyczących zamiaru zawarcia umów użyczenia z Klubem (w formie ww. aneksów), mimo że zgodnie z § 35 ust 2 Wytycznych Nr 3/2017 Prezesa Agencji Mienia Wojskowego z dnia 23 lutego 2017 r. w sprawie zasad najmu, dzierżawy lub użyczenia nieruchomości znajdujących się w zasobie Agencji Mienia Wojskowego oraz nieruchomości czasowo niewykorzystywanych użyczonych Agencji Mienia Wojskowego, w przypadku zawierania umowy użyczenia nieruchomości wchodzących w skład zasobu Agencji na okres do 3 lat, należy przekazać Prezesowi AMW informację o zamiarze zawarcia umowy użyczenia na co najmniej 40 dni przed zawarciem tej umowy. Prezes AMW ma prawo w terminie 30 dni od daty wpływu informacji wydać zalecenia, które dyrektor oddziału regionalnego ma obowiązek uwzględnić.

(dowód: akta kontroli str. 16-26, 466-529, 530-552, 849-888, 2247-2260)

W wyjaśnieniach Dyrektor OR AMW stwierdził, że nie dokonywał przedłużenia umowy. Zawarta, pomiędzy Komendantem Wojewódzkim Policji we Wrocławiu a Klubem umowa, która stosownie do zapisu § 3 ust. 1 obowiązywała w okresie od 1 stycznia 2017 r. do dnia 31 grudnia 2017 r. Po dacie końcowej jej obowiązywania umowa wygasła. Zawarty

⁷⁰ Dotyczyło to: 1) nieruchomości położonej we Wrocławiu przy ul. Krępickiej 35, dz. Nr. 6, AM-13, obręb Leśnica, przekazanej do AMW 29 czerwca 2017 r. Nieruchomość była obciążona umową użyczenia z dnia 22 lutego 2017 r. na rzecz Klubu, z okresem obowiązywania od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. w celu prowadzenia działalności statutowej przez ten podmiot. Po przejęciu nieruchomości przez Oddział zawarty został aneks nr 1 do umowy użyczenia obowiązujący od 29 czerwca 2017 r. do 31 grudnia 2017 r., 2) nieruchomości położonej przy ul. Krupniczej 15, dz. Nr 54, AM-24, obręb Stare Miasto, przekazanej do AMW 30 czerwca 2017 r. Nieruchomość była obciążona umową użyczenia z dnia 22 lutego 2017 r. na rzecz Klubu, z okresem obowiązywania od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. w celu prowadzenia działalności statutowej przez ten podmiot. Z dniem przejęcia nieruchomości przez Oddział zawarty został aneks do umowy użyczenia z okresem obowiązywania od 30 czerwca 2017 r. do 31 grudnia 2017 r.

z kontrahentem aneks do tej umowy nie zmieniał terminu jej obowiązywania. Wobec tego brak było podstaw dla przyjęcia obowiązku informowania Prezesa o zawarciu tego aneksu.

(dowód: akta kontroli str. 10078-10085)

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy o AMW właściwy miejscowo ze względu na położenie nieruchomości starosta, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, stwierdza, w drodze decyzji, wygaśnięcie trwałego zarządu jednostki organizacyjnej podległej lub nadzorowanej przez Ministra Obrony Narodowej albo ministra właściwego do spraw wewnętrznych w stosunku do przekazanej nieruchomości, z dniem podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego. Konsekwencją wygaśnięcia trwałego zarządu jest zmiana podmiotu władającego nieruchomością stanowiącą własność Skarbu Państwa⁷¹. Zgodnie z art. 46 ust. 3 u.g.n. wygaśnięcie trwałego zarządu jest równoznaczne z wypowiedzeniem umów najmu, dzierżawy lub użyczenia z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia, jeżeli nieruchomość, w stosunku do której wygasł trwały zarząd, była wynajęta, wdzierżawiona lub użyczona. W związku z powyższym zawarte aneksy do umów użyczenia należy w istocie traktować jako nowe umowy, skoro obowiązujące umowy użyczenia z mocy ustawy uległy wypowiedzeniu i bez zawarcia tych aneksów uległyby wcześniejszemu rozwiązaniu niż w terminie wynikającym z treści zawartych aneksów. Oddział, który nie był stroną pierwotnej umowy użyczenia, zawierając ww. aneksy, faktycznie ukształtował nowy umowny stosunek prawny wiążący go z Klubem, do czego nie był zobligowany przepisami prawa.

Ponadto w umowach użyczenia (w formie powołanych aneksów) nie zawarto postanowień dotyczących zabezpieczenia wydania nieruchomości po upływie okresu użyczenia, wymaganych zgodnie z § 34 pkt 5 Wytycznych Nr 3/2017. Oddział dopuścił również do bezumownego korzystania z nieruchomości przy ul. Krupniczej oraz przy ul. Krępickiej we Wrocławiu, począwszy od 1 stycznia 2018 r.⁷² W konsekwencji w tym okresie nie były zabezpieczone interesy Skarbu Państwa⁷³, przy czym władający nieruchomością przy ul. Krupniczej czerpał korzyści z wynajmu dwóch lokali użytkowych⁷⁴, osiągając z tego tytuły przychody w kwocie miesięcznie 19,3 tys. (bez Vat). Dodatkowo użytkował część budynku w charakterze obiektu zamieszkania zbiorowego⁷⁵, pomimo, że nie odpowiadało to przeznaczeniu obiektu oraz nie spełniał on wymagań w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Do dnia zakończenia kontroli NIK Oddział nie skierował do sądu pozwu dotyczącego wydania nieruchomości przy ul. Krupniczej 15 oraz wynagrodzenia za bezumowne korzystanie w 2018 r. z tej nieruchomości oraz z nieruchomości przy ul. Krępickiej.

(dowód: akta kontroli str. 16-26, 466-529, 530-552, 849-888, 2221-2246, 2247-2260, 9694-9697)

W wyjaśnieniach Dyrektor OR AMW wskazał, że umowa użyczenia nieruchomości przy ul. Krupniczej obowiązywała z terminem początkowym 1 stycznia 2017 r., tj. przed wprowadzeniem wytycznych 3/2017, a zgodnie z zapisem § 37 wytycznych 3/2017, nie mają one zastosowania do spraw wszczętych i niezakończonych przed datą ich wejścia w życie. OR AMW nie zawierał nowej umowy, a wyłącznie kontynuował już funkcjonującą, wobec tego nie występowała konieczność dostosowania treści istniejącej umowy użyczenia do obowiązujących wytycznych. Odnośnie braku skierowania do sądu pozwu dotyczącego wydania nieruchomości Dyrektor OR AMW podał, że biorąc pod uwagę okoliczność, że tut. Oddział w dalszym ciągu proceduje w zakresie zawarcia z kontrahentem nowej umowy dzierżawy nieruchomości, brak jest obecnie podstaw dla przyjęcia zasadności takiego działania. Należy nadmienić, że przy ocenie zasadności żądania opróżnienia nieruchomości, przez sąd powszechny, w pierwszej kolejności badana jest kwestia

⁷¹ Zgodnie z art. 48 ust. 2 właściwy organ Agencji, po otrzymaniu decyzji, o której mowa w ust. 1, występuje z wnioskiem do właściwego sądu rejonowego o dokonanie wpisu w dziale drugim księgi wieczystej Agencji jako podmiotu władającego nieruchomością stanowiącą własność Skarbu Państwa.

⁷² W przypadku obiektu przy ul. Krępickiej w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 27 lutego 2018 r., a w przypadku obiektu przy ul. Krupniczej od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia kontroli.

⁷³ Nie były określone obowiązki władającego faktycznie nieruchomością.

⁷⁴ Dotyczyło to lokalu użytkowego o powierzchni 47 m², wynajmowanego na podstawie umowy najmu z dnia 31 grudnia 2017 r., w której czynsz określono w kwocie 3,0 tys. zł (bez VAT) miesięcznie i lokalu użytkowego o powierzchni 540 m² (wraz z przyległym ogródkiem o powierzchni 108 m²), wynajmowanego na podstawie umowy najmu z dnia 31 grudnia 2017 r., w której czynsz określono w kwocie 16,3 tys. (bez VAT) miesięcznie. Lokale te były wynajęte na cele prowadzenia działalności gospodarczej.

⁷⁵ Udostępniając pomieszczenia do zamieszkania.

zachowania stron uprzednio obowiązującej umowy. W szczególności, w przypadku, gdy strony kontynuują współpracę lub podejmują działania zmierzające do zawarcia nowej umowy, powództwo takie mogłoby zostać uznane za nieuzasadnione co do zasady. Odnosząc się z kolei do kwestii wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości, należy mieć na względzie, że jego dochodzenie jest możliwe w przypadku wezwania kontrahenta do opróżnienia nieruchomości, a przy założeniu, że w niniejszej sprawie strony prowadzą w dalszym ciągu rozmowy związane z nawiązaniem nowego stosunku prawnego, a dodatkowo, iż uprzednio obowiązująca umowa użyczenia nie przewidywała wynagrodzenia za używanie nieruchomości, a także i to, że Agencja w okresie od wygaśnięcia stosunku do dnia dzisiejszego akceptowała stan istniejący, brak jest w ocenie Oddziału uzasadnionych podstaw dla dochodzenia wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości. Wyjaśniając przyczyny nie zawarcia umowy najmu nieruchomości położonej przy ul. Krupniczej 15 Dyrektor OR AMW wskazał na przedłużające się negocjacje mające na celu określenie warunków dalszego funkcjonowania Klubu na nieruchomości oraz treści umowy.

(dowód: akta kontroli str. 2221-2246, 10078-10085, 10118-10257)

NIK nie podziela wyjaśnień Dyrektora OR AMW, dotyczących braku zawarcia postanowień dotyczących zabezpieczenia wydania nieruchomości, z przyczyn wskazanych wyżej. Zdaniem NIK zawarcie aneksów było faktycznie zawarciem nowych umów użyczenia. W sytuacji gdy podmiot, któremu uprzednio użyczono nieruchomość, użytkują ją nadal, ale bez tytułu prawnego, czerpie z nieruchomości przychody, a jednocześnie nie akceptuje składanych przez Oddział propozycji umownego uregulowania stosunku prawnego, to naturalnym działaniem w zakresie ochrony własności Skarbu Państwa powinno być dochodzenie wydania nieruchomości na drodze sądowej oraz wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z tej nieruchomości.

4. W związku z przejściem nieruchomości położonej przy ul. Poznańskiej 58 we Wrocławiu do zasobu AMW w dniu 17 listopada 2017 r. i wygaśnięciem z tym dniem prawa trwałego zarządu przysługującego Rejonowemu Zarządowi Infrastruktury we Wrocławiu, umowa użyczenia pomieszczenia w budynku nr 8 o powierzchni użytkowej 295,64 m² nr 153/2WOG-Wrocław/2016/WR uległa rozwiązaniu z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia, zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy o AMW w związku z art. 46 ust. 3 u.g.n., tj. z dniem 28 lutego 2018 r.⁷⁶. Szpital pismem nr 1525/18 z dnia 5 kwietnia 2018 r. zwrócił się do tutejszego Oddziału o użyczenie nieruchomości na dotychczasowych zasadach na okres do 31 grudnia 2019 r. Pismem znak: BP-DN-G.543.79.2018 z dnia 18 maja 2018 r. Prezes AMW wyraził zgodę na zawarcie przedmiotowej umowy użyczenia na okres do 31 grudnia 2018 r. Umowa użyczenia nie została jednak zawarta i Szpital użytkował nieruchomość bezumownie. Oddział nie dochodził wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości, ani nie żądał wydania nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 530-552, 2221-2246)

Wyjaśniając przyczyny bezumownego korzystania z nieruchomości, Dyrektor OR AMW wskazał, że umowa użyczenia na rzecz Szpitala do chwili obecnej nie została zawarta z uwagi na fakt, że w dniu 19 kwietnia 2018 r. do Oddziału wpłynęło zawiadomienie z dnia

⁷⁶ Zasady przekazania nieruchomości trwale zbędnych opisuje między innymi Decyzja nr 175/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 30 października 2017 r. w sprawie przekazywania składników mienia w trybie ustawy o Agencji Mienia Wojskowego. Zgodnie z § 27 ust. 4, przed przekazaniem nieruchomości zbędnych, które uprzednio zostały wydzierżawione lub użyczone, organy wojskowe, będące stroną tych umów, informują pisemnie najemców, dzierżawców i posiadających nieruchomości w użyczeniu o wypowiedzeniu z mocy prawa ww. umów z dniem podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego. Rozwiązaniu ulegają wszystkie umowy cywilnoprawne zawarte na tych nieruchomościach. Zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy o AMW, na wniosek Ministra Obrony Narodowej albo upoważnionego przez niego organu wojskowego albo ministra właściwego do spraw wewnętrznych albo upoważnionego przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych organu podległego temu ministrowi lub przez niego nadzorowanego lub kierownika jednostki temu ministrowi podległej właściwy miejscowo ze względu na położenie nieruchomości starosta, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, stwierdza, w drodze decyzji, wygaśnięcie trwałego zarządu jednostki organizacyjnej podległej lub nadzorowanej przez Ministra Obrony Narodowej albo ministra właściwego do spraw wewnętrznych w stosunku do przekazanej nieruchomości, z dniem podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego. W myśl art. 46 ust. 3 u.g.n. wygaśnięcie trwałego zarządu jest równoznaczne z wypowiedzeniem umów najmu, dzierżawy lub użyczenia z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia, jeżeli nieruchomość, w stosunku, do której wygasł trwały zarząd, była wynajęta, wydzierżawiona lub użyczona.

17 kwietnia 2018 r. z Wydziału Architektury i Budownictwa Urzędu Miejskiego Wrocławia o wszczęciu na wniosek Prezydenta Wrocławia postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn. „Budowa trasy tramwajowej wzdłuż ul. Popowickiej - Starogrobłowej - Długiej (od ul. Milenijnej do ul. Jagiełły) – etap I. Postępowanie wszczęto w trybie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁷⁷. Przedmiotowym postępowaniem objęto m.in. działkę nr 6/6, AM-18, obręb Stare Miasto położoną we Wrocławiu przy ul. Poznańskiej 58, z której w ramach tego postępowania wydzielony zostanie teren o pow. 0,0076 ha pod pas drogowy gminny. Zgodnie z art. 11d ust. 9 i 10 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, z dniem wyżej wymienionego zawiadomienia, nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, objęte wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, nie mogą być przedmiotem obrotu w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami (w tym również przedmiotem oddania w użyczenie). Z uwagi na brak prawnej możliwości zawarcia umowy użyczenia, aktualnie Oddział przygotowuje porozumienie, które zawarte zostanie pomiędzy OR AMW a Szpitalem i regulować będzie kwestie związane z korzystaniem przez Szpital z pomieszczeń w budynku nr 8.

(dowód: akta kontroli str. 2221-2246)

W ocenie NIK ewentualne negocjacje na temat przedłużenia umowy użyczenia powinny się odbyć zaraz po przejęciu nieruchomości, skoro znany był fakt, że obowiązująca umowa użyczenia uległa wypowiedzeniu z mocy prawa z dniem przejścia nieruchomości przez AMW. Aktualnie nieruchomość nie może być już przedmiotem obrotu w rozumieniu u.g.n.

5. W przypadku 6 z 12 przejętych w latach 2016-2017 obiektów budowlanych nie przeprowadzono w wymaganych terminach okresowych kontroli, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego⁷⁸.

⁷⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1474.

⁷⁸ Dotyczyło to następujących obiektów:

- we Wrocławiu przy ul. Krępicka 35. Nieruchomość przejęta w dniu 29 czerwca 2017 r. W 2017 r. kontrola, o której mowa w art. 62 ust 1 pkt 1 lit. a Prawa budowlanego, w zakresie elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu, instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska, nie została przeprowadzona (nie przedłożono dokumentu kontrolerom NIK). W książce obiektu znajdowały się jedynie wpisy o przeprowadzonym w dniu 22 stycznia 2017 r. pomiarach wydajności i ciśnienia instalacji wodociągowej przeciwpożarowej oraz o przeprowadzonej w dniu 15 listopada 2017 r. kontroli przewodów kominowych, dymowych oraz grawitacyjnych przewodów spalinowych i wentylacyjnych. Zgodnie z zapisami umowy użyczenia nr CU-2310-10/2017 z dnia 22 lutego 2017 r. i aneksu nr 1 zawartego w dniu 29 czerwca 2017 r. obowiązek przeprowadzenia przeglądów w 2017 r. ciążył na użytkowniku nieruchomości. OR AMW w 2017 r. wystosował do użytkownika drogą elektroniczną prośbę o udostępnienie protokołów z kontroli okresowej z 2017 r., ale przedmiotowych protokołów nie otrzymał. Kontroli, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego obiekt został poddany przez Komendę Wojewódzką Policji we Wrocławiu w 2016 r. (KWP posiadała nieruchomość w trwałym zarządzie przed przejęciem przez AMW);

- we Wrocławiu przy ul. Krupniczej 15. Nieruchomość przejęta w dniu 30 czerwca 2017 r. W 2017 r. kontrola, o której mowa w art. 62 ust 1 pkt 1 lit. a i c Prawa budowlanego nie została przeprowadzona. Zgodnie z zapisami umowy użyczenia nr CU-2310-9/2017 z dnia 22 lutego 2017 r. i aneksu nr 1 zawartego w dniu 30 czerwca 2017 r. obowiązek przeprowadzenia przeglądów w 2017 r. ciążył na użytkowniku nieruchomości. OR AMW w 2017 r. wystosował do użytkownika drogą elektroniczną (pismo z dnia 30 listopada 2017 r.) prośbę o udostępnienie protokołów z kontroli okresowej z 2017 r., ale przedmiotowych protokołów nie otrzymał. Kontroli, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego obiekt został poddany przez Komendę Wojewódzką Policji we Wrocławiu w 2015 r. (KWP posiadała nieruchomość w trwałym zarządzie przed przejęciem przez AMW);

- w Legnicy przy ul. Złotej (dz. 9/6) – budynek magazynowy i garażowy. Nieruchomość przejęta w dniu 31 października 2017 r., kontrola, o której mowa w art. 62 ust 1 pkt 1 lit. a i c Prawa budowlanego nie została przeprowadzona w 2017 r. W 2015 r. Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu poddała kontroli stan technicznych elementów budynku narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne oraz przeprowadziła kontrolę pięcioletnią;

- w Legnicy przy ul. Nikłowej 2 (dz. 10/10) – budynek biurowo-administracyjny. Nieruchomość przejęta w dniu 31 października 2017 r., kontrola, o której mowa w art. 62 ust 1 pkt 1 lit. a i c Prawa budowlanego nie została przeprowadzona w 2017 r. We wrześniu 2016 r. Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu poddała kontroli stan technicznych elementów budynku narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne. Badanie instalacji elektrycznych przeprowadzono w 2015 r.;

Wszystkie ww. nieruchomości zostały zakwalifikowane do przeglądu stanu technicznego w 2018 r., usługa została ujęta w planie zamówień AMW na 2018 r. w ramach przetargu nieograniczonego. Według stanu na 17 sierpnia 2018 r. kontrole okresowe roczne nie zostały w odniesieniu do ww. nieruchomości przeprowadzone.

(dowód: akta kontroli str. 275-303,553-892)

Wyjaśniając przyczyny braku przeprowadzenia kontroli, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, Kierownik Działu ds. Inwestycji i Remontów wskazał, że w przypadku nieruchomości we Wrocławiu przy ul. Krępickiej 35 i przy ul. Krupniczej 15, podmiot, któremu użyczono nieruchomości nie dostarczył do Oddziału protokołów z przeprowadzonych kontroli. Biorąc pod uwagę fakt niedostarczenia protokołów, pomimo monitów ze strony OR AMW o ich przekazanie OR AMW przyjął pod koniec 2017 r., że nie zostały one wykonane i uwzględnił konieczność ich wykonania w ramach zadań własnych w planie na 2018 r. Ponadto, biorąc pod uwagę nierzetelność w tym zakresie kontrahenta oraz w trosce o stan techniczny obiektu Oddział przyjął wstępne ustalenia w projekcie umowy użyczenia ww. budynku, iż obowiązkowe przeglądy roczne i pięcioletnie będą wykonywane przez OR AMW. W odniesieniu do pozostałych nieruchomości Kierownik Działu ds. Inwestycji i Remontów wskazał, że z uwagi na zapisy § 5 ust. 3 rozporządzenia w sprawie przekazywania mienia objekty budowlane przekazywane Agencji winny być do dnia sporządzenia protokołu zdawczo-odbiorczego poddawane kontrolom, o których mowa art. 62 Prawa budowlanego, przez zarządcę lub właściciela nieruchomości przekazującego nieruchomość Agencji. W związku z powyższym, Dział ds. Inwestycji i Remontów w uwagach z dnia 16 listopada 2017 r. podnosił kwestię między innymi braku protokołów z przeglądu budynków

z 2017 r. (nieruchomości przy ul. Poznańskiej). Data przejęcia do zasobu AMW ww. nieruchomości, w tym przekazania dokumentów i informacji niezbędnych do porządzenia opisu przedmiotu zamówienia jak i dokumentacji przetargowej w sprawie zlecenia usługi przeglądów rocznych i pięcioletnich, uniemożliwiła zlecenie w trybie przetargu nieograniczonego (centralizacja zamówień) przeglądów do końca 2017 r., z uwagi na czas niezbędny do przygotowania dokumentacji przetargowej jak i czas trwania procedury, zgodnie za zapisami ustawy Prawo zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 2118-2126)

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego objekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli okresowej co najmniej raz w roku. Jeżeli Oddział nie zdołał wyegzekwować wykonania kontroli rocznej od podmiotu, któremu użyczono nieruchomości (co dotyczyło nieruchomości przy ul. Krupniczej 15 i ul. Krępickiej 35 we Wrocławiu), to kontrola powinna być przeprowadzana przez AMW, z jednoczesnym obciążeniem tego podmiotu kosztami kontroli. Natomiast w przypadku pozostałych czterech nieruchomości należy zauważyć, że przepis § 5 ust. 3 rozporządzenia w sprawie przekazywania mienia wskazuje, że objekty budowlane przekazywane Agencji powinny być do dnia sporządzenia protokołu zdawczo-odbiorczego poddawane kontrolom, o których mowa w art. 62 Prawa budowlanego przez zarządcę lub właściciela nieruchomości przekazującego nieruchomość Agencji, a § 5 ust. 1 pkt 6 tego rozporządzenia stanowi, że nieruchomości trwale zbędne dla potrzeb obronności

- w Legnicy przy ul. Stromej 2 (dz. 381, 390/1). Nieruchomość przejęta w dniu 31 października 2017 r., kontrola, o której mowa w art. 62 ust 1 pkt 1 lit a Prawa budowlanego nie została przeprowadzona w 2017 r. W dniu 21 czerwca 2017 r. Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu przeprowadziła jedynie kontrolę, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit c Prawa budowlanego w zakresie przewodów kominowych: dymowych oraz grawitacyjnych przewodów spalinowych i wentylacyjnych. We wrześniu 2016 r. Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu podała kontroli stan technicznych elementów budynku narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne. Badanie instalacji elektrycznych przeprowadzono w 2015 r.;

- we Wrocławiu przy ul. Poznańskiej 58 (dz. Nr 6/6) – budynek biurowo-administracyjny, nieruchomość przejęta w dniu 17 listopada 2017 r., kontrola, o której mowa w art. 62 ust 1 pkt 1 lit. a Prawa budowlanego nie została przeprowadzona w 2017 r. W dniu 21 czerwca 2017 r. przeprowadzono jedynie kontrole, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit c Prawa budowlanego w zakresie przewodów kominowych: dymowych oraz grawitacyjnych przewodów spalinowych i wentylacyjnych. We wrześniu 2016 r. Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu podała kontroli stan technicznych elementów budynku narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne.

i bezpieczeństwa państwa przewidziane do przekazania Agencji na podstawie art. 43 ustawy o AMW powinny z chwilą przekazania mieć dokumentację prawną, techniczną i użytkową. Jednakże w sytuacji, gdy poprzedni właściciel nie dokonał kontroli okresowych, których protokoły stanowią składową dokumentacji prawnej, technicznej i użytkowej nieruchomości, a AMW mimo to przejęła takie nieruchomości, to w konsekwencji przejęła na siebie również odpowiedzialność za przeprowadzenie kontroli okresowych, o których mowa w art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego.

