

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Państwa

Nr kontroli P/97/076

Nr ewid. 28/99/P97076/DON

INFORMACJA

o wynikach kontroli działalności Wojskowej Agencji

Mieszkaniowej

Spis treści

I. CZĘŚĆ OGÓLNA	str.	3
1. Charakterystyka kontroli		3
2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności		5
3. Wnioski		10
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA		12
1. Charakterystyka stanu prawnego		12
2. Potrzeby mieszkaniowe Sił Zbrojnych RP		15
3. Istotne ustalenia kontroli		17
3.1. Organy Agencji		17
3.2. Realizacja zadań własnych i zleconych w latach 1996-1997		23
3.2.1. Administrowanie powierzonym mieniem		23
3.2.1.1. Przydział kwater i lokali mieszkalnych oraz rozliczanie osób je zwalniających		24
3.2.1.2. Wykonywanie przeglądów, konserwacji i remontów		26
3.2.1.3. Pobieranie i egzekwowanie czynszów i opłat z tytułu zajmowania kwater i lokali mieszkalnych		29
3.2.1.4. Wynajem lokali mieszkalnych i lokali użytkowych		30
3.2.2. Obrót nieruchomościami		33
3.2.3. Planowanie i realizacja inwestycji mieszkaniowych		39
3.2.4. Wypłata świadczeń pieniężnych		43
3.3. Finansowanie zadań w latach 1996-1997		47
3.3.1. Struktura dochodów i kosztów oraz wyniki finansowe		47
3.3.2. Wykorzystanie dotacji budżetowej		52
III. PRZEBIEG POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJETYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI		52

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli.

Temat kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od października 1997 r. do września 1998 r. kontrolę oznaczoną nr P/97/076 „Działalność Wojskowej Agencji Mieszkaniowej”.

Kontrolę podjęto z inicjatywy własnej NIK.

Cel i zakres kontroli.

Celem kontroli była ocena realizacji przez Agencję zadań określonych w ustawie z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej¹.

Dla realizacji celu kontroli badaniami objęto wykonywanie przez Agencję w latach 1996-1997:

- zadań własnych, tj. w szczególności:
 - gospodarowanie powierzonym mieniem Skarbu Państwa;
 - obrót nieruchomościami;
 - dokonywanie remontów budynków mieszkalnych i związanej z nimi infrastruktury technicznej i społecznej;
- zadań zleconych przez Ministra Obrony Narodowej, tj. w szczególności:
 - tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu zasobów mieszkaniowych i internatowo-hotelowych;
 - planowania i realizowania inwestycji i modernizacji budynków mieszkalnych i związanej z nimi infrastruktury technicznej;
 - wypłacania osobom uprawnionym środków pieniężnych;

¹ Dz.U. Nr 68, poz. 433 ze zm.

- przydziału osobnych kwater stałych oraz zawierania umów najmu lokali mieszkalnych i użytkowych.

Jednostki kontrolowane oraz źródła ustaleń i ocen:

Badaniami kontrolnymi objęto następujące jednostki organizacyjne:

1. Biuro Prezesa WAM w Warszawie.
2. Oddział Rejonowy Garnizonu Warszawa WAM w Warszawie
3. Oddział Rejonowy WAM w Bydgoszczy.
4. Oddział Rejonowy WAM w Olsztynie.
5. Oddział Rejonowy WAM w Poznaniu.
6. Oddział Rejonowy WAM w Gdyni.
7. Oddział Terenowy WAM Nr 1 WAM w Warszawie.
8. Oddział Terenowy WAM Nr 2 WAM w Warszawie.
9. Oddział Terenowy WAM w Bydgoszczy.
10. Oddział Terenowy WAM w Olsztynie.
11. Oddział Terenowy WAM w Poznaniu.
12. Oddział Terenowy WAM w Gdańsku.
13. Oddział Terenowy WAM w Gdyni.

Ponadto zasięgnięto informacji w hotelu „Cytadela” w Warszawie.

W badaniach uwzględniono niektóre problemy przedstawione w skargach napływających od obywateli do NIK na działalność Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. W latach 1997-1998 do Izby wpłynęły 22 skargi, które dotyczyły m.in. złego stanu technicznego budynków mieszkalnych, niewystarczających działań w zakresie realizacji remontów, zbyt wysokich opłat czynszowych, a także nieprawidłowości w zakresie administrowania przez Agencję zasobami mieszkaniowymi.

Uczestnicy kontroli.

Badania kontrolne przeprowadził Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Państwa NIK.

2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w zakresie administrowania powierzonym mieniem, realizacji inwestycji i remontów oraz w zakresie wypłaty ekwiwalentów pieniężnych w zamian za rezygnację z kwater osób uprawnionych. Stwierdzone fakty, biorąc pod uwagę kryteria określone w art.5 ustawy o NIK wskazują, że:

- 1. Zasadniczą nieprawidłowością w zakresie przydzielania kwater (lokalii mieszkalnych) było: nieprzestrzeganie przez dyrektorów oddziałów terenowych Agencji zasad, co do kolejności zaspokajania potrzeb mieszkaniowych żołnierzy zawodowych; przydzielanie żołnierzom kwater o powierzchni mieszkalnej większej od przysługującej im normy oraz przydzielanie żołnierzom kwater, którzy uzyskali uprzednio pomoc finansową na budownictwo mieszkaniowe i tym samym wykorzystali już uprawnienia do kwatery. Ponadto stwierdzono przypadki nierzetelnego ustalania przez oddziały Agencji powierzchni użytkowej kwater oraz uchybienia w rozliczaniu osób zwalnających kwatery. I tak: nieprawidłowości w zakresie nieprzestrzegania norm powierzchni mieszkalnej przy przydziale kwater stwierdzono w oddziałach terenowych WAM w: Bydgoszczy, Gdańsku, Poznaniu i nr 1 w Warszawie. Natomiast nieprzestrzeganie prawa w zakresie przydzielania kwater w związku z uzyskaniem przez żołnierzy pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe dotyczyły Oddziału Rejonowego Garnizonu Warszawa WAM w Warszawie.**

Podkreślić należy, że Minister Obrony Narodowej, na którym ciąży obowiązek zapewnienia żołnierzowi zawodowemu oraz członkom jego rodziny prawa do

zakwaterowania i innych świadczeń z tym związanych, na zasadach określonych w przepisach o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP - określił szczegółowe zasady i tryb administrowania kwaterami i lokalami mieszkalnymi przez Agencję. **Według tych zasad, co najmniej 80% zasobu mieszkaniowego przeznaczają się na potrzeby żołnierzy zawodowych w służbie stałej, następnie żołnierzy nie posiadających kwatery w danym garnizonie, a w następnej kolejności żołnierzy oczekujących na poprawę warunków mieszkaniowych oraz żołnierzy oczekujących na przydział kwatery zastępczej.** Kontrola wykazała, że np. w Oddziale Terenowym nr 1 WAM w Warszawie, w latach 1996-1997 tylko 44,0% zasobu mieszkaniowego przeznaczono dla żołnierzy zawodowych, w Oddziale Terenowym WAM w Gdańsku 72,0% , a w Oddziale Terenowym WAM w Gdyni 74,7% [szerzej str.24-27].

2. **Krytycznie oceniono wykonywanie przez oddziały terenowe WAM przeglądów technicznych budynków mieszkalnych i budowli oraz instalacji służących ochronie środowiska, instalacji gazowych i energetycznych, a także przewodów kominowych.** W tym zakresie Agencja jako właściciel i zarządca obiektów zobowiązana była, na podstawie art. 62 ustawy - Prawo budowlane, do przeprowadzania okresowych kontroli. Badania wykazały, że np. w Oddziale Terenowym WAM w Olsztynie w latach 1996-1997 nie dokonano przeglądów przewodów kominowych oraz instalacji elektrycznych, a w Oddziale Terenowym WAM w Bydgoszczy w 1996 r. nie przeprowadzono żadnej okresowej kontroli stanu technicznego budynków mieszkalnych. Natomiast w Oddziale Terenowym WAM w Poznaniu przeprowadzono okresową kontrolę instalacji gazowej w 56,0% administrowanych budynków, a Oddziale Terenowym WAM w Gdyni w 75,0% budynków [szerzej str. 27].
3. **Stwierdzono, że w 1996 r. Prezes Agencji z funduszu rezerwowego nie wydzielił żadnych środków na modernizację i remonty zasobu mieszkaniowego. Natomiast w 1997 r. wydzielił na ten cel zaledwie 13.511,5 tys.zł, co stanowiło 4,5% potrzeb remontowych, nie licząc dodatkowych potrzeb w zakresie wykonania dociepleń budynków oraz przeprowadzenia remontów i wymiany instalacji gazowych. Również oddziały terenowe WAM na bieżące techniczne utrzymanie zasobu mieszkaniowego**