6. Nieruchomość zlokalizowana przy ul. Mieszcząńskiej we Wrocławiu (budynek nr 9 warsztatowy) nie była wygradzona i zabezpieczona, mimo że wyniku kontroli okresowej przeprowadzonej w dniu 10 grudnia 2017 r. na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego zalecono, że do czasu remontu kapitalnego⁷⁹ nieruchomość należy wygradzić i oznakować teren wokół budynku z uwagi na spadające kawałki papy. Ponadto teren przylegający do budynku był nieuporządkowany. Bezpośrednio przy ścianach budynku roślinność utrudniała dostęp do budynku, w tym w szczególności od strony rzeki Odry. Na dachu, od strony rzeki Odry znajdował się suchy odłamany konar drzewa oraz zwój przewodu z tworzywa sztucznego.

(dowód: akta kontroli str. 1580-1602, 2133-2158)

W powyższej sprawie Kierownik Działu Inwestycji i Remontów wyjaśnił, że ww. budynek był w części wynajmowany. Zgodnie z zapisami miejscowego planu zagospodarowania teren był przeznaczony pod funkcję ogólnodostępnych terenów zielonych. Z uwagi na wydzierżawienie części budynku i terenu przynależnego oraz plan zagospodarowania przestrzennego nie ma możliwości dokonania wygradzenia nieruchomości. Nieruchomość objęta była całodobową ochroną fizyczną, a teren był monitorowany i patrolowany. Ponadto Dział ds. Inwestycji i Remontów w trakcie trwania kontroli NIK zamontował znaki informujące o zagrożeniu z tytułu spadającej papy z dachu oraz braku wstępu na nieruchomość przez osoby nieupoważnione. Kierownik Działu ds. Inwestycji i Remontów wskazał również, że prace związane z usunięciem konaru z dachu oraz kabli będą zrealizowane po uzyskaniu dostępu do budynku, umożliwiającego przejazd samochodu z podnośnikiem. Aktualnie brak było możliwości zrealizowania usługi z powodu zagracenia terenu wokół budynku przez dzierżawców. OR AMW w ramach podpisanej w czerwcu 2018 r. umowy na konserwację wykona czyszczenie rynien i rur spustowych oraz miejscowe zabezpieczenie dachu, w tym usunięcie obcych elementów (konar, kable), w ramach dostępnych środków na ten cel, po uporządkowaniu terenu przez dzierżawców⁸⁰.

(dowód: akta kontroli str. 2165-2174)

7. Oddział nie podjął skutecznych działań w celu doprowadzenia obiektu przy ul. Krupniczej 15 we Wrocławiu (przejętego w dniu 30 czerwca 2017 r.,) do należytego stanu technicznego, co było niezgodne z art. 5 ust. 2 w związku z art. 61 ust. 1 Prawa budowlanego oraz zapewnienia właściwego stanu ochrony przeciwpożarowej, w szczególności w związku z wykorzystywaniem części budynku jako obiektu zamieszkania zbiorowego.

Oddział zawarł z podmiotem korzystającym z nieruchomości aneks nr 1 z dnia 30 czerwca 2017 r. do umowy użyczenia⁸¹, którym, m. in. przedłużył okres obowiązywania umowy użyczenia do dnia 31 grudnia 2017 r. oraz nałożył na stronę umowy obowiązek dokonywania bieżących napraw i bieżącej konserwacji, a także obowiązek zapewnienia utrzymania obiektu w należyłym stanie technicznym i estetycznym. W umowie tej biorącego w użyczenie obciążały również obowiązki w zakresie zapewnienia ochrony przeciwpożarowej budynku. Oddział nie wyegzekwował realizacji ww. obowiązków, w szczególności w zakresie eliminacji zagrożeń związanych ze stanem zewnętrznych elementów budynku (elewacji, detali architektonicznych, elementów kamiennych) oraz ochroną przeciwpożarową budynku. Według opracowania pn. „Zabezpieczenie elementów kamiennych wystroju architektonicznego elewacji” sporządzonego w 2003 r. stwierdzono m.in. że: „zewnętrzne kamienne elementy wystroju architektonicznego elewacji stały się

⁷⁹ Nieruchomość będzie wystawiona na sprzedaż.

⁸⁰ Obowiązek utrzymania terenu w należyłym stanie należał do dzierżawców zgodnie z zawartymi umowami z AMW.

⁸¹ Umowa nr CU-2310- 9/2017.

dużym zagrożeniem dla otoczenia wskutek długotrwałej penetracji wód opadowych poprzez nieszczelności w obróbkach blacharskich i systemie odwodnienia dachu nastąpiło wypłukanie spoin i znaczna erozja cegieł w partii gzymsowo - okapowej. Doprowadziło to do licznych spękań, a w konsekwencji destabilizacji murowanej konstrukcji podstaw wieżyczek narożnych, przede wszystkim na elewacji południowej, co mogło doprowadzić katastrofy budowlanej i stanowiło bezpośrednie zagrożenie dla przechodniów. Największe zniszczenia kamieniarki występowały na styku kamień-metal. Ze względu na istniejący stan techniczny elementy te wymagały interwencji i zastosowania zabezpieczeń, m.in. obejm, ściągów i prętów kotwiących, wykonanie daszków zabezpieczających o wysięgu 2 m nad chodnikiem”.

Nieprawidłowy stan techniczny obiektu w ww. zakresie potwierdził również doraźny przegląd przeprowadzony w dniu 21 lipca 2017 r. przez pracownika Działu ds. Inwestycji i Remontów OR AMW ww. obiektu pod kątem oceny aktualnego stanu technicznego elementów budynku⁸². Ponadto stwierdzono, między innymi, że fragmenty instalacji elektrycznej zostały wykonane niezgodnie z istniejącymi normami i przepisami. Instalacja odgromowa wymagała pilnej naprawy i konserwacji. Ustalono również że na I piętrze budynku znajdowały się pomieszczenia biurowe, a na II piętrze usytuowane były pokoje mieszkalne (bursa). Wskazano także na niespełnienie wymagań w zakresie ochrony przeciwpożarowej (niekompletne wyposażenie hydrantów, brak węży i prądownic)⁸³. Pismem z dnia 17 sierpnia 2017 r. użytkownik obiektu poinformował Oddział, między innymi, o zaistniałym w lutym 2017 r. niebezpiecznym zdarzeniu polegającym na odpadnięciu fragmentu ozdobnego gzymsu. Niewłaściwy stan techniczny obiektu potwierdziły również przeglądy przeprowadzone w dniach 16-17 lipca 2018 r. przez pracowników Oddziału.

(dowód: akta kontroli str.9698-9805)

W związku z powyższym NIK zleciła przeprowadzenie kontroli stanu technicznego obiektu oraz sposobu jego użytkowania Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego dla miasta Wrocławia (dalej: „PINB”), a w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego obiektu kontrolę zlecono Wojskowej Ochronie Przeciwpożarowej Delegaturze we Wrocławiu (dalej: „WOP”). Przed zakończeniem kontroli NIK, PINB poinformował, że po przeprowadzeniu czynności kontrolnych z uwagi na pogorszony stan techniczny budynku (elewacji zewnętrznej) wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie nieprawidłowości w stanie technicznym budynku przy ul. Krupniczej 15. WOP poinformował zaś, że w związku ze stwierdzonymi w trakcie przeprowadzania czynności kontrolno-rozpoznawczych⁸⁴ nieprawidłowościami z zakresu ochrony przeciwpożarowej, stanowiącymi podstawę do uznania użytkowanego budynku za zagrażający życiu ludzi poprzez niezapewnienie możliwości ewakuacji ludzi ze względu na występujące w nim warunki techniczne - zostanie przeprowadzone postępowanie administracyjne mające na celu wydanie decyzji administracyjnych nakazujących usunięcie stwierdzonych uchybień w ustalonym terminie i /lub zakazujących eksploatacji części obiektu w związku ze stwierdzeniem uchybień mogących powodować zagrożenie życia ludzi. Ponadto w protokole z przeprowadzonych czynności wskazano, że użytkowanie części przedmiotowego budynku było niezgodne z jego funkcją określoną w „Księżce obiektu budowlanego”, tj.: użytkowanie budynku sportowo-szkoleniowego jako budynku zamieszkania zbiorowego.

(dowód: akta kontroli str.9806-9864)

Dyrektor OR AMW w powyższej sprawie wyjaśnił, że z uwagi na fakt, iż Agencja na techniczne utrzymanie tego obiektu nie otrzymała i nie otrzymuje z resortu MSWiA dotacji określonej w art. 29 ust. 2 pkt 2 ustawy o AMW, jak również nie miała zaplanowanych na jego techniczne utrzymanie środków finansowych. Po przeprowadzonej wizji zaplanowano

⁸² W związku z przejęciem w dniu 30 czerwca 2017 r. od MSWiA – Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu, obiektu przy ul. Krupniczej 15 we Wrocławiu oraz nieprzedstawieniem protokołów z przeglądów określonych w art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, jak również złożonym w dniu 11 lipca 2017 r. przez użytkownika oświadczeniem o braku ze strony użytkownika wykonywania zaleceń pokontrolnych zawartych w protokole z kontroli okresowej wykonywanej jeden raz w roku (nr 14/Y1/171/2016) w dniu 21 lipca 2017r. został przeprowadzony przez pracownika Działu ds. Inwestycji i Remontów doraźny przegląd obiektu przy ul. Krupniczej 15 we Wrocławiu pod kątem oceny aktualnego stanu technicznego elementów budynku.

⁸³ Braki w tym zakresie potwierdziły kolejne oględziny przeprowadzone przez pracownika AMW w dniu 18 lipca 2018 r.

⁸⁴ W dniach 26-27 września 2018 r.

na 2018 r. przeprowadzenie kontroli 5 letniej stanu technicznego elementów budynku w celu zaktualizowania przeprowadzonej uprzednio kontroli w 2016 r., co wiązało się także z faktem, iż Agencja przejęła jako następcę prawny dotychczasowego dysponenta (Skarb Państwa - Komendant Wojewódzki Policji we Wrocławiu) zawartą z użytkownikiem umowę, do której sporządzono aneks nr 1 zawarty w dniu 30 czerwca 2017 r. Wobec podpisania aneksu, w którym nałożony został na użytkownika obowiązek dokonywania bieżących napraw i bieżącej konserwacji, a także obowiązek zapewnienia utrzymania obiektu w należytych stanie technicznym i estetycznym nie było podstaw do planowania i wydatkowania dodatkowych środków własnych Agencji na realizację zadań związanych z technicznym utrzymaniem obiektu. Niezależnie od powyższego wskazać należy, że w przygotowanych propozycjach dotyczących regulacji tytułu prawnego do nieruchomości zawarto zapisy stosownie do których użytkownik zobowiązany jest do ponoszenia w pełni kosztów związanych z wdrożeniem zaleceń pokontrolnych, jak również z bieżącym utrzymaniem nieruchomości w pełnym zakresie jej sprawności technicznej.

NIK wskazuje, że postanowienia umowy użyczenia nie były egzekwowane, zaś umowa obowiązywała do 31 grudnia 2017 r. Ponadto stan obiektu w czasie jego przejęcia, wskazywał, że dotychczasowe działania przekazującego nieruchomości oraz korzystającego z nieruchomości nie zapewniły utrzymania obiektu w należytych stanie technicznym oraz odpowiedniego poziomu ochrony przeciwpożarowej. W tych okolicznościach poprzestanie na dokonaniu zapisu w umowie było działaniem niewystarczającym do zapewnienia właściwego stanu obiektu, w sytuacji gdy Oddział nie podejmował działań w celu wyegzekwowania obowiązków umownych. Należy przy tym zwrócić uwagę, że od dziesięciu miesięcy ww. umowa użyczenia już nie obowiązuje, a Oddział również nie podjął skutecznych działań w celu zapewnienia odpowiedniego stanu technicznego obiektu oraz stanu ochrony przeciwpożarowej.

(dowód: akta kontroli str.10078-10085, 10128-10257)

Ocena cząstkowa

Oddział realizował powierzone zadania w obszarze zarządzania nieruchomościami Skarbu Państwa. Plany przekazywania nieruchomości na lata 2016-2018 r. zawierały wszystkie wymagane elementy, a przekazanie 12 nieruchomości w latach 2016-2018 odbyło się zgodnie z tymi planami. Prowadzona ewidencja mienia spełniała wymogi określone w przepisach prawa. Poddane kontroli wykazy nieruchomości zawierały wszystkie elementy określone w art. 35 ust. 2 u.g.n. Działania Oddziału związane ze sprzedażą, najmem, zamianą, nieodpłatnym przekazaniem nieruchomości oraz oddaniem w trwałe zarząd, a także prowadzone postępowania przetargowe były zgodne z obowiązującymi przepisami prawa. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: 1) nieprzewodzenia kontroli, o których mowa w art. 62 ust.1 pkt 1 Prawa budowlanego, 2) przejęcia trzech nieruchomości obciążonych umowami użyczenia 3) nie podjęcia skutecznych działań w celu doprowadzenia obiektu przy ul. Krupniczej 15 we Wrocławiu do należytego stanu technicznego, 4) niezawarcia w umowach użyczenia (aneksach) dotyczących dwóch nieruchomości (dot. ul. Krupniczej 15 i ul. Krępickiej 35 we Wrocławiu) postanowień dotyczących zabezpieczenia wydania nieruchomości po upływie okresu użyczenia i dopuszczenia do bezumownego korzystania z trzech nieruchomości.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Stan należności krótkoterminowych OR AMW, z tytułu gospodarowania nieruchomościami wynosił: na koniec 2016 r. - 37.929,2 tys. zł⁸⁵, na koniec 2017 r. - 33.841,4⁸⁶ tys. zł i na koniec I półrocza 2018 r.⁸⁷ - 32.647,9 tys. zł. W badanym okresie, OR

⁸⁵ Należności terminowe: 11.061, 1 tys. zł, przeterminowane: 26.868,1 tys. zł (z tego przeterminowane: do 30 dni: 599,1 tys. zł, od 31 dni do 180 dni: 1.482,2 tys. zł, od 181 dni do 1 roku: 1.674,4 tys. zł, powyżej 1 roku: 23.112,3 tys. zł).

⁸⁶ Należności terminowe: 9.539,8 tys. zł, przeterminowane: 24.301,6 tys. zł (z tego przeterminowane: do 30 dni: 465,9 tys. zł, od 31 dni do 180 dni: 1.701,6 tys. zł, od 181 dni do 1 roku: 2.016,8 tys. zł, powyżej 1 roku: 20.117,3 tys. zł).

⁸⁷ Należności terminowe: 8.763,70 tys. zł, przeterminowane: 23.884,21 tys. zł (z tego przeterminowane: do 30 dni: 368,49 tys. zł, od 31 dni do 180 dni: 1.389,34 tys. zł, od 181 dni do 1 roku: 2.169,35 tys. zł, powyżej roku: 19.957,03 tys. zł).

AMW odnotował spłaty należności w następujących kwotach⁸⁸: stan należności na początek 2016 r.: 43.572,2 tys. zł, kwota wpłat: 45.084,1 tys. zł⁸⁹; stan należności na początek 2017 r.: 37.929,2 tys. zł, kwota wpłat: 38.466,3 tys. zł⁹⁰; stan należności na początek 2018 r.: 33.841,4 tys. zł, kwota wpłat: 33.881,6 tys. zł⁹¹.

W badanym okresie nastąpił spadek wartości należności na początku każdego z badanych lat, a kwoty spłat przewyższały wartość należności z początku roku. Nastąpił wzrost spłat przez dłużników (bez egzekucji), który w I połowie 2018 r. wyniósł ponad 30.000,0 tys. zł, przy spłatach 32.000,0 tys. zł i 39.000,0 tys. zł w poprzednich okresach (za cały rok), wartość wyegzekwowanych wpłat utrzymywała się na zbliżonym poziomie.

(dowód: akta kontroli str. 3038, 3040)

2.2. Regulamin Organizacyjny OR AMW⁹² przewidywał zadania wspólne komórek organizacyjnych, m.in. „bieżące monitorowanie należności pieniężnych Oddziału, zgodnie z właściwością komórki organizacyjnej (...) i podejmowanie działań związanych z realizacją windykacji pieniężnej i niepieniężnej zgodnie z obowiązującymi w Agencji zasadami postępowania w procesie windykacji”. Zgodnie z tymi zasadami⁹³ wniosek inicjujący proces windykacji miał pochodzić z działu merytorycznego, w którym powstała należność. Dyrektor OR AMW wskazał, że w badanym okresie odpowiedzialnymi za dochodzenie należności Skarbu Państwa z tytułu gospodarowania powierzonym mieniem byli Kierownicy bądź osoby pełniące obowiązki Kierowników działów: ds. windykacji, ds. nieruchomości, ds. zakwaterowania.

(dowód: akta kontroli str. 3778)

2.3. OR AMW prowadził księgi rachunkowe przy wykorzystaniu Zintegrowanego Systemu Informatycznego Papyrus (dalej: „ZSI”), w którym pracownicy poszczególnych komórek organizacyjnych (zgodnie z zakresem zadań) dokonywali zapisów związanych z ewidencjonowaniem należności (w tym naliczaniem czynszów, opłat, odsetek, wpłat i innych). System składał się z 11 modułów (w tym Finanse i Księgowość, Czynsze i Media – Sprzedaż nieruchomości, Windykacja) wzajemnie powiązanych, a dane wprowadzane do systemu z poziomu dowolnego modułu były zapisywane i udostępniane wszystkim użytkownikom w czasie rzeczywistym. Dane wynikające z ewidencji umożliwiały bieżące monitorowanie oraz ustalanie kwot należności.

(dowód: akta kontroli 2798-2804)

Decyzją nr 64/2016 oraz nr 142/2017 uregulowano Zasady windykacyjne, do przestrzegania których zobowiązani byli wszyscy pracownicy Oddziałów Regionalnych oraz Biura Prezesa. Na podstawie zbadanej próby dokumentów⁹⁴ stwierdzono, przypadki nie dotrzymywania przez OR AMW terminów określonych w tych Zasadach na dokonanie określonych czynności.

(dowód: akta kontroli str. 2278-2374, 3219-3377, 3748-3764, 3786-4210, 4211-4306)

2.4. Odsetki od nieterminowo uiszczanych należności były naliczane i ewidencjonowane na analitycznych kontach dłużników za pomocą systemu ZSI na koniec każdego miesiąca. System naliczania odsetek było zgodny z polityką rachunkowości⁹⁵ i pozwalał na bieżącą aktualizację stanu należności OR AMW.

⁸⁸ Wpłaty oraz kwoty wyegzekwowane według stanu na 31 grudnia 2016 i 2017 roku oraz 30 czerwca 2018 roku.

⁸⁹ W tym spłaty: 39.272,7 tys. zł, egzekucja: 5.811,4 tys. zł,

⁹⁰ W tym spłaty: 32.154,3 tys. zł, egzekucja: 6.312,1 tys. zł,

⁹¹ W tym spłaty: 30.733,6 tys. zł, egzekucja: 3.148,0 tys. zł,

⁹² Wprowadzony Decyzją nr 62/OXDO/15 Dyrektora OR AMW z dnia 14 października 2015 r. oraz zmiana wprowadzona Decyzją nr 66/2017 Prezesa Agencji Mienia Wojskowego z dnia 30 czerwca 2017 r.

⁹³ Wprowadzonymi Decyzją nr 64/2016 Prezesa Agencji Mienia Wojskowego z dnia 17 maja 2016 r. (obowiązująca do dnia 29 grudnia 2017 r.) oraz Decyzją nr 142/2017 z dnia 29 grudnia 2017 r.

⁹⁴ Badaniem objęto dokumentację związaną z dziesięcioma największymi kwotowo i dziesięcioma najstarszymi (wg daty powstania) zaległościami (wg stanu na 31.12.2017 r.), dokumentację dotyczącą umorzenia i zmian terminów płatności należności – po dwie sprawy o najwyższych wartościach umorzenia i rozłożenia na raty za 2017 r. i po jednej sprawie za rok 2016 (gdzie organem właściwym był Dyrektor OR AMW we Wrocławiu), po dziesięć spraw (najwyższych kwotowo w każdym roku objętym kontrolą) dotyczących wystawionych opomnień w sprawie należności dochodzonych w trybie administracyjnym.

⁹⁵ Zgodnie z przyjętą polityką rachunkowości OR AMW miał obowiązek naliczania należnych odsetek z tytułu zwłoki w zapłacie należności oraz wyceny należności w kwocie wymagalnej zapłaty na ostatni dzień okresu sprawozdawczego (przyjętym okresem sprawozdawczym w OR AMW wg polityki rachunkowości był miesiąc),

(dowód: akta kontroli str. 2582, 2741, 3041-3189)

2.5. W przypadku należności dochodzonych przez OR AMW na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁹⁶, w związku z nieuiszczeniem należności pieniężnych z tytułu opłat za używanie lokalu i opłat pośrednich przez żołnierzy i osoby wspólnie z nimi zajmujące lokale mieszkalne znajdujące się w dyspozycji AMW, wysyłane były do dłużników upomnienia.

(dowód: akta kontroli str. 3786-4210)

2.6. OR AMW prowadził ewidencję upomnień wysyłanych do dłużników wykorzystując system ZSI, w którym rejestrowane były wszystkie wysłane upomnienia. W OR AMW w 2016 r. wysłano 1.241 upomnień, w 2017 r. – 2.260 upomnień, natomiast w I półroczu 2018 r. - 1.186 upomnień.

(dowód: akta kontroli str. 3012-3013, 3382)

2.7. W wyniku wszczęcia windykacji w trybie administracyjnym, tj. po wysłaniu upomnień, dłużnicy dokonywali spłat zadłużenia bądź występowali z wnioskami o zmianę terminów spłaty zobowiązań. W przypadku braku takich działań, OR AMW podejmował czynności w celu wyegzekwowania należności poprzez wystawienie tytułów wykonawczych oraz zajęcia wierzytelności dłużników (w próbie objętej badaniem stwierdzono jeden przypadek niepodjęcia takich działań).