przeznaczały niewielkie środki z opłat czynszowych. I tak np.: Oddział Terenowy WAM w Poznaniu w 1996 r. przeznaczył 22,4% wpływów z opłat czynszowych na ten cel, a w 1997 r. - 23,0%, Oddział Terenowy WAM w Bydgoszczy odpowiednio: 15,9% i 20,3%, a Oddział Terenowy WAM w Gdyni 17,4% i 22,1%. **W związku z powyższym środki przeznaczone na techniczne utrzymanie nieruchomości nie mogły zaspokoić nawet w minimalnym stopniu potrzeb w tym zakresie. Stan ten znajdował także potwierdzenie w licznych i uzasadnionych skargach napływających do NIK od czasu rozpoczęcia kontroli** [szerzej str. 28-30].

4. **W zakresie wnoszenia opłat przez użytkowników kwater i najemców lokali mieszkalnych ustalono, iż wielkość zadłużenia z tego tytułu według stanu na dzień 31 grudnia 1996 r. wynosiła - 26.685,2 tys.zł, a na dzień 31 grudnia 1997 r. - 31.482,7 tys.zł. Stanowiło to około 7% wpływów z opłat czynszowych i komunalnych, a liczba osób które nie wносиły opłat wynosiła 42250 (23,6%) w 1996 r. i 41424 (23,1%) w 1997 r. Największe zadłużenia odnotowano w oddziałach terenowych WAM w Gdyni i Bydgoszczy** [szerzej str.30-31].
5. **W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Agencja w niedostatecznym stopniu dbała o interesy Skarbu Państwa, dokonując najmu lokali mieszkalnych i użytkowych oraz obrotu powierzonymi nieruchomościami, tj. kwaterami, lokalami mieszkalnymi, gruntami oraz innymi nieruchomościami.**

Oдноśnie wynajmu lokali mieszkalnych stwierdzono, iż Oddział Terenowy WAM w Poznaniu, z naruszeniem ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP przeznaczył 33 jedno i dwupokojowe kwatery na zakwaterowanie studentów, tj. osób nieuprawnionych, podczas gdy w Oddziale tym 768 żołnierzy zawodowych oczekiwało na przydział kwatery.

Agencja w 1996 r. wykonywała prawa własności wobec 2790 lokali użytkowych o łącznej powierzchni 266.100 m², a w 1997 r. odpowiednio 2840 i 289.600 m². **Kontrola wykazała, że wpływy z tytułu najmu lokali użytkowych zostały uszczuplone wskutek stosowania zaniżonych i nie zmienianych w dłuższych okresach stawek czynszowych**

za najem. Dotyczyło to lokali użytkowych w Poznaniu, Gdyni i Warszawie, gdzie uszczuplenia w badanym okresie z tego tytułu, zdaniem NIK, wyniosły 18.654,5 tys.zł.

Agencja rozpoczęła sprzedaż kwater i lokali mieszkalnych dopiero pod koniec 1996 r. i sprzedała w 1996 r. 396 kwater, a 5294 kwater w 1997 r. **Zdaniem NIK obrót kwaterami spełnił oczekiwania, co do uwłaszczenia żołnierzy lecz uzyskane z tego tytułu środki nie mogły w dostatecznym stopniu uzupełnić przychodów Agencji ze względu na stosowane ulgi, preferencje i rozkładanie należności na raty.**

Szczególnie negatywnym przykładem w zakresie braku dbałości o interes Skarbu Państwa była dokonana w 1997 r. sprzedaż gruntu uzbrojonego w Poznaniu o powierzchni 20.174 m² wraz z budynkami. Transakcja ta nie tylko została przeprowadzona z naruszeniem przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, ale także przeprowadzono ją po znacznie zaniżonej cenie, na skutek istotnych uchybień noszących znamiona uzasadnionego podejrzenia przestępstwa. W jej wyniku Agencja uzyskała kwotę 1.872,0 tys.zł, podczas gdy zdaniem NIK, powinna uzyskać nie mniej niż 5.253,3 tys.zł. W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli skierowała stosowne zawiadomienie do prokuratury w tej sprawie [szerzej str. 31-40].