(dowód: akta kontroli str. 3803-4210)

2.8. W OR AMW w latach 2016 – I półrocze 2018 stwierdzono 17 przypadków przedawnienia należności na kwotę łączną: 50,0 tys. zł (stanowiła 0,2 % ogółu przeterminowanych należności), w tym 14 spraw (kwota należności: 39,0 tys. zł), wobec których miał zastosowanie trzyletni termin przedawnienia⁹⁷ oraz trzy sprawy (kwota należności: 11,0 tys. zł), do których zastosowanie miał roczny termin przedawnienia⁹⁸. W toku kontroli stwierdzono, że ww. należności (powstałe w latach 2006-2015) przedawniły się w latach 2008-2017, przy czym w kontrolowanym okresie upłynął termin przedawnienia należności związanych z trzema lokalami, na kwotę łączną 9,6 tys. zł. Przyczyną przedawnienia było nie podjęcie czynności przez OR AMW zmierzających do przerwania biegu przedawnienia bądź też brak było dokumentacji potwierdzającej podjęcie takich kroków w okresach wcześniejszych (gdy należności nie były jeszcze przedawnione), które umożliwiałyby dalszą windykację. W trzech przypadkach, po otrzymaniu sądowych nakazów zapłaty dłużnicy złożyli sprzeciwy wskazując na fakt przedawnienia należności, skutkujące oddaleniem przez sądy powództwa OR AMW i brakiem podstaw prawnych do dochodzenia należności. W pozostałych sprawach dłużnicy po otrzymaniu pozwu o zapłatę lub wezwań do zapłaty podnosili zarzut przedawnienia należności, a w dokumentacji brak było dowodów na podjęcie przez OR AMW działań powodujących przerwanie jego biegu. Przedawnione należności zostały spisane z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 3382-3383, 3385-3747, 9603-9694)

2.9. W badanym okresie, Oddział dokonał umorzenia na kwotę łączną: 6.751,7 tys. zł⁹⁹ oraz rozłożenia na raty kwoty w wysokości: 3.062,3 tys. zł¹⁰⁰ należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Nie wystąpiły przypadki odroczenia

naliczanie odsetek od należności, dla których odroczone termin płatności lub rozłożono na raty odbywało się zgodnie z postanowieniami umownymi.

⁹⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 1314 ze zm. Zgodnie z art. 19 § 7 ww. ustawy Dyrektor oddziału regionalnego Agencji Mienia Wojskowego jest organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania egzekucji z wynagrodzenia za pracę albo ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego i ubezpieczenia społecznego, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłat za używanie lokalu i opłat pośrednich oraz odszkodowań od żołnierzy i osób wspólnie z nimi zajmujących lokale mieszkalne znajdujące się w dyspozycji Agencji Mienia Wojskowego.

⁹⁷ Należności z tytułu świadczeń okresowych, tj. opłat za używanie lokali mieszkalnych, internatów, za użytkowanie wieczyste – zgodnie z art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.

⁹⁸ Należności z tytułu koniecznych do przeprowadzenia napraw lub wymiany wyposażenia (np. armatura sanitarna) w zdanych lokalach – art. 677 Kodeksu cywilnego.

⁹⁹ Wartość umorzonych należności: w 2016 r. umorzono łącznie 3.415,0 tys. zł, w 2017 r. umorzono łącznie 2.449,6 tys. zł, w I półroczu 2018 r. umorzono łącznie 887,1 tys. zł.

¹⁰⁰ Wartość należności rozłożonych na raty: w 2016 r. łącznie 1.700,7 tys. zł, w 2017 r. łącznie 1.071,6 tys. zł, w I półroczu 2018 r. łącznie 290,1 tys. zł.

płatności należności. W wyniku badania dziesięciu spraw¹⁰¹ dłużników, którym umorzono (łącznie wartość umorzenia: 281,6 tys. zł, tj. 4,2 %) bądź rozłożono na raty płatność należności (łącznie wartość: 170,2 tys. zł, tj. 5,6 %) stwierdzono, że umarzenie oraz rozkładanie na raty należności odbywało się zgodnie z art. 41 ustawy o AMW, po przeanalizowaniu dokumentacji o sytuacji finansowej dłużników. Umorzenia i rozłożenia na raty należności, zgodnie z właściwością wynikającą z art. 41 ust. 7 ustawy o AMW¹⁰², dokonywał Dyrektor Oddziały. Umorzenie należności następowało na podstawie jednostronnych oświadczeń woli (gdy miejsce pobytu dłużnika nie było znane) lub na podstawie zawartych umów, natomiast rozłożenie na raty należności następowało na podstawie zawartych z dłużnikami umów¹⁰³.

Stosownie do postanowień art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁰⁴ umorzone należności stanowią nieodpłatne świadczenia w związku z czym, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 42a ww. ustawy Oddział złożył do właściwych urzędów skarbowych¹⁰⁵ deklaracje PIT-8C, informacje o wypłaconym stypendium, o przychodach z innych źródeł oraz niektórych dochodach z kapitałów pieniężnych.

Na podstawie próby zbadanych dokumentów¹⁰⁶ stwierdzono, że w przypadku dwóch wniosków o umorzenie należności na kwotę 69,6 tys. zł oraz jednego wniosku o rozłożenie na raty należności w kwocie 23,0 tys. zł OR AMW nie dokonał ich rozpatrzenia w terminie określonym w Zasadach windykacyjnych (pkt 10.2. oraz 11.1.), tj. w terminie 30 dni od daty ich wpływu. W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor OR AMW stwierdził, że termin 30-dniowy na wydanie rozstrzygnięć w sprawach z zakresu umorzenia/ rozłożenia na raty miał charakter instrukcyjny. OR AMW weryfikował prawdziwość złożonych przez dłużników oświadczeń oraz badał ich sytuację materialno-bytową, występując do różnych urzędów i instytucji (w tym do komorników prowadzących postępowania egzekucyjne wobec dłużników). Dyrektor OR AMW wskazał, że istotnym jest, aby rozstrzygnięcie w danych sprawach nastąpiło po spełnieniu ustawowych przesłanek, a przeprowadzenie procesu weryfikacyjnego tych przesłanek nie było możliwe w terminie określonym w Zasadach windykacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 3219-3221, 3760-3773)

2.10. W wyniku analizy spraw dotyczących 20 dłużników OR AMW¹⁰⁷ stwierdzono dwa przypadki wystąpienia przez OR AMW z wnioskiem o wyjawienie majątku dłużnika¹⁰⁸. W pozostałych sprawach, w toku prowadzonych postępowań egzekucyjnych OR AMW zlecał komornikom poszukiwanie majątku dłużnika¹⁰⁹ jak również poszukiwał majątku bądź

¹⁰¹ Sprawy dotyczące umorzenia i zmian terminów płatności należności rozpatrzone w 2018 r. wynikające z analizy dokumentów dotyczących najstarszych oraz największych kwotowo należności (wg stanu na 31.12.2017 r.), po dwie sprawy o najwyższych wartościach umorzenia i rozłożenia na raty za 2017 r. i po jednej sprawie za rok 2016 (organ właściwy -Dyrektor OR AMW).

¹⁰² Organami właściwymi do umarzenia, odraczania i rozkładania na raty należności pieniężnych są:

1) Prezes Agencji–jeżeli łączna kwota należności głównej przysługującej Agencji od dłużnika jest większa niż dziesięciokrotność kwoty przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej ogłoszonego za rok poprzedni na podstawie odrębnych przepisów przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” do celów naliczania odpisu podstawowego na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych;

2) właściwi miejscowo i rzeczowo dyrektorzy oddziałów regionalnych Agencji – w pozostałym zakresie.

¹⁰³ Zgodnie z art. 41 ust. 11 i ust. 12 ustawy o AMW.

¹⁰⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1509 ze zm.

¹⁰⁵ Zgodnie z art. 42a ust. 1: Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, osoby prawne i ich jednostki organizacyjne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, które dokonują wypłaty należności lub świadczeń, o których mowa w art. 20 ust. 1 (...), od których nie są obowiązane pobierać zaliczki na podatek lub zryczałtowanego podatku dochodowego, są obowiązane sporządzić informację według ustalonego wzoru o wysokości przychodów i w terminie do końca lutego następnego roku podatkowego, z zastrzeżeniem art. 45 ba ust. 4, przesłać ją podatnikowi oraz urzędowi skarbowemu (...).

¹⁰⁶ Badaniu poddano dziesięć spraw, dotyczących umorzenia oraz zmian terminów płatności należności dokonanych w 2018 r., wynikających z analizy przedstawionych dokumentów w zakresie najstarszych oraz największych kwotowo należności (wg stanu na 31.12.2017 r.) oraz zbadano po dwie sprawy o najwyższych wartościach umorzenia i rozłożenia na raty za 2017 r. , a także po jednej sprawie za rok 2016.

¹⁰⁷ Dziesięć najstarszych oraz największych kwotowo należności, wg stanu na 31.12.2017 r.

¹⁰⁸ Zgodnie art. 913 §1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2018 r., poz. 1360 ze zm.

¹⁰⁹ Na podstawie art. 801² Kodeksu postępowania cywilnego, tamże.

źródeł dochodu dłużników poprzez zapytania kierowane do różnych instytucji (Zakład Ubezpieczeń Społecznych, urzędy skarbowe, powiatowe urzędy pracy).

(dowód: akta kontroli str. 3748-3759)

2.11. OR AMW występował z wnioskami do sądu o ustanowienie kuratora w przypadku dłużników, co do których nie posiadał informacji odnośnie ich miejsca pobytu. W badanym okresie, na podstawie analizowanych dokumentów związanych z dochodzeniem należności¹¹⁰ stwierdzono wystąpienie do sądu z wnioskami o ustanowienie kuratorów dla dziewięciu osób. W wyjaśnieniach Kierownik Działu ds. Windykacji wskazał, że w OR AMW nie był prowadzony rejestr dłużników, wobec których nie posiadano informacji o miejscu ich pobytu. Wynikało to w szczególności z dużej liczby zadłużonych podmiotów (1.455 wg stanu na 30 czerwca 2018 r., bez dłużników solidarnych¹¹¹). Kierownik działu ds. windykacji wyjaśnił, że na bieżąco dokonywano czynności, w celu ustalenia aktualnego miejsca zamieszkania dłużników (występowanie do organów administracyjnych posiadających bazę danych osobowych, prowadzenie działań terenowych), a w przypadku konieczności podjęcia działań windykacyjnych wykorzystywana była procedura z udziałem kuratorów dla osób nieobecnych.

(dowód: akta kontroli str. 3032-3033, 3748-3759)

2.12. Kwartalne sprawozdania o stanie należności Rb-N sporządzane były przez OR AMW w oparciu o zapisy wynikające z ewidencji księgowej¹¹², tj. zapisy na kontach Zespołu 2 (konta od 202 do 241, dla należności oraz pożyczek – bez należności umorzonych, dochodzonych na drodze sądowej, naliczonych odsetek; jako pożyczki wykazywano wartość sprzedaży ratalnej¹¹³) oraz konta Zespołu 1 (konta nr 101, 131, 132, 133, 134, 139 – dotyczące posiadanej gotówki oraz depozytów).

(dowód: akta kontroli str. 2377-2385, 3037, 3190-3209)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W Oddziale w latach 2016 – 2017 oraz w I połowie 2018 r. dopuszczono do przedawnienia należności na kwotę łączną: 9,6 tys. zł, dotyczących trzech lokali¹¹⁴. W przypadku jednego z dłużników przedawniła się należność, która była wymagalna w 2015 r. natomiast Oddział wezwanie do zapłaty wysłał w 2017 r., w momencie gdy należność była już przedawniona (obowiązywał roczny termin przedawnienia zgodnie z art. 677 Kodeksu Cywilnego, należność związana była z dokonaniem napraw). W przypadku dwóch kolejnych spraw przedawniły się należności powstałe w latach 2013-2014, w stosunku do których obowiązywał trzy letni okres przedawnienia (art. 118 Kodeksu cywilnego – opłaty cykliczne za lokal oraz za prawo wieczystego użytkowania). W obydwu przypadkach OR AMW wystąpił z wezwaniami do zapłaty po okresie przedawnienia. Brak było dowodów podjęcia działań powodujących przerwanie biegu przedawnienia, wobec czego dłużnicy po otrzymaniu wezwań podnosili zarzut przedawnienia należności.

Dyrektor OR AMW jako zasadniczy powód przedawnienia wskazał zbyt późno podjęte działania w zakresie ustalenia należności, wobec których istniało ryzyko przedawnienia, a w konsekwencji opóźnione działania windykacyjne. Opóźnione działania, według Dyrektora OR AMW, spowodowane były brakiem pełnej dokumentacji w sprawach, stanowiącej podstawę dochodzenia należności. Jako powód zaistnienia przypadków przedawnionych należności wskazał ponadto braki kadrowe oraz częste rotacje na stanowiskach pracy w latach 2013 – 2015, a także brak sprawnej organizacji pracy i nieprawidłowy przepływ informacji pomiędzy odchodzącymi a nowo zatrudnianymi pracownikami.

¹¹⁰ Dziesięć spraw dotyczących najstarszych oraz największych kwotowo należności wg stanu na 31.12.2017 r.

¹¹¹ Art. 37 ust. 2 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2018 r. poz. 133 ze zm.) - za uiszczanie opłat za używanie lokalu i opłat pośrednich z tytułu zajmowania lokalu mieszkalnego odpowiadają solidarnie pełnoletnie osoby stale zamieszkujące w tym lokalu.

¹¹² Ewidencja księgowa prowadzona przy użyciu programu komputerowego ZSI Papyrus SQL-Finanse i Księgowość.

¹¹³ Załącznik nr 9 „Instrukcja sporządzania sprawozdań” do Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, tj. Dz.U. z 2014 r. poz. 1773.

¹¹⁴ Sprawy o numerach: OX-DW.371.1.2016/72, OX-DW.3732.30.2017/5, OX-DW.3702.635.2016.

(dowód: akta kontroli str. 3382-3383, 3386-3439, 3622-3637, 3702-3747)

2. Przy dochodzeniu należności miały miejsce przypadki naruszenia wewnętrznych procedur, zawartych w Zasadach windykacyjnych, wprowadzonych Decyzjami Prezesa Agencji Mienia Wojskowego nr 64/2016 z dnia 17 maja 2016 r. oraz 142/2017 z dnia 29 grudnia 2017 r. polegające na:

2.1. Niedochowaniu terminów skierowania powództwa do sądu oraz terminów wystąpienia do komornika sądowego o wszczęcie egzekucji. Zgodnie z Zasadami windykacyjnymi skierowanie powództwa do sądu wobec każdej osoby solidarnie zobowiązanej powinno nastąpić nie później niż 21 dnia licząc od dnia wpływu zwrotnego potwierdzenia odbioru wezwania¹¹⁵. Stwierdzono¹¹⁶, że odnośnie sześciu wezwań miało miejsce niedotrzymanie powyższego terminu przy dochodzeniu należności – opóźnienia w kierowaniu pozwów do Sądu wnosili od 15 do 101 dni¹¹⁷. Ponadto wystąpiły dwa przypadki wezwań do zapłaty, co do których nie można określić terminowości skierowania pozwu do sądu, z uwagi na fakt, że na zwrotnych potwierdzeniach odbioru tych wezwań nie została odnotowana data ich wpływu do OR AMW.

W Zasadach windykacyjnych określono, że OR AMW winien w terminie 14 dni od dnia nadania klauzuli wykonalności nakazowi/orzeczeniu sądowemu wystąpić do komornika sądowego o wszczęcie egzekucji¹¹⁸. NIK stwierdziła¹¹⁹ wystąpienie pięciu przypadków, w których wyżej określony termin nie został dochowany, opóźnienia w skierowaniu wniosku do komornika sądowego wyniosło od 13 do 549 dni¹²⁰.

¹¹⁵ Pkt 7 Zasad windykacyjnych w związku ze Ścieżką czynności w dochodzeniu należności pieniężnych – Tryb sądowy (załącznik nr 1)

¹¹⁶ Na podstawie zbadanej próby dokumentów - sprawy dotyczące 20 dłużników - dziesięć najstarszych oraz największych kwotowo należności, wg stanu na 31.12.2017 r.

¹¹⁷ 1. Pozew do Sądu o zapłatę obejmujący należności wynikających z niżej wskazanych wezwań do zapłaty (do solidarnie zobowiązanych) wniesiony w dniu 14 lutego 2017 r.:

– wezwania z dnia 09 maja 2016 r., doręczenie w dniu 17 maja 2016 r. (brak określonej daty wpływu potwierdzenia odbioru korespondencji do OR AMW – nie można ustalić okresu opóźnienia w złożeniu pozwu),

– wezwania z dnia 24 czerwca 2016 r. – doręczenie dokonane z dniem 18 lipca 2016 r. (brak określonej daty wpływu zwróconej korespondencji do OR AMW – nie można ustalić okresu opóźnienia w złożeniu pozwu),

– wezwania z dnia 05 października 2016 r. (doręczenie dokonane z dniem 26 października 2016 r. i wpływ zwróconej korespondencji do OR AMW w dniu 04 listopada 2016 r. w przypadku jednego z solidarnie zobowiązanych oraz potwierdzenia odbioru korespondencji przez drugiego z solidarnie zobowiązanych w dniu 12 października 2016 r.) – opóźnienie w skierowaniu pozwu do Sądu wyniosło 81 dni,

– wezwania z dnia 05 grudnia 2016 r. – doręczenie dokonane z dniem 29 grudnia 2016 r. (wpływ zwróconej korespondencji do OR AMW w dniu 09 stycznia 2017 r.) – opóźnienie w skierowaniu pozwu do Sądu wyniosło 15 dni.

2. Pozew do Sądu o zapłatę obejmujący należności wynikających z niżej wskazanych wezwań do zapłaty (do solidarnie zobowiązanych) wniesiony w dniu 31 lipca 2017 r.:

– wezwania z dnia 28 lutego 2017 r., doręczenie dokonane z dniem 27 marca 2017 r. (wpływ zwróconej korespondencji do OR AMW w dniu 31 marca 2017 r.) – opóźnienie w skierowaniu pozwu do Sądu wyniosło 101 dni,

– wezwania z dnia 28 kwietnia 2017 r. (wpływ zwróconej korespondencji do OR AMW w dniu 06 czerwca 2017 r.) – opóźnienie w skierowaniu pozwu do Sądu wyniosło 34 dni.

3. Pozew do Sądu o zapłatę obejmujący należności wynikających z niżej wskazanych wezwań do zapłaty (do solidarnie zobowiązanych) wniesiony w dniu 22 listopada 2017 r.:

– wezwania z dnia 28 sierpnia 2017 r., doręczenie dokonane z dniem 18 września 2017 r. (wpływ zwróconej korespondencji do OR AMW w dniu 22 września 2017 r.) – opóźnienie w skierowaniu pozwu do Sądu wyniosło 40 dni.

4. Pozew do Sądu o zapłatę obejmujący należności wynikających z niżej wskazanych wezwań do zapłaty (do solidarnie zobowiązanych) wniesiony w dniu 12 marca 2018 r.:

– wezwania z dnia 04 stycznia 2018 r. – jedno z wezwań doręczono w dniu 11 stycznia 2018 r. (wpływ potwierdzenia odbioru – 22 stycznia 2018 r.) drugie z wezwań - doręczenie dokonane z dniem 25 stycznia 2018 r. (wpływ zwróconej korespondencji do OR AMW w dniu 31 stycznia 2018 r.) – opóźnienie w skierowaniu pozwu do Sądu wyniosło 19 dni.

¹¹⁸ Pkt 7 Zasad windykacyjnych w związku ze Ścieżką czynności w dochodzeniu należności pieniężnych – Tryb sądowy (załącznik nr 1)

¹¹⁹ Na podstawie zbadanej próby dokumentów - sprawy dotyczące 20 dłużników - dziesięć najstarszych oraz największych kwotowo należności, wg stanu na 31.12.2017 r.

¹²⁰ 1. Nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym z dnia 20 kwietnia 2016 r., postanowienie o nadaniu klauzuli wykonalności z dnia 24 czerwca 2016 r., wniosek do Komornika Sądowego o wszczęcie egzekucji z dnia 22 lipca 2016 r. – opóźnienie w skierowaniu wniosku do Komornika wyniosło 14 dni; 2. Nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym z dnia 13 maja 2016 r., postanowienie o nadaniu klauzuli wykonalności z dnia 23 września 2016 r., wniosek do Komornika Sądowego o wszczęcie egzekucji z dnia 20 października 2016 r. – opóźnienie w skierowaniu wniosku do Komornika wyniosło 13 dni; 3) Nakaz zapłaty w postępowaniu

Dyrektor OR AMW wyjaśnił, że Dział ds. Windykacji, przy odzyskiwaniu należnych kwot i lokali zobowiązany był ponosić jak najmniejsze koszty i skutecznie przeciwdziałać wzrostowi należności przeterminowanych. Dyrektor OR AMW wskazał, że terminy określone w Zasadach windykacyjnych miały charakter instrukcyjny, ułatwiający organizację pracy i zapewniający prawidłową realizację strategii Agencji. Dział ds. windykacji nie podejmował działań na zasadzie automatyzmu, ponieważ byłoby to nieracjonalne i nie przynosiło oczekiwanych rezultatów. Wyjaśnił także, że niedotrzymanie ww. terminów nie wpłynęło na skuteczność dochodzenia należności, gdyż prowadzone wcześniej postępowania egzekucyjne wobec tych samych dłużników nie doprowadziły do zapłaty zadłużenia a podejmowanie działań dla każdego z wezwań do zapłaty (przy niskiej skuteczności prowadzonej wcześniej egzekucji) spowodowałoby wzrost kosztów, jakie poniósłby wierzyciel.

(dowód: akta kontroli str. 2294, 3221-3334, 3750, 3753-3755)

2.2. Niedochowaniu terminów wynikających z Zasad windykacyjnych w przypadku dochodzenia w postępowaniu egzekucyjnym w administracji należności pieniężnych z tytułu opłat za używanie lokalu i opłat pośrednich od żołnierzy i osób wspólnie z nimi zajmujących lokale mieszkalne znajdujące się w dyspozycji AMW¹²¹. Na podstawie zbadanej próby¹²², stwierdzono następujące nieprawidłowości¹²³: OR AMW nie dochował terminu określonego w Zasadach windykacyjnych dotyczącego sporządzenia i wysyłki upomnienia do każdej osoby solidarnie zobowiązanej nie później niż 7 dni od dnia wpływu wniosku inicjującego¹²⁴. Stwierdzono pięć przypadków niedotrzymania terminu sporządzenia upomnień (termin przekroczone o dwa do sześciu dni) oraz 19 przypadków wysłania upomnień po wskazanym terminie (przekroczenie od jednego do trzynastu dni).

Dyrektor OR AMW wyjaśnił, że Zasady windykacyjne miały charakter instrukcyjny i służyły usystematyzowaniu, koordynacji i ujednoczeniu procesu windykacji, którego nadrzędnym celem miało być odzyskanie należności. Terminy liczone były w dniach roboczych i według Dyrektora OR AMW odnosiły się do czynności będących w kompetencji pracowników windykacji. Odnośnie wysyłki Dyrektor OR AMW wskazał, że odpowiedzialnym za te czynności był dział - ds. organizacyjnych oraz zaznaczył, że duża ilość korespondencji obsługiwanej przez dział ds. windykacji ograniczała możliwość realizacji wszystkich czynności zgodnie z Zasadami windykacyjnymi.

NIK wskazuje, że z treści Zasad windykacyjnych nie wynika, aby terminy w nich zawarte miały być liczone w dniach roboczych jak również nie można zgodzić się z twierdzeniem, że określone terminy działań obejmują pracowników działu ds. windykacji, gdyż zgodnie z zapisami decyzji wprowadzających te Zasady, wszyscy pracownicy Oddziałów Regionalnych oraz Biura Prezesa zobowiązani byli do ich przestrzegania.

(dowód: akta kontroli str. 2286-2287, 3786-3795, 3803-3851, 3860-3989, 4004-4013, 4071-4073, 4077-4099, 4129-4157, 4176-4183, 4198-4210, 4221, 4229)

a) OR AMW nie przestrzegał Zasad windykacyjnych, stanowiących o wystawieniu i wysłaniu tytułu wykonawczego do solidarnie zobowiązanych nie później niż 21 dnia, licząc

upominawczym z dnia 18 maja 2016 r., postanowienie o nadaniu klauzuli wykonalności z dnia 12 lipca 2016 r., wniosek do Komornika Sądowego o wszczęcie egzekucji z dnia 10 stycznia 2018 r. – opóźnienie w skierowaniu wniosku do Komornika wyniosło 549 dni; 4) Nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym z dnia 21 września 2016 r., postanowienie o nadaniu klauzuli wykonalności z dnia 21 listopada 2016 r., wniosek do Komornika Sądowego o wszczęcie egzekucji z dnia 27 stycznia 2017 r. – opóźnienie w skierowaniu wniosku do Komornika wyniosło 53 dni; 5) Nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym z dnia 16 marca 2018 r., postanowienie o nadaniu klauzuli wykonalności z dnia 07 czerwca 2018 r., wniosek do Komornika Sądowego o wszczęcie egzekucji z dnia 13 sierpnia 2018 r. – opóźnienie w skierowaniu wniosku do Komornika wyniosło 53 dni.

¹²¹ Na podstawie art. 37 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2018 r., poz. 133 ze zm.): Opłaty i opłaty pośrednie za używanie lokalu mieszkalnego zajmowanego przez żołnierza zawodowego, nieuiszczone w ustalonym terminie płatności, podlegają, wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie, przymusowemu ściągnięciu na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Za uiszczenie opłat za używanie lokalu i opłat pośrednich z tytułu zajmowania lokalu mieszkalnego odpowiadają solidarnie pełnoletnie osoby stale zamieszkujące w tym lokalu.

¹²² Dokumentacja dotycząca 30 upomnień – po dziesięć spraw najwyższych kwotowo w każdym roku objętym kontrolą.

¹²³ Terminy obliczano z uwzględnieniem dni kalendarzowych.

¹²⁴ Pkt 6.1. Zasady windykacyjnych w związku ze „Ścieżką czynności w dochodzeniu należności pieniężnych”

od dnia wpływu zwrotnego potwierdzenia odbioru upomnienia¹²⁵. Na podstawie zbadanej próby dokumentów ustalono, że w 2017 r. oraz w 2018 r. miały miejsce po dwa przypadki wystawienia i wysyłki tytułów wykonawczych po określonym terminie (przekroczenie terminu na wystawienie tytułów wykonawczych wyniosło od dziesięciu dni do 14 miesięcy a przekroczenie terminów wysyłki wyniosło od 16 dni do ponad 14 miesięcy). Wystąpiły ponadto cztery przypadki, w których niemożliwe było zweryfikowanie dochowania przez OR AMW ww. terminów z uwagi na fakt, że nie odnotowano daty wpływu zwrotnych potwierdzeń odbioru wysłanych upomnień.

Dyrektor OR AMW, jako przyczyny niedochowania terminów dotyczących wystawienia i wysłania tytułów wykonawczych wskazał m.in. zmiany organizacyjne i sytuację kadrową w dziale ds. windykacji (związane z odejściem pracowników) jak również fakt, że prowadzona wcześniej windykacja wobec dłużników (na podstawie uprzednio wystawionych tytułów wykonawczych) pozostawała bezskuteczna.

(dowód: akta kontroli str. 3786-3795, 3819-3836, 3902-3920, 3945-3989, 4022-4037, 4052-4070)

b) OR AMW nie przestrzegał Zasad windykacyjnych, zobowiązujących do dokonania zajęcia prawa majątkowego (wynagrodzenie, świadczenie) nie później niż 21 dnia licząc od dnia wpływu zwrotnego potwierdzenia odbioru upomnienia¹²⁶. W badanym okresie stwierdzono osiem przypadków doręczenia zawiadomienia (pracodawcy) po wyznaczonym terminie (opóźnienie w doręczeniu wyniosło od jednego dnia do ponad 14 miesięcy). Ponadto w przypadku trzech upomnień, brak było oznaczenia daty wpływu zwrotnych potwierdzeń ich odbioru, wobec czego nie można było zweryfikować zachowania ww. terminu.

Dyrektor OR AMW wyjaśnił, że wskazany termin dotyczy czynności wysłania zawiadomienia, natomiast uzyskanie w ww. terminie zwrotnego potwierdzenia odbioru przesyłki zawierającej informację dla dłużnika o zajęciu jego wynagrodzenia nie miało znaczenia z punktu widzenia skuteczności zastosowanego środka egzekucyjnego i w ocenie OR AMW nie stanowiło uchybienia.

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 72 § 1 i § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, organ egzekucyjny dokonuje zajęcia wynagrodzenia za pracę przez przesłanie do pracodawcy zobowiązanego zawiadomienia o zajęciu wynagrodzenia, a zajęcie wynagrodzenia za pracę jest dokonane z chwilą doręczenia pracodawcy zawiadomienia. W Zasadach windykacyjnych na dokonanie ww. czynności wyznaczono termin 21 dni, który w OR AMW nie został dochowany.

(dowód: akta kontroli str. 3786-3795, 3803-3815, 3837-3851, 3884-3920, 4022-4037, 4062-4070, 4100-4112, 4129-4157, 4184-4210)

3. W 14 sprawach¹²⁷ zawiadomienia o zajęciu wynagrodzenia za pracę zostały sporządzone przed zaopatrzeniem tytułu wykonawczego w klauzulę organu egzekucyjnego o skierowaniu tytułu do egzekucji administracyjnej¹²⁸ (wystawienie zajęcia wynagrodzenia nastąpiło od jednego do trzech dni wcześniej).

Dyrektor OR AMW wyjaśnił, że zawiadomienie o zajęciu wynagrodzenia oraz tytuł wykonawczy generowane były jednocześnie w systemie i miały identyczną datę wystawienia natomiast podpisanie dokumentów przez osobę upoważnioną i wskazanie daty nadania klauzuli wykonalności następowało w wielu przypadkach w innym (późniejszym) terminie. Dyrektor OR AMW zwrócił uwagę, że data nadania klauzuli wykonalności nigdy nie była z datą późniejszą niż wysyłka zawiadomienia o zajęciu i tytułu wykonawczego do dłużnika zajętej wierzytelności. Dyrektor OR AMW podniósł również, że żaden przepis prawa nie zakazywał jednoczesnego sporządzania jak i wysyłania ww. dokumentów.

NIK wskazuje, że jednym z elementów tytułu wykonawczego jest klauzula organu egzekucyjnego o skierowaniu tytułu do egzekucji administracyjnej, a zatem czynności związane z zastosowaniem środka egzekucyjnego, w tym sporządzenie i podpisanie zawiadomień o zajęciu prawa majątkowego zobowiązanego u dłużnika zajętej wierzytelności może nastąpić dopiero po nadaniu klauzuli tytułowi wykonawczemu.

¹²⁵ Pkt 6.1. Zasad windykacyjnych w związku ze „Ścieżką czynności w dochodzeniu należności pieniężnych”

¹²⁶ Pkt 6.1. Zasad windykacyjnych w związku ze „Ścieżką czynności w dochodzeniu należności pieniężnych” .

¹²⁷ W ramach spraw objętych próbą opisaną w pkt. 2.3 w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

¹²⁸ Zgodnie z art. 27 §1 pkt 10 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

(dowód: akta kontroli str. 3786-3795, 3860-3920, 3945-4002, 4038-4061, 4077-4095, 4113-4142, 4161-4175, 4198-4210)

4. W latach 2016 – 2018 (I półrocze) nie odnotowano daty wpływu do OR AMW zwrotnych potwierdzeń odbioru dotyczących doręczenia upomnień (11 przypadków) jak i wezwań do zapłaty (dwa przypadki) oraz nie posiadano dowodów doręczeń zawiadomień dłużników zajętej wierzytelności o zajęciu prawa majątkowego (w trzech przypadkach)¹²⁹, w ramach prowadzonej egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłat za używanie lokalu i opłat pośrednich od żołnierzy i osób wspólnie z nimi zajmujących lokale mieszkalne znajdujące się w dyspozycji Agencji Mienia Wojskowego.

Dyrektor OR AMW wyjaśnił, że odpowiedzialnym za wysyłkę korespondencji czy odnotowywanie wpływu do OR AMW zwrotnych potwierdzeń odbioru korespondencji był dział ds. organizacyjnych. Instrukcja kancelaryjna nie przewidywała rejestracji zwrotnych potwierdzeń odbioru korespondencji dokonanych na drukach Poczty Polskiej lub innych drukach akcydensowych, a takie były stosowane w przypadku korespondencji związanej z dochodzeniem należności.

NIK wskazuje, że brak odnotowania wpływu zwrotnych potwierdzeń odbioru był działaniem nierzetelnym, uniemożliwiającym weryfikację terminowości realizacji obowiązków określonych w Zasadach windykacyjnych. Pomimo stwierdzenia, że dział ds. windykacji nie odpowiadał za odnotowywanie wpływu zwrotnych potwierdzeń odbioru korespondencji, ustalenie tejże daty wpływu miało znaczenie dla dalszego terminowego prowadzenia postępowania egzekucyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 3241-3254, 3271-3272, 3786-3795, 3976-4210)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, na utrzymujący się wysoki poziom - ok. 60% należności przeterminowanych powyżej jednego roku¹³⁰. Dyrektor OR AMW wskazał, że niemal 70% wierzytelności dotyczyło nieuiszczonych opłat za lokale mieszkalne przez najemców lub byłych najemców niebędących żołnierzami. Główną grupę dłużników stanowili emeryci, renciści, osoby w podeszłym wieku posiadające status bezrobotnych, wobec których podejmowane działania windykacyjne były mało skuteczne lub bezskuteczne, z uwagi na złą sytuację materialno-bytową czy zdrowotną ww. osób. Dyrektor OR AMW wyjaśnił, że mimo podejmowanych działań, w wielu przypadkach nie udało się ustalić składników majątku, z których można było prowadzić skuteczniejszą egzekucję. Ponadto na wysoki poziom należności według Dyrektora OR AMW miały wpływ regularnie (miesięcznie) naliczane i ewidencjonowane odsetki ustawowe (wartość w badanym okresie wynosiła ponad 30% ogółu należności przeterminowanych). Dyrektor OR AMW wskazał również, na duży udział należności powstałych przed 2010 r., gdzie przy ich dochodzeniu korzystano z usług obsługi prawnej firm zewnętrznych, których częste zmiany wpływały na niższą efektywność i prawidłowość dochodzenia należności.

(dowód: akta kontroli str. 3035-3036, 3383-3384)

2. W kontrolowanym okresie w Oddział nie korzystał z możliwości dokonania wpisu dłużników do Rejestru Dłużników Niewypłacalnych (dalej: „RDN”), o którym mowa w art. 55 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym¹³¹. Aktualnie wpisy dokonywane są tylko z urzędu. Dyrektor OR AMW wskazał, iż brak było podstaw prawnych, zobowiązujących do składania wniosków o wpis dłużników do RDN, co pozwalało OR AMW na swobodę decyzyjną, odnośnie stosowania ww. instytucji. W ocenie Dyrektora sam wpis do RDN nie powodował skuteczniejszej windykacji długów, a składanie wniosków do RDN generowałoby dodatkowy nakład pracy, który nie przyniósłby oczekiwanych rezultatów. Zdaniem Dyrektora OR AMW lepsze rezultaty w egzekwowaniu należności przynosiło bezpośrednie wywieranie nacisku na dłużnika (poprzez wysłanie wezwań do zapłaty, upomnień, monitów, informacji o zadłużeniu, propozycji zawarcia umowy ratalnej, wywiady środowiskowe z dłużnikami).

¹²⁹ Ustalenia w tym zakresie zostały dokonane na podstawie wskazanych wcześniej prób badawczych.

¹³⁰ W 2016 r. - 60,9%, w 2017 r. - 59,4%, w I półroczu - 61,1% należności ogółem.

¹³¹ Dz. U. z 2018 r., poz. 986. Zgodnie z art. 56 ustawy o KRS (uchylony z dniem 15 marca 2018 r.), na wniosek wierzyciela posiadającego tytuł wykonawczy wystawiony przeciwko osobie fizycznej wpisuje się do rejestru dłużników niewypłacalnych dłużnika, który w terminie 30 dni od daty wezwania do spełnienia świadczenia nie zapłacił należności stwierdzonej tytułem wykonawczym.

Ocena cząstkowa

Oddział realizował powierzone zadania w zakresie ustalania i dochodzenia należności Skarbu Państwa z tytułu gospodarowania powierzonymi składnikami mienia. Ewidencja księgową Oddziału umożliwiała bieżące monitorowanie należności. OR AMW terminowo naliczał odsetki z tytułu opóźnień w uiszczaniu należności. Prowadził również egzekucję należności na drodze postępowania administracyjnego jak i inicjował egzekucję sądową. Dla osób nieobecnych ustanawiano kuratora. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności dopuszczenia do przedawnienia w badanym okresie należności Oddziału w kwocie 9,6 tys. zł oraz niedochowania terminów wyznaczonych do dokonania czynności windykacyjnych, określonych w Zasadach windykacyjnych.

3. Realizowanie inwestycji oraz dokonywanie remontów obiektów budowlanych znajdujących się w zasobach AMW

Opis stanu faktycznego

3.1. Sześć zadań przewidzianych w planie inwestycji budowlanych¹³² na 2016 r. zostało zrealizowanych. Na zadania wydatkowano 3 355,9 tys. zł wobec zaplanowanych 3 447,5 tys. zł (tj. 97,3 % środków przewidzianych w planie). Z czterech zadań przewidzianych w planie inwestycji budowlanych w 2017 r. wykonane zostały dwa zadania za kwotę 662,4 tys. zł. W przypadku jednego zadania pozyskano dokumentację projektową za kwotę 39,4 tys. zł, natomiast postępowanie na roboty budowlane zostało unieważnione wobec braku ofert. Na jedno zadanie, dotyczące przebudowy budynków przy ul. Poznańskiej we Wrocławiu na potrzeby siedziby Oddziału, w związku z przejęciem nieruchomości 17 listopada 2017 r., nie wydatkowano w 2017 r. środków finansowych (trwały prace związane z ustaleniem sposobu zagospodarowania budynków wraz z programem organizacyjno-użytkowym). Łącznie na zadania ujęte w planie wydatkowano 701,7 tys. zł wobec zaplanowanych 725,0 tys. zł (tj. 96,8 % środków zaplanowanych). Na 2018 r. zaplanowano dwa zadania inwestycyjne na kwotę łącznie 1000,0 tys. zł. (budowę pochylni zewnętrznej przy obiekcie w Opolu oraz rozpoczęcie przebudowę dwóch budynków we Wrocławiu na potrzeby siedziby Oddziału). Do dnia 30 czerwca 2018 r. nie poniesiono wydatków. Dyrektor wyjaśnił, że z powodu braku ofert postępowanie na jedno z zadań, przeprowadzone w I półroczu, zostało unieważnione. W przypadku drugiego zadania, w związku z wysokimi kosztami, ograniczono jego zakres, co wiązało się ze zmianą dokumentacji dotyczącej zamówienia publicznego. W sierpniu bieżącego roku ogłoszono przetarg na opracowanie wielobranżowej dokumentacji projektowo-kosztorysowej.

Plan remontów, konserwacji i innych działań utrzymujących zasób w 2016 r.¹³³ został wykonany w zakresie remontów w ujęciu finansowym w 88,2%, zaplanowano zadania na kwotę 2186,0 tys. zł, a zrealizowano na kwotę 1928,0 tys. zł. W tym plan remontów ze środków własnych wykonano w 47% (planowano¹³⁴ 10 zadań¹³⁵ na kwotę 318,0 tys. zł, a zrealizowano sześć zadań na kwotę 149,0 tys. zł), a z funduszu remontowego w 95% (planowano zadania na kwotę 1868,0 tys. zł, a zrealizowano na 1779,0 tys. zł.)

(dowód: akta kontroli str.6965-7518)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że w zakresie remontów finansowanych ze środków własnych odstąpiono od realizacji dwóch zadań (w jednym przypadku ze względu na planowane przekazanie nieruchomości do innych podmiotów, a w drugi ze względu na wykonanie robót przez dewelopera), w jednym przypadku nie zrealizowano remontu w związku z nieudzieleniem zamówienia spowodowanym centralizacją zamówień w AMW. W pozostałych przypadkach remonty zrealizowano za niższą kwotę niż przewidziana w planie. W odniesieniu do remontów finansowanych z funduszu remontowego Dyrektor wskazał, że lokale zwolnione pod koniec roku 2016 r. zostały przesunięte do planu remontów na 2017 r. a ponadto dział zakwaterowania nie wskazał do remontów lokali w budynkach mieszkalnych stanowiących wyłącznie własność Skarbu Państwa.

¹³² Po zmianach.

¹³³ Bez konserwacji.

¹³⁴ Według wersji planu po zmianach.

¹³⁵ W tym rezerwa na zadania nieprzewidziane w wysokości 25 tys. zł, która nie została wykorzystana.

Plan remontów, konserwacji i innych działań utrzymujących zasób w 2017 r.¹³⁶ został wykonany w zakresie remontów w ujęciu finansowym w 56,0%, zaplanowano zadania na kwotę 1958,0 tys. zł, a zrealizowano na kwotę 1097,9 tys. zł. W tym plan remontów ze środków własnych wykonano w 50,0 % (planowano¹³⁷ osiem zadań¹³⁸ na kwotę 333,0 tys. zł, a zrealizowano cztery zadania na kwotę 166,9 tys. zł), a z funduszu remontowego w 58,6% (planowano zadania na kwotę 1625,0 tys. zł, a zrealizowano na 953,0 tys. zł.)

(dowód: akta kontroli str. 6965-7518)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że w zakresie remontów finansowanych ze środków własnych odstąpiono od realizacji części zadań z powodu planowanej zmiany sposobu zagospodarowania nieruchomości. W przypadku remontów finansowanych z funduszu remontowego główną przyczyną niskiej realizacji planu była mniejsza, w stosunku do zaplanowanej, ilość zwalnianych mieszkań.

Plan remontów, konserwacji i innych działań utrzymujących zasób w 2018 r.¹³⁹ został ustalony w zakresie remontów w ujęciu finansowym na kwotę 2650,0 tys. zł, z czego na dzień 30 czerwca 2018 r. zrealizowano zadania na kwotę 302,0 tys. zł, tj. 11,4% planu. Z tego w planie remontów ze środków własnych zaplanowano siedem zadań na kwotę 1101,0 tys. zł, a na dzień 30 czerwca 2018 r. zakończono realizację dwóch zadań¹⁴⁰, które zgłoszono do odbioru, a w jednym przypadku zadanie było w toku realizacji¹⁴¹. W tym zakresie nie poniesiono jeszcze kosztów. Główne zadanie – tj. częściowe naprawy i remont nieruchomości (38 budynków) przy ul. Poznańskiej we Wrocławiu- zaplanowane na 976 tys. zł nie zostało jeszcze wdrożone do realizacji (kwota ujęta w planie w tym zakresie odpowiada części dotacji celowej z MON, przyznawanej na utrzymanie przejętego mienia. W II połowie 2018 r. ogłoszono przetarg na naprawę dachów na trzech budynkach.). Plan remontów finansowanych z funduszu remontowego określono na 1549,0 tys. zł, a zrealizowano na dzień 30 czerwca 2018 r. w kwocie 302,0 tys. zł (w tym w zakresie remontów lokali mieszkalnych przed ponownym zasiedleniem planowano 1026,0 tys. zł, a wydatkowano 264,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 6965-7518)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że w zakresie remontów lokali mieszkalnych przed ponownym zasiedleniem wpływ na tempo realizacji remontów mają również braki kadrowe. Ponadto nie wystąpiły dotychczas potrzeby w zakresie remontów lokali w budynkach, których wyłącznym właścicielem jest Skarb Państwa (zadanie zaplanowane na kwotę 66,0 tys. zł). W dwóch przypadkach wystąpiono do Biura Prezesa AMW o odstąpienie od wykonania remontów zaplanowanych na kwotę 155,0 tys. zł¹⁴². Ponadto trzy zadania zaplanowane na kwotę 234,0 tys. zł były w toku realizacji¹⁴³.

Badaniem objęto udzielenie i realizację trzech zamówień o najwyższej wartości ujętych w planie inwestycji, udzielonych w 2016 r. na kwotę 2 894,4 tys. zł¹⁴⁴ oraz trzech zamówień na remonty lokali mieszkalnych i kwater przed ponownym zasiedleniem o najwyższej

¹³⁶ Bez konserwacji.

¹³⁷ Według wersji planu po zmianach.

¹³⁸ W tym rezerwa na zadania nieprzewidziane w wysokości 25 tys. zł, która nie została wykorzystana.

¹³⁹ Bez konserwacji.

¹⁴⁰ Zaplanowanych na kwotę 40,0 tys. zł ze środków własnych.

¹⁴¹ Zadanie zaplanowane na kwotę 30,0 tys. zł ze środków własnych.

¹⁴² W jednym przypadku nastąpiło to z powodu dotychczas nieuregulowanego stanu prawnego jednej z nieruchomości (zadanie zaplanowane na kwotę 140,0 tys. zł z funduszu remontowego), a w drugim z uwagi na planowane prace adaptacyjne przy ul. Poznańskiej we Wrocławiu, zawnioskowano do o odstąpienie od wykonania zadań remontowych w obecnej siedzibie Oddziału, zaplanowanych na kwotę 15,0 tys. zł ze środków własnych.

¹⁴³ Zadanie finansowane ze środków własnych zaplanowane na kwotę 24,0 tys. zł oraz dwa zadania finansowane z funduszu remontowego na kwotę 210,0 tys. zł.

¹⁴⁴ Dotyczące : 1) przebudowy budynku administracyjnego przy ul. Łasickiej 56-58 w Bolesławcu na budynek mieszkalny – zamówienie na kwotę 2 440,0 tys. zł. Aneksem z dnia 5 grudnia 2016 r. wysokość wynagrodzenia wykonawcy została zwiększona do kwoty 2 479, 6 tys. zł w związku z wykonaniem robót dodatkowych, 2) przebudowy budynku przy ul. Obornickiej 122 we Wrocławiu w zakresie zmiany wewnętrznej struktury 20 lokali mieszkalnych – zamówienie za kwotę 210,0 tys. zł oraz 3) usunięcia zawilgocenia kondygnacji piwnicznej, osuszenia przegród budowlanych i wykonania izolacji zewnętrznej budynku przy ul. Artyleryjskiej 4 w Bolesławcu wraz z robotami towarzyszącymi – zamówienie za kwotę 244,4 tys. zł.

wartości udzielonego zamówienia¹⁴⁵ - łącznie na kwotę 354,1 tys. zł (Oddział przeprowadził w 2016 r. postępowanie w sprawie zawarcia umów ramowych dotyczących robót budowlano-remontowych w lokalach mieszkalnych i kwaterach internatowych Skarbu Państwa przed ponownym zasiedleniem¹⁴⁶. W ramach postępowania wyodrębniono sześć zadań. W wyniku postępowania zawarto w dniu 6 maja 2016 r. umowy ramowe z 13 wykonawcami¹⁴⁷ obowiązujące do dnia 31 grudnia 2017 r. Następnie wykonawcom tym, w wyniku przeprowadzenia w latach 2016-2017 14 postępowań, udzielono 35 zamówień publicznych¹⁴⁸ za kwotę 1 781,8 tys. zł¹⁴⁹). Próbą badawczą objęto również ww. postępowanie dotyczące zawarcia umów ramowych, a w także postępowania o udzielenie zamówień publicznych wykonawcom, z którymi zawarto umowy ramowe, w zakresie zastosowanego kryterium oceny ofert, ich udokumentowania oraz składania przez osoby wykonujące czynności w tych postępowaniach oświadczeń, o których mowa w art. 17 ust. 2 Pzp. W przypadku zamówień o wartości szacunkowej nie przekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro zbadano dwa zamówienia, udzielone na kwotę łącznie na kwotę 56,3 tys. zł.¹⁵⁰

Zadania objęte badaniem zostały wykonane i odebrane przez Oddział, który bezpośrednio bądź za pośrednictwem wybranego wykonawcy (w przypadku inwestycji obejmującej przebudowę budynku przy ul. Łasickiej w Bolesławcu, w przypadku remontów bezpośredni nadzór nad robotami był realizowany przez zarządcę nieruchomości) sprawował nadzór nad ich realizacją.

(dowód: akta kontroli str. 4341-7518)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Oddział udzielił w dniu 4 maja 2016 r., bez stosowania Pzp zamówienia za kwotę 2.440,0 tys. zł na wykonanie robót budowlanych¹⁵¹ spółce Sinevia Sp. z o.o. (obecnie AMW SINEVIA Sp. z o.o., tj. spółce, w której 100% udziałów posiada Skarb Państwa reprezentowany przez Agencję), czym naruszono art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁵² (dalej: „ufp”). Agencja Mienia Wojskowego jest agencją

¹⁴⁵ Dotyczyło to remontów lokali:

- w Legnicy (dwa zamówienia w ramach postępowania – znak OXDO-DZP.7728.1.2016. W postępowaniu tym, dotyczącym Zadania nr 6, zaproszenie do składania ofert wraz SIWZ zostało skierowane w dniu 25 maja 2016 r. do wykonawców, z którymi zawarto umowy ramowe. Zadanie zostało podzielone na dwie części. Badaniem objęto część 1 i 2 zadania, na których realizację zawarto 6 czerwca 2016 r. umowy: 1) U-OXDO-DZP.7728.1.2016-83/2016 (w zakresie Zadania nr 6 część 1) z wynagrodzeniem określonym na kwotę 141,5 tys. zł brutto, dotyczącą remontu czterech lokali przy ul. Gwiazdnej, ul. Św. Trójcy i ul. Śląskiej w Legnicy, 2) U-OXDO-DZP.7728.1.2016-84/2016 (w zakresie Zadania nr 6 część 2) z wynagrodzeniem określonym na kwotę 95,1 tys. zł brutto, dotyczącą remontu trzech lokali przy ul. Wybickiego w Legnicy;

- w Opolu (jedno zamówienie w ramach postępowania – znak OXDO-DZP.7728.5.2016. W postępowaniu tym, dotyczącym Zadania nr 2, zaproszenie do składania ofert wraz SIWZ zostało skierowane w dniu 7 lipca 2016 r. do wykonawców, z którymi zawarto umowy ramowe. Zadanie zostało podzielone na sześć części. Badaniem objęto część 4 zadania, na którego realizację zawarto w dniu 14 października 2016 r. umowę U-OXDO-DZP.7728.5.2016-144/2016 z wynagrodzeniem określonym na kwotę 117,5 tys. zł brutto, dotyczącą remontu trzech lokali przy ul. Jodłowej w Opolu.

¹⁴⁶ Postępowanie znak OXDO-DZP.7720.3.2016. Ogłoszenie o zamówieniu zostało dokonane w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 26 marca 2016 r. pod nr 69310-2016.

¹⁴⁷ Na zadanie pierwsze z pięcioma wykonawcami, na zadanie drugie z pięcioma wykonawcami, na zadanie trzecie z czterema wykonawcami, na zadanie czwarte z pięcioma wykonawcami, na zadanie piąte z czterema wykonawcami i na zadanie szóste z dwoma wykonawcami. Niektórzy wykonawcy zawarli umowy na więcej niż jedno zadanie.

¹⁴⁸ W tym zamówienia na remonte objęte badaniem.

¹⁴⁹ Wysokość wynagrodzenia wstępnego określonego w umowach, w związku z przyjęciem zasady rozliczenia zadań kosztorysem powykonawczym. Na realizację zamówień wydatkowano kwotę 2 175,2 tys. zł

¹⁵⁰ Zamówienia na „Wykonanie montażu urządzeń klimatyzowanych wraz z pierwszym uruchomieniem w pomieszczeniach biurowych II p. budynku nr 2 w siedzibie Oddziału Regionalnego AMW we Wrocławiu przy ul. Sztabowej 32 we Wrocławiu” o wartości brutto 41,4 tys. zł oraz zamówienie na „Nadzór inwestorski nad realizacją robót budowlanych związanych z przebudową budynku biurowego na budynek mieszkalny wielorodzinny wraz z infrastrukturą towarzyszącą i małą architekturą, w Bolesławcu przy ul. Łasickiej 56-58” o wartości brutto 15,9 tys. zł.

¹⁵¹ Roboty polegały na przebudowie budynku administracyjnego przy ul. Łasickiej 56-58 w Bolesławcu na mieszkalny z uzyskaniem efektu w postaci 10 lokali mieszkalnych w zakresie przewidzianym w pozwoleniu na budowę oraz w projektach budowlanych i wykonawczym.

¹⁵² Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.

wykonawczą w rozumieniu art. 18 ufp, a zatem jednostką sektora finansów publicznych (art. 9 pkt 5 ufp), która zgodnie z art. 44 ust. 4 ufp jest zobowiązana zawierać umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Takim przepisem jest art. 63 ust. 1a ustawy o AMW, który jednak wszedł w życie dopiero 17 listopada 2016 r. (na podstawie art. 1 pkt 17 w związku z art. 4 ustawy z dnia 5 października 2016 r. o zmianie ustawy o Agencji Mienia Wojskowego¹⁵³). Zgodnie z tym przepisem do czynności w zakresie: 1) zarządu i administrowania nieruchomościami; 2) przygotowania, prowadzenia i rozliczania zadań inwestycyjnych, w tym przebudowy i remontów; 3) przygotowania, prowadzenia i rozliczania usług wycieczkowych, konferencyjnych i szkoleniowych, ochrony obiektów oraz robót budowlanych i remontowych, dokonywanych przez jednoosobową spółkę Skarbu Państwa reprezentowanego przez Agencję, jeżeli ponad 80% działalności takiej spółki jest wykonywane na rzecz Agencji, nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych. Wcześniej w ustawie o AMW brak było wyłączenia stosowania przepisów Pzp do zamówień udzielanych przez Agencję jednoosobowym spółkom Skarbu Państwa reprezentowanego przez Agencję.

W preambule umowy z dnia 4 maja 2016 r. powołano się na nieobowiązujący już wówczas art. 17a ust. 1 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵⁴ oraz Decyzję nr 12/2011 Prezesa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej z dnia 11 stycznia 2011 r. w sprawie zlecenia odpłatnego świadczenia określonych usług oraz wykonywania prac remontowo-budowlanych lub inwestycyjnych przez Oddziały Regionalne Wojskowej Agencji Mieszkaniowej na rzecz Zakładu Remontowo Budowlanego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej Sp. z o.o. (przy czym przepis ten nie stanowił, że do udzielania zamówień nie stosuje się Pzp).

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że zawarcie umowy bez stosowania Pzp nastąpiło w wyniku negocjacji prowadzonych w oparciu o art. 63 ust.1 pkt 2 ustawy o AMW, w brzmieniu obowiązującym na dzień 4 maja 2016 r., tożsamym z brzmieniem art. 17a ust. 1 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

NIK wskazuje, że przepis art. 63 ust. 1 pkt 2 ustawy o AMW nie stanowił podstawy prawnej dla niestosowania przepisów Pzp do udzielania zamówień publicznych, o czym świadczy wprowadzenie 17 listopada 2017 r. art. 63 ust.1a do ustawy o AMW. W czasie udzielenia zamówienia (zawarcia umowy) nie obowiązywał jednak jeszcze powołany wyżej art. 63 ust. 1a ustawy o AMW.

(dowód: akta kontroli str.4341-4377, 9114-9598, 9889-9896, 10296-10297)

2. W postępowaniu w sprawie zawarcia umów ramowych na roboty budowlano-remontowe w lokalach mieszkalnych i kwaterach internatowych Skarbu Państwa przed ponownym zasiedleniem¹⁵⁵, kryterium oceny ofert określonym w SIWZ¹⁵⁶ nie była cena w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług¹⁵⁷ w związku z art. 2 pkt 1 Pzp, ale cena bez podatku VAT, co było niezgodne z art. 91 ust. 2 Pzp¹⁵⁸.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że do oceny ofert na podstawie kryterium: cena oferowanej zbilansowanej stawki roboczogodziny R-g brutto – 85% = 85 pkt, tj. przyjął stawkę roboczogodziny kosztorysowej brutto uwzględniającą narzut kosztów pośrednich oraz zysk. Zamawiający przyjął do oceny wyłącznie oferty zawierające poprawną stawkę podatku VAT, tj. 8%, która po doliczeniu do każdej z cen R-g brutto przyjętych do oceny podnosi ją o ten

¹⁵³ Dz.U. z 2016 r. poz. 1789.

¹⁵⁴ Dz.U. z 2010 r. Nr 206, poz. 1367.

¹⁵⁵ Znak OXDO-DZP.7720.3.2016. Wartość szacunkowa zamówienia została ustalona na 1 907,4 tys. zł.

¹⁵⁶ Zgodnie z pkt XI i XII SIWZ. Ceną oferty dla danego zadania była stawka ofertowa roboczogodziny kosztorysowej netto i brutto rozumiana jako stawka ofertowa roboczogodziny kosztorysowej netto powiększona o narzut kosztów pośrednich oraz zysk kalkulacyjnym, a kryterium oceny ofert była zbilansowana stawka roboczogodziny R-g brutto).

¹⁵⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 1830, ze zm.

¹⁵⁸ Zgodnie z tym przepisem, w brzmieniu obowiązującym do dnia 27 lipca 2016 r., kryteriami oceny ofert są cena albo cena i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, aspekty środowiskowe, społeczne, innowacyjne, serwis, termin wykonania zamówienia oraz koszty eksploatacji.

sam procent. W związku z powyższym założeniem czy zamawiający przyjąłby do oceny ofert ceny z podatkiem VAT czy też bez tego podatku, nie miałyby to wpływu na punktację przyznaną w tym kryterium. W rezultacie nie miało to wpływu na wybór najkorzystniejszej oferty.

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 91 ust. 2 Pzp kryterium oceny ofert jest cena w rozumieniu Pzp, a zatem cena zawierająca podatek VAT. W tym przypadku nie zastosowano, jako kryterium oceny ofert, takiej ceny.

(dowód: akta kontroli str. 4378-4710, 10086-10114)

3. W ww. postępowaniu w sprawie zawarcia umów ramowych na roboty budowlano-remontowe w lokalach mieszkalnych i kwaterach internatowych Skarbu Państwa przed ponownym zasiedleniem, Oddział niezasadnie odrzucił oferty dwóch wykonawców, z uwagi na zastosowanie podstawowych stawek podatku VAT¹⁵⁹ i zakwalifikowanie tego jako błąd w obliczeniu ceny. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że w tym postępowaniu należało zastosować 8% stawkę podatku VAT. NIK wskazuje, że podanie w ofertach wykonawców podstawowej 23% stawki podatku VAT nie powinno zostać potraktowane jako błąd w obliczeniu ceny. Zastosowanie podstawowej stawki podatku VAT, w przypadku prawidłowo ukształtowanych kryteriów oceny ofert, nie wpłynęłoby na możliwość dokonania oceny ofert z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji¹⁶⁰. W tym kontekście należy również wskazać, że w przypadku dwóch z sześciu zadań, na których realizację miały być zawarte umowy ramowe (zadanie nr 5 i nr 6), liczba zgłoszonych ofert była mniejsza od liczby wykonawców, z którymi zamawiający zamierzał zawrzeć umowy ramowe (pkt I.3 SIWZ), a zatem możliwe byłoby zawarcie umowy również z jednym z ww. wykonawców, który złożył ofertę na te zadania.

(dowód: akta kontroli str. 4378-4710, 10086-10114)

4. Oddział ustalił, że cena będzie jedynym kryterium oceny ofert w 14 postępowaniach o zamówienia publiczne¹⁶¹ na roboty budowlano-remontowe w lokalach mieszkalnych i kwaterach internatowych Skarbu Państwa przed ponownym zasiedleniem¹⁶², w wyniku których udzielono 35 zamówień na łączną kwotę 1 781,8 tys. zł wykonawcom, z którymi uprzednio zawarto umowy ramowe¹⁶³, czym naruszył art. 91 ust.2a Pzp¹⁶⁴. Przepis ten stanowi, że kryterium ceny może być zastosowane jako jedyne kryterium oceny ofert, jeżeli przedmiot zamówienia jest powszechnie dostępny oraz ma ustalone standardy jakościowe, z zastrzeżeniem art. 76 ust. 2, a w przypadku zamawiających, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2, jeżeli dodatkowo wykażą w załączniku do protokołu postępowania, w jaki sposób zostały uwzględnione w opisie przedmiotu zamówienia koszty ponoszone w całym okresie korzystania z przedmiotu zamówienia. Udzielone zamówienia nie spełniały przesłanek określonych w ww. przepisie, w tym w szczególności nie sporządzono protokołów postępowania dot. udzielenia ww. zamówień.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że w postępowaniu dotyczącym zawarcia umowy ramowej zastosowano również inne, poza ceną, kryteria, tj. wysokość wskaźnika upustu oraz okres gwarancji. Według tych kryteriów dokonano wyboru wykonawców, z którymi zawarto umowy. W umowach ramowych wskazano zaś, że udzielając zamówień częściowych zamawiający dokona wyboru najkorzystniejszej oferty jedynie według kryterium ceny. Dyrektor wskazał również, że na etapie udzielania zamówień częściowych zamawiający nie mógł zmienić kryteriów oceny ofert, a przepisy prawa nie nakazują zamawiającemu stosowania określonych kryteriów oceny ofert przy udzielaniu zamówień częściowych

¹⁵⁹ Zamawiający odrzucając oferty wskazał, że należało zastosować 8% stawkę podatku VAT.

¹⁶⁰ Oferty wykonawców, zawierające 23% podatek VAT byłyby, pod względem ceny, na etapie postępowania w sprawie zawarcia umowy ramowej, mniej konkurencyjne od innych wykonawców, którzy zastosowali 8% stawkę podatku VAT, ale nie podlegałyby odrzuceniu. Takie stanowisko zaprezentowano również w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej (dalej KIO): wyrok KIO z dnia 6 listopada 2012 r.; sygn. KIO 2294/12, wyrok KIO z dnia 20 marca 2014 r., sygn. KIO 430/14, wyrok KIO z dnia 31 marca 2014 r., KIO 489/14).

¹⁶¹ Przeprowadzonych w latach 2016-2017.

¹⁶² Zawarcie umów realizacyjnych do umowy ramowej.

¹⁶³ W wyniku postępowania przeprowadzonego w 2016 r., znak OXDO-DZP.7720.3.2016.

¹⁶⁴ W brzmieniu obowiązującym do dnia 27 lipca 2016 r.

NIK wskazuje, że to zamawiający określił w umowie ramowej kryteria, które zastosuje przy udzielaniu zamówień publicznych w ramach umowy ramowej, a zatem odpowiada za nieuprawnione zastosowanie wyłącznie kryterium ceny. Postępowania w sprawie zawarcia umów realizacyjnych (umów częściowych) są postępowaniami o udzielenia zamówienia publicznego (art. 2 pkt 9a Pzp w związku z art. 2 pkt 7a i pkt 13 oraz art. 101¹⁶⁵ i 101a Pzp), a zatem ma do nich zastosowanie art. 91 ust.2a Pzp).

(dowód: akta kontroli str. 4378-5647, 10086-10114)

5. Przebieg 14 postępowań o zamówienia publiczne¹⁶⁶ na roboty budowlano-remontowe w lokalach mieszkalnych i kwaterach internatowych Skarbu Państwa przed ponownym zasiedleniem¹⁶⁷, w wyniku których udzielono zamówień wykonawcom, z którymi uprzednio zawarto umowy ramowe¹⁶⁸ nie został udokumentowany w formie protokołu, czym naruszono postanowienia art. 96 ustawy Pzp, zgodnie z którymi w trakcie prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia zamawiający sporządza protokół.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że w przypadku udzielania zamówień częściowych na podstawie umowy ramowej nie można mówić o przeprowadzeniu postępowania, a art. 101 Pzp w oparciu, o który prowadzono te postępowania nie wymienia art. 96 Pzp wśród przepisów, które zobowiązany jest stosować zamawiający.

NIK wskazuje, że postępowania w sprawie zawarcia umów realizacyjnych (umów częściowych) są postępowaniami o udzielenia zamówienia publicznego (art. 2 pkt 9a Pzp w związku z art. 2 pkt 7a i pkt 13 oraz art. 101¹⁶⁹ i 101a Pzp). W związku z powyższym przebieg takich postępowań powinien być udokumentowany zgodnie z art. 96 Pzp. Należy przy tym wskazać, że przepis ten dotyczy dokumentowania wszystkich postępowań o zamówienia publiczne, z wyłączeniem jedynie zamówień udzielanych na podstawie umów ramowych zawartych z jednym wykonawcą lub z kilkoma wykonawcami zgodnie z warunkami umowy, bez ponownego poddania zamówienia procedurze konkurencyjnej (przy czym wyjątek ten został wprowadzony od 28 lipca 2016 r. i na mocy art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw¹⁷⁰, nie ma zastosowania do zamówień udzielanych na podstawie umów ramowych zawartych w wyniku postępowania znak OXDO-DZP.7720.3.2016. Nadto zamówienia publiczne w ramach tych umów były udzielane w procedurze konkurencyjnej.). Przy poszczególnych trybach udzielania zamówień publicznych ustawodawca nie odwołuje się każdorazowo do obowiązku stosowania art. 96 Pzp, jako, że przepis ten ustanawia zasadę dotyczącą wszystkich postępowań o zamówienie publiczne (poza wskazanym wyżej wyjątkiem).

(dowód: akta kontroli str.4711-5647, 9886-9888, 9901-9907)

6. W postępowaniu o zamówienie publiczne¹⁷¹ na realizację robót remontowo-budowlanych w lokalach mieszkalnych i kwaterach internatowych Skarbu Państwa przed ponownym zasiedleniem (w zakresie zadania VI część II, dotyczącego trzech lokali przy ul. Wybickiego w Legnicy), Oddział nie odrzucił, na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 Pzp, oferty wybranego wykonawcy, która była niezgodna z pkt III.15 SIWZ obowiązującej w tym postępowaniu. Wykonawca w ofercie zaproponował upust (w przypadku dwóch z trzech lokali) liczony od wartości robocizny, materiałów i sprzętu, a nie od wartości kosztorysowej (uwzględniającej koszty pośrednie i zysk), tak jak był określony upust w ramach ofert składanych w postępowaniu dotyczącym zawarcia umów ramowych. Wykonawcy udzielono zamówienia na kwotę 95,1 tys. zł.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że w wyniku zastosowania takiego sposobu naliczenia upustu nie uległa jednak zmianie cena oferty.

¹⁶⁵ Obowiązującym do dnia 27 lipca 2016 r.

¹⁶⁶ Przeprowadzonych w latach 2016-2017.

¹⁶⁷ Zawarcie umów realizacyjnych do umowy ramowej

¹⁶⁸ W wyniku postępowania przeprowadzonego w 2016 r., znak OXDO-DZP.7720.3.2016.

¹⁶⁹ Obowiązującym do dnia 27 lipca 2016 r.

¹⁷⁰ Dz.U. z 2016 r., poz. 1020 ze zm.

¹⁷¹ Postępowanie znak OXDO-DZP.7728.1.2016.

NIK wskazuje, że przyjęty przez wykonawcę sposób naliczenia upustu pozostawał jednak w sprzeczności z treścią SIWZ, w której wskazano, że upust ma być naliczony od wartości kosztorysowej (uwzględniającej koszty pośrednie i zysk).

(dowód: akta kontroli str.6096-6231, 10086-10099)

7. Oddział, wbrew art. 29 ust. 1 Pzp nie dokonał rzetelnie (w sposób jednoznaczny i wyczerpujący) opisu przedmiotu zamówień objętych umowami OXDO-DZP.7728.1.2016-83/2016, OXDO-DZP.7728.1.2016-84/2016, oraz U-OXDO-DZP.7728.5.2016-144/2016¹⁷², dotyczącymi wykonania robót budowlano-remontowych w lokalach mieszkalnych i kwaterach internatowych Skarbu Państwa przed ponownym zasiedleniem¹⁷³, co skutkowało wykonaniem robót zamiennych lub dodatkowych o łącznej wartości 92,0 tys. zł, wynikającej z zatwierdzonych przez zamawiającego kosztorysów powykonawczych¹⁷⁴.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że kwalifikacja robót niezbędnych do wykonania przed ponownym zasiedleniem wskazana w przedmiarach robót oraz kosztorysach inwestorskich dokonywana jest przez zarządcę nieruchomości, na podstawie zawartej z nim umowy. W oparciu o te dokumenty Agencja dokonywała opisu przedmiotu zamówienia. Błędy, pominięcia jak i niewłaściwe szacowanie ilości w przedmiarach robót wykonanych przez zarządcę jak również charakter prac remontowych uniemożliwiały dokonanie rzetelnego i prawidłowego opisu przedmiotu zamówienia i spowodowały konieczność wprowadzenia zmian w trakcie remontów. Przyjęty sposób rozliczenia kosztorysem powykonawczym umożliwił uwzględnienie robót wykraczających poza prace wskazane w przedmiarach robót.

NIK wskazuje, że Oddział, jako zamawiający, jest odpowiedzialny na jednoznaczny i wyczerpujący opis przedmiotu zamówienia. Na gruncie Pzp błędy zarządcy obciążają Oddział. Ponadto należy zauważyć, że stosowanie wynagrodzenia kosztorysowego nie jest okolicznością stanowiącą samoistną podstawę do wprowadzania robót dodatkowych lub zamiennych.

(dowód: akta kontroli str.4711-4891,5648-6312, 6553-6638, 10086-10114)

¹⁷² Umowy OXDO-DZP.7728.1.2016-83/2016 i OXDO-DZP.7728.1.2016-84/2016 zostały zawarte 6 czerwca 2016 r., a umowa U-OXDO-DZP.7728.5.2016-144/2016 została zawarta w dniu 14 października 2016 r.

¹⁷³ Umowy zawarte z wykonawcami, z którymi uprzednio zawarto umowy ramowe w wyniku postępowania znak OXDO-DZP.7720.3.2016.

¹⁷⁴ W przypadku lokalu przy ul. Wybickiego w Legnicy – pominięto część robót, między innymi, roboty związane z remontem loggi, wymianą części stolarki okiennej, rozbiórką, naprawą posadzek, co skutkowało koniecznością wykonania robót „zamiennych i dodatkowych” za kwotę 6,0 tys. zł, a także ujęto niektóre roboty jak roboty związane z instalacją wodną, których nie wykonywano. W drugim lokalu przy tej ulicy pominięto część robót, między innymi, roboty związane z wykonaniem części posadzek, obsadzeniem podokienników, wymianą kuchni gazowej, umywalki, zlewozmywaka, ustępu, wanny lub zmieniono sposób wykonania robót, co skutkowało koniecznością wykonania robót „zamiennych i dodatkowych” za kwotę 6,9 tys. zł. W kolejnym lokalu przy ul. Wybickiego w Legnicy również pominięto część robót, między innymi, roboty związane z wyrównaniem i wykonaniem części posadzek, obsadzeniem podokienników, wywiezieniem większej ilości mebli i rzeczy lub zmieniono sposób wykonania robót, co skutkowało koniecznością wykonania robót „zamiennych i dodatkowych” za kwotę 6,6 tys. zł, a także ujęto niektóre roboty jak roboty związane z instalacją wodną, których nie wykonywano. W lokalu przy ul. Gwiazdnej w Legnicy pominięto część robót, między innymi, roboty związane z wykonaniem części gładzi gipsowych i przewinięciem instalacji gazowej lub zmieniono sposób wykonania robót, co skutkowało koniecznością wykonania robót „dodatkowych” i „zamiennych” za kwotę 6,7 tys. zł. W lokalu przy ul. Śląskiej w Legnicy pominięto część robót, między innymi, roboty związane z wymianą części stolarki okiennej, wykonaniem części gładzi gipsowych i przewinięciem instalacji gazowej lub zmieniono sposób wykonania robót, co skutkowało koniecznością wykonania robót „dodatkowych” za kwotę 9,4 tys. zł. W kolejnym lokalu przy ul. Śląskiej w Legnicy pominięto część robót, między innymi, związane z wykonaniem części robót tynkarskich, posadzkarskich, elektrycznych lub zmieniono sposób wykonania robót, co skutkowało koniecznością wykonania robót „dodatkowych” i „zamiennych” za kwotę 12,3 tys. zł. W lokalu przy ul. Św. Trójcy w Legnicy pominięto część robót, między innymi, związane z wykonaniem części instalacji sanitarnych, robót tynkarskich i posadzkarskich lub zmieniono sposób wykonania robót, co skutkowało koniecznością wykonania robót „dodatkowych” i „zamiennych” za kwotę 5,3 tys. zł. W lokalu przy ul. Jodłowej w Opolu, pominięto część robót, między innymi, związane z wykonaniem części gładzi gipsowych oraz remontem balkonu lub zmieniono sposób wykonania robót, co skutkowało koniecznością wykonania robót „dodatkowych” i „zamiennych” za kwotę 14,5 tys. zł. W drugim lokalu przy ul. Jodłowej w Opolu pominięto część robót, między innymi, związane z wykonaniem części gładzi gipsowych oraz remontem balkonu lub zmieniono sposób wykonania robót, co skutkowało koniecznością wykonania robót „dodatkowych” i „zamiennych” za kwotę 9,0 tys. zł. W przypadku trzeciego lokalu przy ul. Jodłowej w Opolu pominięto część robót, między innymi, związane z wykonaniem części gładzi gipsowych oraz remontem balkonu lub zmieniono sposób wykonania robót, co skutkowało koniecznością wykonania robót „dodatkowych” i „zamiennych” za kwotę 15,3 zł.

8. Oddział, w przypadku remontów lokali mieszkalnych i kwater internatowych Skarbu Państwa przed ponownym zasiedleniem¹⁷⁵, realizowanych na podstawie trzech ww. umów¹⁷⁶, dokonał zmian zakresu przedmiotowego wykonywanych robót budowlanych, zlecając wykonanie robót zamiennych i dodatkowych o wartości 92,0 tys. zł, bez zachowania formy pisemnej oraz z naruszeniem art. 144 ust. 1 Pzp (w brzmieniu obowiązującym do dnia 27 lipca 2016 r.¹⁷⁷). Dokonane zmiany zakresu przedmiotowego wykonywanych robót (opisane w pkt. 7 powyżej) nie nastąpiły zgodnie z zasadami określonymi w § 2 ust. 3 w związku z § 7 ust. 2 oraz § 14 ust. 1 i 2 umów zawartych z wykonawcami. Roboty zrealizowane jako roboty zamienne lub dodatkowe nie były bowiem robotami, których wykonanie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia. Niezachowanie formy pisemnej naruszało art. 139 ust. 2 Pzp oraz § 14 ust. 3 i § 15 ust. 4 umów (w umowach przewidziano, że wszelkie ich zmiany pod rygorem nieważności wymagają formy pisemnej w postaci aneksu).

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że pracownicy prowadzący i realizujący zawarte umowy dokonali błędnej interpretacji zapisów umów.

(dowód: akta kontroli str. 4711-4891,5648-6312, 6553-6638, 10086-10114)

9. Oddział dokonując zmian zakresu przedmiotowego robót budowlanych objętych umową¹⁷⁸, dotyczących usunięcia zawilgocenia kondygnacji piwnicznej internatu w Bolesławcu, polegających na zmniejszeniu zakresu robót¹⁷⁹ (zmniejszenie zakresu robót zostało wycenione na 21,8 tys. zł) oraz zmianie zastosowanego materiału izolacyjnego¹⁸⁰, nie zachował formy pisemnej w postaci zawarcia aneksu do umowy, zastrzeżonej pod rygorem nieważności (§ 16 ust. 4 umowy). Oddział dokonując rozliczenia kosztów realizacji robót nie uwzględnił zmiany zastosowanego materiału izolacyjnego. Ponadto bez zachowania formy pisemnej dokonano także zmiany zasad płatności wynagrodzenia i terminu wykonania umowy, bowiem Oddział dokonał zapłaty wynagrodzenia przed zakończeniem robót (na 2017 r. przełożono prace związane z zakończeniem wykonania opaski oraz obsianiem trawnika¹⁸¹).

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że realizacja umowy w zmniejszonym wobec wyjściowego zakresie nie może być traktowana jako zmiana przedmiotu umowy i jako taka nie pociąga za sobą konieczności jej aneksowania. W odniesieniu do wcześniejszej płatności wynagrodzenia (tj. przed zakończeniem wszystkich robót) stwierdził, że zostało to zaakceptowane ze względu na zamknięcie całości zadania w terminie określonym w Planie Inwestycji Budowlanych na 2016. Czynności te jako niskocenne zostały wpisane do protokołu i wykonawca zobowiązał się do ich realizacji, a ich zabezpieczeniem było zdeponowanie trawy w internacie, wiążący strony okres gwarancyjny oraz wpłacone zabezpieczenie należytego wykonania umowy. Prace zostały wykonane i sprawdzone przez zarządcę w okresie wiosennym.

NIK nie podziela tych wyjaśnień. Przedmiot umowy był określony w projekcie wykonawczym. Zmiana zakresu robót (niezależnie od tego czy dotyczyłaby robót dodatkowych czy zmniejszenia zakresu robót) i terminu wykonania robót oraz zasad płatności stanowi zmianę umowy, która winna być dokonana w formie pisemnej. Dokonywanie płatności przed zakończeniem wykonania robót było niezgodne z zawartą umową, a tym samym naruszało art. 44 ust. 2 i ust. 3 pkt 3 ufp.

(dowód: akta kontroli str.6391-6531,9897-9907)

¹⁷⁵ Umowy zawarte z wykonawcami, z którymi uprzednio zawarto umowy ramowe w wyniku postępowania znak OXDO-DZP.7720.3.2016.

¹⁷⁶ Umowy: 1) OXDO-DZP.7728.1.2016-84/2016, 2) OXDO-DZP.7728.1.2016-83/2016 oraz 3) U-OXDO-DZP.7728.5.2016-144/2016.

¹⁷⁷ W związku z art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw.

¹⁷⁸ Umowa U-OXDO-DZP.7720.21.2016-150/2016 z dnia 15 listopada 2016 r.

¹⁷⁹ Zmniejszenie zakresu wykonanych robót było wynikiem stwierdzenia w czasie wykonywania robót wystąpienia przeszkód w postaci infrastruktury podziemnej, uniemożliwiających wykonanie robót w przewidzianym w projekcie zakresie.

¹⁸⁰ Polistyren ekstrudowany grubości 8 cm został zastąpiony hydrostyrem (polistyrenem spieniałym uszlachetnionym związkami hydrofobowymi) o grubości 10 cm.

¹⁸¹ Zgodnie z umową roboty miały być zakończone do dnia 25 grudnia 2016 r.

10. Umowy dotyczące inwestycji oraz remontów lokali mieszkalnych i kwater internatowych Skarbu Państwa przed ponownym zasiedleniem zawierały niejednoznaczne postanowienia mające wpływ na rozliczanie robót oraz stosowanie kar umownych. W przypadku umów dotyczących remontów lokali mieszkalnych i kwater internatowych Skarbu Państwa przed ponownym zasiedleniem¹⁸², nie określono jednoznacznie sposobu ustalenia wynagrodzenia za wywóz i utylizację odpadów (§ 7 ust. 4 w związku z § 7 ust. 3 umów). W umowach z wykonawcami remontów wskazano, że ustalone wynagrodzenie obejmuje również koszty zagospodarowania i usunięcia odpadów, koszty kierownika budowy, wykonania, jak również przygotowania kopii dokumentów odbiorowych, a jednocześnie w przedmiarach robót i kosztorysach ofertowych przewidziano pozycje dotyczące prac związanych z utylizacją odpadów. Na skutek tego w przypadku zwiększenia ilości odpadów przewidzianych w przedmiarze, nie wynikało z umowy jednoznacznie czy za wywóz większej ilości odpadów niż w przedmiarze przysługuje wykonawcy dodatkowe wynagrodzenie czy też nie (w umowie jednocześnie ustalono, że wynagrodzenie ostateczne jest ustalane na podstawie rzeczywiście wykonanych ilości poszczególnych robót z odniesieniem do kosztorysu ofertowego, zaś niektóre inne koszty, które według umowy, podobnie jak w przypadku odpadów, są objęte wynagrodzeniem wykonawcy, jak koszty kierownika budowy/robót, wykonania oraz przygotowania kopii dokumentów odbiorowych, nie są ujmowane w kosztorysie ofertowym).

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, m.in., że zapisy umowy pozwalają na rozliczenie zwiększonej ilości odpadów w stosunku do wskazanej w przedmiarach oraz, że nie należy tych kosztów traktować podobnie jak kosztów kierownika budowy/robót, wykonania oraz przygotowania kopii dokumentów odbiorowych, które zawierają się w kosztach pośrednich ujętych w kosztorysie.

NIK wskazuje, że w świetle postanowień umownych, które określają wynagrodzenie wykonawcy jako „wstępne wynagrodzenie ryczałtowo-ilościowe”, kwestia wynagradzania za zagospodarowanie i usunięcie odpadów nie jest ustalona jednoznacznie. Treść umowy z jednej strony wskazuje na brak prawa wykonawcy do odrębnego wynagrodzenia za tego rodzaju prace, a z drugiej strony, poprzez odwołanie do kosztorysu powykonawczego i ujęcie w przedmiarach takich robót, wskazuje na możliwość ustalenia wynagrodzenia w oparciu o faktyczną ilość zagospodarowanych i usuniętych odpadów.

Ponadto postanowienia umów dotyczących remontów w zakresie naliczania kar umownych (§ 11 ust. 3 pkt 1 w związku z § 7 ust. 1) zawierały niejednoznaczne postanowienia dotyczące okresu za jaki naliczana będzie kara umowna w przypadku zwłoki w wykonaniu remontu (wskazano, że okres zwłoki będzie liczony od daty zawarcia umowy, podczas gdy część tego okresu stanowił czas na realizację remontu zgodnie z umową), a także czy podstawą ustalenia kary jest wynagrodzenie ustalone za całość realizacji umowy czy za poszczególne lokale.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że sformułowanie zawarte w powołanej umowie w zakresie okresu, za który naliczana będzie kara umowna było błędne, wskazując, że dokonując wykładni celowościowej i systemowej zasadnym byłoby przyjęcie, że zwłoka wykonawcy powstaje po upływie terminu wykonania umowy. W odniesieniu do podstawy obliczenia kary umownej stwierdził, że prawidłowo przeprowadzona wykładnia postanowień umowy, prowadzi do wniosku, że podstawą naliczenia kary jest wartość wynagrodzenia za remont poszczególnych lokali.

NIK wskazuje, że postanowienia umów powinny zostać sformułowane w sposób jednoznaczny, celem uniknięcia ewentualnych sporów na tle ich znaczenia językowego.

Postanowienia umowy dotyczącej wykonania osuszenia i izolacji budynku przy ul. Artyleryjskiej 4 w Bolesławcu określały wynagrodzenie jako ryczałtowe, z możliwością jednak zmniejszenia wynagrodzenia wykonawcy w przypadku niewykonania części robót (§7 ust. 2). W umowie nie określono jednak sposobu ustalenia kwoty, o którą pomniejszone zostanie wynagrodzenie wykonawcy. W tym zakresie pracownik Działu Inwestycji pozyskał od wykonawcy, na etapie zawierania umowy kosztorys ofertowy o oparciu, o który kalkulowano prace niewykonane, jednakże działanie takie nie miało umocowania w specyfikacji istotnych warunków zamówienia ani w umowie.

¹⁸² Zawartych z wykonawcami, z którymi uprzednio podpisano umowy ramowe w wyniku postępowania OXDO.DZP.7720.3.2016.

(dowód: akta kontroli str. 4711-4897, 5648-6312, 6391-6531, 9897-9907, 10086-10114, 10260-10261, 10287-10289, 10292, 10294-10295)

11. W postępowaniu dotyczącym udzielenia zamówienia na „Wykonanie montażu urządzeń klimatyzowanych wraz z pierwszym uruchomieniem w pomieszczeniach biurowych II p. budynku nr 2 w siedzibie Oddziału Regionalnego AMW we Wrocławiu przy ul. Sztabowej 32 we Wrocławiu” o wartości brutto 41,4 tys. zł przedmiot zamówienia został nieprawidłowo zakwalifikowany jako usługa a nie robota budowlana¹⁸³, w konsekwencji czego, z naruszeniem § 2 ust. 3 pkt 3 Regulaminu udzielania zamówień zwolnionych w Oddziale¹⁸⁴, wartość szacunkowa zamówienia nie została ustalona według zasad przewidzianych dla robót budowlanych określonych w ww. regulaminie.

W złożonych w tym zakresie wyjaśnieniach Dyrektor Oddziału stwierdził, że takiej kwalifikacji dokonał pracownik zajmujący się zamówieniami publicznymi oraz wskazał, że przy zastosowaniu obliczenia dla robót budowlanych w formie kosztorysu budowlanego wartość zamówienia mogłaby być równa lub nieznacznie wyższa.

(dowód: akta kontroli str. 9889-9896, 9886-9968)

12. We wniosku zwolnionym nr 69/2016, dotyczącym udzielenia zamówienia publicznego o wartości szacunkowej do 30 tys. euro, na sprawowanie nadzoru inwestorskiego nad przebudową budynku biurowego na budynek mieszkalny, nie zawarto informacji o cenach ofert wykonawców. Było to niezgodne z treścią pkt 9 ww. wniosku. W złożonych w tym zakresie wyjaśnieniach Dyrektor Oddziału opisał przebieg postępowania oraz wskazał ceny złożonych ofert, nie wskazał jednak powodów niezawarcia tych informacji w powołanym na wstępie wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 9886-10010)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że:

1. W przypadku umów dotyczących remontów lokali mieszkalnych i kwater internatowych¹⁸⁵, Oddział nie wymagał wniesienia przez wykonawców zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że zgodnie z regulaminem udzielania zamówień obowiązującym w czasie zawarcia umów ramowych, nie było wymagane umieszczenia w umowach zapisu dotyczącego wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy (wzór umowy ramowej nie przewidywał takiego obowiązku).

(dowód: akta kontroli str. 4378-4632, 10078-10085)

2. Zachodzi konieczność zapewnienia ciągłości izolacji termicznej (na poziomie otaczającego terenu od strony elewacji frontowej) budynku przy ul. Artyleryjskiej 4 w Bolesławcu oraz osłonięcia części płyt izolacji termicznej piwnic budynku. Ponadto niektóre płytki klinkierowe z dolnej części cokołu są odspojone i wymagają ponownego przyklejenia. Wymiany wymaga również osłona otworu wentylacyjnego, która została uszkodzona.

(dowód: akta kontroli str. 9865-9879)

3. Stan realizacji w 2018 r. remontów lokali mieszkalnych, kwater i kwater internatowych prowadzonych przez Oddział, wskazuje na potrzebę wdrożenia działań organizacyjnych (w tym rozważenie uzupełnienia braków kadrowych), zapewniających udzielanie zamówień i realizację remontów niezwłocznie po zgłoszeniu takiej potrzeby. Według stanu na 5 października 2018 r. nie wyremontowano łącznie 34 lokali mieszkalnych, kwater i kwater internatowych, w tym 18 zgłoszonych do 30 czerwca 2018 r., z tego siedem zgłoszonych jeszcze 2017 r. W 2018 r. Oddział wyremontował 13 lokali mieszkalnych, kwater i kwater internatowych. Zostały one zgłoszone do remontu w 2017 r. – 10 lokali i kwater, w 2016 r. jeden lokal i jedna kwatera oraz w 2015 r. jeden lokal.

¹⁸³ Zgodnie z obowiązującym wówczas rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2012 r. w sprawie wykazu robót budowlanych (załącznik do rozporządzenia - dział 45, grupa 45.3, klasa 45.33) tego rodzaju czynności należało zakwalifikować jako roboty budowlane.

¹⁸⁴ Stanowiącego załącznik nr 2 do Decyzji Prezesa Agencji Mienia Wojskowego Nr 11/2016 z dnia 20 stycznia 2016 r. Zgodnie z wymienionym postanowieniem regulaminu w przypadku zamówień na roboty budowlane oszacowanie wartości powinno nastąpić zgodnie z art. 33 Pzp.

¹⁸⁵ Zawartych z wykonawcami, z którymi uprzednio podpisano umowy ramowe w wyniku postępowania OXDO.DZP.7720.3.2016.

(dowód: akta kontroli str.11260-11290)

Ocena cząstkowa

Oddział realizował powierzone zadania w zakresie związanym z prowadzeniem inwestycji i remontów. Plany inwestycji (z uwzględnieniem korekt) zostały w latach 2016-2017 wykonane. W niepełnym zakresie zrealizowano natomiast plany remontów (w 2016 r. plan w ujęciu finansowym został zrealizowany w 88,2%, w 2017 r. w 56,0 %, zaś w 2018 r. według stanu na pierwsze półrocze plan był zrealizowany w 11,4 %). Oddział sprawował bezpośrednio lub pośrednio¹⁸⁶ nadzór nad realizacją inwestycji i remontów. Zadania objęte próbą badawczą zostały wykonane i odebrane. W badanym obszarze stwierdzono jednak nieprawidłowości związane z udzielaniem zamówień i realizacją umów, a w szczególności: 1) udzielenie zamówienia bez stosowania Pzp za kwotę 2.440,0 tys. zł na wykonanie robót budowlanych¹⁸⁷, 2) nieuprawnione zastosowanie wyłącznie kryterium ceny do udzielenia w 14 postępowaniach o zamówienia publiczne¹⁸⁸ 35 zamówień na łączną kwotę 1 781,8 tys. zł na roboty budowlano-remontowe w lokalach mieszkalnych i kwaterach internatowych Skarbu Państwa przed ponownym zasiedleniem¹⁸⁹, 3) dokonanie nierzetelnego opisu przedmiotu zamówień (w zakresie trzech zamówień objętym próbą badawczą) na wykonywanie ww. remontów, skutkującego zlecaniem robót dodatkowych i zamiennych na kwotę 92,0 tys. zł, przy czym wprowadzenie istotnych zmian umów w tym zakresie zostało dokonane niezgodnie z art. 144 ust. 1 Pzp oraz bez zachowania formy pisemnej.

4. Realizowanie zobowiązań publicznoprawnych przez AMW

Opis stanu faktycznego

4.1. Oddział realizował obowiązki związane z obliczaniem, składaniem deklaracji i opłacaniem podatku od nieruchomości. Za lata 2016-2018 (do dnia 30 czerwca) zadeklarowana i uregulowana wysokość podatku od nieruchomości wyniosła 9 433,1 tys. zł¹⁹⁰.

Badanie deklaracji na podatek od nieruchomości za lata 2016-2017, składanych przez Oddział do gmin, w których wykazano najwyższą kwotę podatku (Gmina [...] ¹⁹¹, Gmina [...] ¹⁹² oraz Gmina [...] ¹⁹³)¹⁹⁴ wykazało, że w deklaracjach wskazano wyłącznie nieruchomości gruntowe i budynkowe¹⁹⁵. Powierzchnia nieruchomości wykazana do opodatkowania była zgodna z posiadanymi w Oddziale danymi dotyczącymi przedmiotów opodatkowania¹⁹⁶, z uwzględnieniem okoliczności, że w przypadku nieruchomości, które posiadały inne podmioty (w tym nieruchomości wynajmowane, wdzierżawiane, oddawane w użyczenie), w deklaracjach nie wykazywano tych przedmiotów opodatkowania¹⁹⁷ lub ich części, uznając, że na mocy zawartych umów obowiązek podatkowy został przeniesiony na posiadaczy nieruchomości. Dokonywanie zapłaty podatku wykazanego w deklaracjach następowało terminowo.

¹⁸⁶ Poprzez wykonawcę usług nadzoru inwestorskiego.

¹⁸⁷ Roboty polegały na przebudowie budynku administracyjnego przy ul. Łasickiej 56-58 w Bolesławcu na mieszkalny z uzyskaniem efektu w postaci 10 lokali mieszkalnych w zakresie przewidzianym w pozwoleniu na budowę oraz w projektach budowlanym i wykonawczym.

¹⁸⁸ Przeprowadzonych w latach 2016-2017.

¹⁸⁹ Udzielenie zamówień realizacyjnych do umowy ramowej wykonawcom, z którymi uprzednio zawarto umowy ramowe, w wyniku postępowania przeprowadzonego w 2016 r., znak OXDO-DZP.7720.3.2016.

¹⁹⁰ Z uwzględnieniem zaliczenia na poczet podatku należnego za lata 2017 i 2018 w kwocie 832,9 tys. zł przysługującej wobec Gminy [...] w związku dokonaniem korekt deklaracji za lata 2011-2016 z tytułu gruntów położonych w międzywalu i objętych ustawowym zwolnieniem z opodatkowania.

*/Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbowo./

¹⁹¹ /Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbowo./

¹⁹² /Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbowo./

¹⁹³ /Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbowo./

¹⁹⁴ Za lata 2016-2018 (do 30 czerwca) zadeklarowano i uregulowano na rzecz tych gmin podatek od nieruchomości w łącznej wysokości 6 842,3 tys. zł, z uwzględnieniem zaliczenia na poczet podatku nadpłaty w kwocie 832,9 tys. zł przysługującej wobec Gminy [...] w związku dokonaniem korekt deklaracji za lata 2011-2016 z tytułu gruntów położonych w międzywalu i objętych ustawowym zwolnieniem z opodatkowania.

*/Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbowo./

¹⁹⁵ Nie wykazywano budowli w związku z uznaniem, że AMW nie prowadzi działalności gospodarczej.

¹⁹⁶ W przypadku Gmin [...] i [...] sprawdzeniu w tym zakresie poddano wszystkie przedmioty opodatkowania. W przypadku Gminy [...] badanie przeprowadzono na próbie pięciu największych budynków (pod względem powierzchni użytkowej) oraz pięciu największych nieruchomości gruntowych.

*/Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbowo./

¹⁹⁷ Na stosowanie takich zasad wskazano w piśmie Prezesa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej z dnia 8 grudnia 2014 r., znak N.531.2.2014/35.

Oddział nie deklarował w zakresie podatku od nieruchomości przedmiotów opodatkowania związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, w tym budowli, uznając, że AMW nie prowadzi działalności gospodarczej (w deklaracjach podatkowych nieruchomości gruntowe i budynkowe (inne niż mieszkalne) były wykazywane jako „pozostałe”, a nie jako związane z prowadzeniem działalności gospodarczej). W latach 2016-2018 (do dnia 30 czerwca) organy podatkowe (Wójt Gminy [...]198, Wójt Gminy [...]199 i Burmistrz [...]200) wydały 10 decyzji wymiarowych obejmujący podatki należne za lata 2011-2015201, którymi ustaliły wysokość zobowiązań podatkowych w związku z kwalifikowaniem nieruchomości posiadanych przez AMW jako „związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej” na łączną kwotę 9.917,5 tys. zł, tj. o 4.785,0 tys. zł więcej niż kwota zadeklarowana i opłacona z tytułu podatku od nieruchomości przez Oddział. Odsetki od zaległości podatkowych wyniosły 1.856,9 tys. zł. Według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r. osiem z dziesięciu ww. decyzji zostało utrzymanych w mocy przez organy II instancji. Na decyzje te wniesiono skargi do Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego we Wrocławiu (dalej: „WSA we Wrocławiu”). Dwie skargi zostały oddalone, a pozostałe sześć nie zostało rozpoznanych do dnia 30 czerwca 2018 r. Na wyroki WSA we Wrocławiu wniesiono skargi kasacyjne do Naczelnego Sadu Administracyjnego, które we wskazanym wyżej terminie nie zostały jeszcze rozpoznane. W przypadku jednej decyzji wydanej przez Burmistrza [...]202 Samorządowe Kolegium Odwoławcze w [...]203 (dalej: „SKO w [...]204”) nie rozpatrzyło do dnia 30 czerwca 2018 r. wniesionego odwołania, natomiast drugą decyzję tego organu podatkowego SKO w [...]205 uchyliło w dniu 13 kwietnia 2018 r. i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia206.

W trzech przypadkach w celu wyegzekwowania podatku organy podatkowe doprowadziły do wszczęcia postępowania egzekucyjnego i zajęcia rachunków bankowych AMW. Poniesione przez AMW koszty tych postępowań egzekucyjnych wyniosły 156,0 tys. zł207.

Oddział, w lipcu bieżącego roku oszacował wysokość podatku od nieruchomości za rok 2018 (w odniesieniu do nieruchomości, którymi gospodaruje na terenie 38 gmin, przy czym na terenie 27 gmin występują nieruchomości, które podlegałyby opodatkowaniu według stawek jak dla nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej). obliczonego według uśrednionych stawek podatku jak dla nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej208, na kwotę 10 338,3 tys. zł209, w tym podatek od budowli 505,3 tys. zł. Oszacowana kwota podatku od nieruchomości była wyższa od aktualnie zadeklarowanej o 6 513,9 tys. zł (zadeklarowana kwota podatku za rok 2018,

198 /Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbow./

199 /Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbow./

200 /Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbow./

201 Wójt Gminy [...] na lata 2011-2014, Wójt Gminy [...] za lata 2011, 2012, 2014 i 2015, Burmistrz [...] za rok 2012 (dwie decyzje – jedna dotycząca nieruchomości znajdujących się w zasobach dawnej Agencji Mienia Wojskowego, a druga nieruchomości znajdujących się w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej).

*/Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbow./

202 /Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbow./

203 /Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbow./

204 /Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbow./

205 /Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbow./

206 Uchyleną decyzją z dnia 26 października 2017 r., znak [...] określono wysokość zobowiązania podatkowego za 2012 r. na kwotę 473,7 tys. zł, podczas gdy Oddział zadeklarował podatek w wysokości 182,4 tys. zł. Przed uchYLENIEM decyzji, zostało wszczęte postępowanie egzekucyjne w związku z opatrzeniem decyzji organu pierwszej instancji rygorem natychmiastowej wykonalności i nastąpiło zajęcie rachunku bankowego AMW. W wyniku postępowania egzekucyjnego wyegzekwowano kwotę 362,8 tys. zł (w tym pozostałą część należności głównej w kwocie 291,3 tys. zł, odsetki w kwocie 50,6 tys. zł oraz koszty postępowania egzekucyjnego w kwocie 20,9 tys. zł). W związku z uchYLENIEM decyzji przez organ II instancji Oddział skierował 6 sierpnia 2018 r. do Burmistrza [...] pismo zawierające żądanie zwrotu kwoty zajętej z rachunku bankowego.

*/Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbow./

207 Dotyczyło do decyzji Wójta [...] z dnia 30 listopada 2016 r. znak [...] w sprawie wymiaru podatku od nieruchomości za 2011 r. oraz dwóch decyzji Burmistrza [...] z 26 października 2017 r. znak [...] oraz 30 listopada 2017 r. – znak [...] w sprawie wymiaru podatku za 2012 r. (nieruchomości w zasobach Agencji Mienia Wojskowego i Wojskowej Agencji Mieszkaniowej).

*/Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbow./

208 87 groszy za metr kwadratowy powierzchni gruntu oraz 23 zł za metr kwadratowy powierzchni budynku.

209 Z wyłączeniem podatku od budynków mieszkalnych i gruntów z nimi związanych.

według stanu na 30 czerwca 2018 r., bez podatku od budynków mieszkalnych i gruntów z nimi związanych wynosiła 3 824,4 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 7519-9113)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Oddział deklarował do opodatkowania grunty i budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej²¹⁰ jako nieruchomości pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego²¹¹ oraz nie deklarował do opodatkowania budowli, co było sprzeczne z art. 1a ust. 1 pkt 3 i 4, ust. 2 i ust.2a oraz art. 2 ust. 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych²¹² (dalej: „u.p.o.l.”). Skutkowało to заниzeniem należnego gminom podatku od nieruchomości.

Oddział, w lipcu bieżącego roku oszacował wysokość podatku od nieruchomości za rok 2018²¹³, obliczonego według uśrednionych stawek podatku jak dla nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej²¹⁴, na kwotę 10 338,3 tys. zł²¹⁵, w tym podatek od budowli 505,3 tys. zł. Oszacowana kwota podatku od nieruchomości była wyższa od aktualnie zadeklarowanej o 6 513,9 tys. zł (zadeklarowana kwota podatku za rok 2018, według stanu na 30 czerwca 2018 r., bez podatku od budynków mieszkalnych wynosiła 3 824,4 tys. zł).

W wyniku nieprawidłowego deklarowania nieruchomości do opodatkowania, w latach 2016-2018 (do dnia 30 czerwca) organy podatkowe (Wójt Gminy [...] ²¹⁶, Wójt Gminy [...] ²¹⁷ i Burmistrz [...] ²¹⁸) wydały 10 decyzji wymiarowych obejmujący podatki należne za lata

²¹⁰ W myśl art. 1a ust.1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych przez grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej należy rozumieć grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, z zastrzeżeniem ust. 2a. Według art. 1a ust. 2a ww. ustawy do gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej nie zalicza się: 1) budynków mieszkalnych oraz gruntów związanych z tymi budynkami; 2) gruntów, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b i d; 3) budynków, budowli lub ich części, w odniesieniu do których została wydana decyzja ostateczna organu nadzoru budowlanego, o której mowa w art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 i 1276), lub decyzja ostateczna organu nadzoru górniczego, na podstawie której trwale wyłączono budynek, budowlę lub ich części z użytkowania. Z kolei art.1a ust. 1 pkt 4 powołanej ustawy definiuje działalność gospodarczą jako działalność, o której mowa w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646). Zgodnie z art. 120 ustawy o AMW z dniem 1 października 2015 r. zostały połączone: 1) Wojskowa Agencja Mieszkaniowa utworzona na podstawie ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz 2) Agencja Mienia Wojskowego utworzona na podstawie ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. z 2013 r. poz. 712 oraz z 2014 r. poz. 1146). Połączenie ww. agencji nastąpiło poprzez przejście Agencji Mienia Wojskowego przez Wojskową Agencję Mieszkaniową (art. 120 ust. 2 ustawy o AMW). Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, w związku z przejściem Agencji Mienia Wojskowego wstąpiła we wszelkie prawa i obowiązki Agencji Mienia Wojskowego, w tym wynikające z koncesji, bez względu na charakter stosunku prawnego, z którego te prawa i obowiązki wynikają (art. 120 ust. 3 ustawy o AMW). Zgodnie zaś z art. 121 ustawy o AMW Wojskowa Agencja Mieszkaniowa po połączeniu agencji, o których mowa w art. 120 ust. 1, z dniem 1 października 2015 r. otrzymała nazwę Agencja Mienia Wojskowego. W okresie przed dokonaniem połączenia ww. agencji prawne podstawy do prowadzenia działalności gospodarczej przez ówczesną Agencję Mienia Wojskowego wynikały z art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 30 maja 1996r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, a w przypadku Wojskowej Agencji Mieszkaniowej z art.16 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Według art. 7 ust.1 pkt 7 ustawy o AMW do zadań własnych AMW należy prowadzenie działalności gospodarczej, a w myśl art. 30 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy jej przychodami są przychody z działalności gospodarczej.

²¹¹ Tj. w kategoriach określonych art. 5 ust. 1 pkt 1 lit.c oraz pkt 2 lit.e u.p.o.l.

²¹² Dz.U. z 2018 r., poz. 1445 ze zm.

²¹³ W odniesieniu do nieruchomości, którymi gospodaruje na terenie 38 gmin, przy czym na terenie 27 gmin występują nieruchomości, które podlegałyby opodatkowaniu według stawek jak dla nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

²¹⁴ Przy przyjęciu stawki 87 groszy za metr kwadratowy powierzchni gruntu oraz 23 zł za metr kwadratowy powierzchni budynku.

²¹⁵ Z wyłączeniem podatku od budynków mieszkalnych.

²¹⁶ /Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbow./

²¹⁷ /Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbow./

²¹⁸ /Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbow./

2011-2015²¹⁹, którymi ustaliły wysokość zobowiązań podatkowych w związku z kwalifikowaniem nieruchomości posiadanych przez AMW jako związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej na łączną kwotę 9.917,5 tys. zł²²⁰, tj. o 4.785,0 tys. zł więcej niż kwota zadeklarowana i opłacona z tytułu podatku od nieruchomości przez AMW. Oddział zapłacił z tytułu zwiększenia wysokości podatku od nieruchomości kwotę 4.785,0 tys. zł, a odsetki uregulowane przez Oddział od zaległości podatkowych wyniosły 1.856,9 tys. zł.

Powyższe działania Oddziału wynikały w szczególności z przyjęcia, odmiennie od organów podatkowych, że AMW nie prowadzi działalności gospodarczej. W AMW przyjęto zasadę kwestionowania tego rodzaju decyzji podatkowych zarówno w toku instancji jak i w postępowaniu przed sądami administracyjnymi i Naczelnym Sądem Administracyjnym. W dniu 4 lipca 2018 r. Agencja wniosła skargę do Trybunału Konstytucyjnego, w której wskazano na niezgodność z Konstytucją normy prawnej dekodowanej z art. 1a ust.1 pkt 3 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a i pkt 2 lit. b oraz art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, w aspekcie uznawania nieruchomości, którymi dysponuje Agencja za nieruchomości związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

NIK wskazuje, że AMW, w świetle art. 7 ust.1 pkt 7 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 2 oraz art. 54 ust. 1 ustawy o AMW, w związku z czynnościami podejmowanymi wobec mienia, którym gospodaruje, jest podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą. Taką ocenę działalności AMW, jeszcze przed połączeniem z Wojskową Agencją Mieszkaniową, prezentowano w sposób utrwalony również w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego²²¹. W konsekwencji nieruchomości, którymi dysponuje AMW powinny być zgodnie z art.1a ust.1 pkt 3 u.p.o.l. kwalifikowane jako związane z prowadzeniem działalności gospodarczej²²². Należy przy tym wskazać, że dotychczasowe działania Oddziału prowadzą do ponoszenia dodatkowych, znacznych, a zarazem zbędnych kosztów w postaci odsetek, kosztów postępowań sądowych i egzekucyjnych²²³. Obowiązująca regulacja prawna korzysta zaś z domniemania konstytucyjności²²⁴ i jako taka powinna być przestrzegana. Należy przy tym zwrócić również uwagę, że nieprawidłowe deklarowanie wysokości podatku od nieruchomości dotyczy również okresu po wejściu w życie ustawy o AMW i w przyszłości może wygenerować wielomilionowe skutki finansowe dla AMW,

²¹⁹ Wójt Gminy [...] za lata 2011-2014, Wójt Gminy [...] za lata 2011,2012, 2014 i 2015, Burmistrz [...] za rok 2012 (dwie decyzje – jedna dotycząca nieruchomości znajdujących się w zasobach dawnej Agencji Mienia Wojskowego, a druga nieruchomości znajdujących się w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej).

^{*}Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbowa./

²²⁰ Według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r., jedna z tych decyzji, wydana 26 października 2017 r. przez Burmistrza [...], została uchylona do ponownego rozpatrzenia przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w [...]. Decyzja ta dotyczyła zobowiązania podatkowego w kwocie 473,7 tys. zł za rok 2012, podczas gdy Oddział zadeklarował i uregulował podatek w wysokości 182,4 tys. zł. Pozostała do zapłaty kwota główna w wysokości 291,3 tys. zł wraz z odsetkami w wysokości 50,6 tys. zł oraz kosztami postępowania egzekucyjnego w kwocie 20,9 tys. zł została wyegzekwowana przez organ egzekucyjny. Następnie w związku z uchYLENIEM decyzji przez organ II instancji Oddział wystąpił 6 sierpnia 2018 r. do Burmistrza [...] o zwrot wyegzekwowanych kwot. Kolejna decyzja Burmistrza [...] została również zaskarżona odwołaniem, ale do dnia 30 czerwca 2018 r. w sprawie nie zapadło rozstrzygnięcie (w latach 2014-2018 SKO w [...] uchyliło jeszcze 11 innych decyzji Burmistrza [...] w sprawie podatku od nieruchomości za lata 2009-2013) dotyczących Agencji Mienia Wojskowego i Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, przekazując sprawy do ponownego rozpatrzenia. SKO w [...] zaprezentowało odmienną wykładnię przepisów prawa w stosunku do utrwalonej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego w tym zakresie. Pozostałe decyzje zostały utrzymane w mocy przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze we [...] i Samorządowe Kolegium Odwoławcze w [...]. Na decyzje te wniesiono skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, które w dwóch przypadkach zostały oddalone i AMW skierowała skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego, które dotychczas nie zostały rozpoznane, zaś pozostałe skargi na decyzje oczekują na rozpoznanie przez WSA we Wrocławiu.

^{*}Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbowa./

²²¹ Na kanwie tego samego rodzaju sporu zostały wydane, między innymi, wyroki NSA z dnia 10 czerwca 2010 r. (sygn. II FSK 1706/08), z dnia 18 sierpnia 2015 r. (sygn. II FSK 2118/13), z dnia 8 czerwca 2016 r. (sygn. II FSK 502/15), z dnia 20 września 2017 r. (II FSK 1132/17) oraz z dnia 28 lutego 2018 r. (sygn. II FSK 249/16).

²²² Z wyłączeniem tych nieruchomości, których zgodnie z art.1a ust. 2a u.o.p.l. nie kwalifikuje się do związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

²²³ Koszty postępowań sądowych w ośmiu ww. sprawach wyniosły 54,6 tys. zł (na dzień 10 września 2018 r.). Koszty postępowań egzekucyjnych (w zakresie trzech postępowań opisanych powyżej) wyniosły 156,0 tys. zł.

²²⁴ Art. 2 w związku z art. 7, art. 79 ust. 1, art. 188 pkt 1, art. 191 i art.193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz.483 ze zm.).

w związku z koniecznością opłacenia podatku w prawidłowej wysokości oraz odsetek od zaległości podatkowych (według powołanego szacunku Oddziału tylko należność główna z tytułu podatku od nieruchomości za 2018 r. wzrosłaby o 6 513,9 tys. zł, w przypadku opodatkowania nieruchomości według stawek jak dla nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, z uwzględnieniem również opodatkowania budowli).

(dowód: akta kontroli str. 7519-9913)

2. W trzech przypadkach decyzje organów podatkowych z dnia 30 listopada 2016 r. oraz 26 października i 30 listopada 2017 r.²²⁵ zostały opatrzone rygiem natychmiastowej wykonalności, celem przeciwdziałania przedawnieniu zobowiązań podatkowych. Oddział nie wykonał niezwłocznie tych decyzji, co spowodowało wszczęcie postępowań egzekucyjnych i zajęcie rachunków bankowych AMW (zajęcia nastąpiły odpowiednio w dniach 14 i 20 grudnia 2016 r. – przypadku decyzji Wójta Gminy [...] ²²⁶ oraz w dniach 15 grudnia 2017 r. i 29 grudnia 2017 r. w przypadku decyzji Burmistrza [...] ²²⁷) oraz poniesienie kosztów egzekucyjnych w łącznej wysokości 156,0 tys. zł²²⁸.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że podjęto w tym zakresie ryzyko procesowe, ze względu na wydanie decyzji oraz postanowień o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności pod koniec okresu przedawnienia, co z uwzględnieniem czasu niezbędnego na wszczęcie postępowań egzekucyjnych rokowało możliwość nastąpienia przedawnienia zobowiązań podatkowych przed ich wyegzekwowaniem. Dyrektor Oddziału wskazał również, że działania takie były każdorazowo uzgadnianie z Departamentem Prawnym Biura Prezesa AMW, niemniej brak jest pisemnego potwierdzenia tych uzgodnień.

NIK wskazuje, że AMW jako jednostka sektora finansów publicznych powinna działać zgodnie z obowiązującymi przepisami i dobrowolnie realizować obowiązki wynikające z rozstrzygnięć organów podatkowych (niezależnie od wykorzystania ewentualnie drogi odwoławczej), unikając generowania dodatkowych kosztów związanych z prowadzeniem

²²⁵ Dotyczyło to:

1) decyzji Wójta Gminy [...] z dnia 30 listopada 2016 r. (znak [...]*) określającej zobowiązanie podatkowe w podatku od nieruchomości za rok 2011 w wysokości 2 702,6 tys. zł (podczas gdy Oddział zadeklarował podatek w kwocie 1.430,2 tys. zł). Decyzja ta została doręczona do Oddziału w dniu 2 grudnia 2016 r., a do Biura Prezesa AMW w dniu 5 grudnia 2016 r. W tych samych dniach doręczone zostało Postanowienie z dnia 1 grudnia 2016 r. (znak [...]*) o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności ww. decyzji. Powołane Postanowienie zostało utrzymane w mocy przez SKO we [...] (Postanowieniem SKO z dnia 26 stycznia 2017 r., [...]*) Decyzja z dnia 30 listopada 2016 r. została utrzymana w mocy decyzją SKO we [...] z dnia 12 kwietnia 2017 r. ([...]*), na którą Oddział wniósł skargę do WSA we Wrocławiu, która do dnia 30 czerwca 2018 r. nie została rozpoznana;

2) decyzji Burmistrza [...] z dnia 26 października 2017 r. (znak [...]*) określającej zobowiązanie podatkowe w podatku od nieruchomości za rok 2012 w wysokości 473,7 tys. zł (podczas gdy Oddział zadeklarował podatek w kwocie 182,4 tys. zł). Decyzja ta została doręczona do Oddziału i Biura Prezesa AMW w dniu 2 listopada 2017 r. W dniu 4 grudnia 2017 r. zostało doręczone do Oddziału postanowienie z dnia 30 listopada 2017 r. (sygn. [...]*) o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności ww. decyzji. Postanowienie to do Biura Prezesa AMW wpłynęło 5 grudnia 2017 r. Decyzja z dnia 26 października 2017 r. została uchylona decyzją SKO w [...] z dnia 13 kwietnia 2018 r. ([...]*) a sprawa przekazana do ponownego rozpatrzenia Burmistrzowi [...]*. W związku z uchyceniem decyzji przez organ II instancji Oddział wystąpił 6 sierpnia 2018 r. do Burmistrza [...] o zwrot wyegzekwowanych kwot;

3) decyzji Burmistrza [...] z dnia 30 listopada 2017 r. (znak [...]*) określającej zobowiązanie podatkowe w podatku od nieruchomości za rok 2012 w wysokości 414,9 tys. zł (podczas gdy Oddział zadeklarował podatek w kwocie 180,5 tys. zł). Decyzja ta została doręczona do Oddziału w dniu 4 grudnia, a do Biura Prezesa AMW w dniu 6 grudnia 2017 r. W dniu 21 grudnia 2017 r. zostało doręczone do Oddziału postanowienie z dnia 20 grudnia 2017 r. (sygn. [...]*) o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności ww. decyzji. Postanowienie to do Biura Prezesa AMW wpłynęło 22 grudnia 2017 r. Odwołanie od decyzji nie zostało rozpatrzone do dnia 30 czerwca 2018 r.

*/Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbow./

²²⁶ /Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbow./

²²⁷ /Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbow./

²²⁸ W przypadku egzekucji decyzji Wójta Gminy [...] koszty postępowania egzekucyjnego wyniosły 118,7 tys. zł, a w przypadku decyzji Burmistrza [...] koszty te wyniosły 20,9 tys. zł (decyzja z 26 października 2017 r.) oraz 16,4 tys. zł (decyzja z dnia 30 listopada 2017 r.). W przypadku decyzji z dnia 30 listopada 2017 r. Oddział zapłacił należność główną i odsetki w tym samym dniu, w którym Naczelnik Pierwszego Mazowieckiego Urzędu Skarbowego w Warszawie dokonał zajęcia rachunku bankowego.

*/Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbow./

postępowań egzekucyjnych. Działanie oparte na antycypowaniu ewentualnej niesprawności działania organów egzekucyjnych nie zasługuje na aprobatę.

(dowód: akta kontroli str. 8016-8018, 8197-8263, 8457-8586, 8945-9089)

3. Budynek przy ul. [...] ²²⁹były wykazywany w deklaracjach podatkowych za lata 2016-2018 jako budynek mieszkalny ²³⁰, pomimo, że jest to budynek zamieszkania zbiorowego ²³¹, a w ewidencji gruntów i budynków był określony jako „inny budynek niemieszkalny”. Skutkowało to zaniżeniem wysokości podatku od nieruchomości należnego Gminie [...] ²³² w stosunku do kwalifikacji jako „budynek związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej” za ww. okres (do dnia 30 czerwca 2018 r.) o 162,3 tys. zł ²³³. Podatek od gruntu, na którym znajdował się budynek, w stosunku do gruntu związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej został zniżony we wskazanym okresie o 3,1 tys. zł ²³⁴.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że ww. budynek został przeznaczony na internat decyzją Dyrektora Oddziału Regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej we Wrocławiu z dnia 20 sierpnia 2009 r., spełniając jednocześnie warunki określone w art. 1a ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, w świetle którego przez internat należy rozumieć budynek lub zespół pomieszczeń mieszkalnych stanowiących organizacyjną całość, przeznaczoną do zakwaterowania żołnierzy zawodowych lub pracowników cywilnych wojska. Stan taki jest znany organowi podatkowemu, który nie wnosi zastrzeżeń do opodatkowania budynku przy ul. [...] ²³⁵ jako budynku mieszkalnego. Znajduje to również uzasadnienie w Klasyfikacji Środków Trwałych, w której rodzaj „budynki mieszkalne” obejmuje budynki zamieszkania zbiorowego, w tym internaty. Niemniej w ewidencji gruntów i budynków budynek ten figuruje jako inny budynek niemieszkalny, co jest konsekwencją niedokonania odpowiedniej zmiany w operacie ewidencyjnym. Z uwagi na akceptację organu podatkowego dla stanowiska AMW, brak jest podstaw do dobrowolnego i skądinąd niezgodnego z oszczędną polityką gospodarowania mieniem publicznym, opodatkowania tego budynku stawką wyższą niż stawka jak dla budynków mieszkalnych.

NIK wskazuje, że polityka oszczędnego gospodarowania mieniem publicznym nie może uzasadniać podejmowania działań niezgodnych z prawem. Ponadto również brak działań organu podatkowego nie stanowi podstawy do wykazywania nieprawidłowo przedmiotów opodatkowania podatkiem od nieruchomości. Skoro w ewidencji gruntów i budynków budynek ten figuruje jako inny budynek niemieszkalny to niewłaściwe jest jego wykazywanie w deklaracjach podatkowych jako budynku mieszkalnego ²³⁶. Ponadto kategoria budynków mieszkalnych, zgodnie z prawem budowlanym, nie obejmuje budynków zamieszkania zbiorowego (które są odrębną kategorią budynków) ²³⁷.

²²⁹ /Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbowa./

²³⁰ Jako budynek mieszkalny obiekt ten był również deklarowany w latach 2013-2015. Do opodatkowania w latach 2013-2014 deklarowano powierzchnię 2982,06 m², w okresie od stycznia 2015 r. do lutego 2018 r. powierzchnię 2955,83 m², a od marca 2018 r. powierzchnię 2.930,28 m². Zmiany podstawy opodatkowania wiązały się z częściowym wynajęciem budynku.

²³¹ Wykorzystywany jako internat.

²³² /Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbowa./

²³³ Za okres od 2013 r. do 2018 r. (do 30 czerwca), tj. za okres nieprzedawnionych zobowiązań podatkowych podatek został zniżony o 359,5 tys. zł. Natomiast w stosunku do kwalifikacji jako „budynek pozostałego” - dotychczas Oddział budynki inne niż mieszkalne kwalifikował jako pozostałe - podatek został zniżony o 50,8 tys. zł w latach 2016-2018 (do 30 czerwca), a latach 2013-2018 (do 30 czerwca) o 112,7 tys. zł)

²³⁴ Za okres od 2013 r. do 2018 r. (do 30 czerwca) o 6,2 tys. zł.

²³⁵ /Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbowa./

²³⁶ Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2017, poz. 2101 ze zm.), podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków. W orzecznictwie NSA, między innymi w wyrokach z 13 stycznia 2015 r. (II FSK 3226/12) i z dnia 20 marca 2018 r. (II FSK 718/16, również wskazano na związanie organów podatkowych danymi zawartymi w tej ewidencji.

²³⁷ Zgodnie z § 3 pkt 4 i 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2015 r., poz. 1422 ze zm.) budynki mieszkalne i budynki zamieszkania zbiorowego to dwie odrębne kategorie budynków. Na taki charakter internatów wskazano również w orzecznictwie sądowym - wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 maja 2015 r., sygn. III SA/Wa 3891/14. Ponadto również w decyzji nr 835/08 z dnia 18 kwietnia 2008 r., dotyczącej pozwolenia na budowę (przebudowę ww. obiektu) wskazano, że jest to budynek kategorii XII - obejmującej budynki

(dowód: akta kontroli str. 7519-7882, 9090-9093)

4. Oddział nie uiszczał niezwłocznie podatku od nieruchomości w wysokości określonej w decyzjach organów podatkowych pierwszej instancji, przyjmując zasadę, że podatek opłacany będzie dopiero po wydaniu ostatecznej decyzji w tym zakresie. W wyniku tego przez czas od dnia doręczenia decyzji organu pierwszej instancji do dnia dokonania zapłaty nadal narastały odsetki od zaległości podatkowych. W przypadku siedmiu decyzji wydanych przez Wójta Gminy [...] ²³⁸ oraz Wójta Gminy [...] ²³⁹ uregulowane odsetki za okres przypadający po doręczeniu decyzji organu pierwszej instancji wyniosły 92,5 tys. zł ²⁴⁰.

W celu ograniczenia wysokości odsetek nie wykorzystywano również możliwości wniesienia zabezpieczenia, o którym mowa w art. 33d § 2 Ordynacji podatkowej.

Ponadto po wydaniu przez Samorządowe Kolegia Odwoławcze ostatecznych, podlegających wykonaniu decyzji o wymiarze podatku od nieruchomości Oddział również nie dokonywał niezwłocznie zapłaty należności z tytułu podatku i odsetek od zaległości podatkowych, co w konsekwencji powodowało zwiększenie kwoty odsetek ²⁴¹, przy czym w jednym przypadku zapłata zaległości nastąpiła po 39 dniach od dnia doręczenia decyzji organu drugiej instancji, co spowodowało zwiększenie odsetek o 7,8 tys. zł.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że zapłata podatku powoduje brak możliwości przedawnienia zobowiązania podatkowego. Stwierdził również, że na termin dokonania płatności odsetek wpływ mogły mieć różne okoliczności, w tym związane z koniecznością uzyskania środków na dokonanie zapłaty i brakami kadrowymi. W odniesieniu do wnoszenia zabezpieczenia wskazał, że AMW nie posiada wolnych środków, które mogłyby stanowić zabezpieczenie stosownie do treści art. 33d Ordynacji podatkowej. Jednocześnie poinformował, że zaproponuje Prezesowi AMW wdrożenie do stosowania w skali całej Agencji określonych rozwiązań mających na celu wyłączenie negatywnych skutków w zakresie powstania obowiązku podatkowego.

NIK wskazuje, że Oddział powinien podejmować działania w celu minimalizacji wysokości odsetek od zaległości podatkowych. Ewentualna możliwość przedawnienia zobowiązań podatkowych nie jest okolicznością usprawiedliwiającą nieregulowanie należności wynikających z decyzji organów podatkowych, skoro mogą one nadać decyzji rygor natychmiastowej wykonalności i doprowadzić skutecznie do wszczęcia postępowania egzekucyjnego, a tym samym przerwać bieg przedawnienia. W odniesieniu do zabezpieczenia określonego w art. 33d Ordynacji podatkowej należało wskazać, że zabezpieczenie może być wnoszone w różnych formach ²⁴², nie tylko poprzez dokonanie wpłaty na rachunek depozytowy organu podatkowego.

(dowód: akta kontroli str. 7519-9113, 10115-10119, 10128-10132, 10258-10259)

5. Oddział, dokonując zapłaty odsetek od zaległości podatkowych za lata 2011-2012 określonych w decyzjach Wójta Gminy [...] ²⁴³, naliczył odsetki do dnia wydania decyzji organu drugiej instancji, a nie do dnia zapłaty. Skutkowało to zaniżeniem odsetek o 2,8 tys. zł.

administracji publicznej, budynki Sejmu, Senatu, Kancelarii Prezydenta, ministerstw i urzędów centralnych, terenowej administracji rządowej i samorządowej, sądów i trybunałów, więzień i domów poprawczych, zakładów dla nieletnich, zakładów karnych, aresztów śledczych oraz obiekty budowlane Sił Zbrojnych, a nie budynek mieszkalny (tego rodzaju budynki - w przypadku budynków wielorodzinnych- obejmuje kategoria XIII).

²³⁸ Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbowa./

²³⁹ Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbowa./

²⁴⁰ Dotyczy to odsetek od decyzji, w przypadku których nie zostało przeprowadzone postępowanie egzekucyjne.

²⁴¹ Zapłata w pięciu przypadkach została dokonana po upływie od 10 do 39 dni od dnia doręczenia decyzji organu drugiej instancji.

²⁴² Zgodnie z art.33d § 2 Ordynacji podatkowej zabezpieczenie wykonania decyzji następuje przez przyjęcie przez organ podatkowy, na wniosek strony, zabezpieczenia wykonania zobowiązania wynikającego z tej decyzji wraz z odsetkami za zwłokę, w formie: 1) gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej; 2) poręczenia banku; 3) weksla z poręczeniem wekslowym banku; 4) czeku potwierdzonego przez krajowy bank wystawcy czeku; 5) zastawu rejestrowego na prawach z papierów wartościowych emitowanych przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski - według ich wartości nominalnej; 6) uznania kwoty na rachunku depozytowym organu podatkowego; 7) pisemnego, nieodwołalnego upoważnienia organu podatkowego, potwierdzonego przez bank lub spółdzielczą kasę oszczędnościowo-kredytową, do wyłącznego dysponowania środkami pieniężnymi zgromadzonymi na rachunku lokaty terminowej.

²⁴³ Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbowa./

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że pracownik ustalił wysokość odsetek osobiście w organie podatkowym. Na tej podstawie wystawione zostało polecenie zapłaty, a organ podatkowy nie domagał się zapłaty różnicy pomiędzy kwotą faktycznie uiszczoną, a kwotą odsetek liczoną do dnia zapłaty.

NIK wskazuje, że zgodnie § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2005 r. w sprawie naliczania odsetek za zwłokę oraz opłaty prolongacyjnej, a także zakresu informacji, które muszą być zawarte w rachunkach²⁴⁴, Oddział powinien naliczyć odsetki do dnia zapłaty (łącznie z tym dniem).

(dowód: akta kontroli str. 8016-8018, 8068-8158, 8945-9028, 9101-9111, 10118-10119, 10128-10132)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Oddział w umowach dotyczących przeniesienia posiadania nieruchomości²⁴⁵ lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa (w tym w umowach najmu, dzierżawy lub użyczenia) przenosił obowiązek podatkowy w zakresie podatku od nieruchomości na podmioty przejmujące posiadanie nieruchomości (w tym na najemców, dzierżawców lub biorących w użyczenie)²⁴⁶. W ocenie NIK istnieje ryzyko zakwestionowania takiego działania przez organy podatkowe w aspekcie spełnienia przesłanek określonych w art. 3 ust. 1 pkt 4 lit.a u.p.o.l.²⁴⁷ (tj. kwalifikowania umów zawieranych z AMW jako umów zawieranych z właścicielem nieruchomości²⁴⁸).

(dowód: akta kontroli str. 7973-7999)

2. NIK zwraca uwagę na potrzebę podjęcia działań mających na celu dochodzenie od organu egzekucyjnego zwrotu pobranych kosztów egzekucyjnych w kwocie 16,4 tys. zł, ustalonych w postępowaniu dotyczącym egzekucji obowiązku wynikającego z decyzji Burmistrza [...] ²⁴⁹ z dnia 30 listopada 2017 r.²⁵⁰ (w zakresie wymiaru podatku od nieruchomości za 2012 r.). Zastosowanie środka egzekucyjnego w postaci zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego nastąpiło bowiem po dokonaniu przez Oddział zapłaty zaległości podatkowej wynikającej z tej decyzji²⁵¹; należność ta nie została wyegzekwowana przez organ egzekucyjny (z uwagi na wcześniejszą zapłatę).

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, między innymi, że na przeszkodzie do podjęcia działań w tym zakresie był brak postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego.

NIK wskazuje, że, że pomimo, że od dokonania zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego upłynęło ponad 21 miesięcy, to nie skierowano do organu egzekucyjnego wniosku w sprawie wydania takiego postanowienia.

(dowód: akta kontroli str. 8945-9089, 10115-10116, 10128-10132)

Oddział realizował obowiązki związane z obliczaniem, składaniem deklaracji i opłacaniem podatku od nieruchomości, w odniesieniu do zasobu nieruchomości, którym dysponował.

Ocena cząstkowa

²⁴⁴ Dz.U. z 2005 r., Nr 165, poz. 1373 ze zm.

²⁴⁵ Budynków i gruntów.

²⁴⁶ W latach 2016-2018 (według stanu na 1 stycznia każdego roku) na mocy zawartych przez Oddział umów, obowiązek podatkowy był przeniesiony na inne podmioty w zakresie gruntów o powierzchni odpowiednio: 154,9 tys. m², 191,8 tys. m², i 804,9 tys. m² oraz budynków o powierzchni użytkowej odpowiednio: 37,3 tys. m², 35,9 tys. m² oraz 37,6 tys. m².

²⁴⁷ Zgodnie z tym przepisem podatnikami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie wynika z umowy zawartej z właścicielem, Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa lub z innego tytułu prawnego, z wyjątkiem posiadania przez osoby fizyczne lokali mieszkalnych niestanowiących odrębnych nieruchomości.

²⁴⁸ Vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Rzeszowie z dnia 25 kwietnia 2017 r., sygn. I SA/Rz 141/17.

²⁴⁹ *Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbowa./*

²⁵⁰ Decyzja [...] ^{*} określająca zobowiązanie podatkowe w podatku od nieruchomości za rok 2012 w wysokości 414,9 tys. zł (podczas gdy Oddział zadeklarował podatek w kwocie 180,5 tys. zł). Decyzja ta została doręczona do Oddziału w dniu 4 grudnia, a do Biura Prezesa AMW w dniu 6 grudnia 2017 r. W dniu 21 grudnia 2017 r. zostało doręczono do Oddziału postanowienie z dnia 20 grudnia 2017 r. (sygn. [...]) o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności ww. decyzji. Postanowienie to do Biura Prezesa AMW wpłynęło 22 grudnia 2017 r. Odwołanie od decyzji nie zostało rozpatrzone do dnia 30 czerwca 2018 r.

^{*} *Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbowa./*

²⁵¹ Zapłata należności została dokonana w dniu 29 grudnia 2017 r. o godz. 8⁴⁵, a zawiadomienie o zajęciu wierzytelności z rachunku bankowego wpłynęło do banku w tym samym dniu o godzinie 16.

W składanych deklaracjach podatkowych nie wykazywano jednak nieruchomości jako związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, pomimo, że AMW taką działalność prowadziła. Skutkowało to zaniżeniem podatku od nieruchomości należnego gminom, na terenie których znajdowały się nieruchomości, którymi gospodarował Oddział. Szacunkowa kwota należności głównej z tytułu podatku od nieruchomości, wykazana w deklaracjach podatkowych na 2018 r. została zaniżona o 6 513,9 tys. zł. W latach 2016-2018 (do dnia 30 czerwca) organy podatkowe w trzech gminach (Wójt Gminy [...] ²⁵², Wójt Gminy [...] ²⁵³ i Burmistrz [...] ²⁵⁴) wydały 10 decyzji wymiarowych obejmujący podatki należne za lata 2011-2015, którymi ustaliły wysokość zobowiązań podatkowych w związku z kwalifikowaniem nieruchomości posiadanych przez AMW jako związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej na łączną kwotę 9.917,5 tys. zł, tj. o 4.785,0 tys. zł więcej niż kwota zadeklarowana i opłacona z tytułu podatku od nieruchomości przez AMW. Od przedmiotowych decyzji Oddział wniósł odwołania do Samorządowych Kolegiów Odwoławczych i skargi do sądów administracyjnych. Na skutek tych decyzji Oddział zapłacił z tytułu zwiększenia wysokości podatku od nieruchomości kwotę 4.785,0 tys. zł, a odsetki uregulowane przez Oddział od zaległości podatkowych wyniosły 1.856,9 tys. zł. Oddział nie wykorzystywał możliwości dobrowolnej zapłaty podatku po wydaniu decyzji przez organy pierwszej instancji lub wniesienia zabezpieczenia, o którym mowa w art. 33d § 2 Ordynacji podatkowej, co wpływało na zwiększenie kwoty uiszczanych odsetek (przyjęto bowiem zasadę dokonywania zapłaty podatku dopiero po wydaniu decyzji ostatecznych), skutkowało to zapłatą odsetek w wysokości wyższej o 92,5 tys. zł od należnej na dzień doręczenia decyzji organów pierwszej instancji organów ²⁵⁵. W trzech przypadkach, na skutek braku niezwłocznego wykonania decyzji opatrzonych rygorem natychmiastowej wykonalności, Oddział dopuścił do wszczęcia postępowań egzekucyjnych, ponosząc z tego tytułu koszty w wysokości 156,0 tys. zł ²⁵⁶. W jednym przypadku stwierdzono również nieuprawnione zadeklarowanie budynku internatu jako budynku mieszkalnego, co skutkowało zaniżeniem podatku należnego Gminie [...] ²⁵⁷ w stosunku do kwalifikacji jako „budynek związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej” o 162,3 tys. zł w latach 2016-2018 (do 30 czerwca) ²⁵⁸, zaś podatek od gruntu, na którym znajdował się budynek, w stosunku do podatku od gruntu związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej został zaniżony we wskazanym okresie o 3,1 tys. zł ²⁵⁹.

IV. 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 Kontroli ²⁶⁰, wnosi o:

1. Niezwłoczne podjęcie skutecznych działań w celu doprowadzenia budynku przy ul. Krupniczej 15 we Wrocławiu do należytego stanu technicznego.

²⁵² /Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbow./

²⁵³ /Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbow./

²⁵⁴ /Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbow./

²⁵⁵ W odniesieniu do siedmiu decyzji w przypadku, których nie wszczęto postępowania egzekucyjnego.

²⁵⁶ W jednym przypadku, w którym koszty postępowania wyniosły 16,4 tys. zł Oddział nie występował o zwrot środków finansowych pobranych z rachunku bankowego na poczet kosztów, pomimo, że zajęcie rachunku bankowego nastąpiło po dokonaniu płatności należności przez Oddział (płatność nastąpiła o godzinie 8⁴⁵ w dniu 29 grudnia 2017 r., a zawiadomienia o zajęcie rachunku bankowego wpłynęło w tym samym dniu o godz. 16) a z rachunku nie wyegzekwowano dochodzonej należności. Ponadto w kolejnym przypadku, w którym koszty postępowania egzekucyjnego wyniosły 20,9 tys. zł, Oddział, w związku z uchYLENIEM decyzji przez SKO w [...] * i przekazaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia wystąpił w toku kontroli do Burmistrza [...] * z wnioskiem o zwrot środków pobranych z rachunku bankowego.

* /Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbow./

²⁵⁷ /Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbow./

²⁵⁸ Za okres od 2013 r. do 2018 r. (do 30 czerwca), tj. za okres nieprzedawnionych zobowiązań podatkowych podatek został zaniżony o 359,5 tys. zł. Natomiast w stosunku do kwalifikacji jako „budynek pozostałego” - dotychczas Oddział budynki inne niż mieszkalne kwalifikował jako pozostałe - podatek został zaniżony o 50,8 tys. zł w latach 2016-2018 (do 30 czerwca), a latach 2013-2018 (do 30 czerwca) o 112,7 tys. zł.

²⁵⁹ Za okres od 2013 r. do 2018 r. (do 30 czerwca) o 6,2 tys. zł.

²⁶⁰ Dz. U. z 2017 r., poz. 524, ze zm.

2. Skorygowanie deklaracji podatkowych dotyczących podatku od nieruchomości za lata 2013-2018 w zakresie:

a) wykazania nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej i uregulowanie na rzecz gmin podatku w prawidłowej wysokości wraz z należnymi odsetkami;

b) budynku przy ul. [...] ²⁶¹ oraz gruntu z nim związanego i uregulowanie podatku w prawidłowej wysokości wraz z należnymi odsetkami.

3. Regulowanie zaległości podatkowych wynikających z kwalifikowania nieruchomości jako związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej niezwłocznie po wydaniu decyzji przez organy pierwszej instancji bądź ustanawianie zabezpieczenia określonego w art. 33 d § 2 Ordynacji podatkowej, celem zmniejszenia wysokości odsetek za zwłokę.

4. Podjęcie działań mających na celu uzyskanie zwrotu niezasadnie pobranej kwoty 16,4 tys. zł z tytułu kosztów egzekucyjnych.

5. Uregulowanie we właściwej wysokości odsetek od zaległości podatkowej za lata 2011-2012 wobec Gminy [...] ²⁶².

6. Zapewnienie przestrzegania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych i regulacji wewnętrznych w tym zakresie, a w szczególności:

a) prawidłowe określanie kryteriów oceny ofert w postępowaniach o zamówienia publiczne,

b) rzetelne sporządzanie opisów przedmiotu zamówienia na roboty budowlane,

c) ocenianie ofert w postępowaniach o zamówienie publiczne z uwzględnieniem wymagań określonych w treści SIWZ,

d) dokonywanie zmian zawartych umów o zamówienia publiczne zgodnie z Pzp, z zachowaniem formy pisemnej,

e) dokumentowanie postępowań o zamówienie publiczne w formie protokołów.

7. Wykonanie zaleceń z kontroli okresowej budynku nr 9 przy ul. Mieszczańskiej we Wrocławiu oraz oczyszczenie połaci dachowych i uporządkowanie terenu przyległego do budynku.

8. Zawarcie niezwłocznie z użytkownikiem obiektu przy ul. Krupniczej 15 we Wrocławiu umowy określającej zasady korzystania z nieruchomości oraz wynagrodzenie za okres bezumownego korzystania z nieruchomości, a w przypadku braku porozumienia podjęcie działań w celu wydania nieruchomości i dochodzenia w postępowaniu sądowym należnego wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z tej nieruchomości.

9. Doprowadzenie do zakończenia bezumownego korzystania z budynku nr 8 przy ul. Poznańskiej 58 we Wrocławiu.

10. Dochodzenie wynagrodzenia za bezumowne korzystanie w 2018 r. z nieruchomości przy ul. Krępickiej 35 oraz budynku nr 8 przy ul. Poznańskiej 58 we Wrocławiu.

11. Zapewnienie przeprowadzania kontroli, o których mowa w art. 62 prawa budowlanego, w przypadku decyzji o przejęciu nieruchomości bez aktualnej kontroli okresowej wynikającej z ww. przepisu.

12. Określanie w umowach o roboty budowlane w sposób jednoznaczny zasad: naliczania kar umownych, pomniejszania wynagrodzenia wykonawcy w przypadku niewykonania części robót oraz wynagradzania za usuwanie odpadów.

13. Zawieranie w protokołach zdawczo-odbiorczych nieruchomości przekazywanych do Agencji Mienia Wojskowego informacji w zakresie stosowanych stawek podatku od nieruchomości.

²⁶¹ Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbowo./

²⁶² Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 297 O.p. – tajemnica skarbowo./

14. Przestrzeganie obowiązku przekazywania Prezesowi Agencji Mienia Wojskowego informacji o zamiarze zawarcia umów użyczenia na okres do lat 3 oraz zawieranie w tych umowach postanowień zabezpieczających wydanie nieruchomości po upływie okresu obowiązywania umowy.

15. Zapewnienia przestrzegania Zasad windykacyjnych wprowadzonych decyzją Prezesa Agencji Mienia Wojskowego, w szczególności w zakresie terminów dokonywania poszczególnych czynności.

16. Zapewnienie ewidencjonowania wpływu do Oddziału korespondencji związanej z windykacją, w celu umożliwienia bieżącej kontroli i weryfikacji dotrzymywania terminów do dokonania czynności windykacyjnych.

17. Podejmowanie działań windykacyjnych w stosunku do dłużników zalegających ze spłatą należności w terminach zapobiegających przedawnieniu roszczeń.

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 we Wrocławiu.

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 21 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.

Wrocław, dnia 12 października 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor

.....