6. **Działalność inwestycyjną Agencji w zakresie budowy mieszkań dla żołnierzy zawodowych - jako jedno z zasadniczych zadań Agencji - oceniono negatywnie. Kontrola wykazała, że w zakresie inwestycji mieszkaniowych nie wykorzystano, w badanym okresie, możliwości finansowych Agencji. Świadczy o tym fakt, że przeznaczone na ten cel środki budżetowe zostały wykorzystane zaledwie w 71,8%, przy prawie 100% wykonaniu planu inwestycyjnego.**

Ponadto Agencja nie wspierała rozwoju budownictwa mieszkaniowego środkami własnymi, lecz przeciwnie, do dnia 25 września 1997 r. wykorzystywała niezgodnie z prawem środki budżetowe przeznaczone na inwestycje, finansując z nich zadania własne. Łącznie wykorzystano niezgodnie z prawem kwotę 45.440,1 tys.zł.

Uwzględniając przyjęty przez Agencję w 1996 r. zakres rzeczowy wybudowania 2.000 kwater, które znajdowały się w trakcie realizacji w różnym stopniu zaawansowania, uzyskany przez Agencję, w latach 1996-1997, efekt oddanych do użytku 1.841 kwater w

niewielkim stopniu zaspokoił potrzeby mieszkaniowe żołnierzy. Podkreślić należy, że na dzień 1 stycznia 1998 r. liczba żołnierzy, wobec których nie zrealizowano prawa do kwatery stałej wynosiła 15.402, podczas gdy na dzień 1 stycznia 1996 r. , tj. na dzień podjęcia działalności inwestycyjnej, liczba ta wynosiła 14.320. W badanych oddziałach rejonowych WAM, w 1997 r. na przydział kwatery oczekiwało: w Warszawie - 2.159 żołnierzy, Gdyni - 2.661, Bydgoszczy - 1.875, Olsztynie - 896 i Poznaniu - 768 żołnierzy [szerzej str. 15 i 40-43].

7. Drugą formą realizacji prawa żołnierza do kwatery była wypłata przez Agencję ekwiwalentu pieniężnego żołnierzom za rezygnację z kwatery stałej. W tym zakresie kontrola wykazała, że z wypłaconej w 1996 r. kwoty 68.748,6 tys.zł zrealizowano 2.398 uprawnień żołnierzy do kwatery, a w 1997 r. odpowiednio: 120.954,7 tys.zł i 2.547 uprawnień. Podkreślić należy jednak, że uprawnienia te realizowane były wobec osób, które pozostawały w zróżnicowanej sytuacji mieszkaniowej. I tak dotyczyło to m.in.: osób, które nie posiadały kwater stałych, osób które posiadały kwaterę ale z niej zrezygnowały, a także osób które uzyskały spółdzielczy lokal mieszkalny lub wybudowały dom bez pomocy finansowej wojska.

Ustalono, że w latach 1996-1997 zapotrzebowanie na ekwiwalent pieniężny w zamian za rezygnację z kwatery znacznie przekraczało możliwości dokonywania wypłat tego świadczenia przez Agencję. I tak: w kontrolowanych oddziałach rejonowych WAM zapotrzebowania te zrealizowano w 1996 r. w granicach od 23,8% do 45,0%, a w 1997 r. od 16,6% do 63,2%.

Kontrola wykazała, że przyjęte procedury wypłat ekwiwalentu, w tym w szczególności kolejność wypłaty świadczeń oraz sposób ustalania ceny 1 m² powierzchni użytkowej kwatery, naruszały zasadę równości osób uprawnionych wobec prawa i stwarzały możliwość uznaniowego rozpatrywania wniosków żołnierzy o przyznanie pomocy przez pracowników Agencji [szerzej str. 43-48].

8. Kontrola ujawniła uchybienia i nieprawidłowości w finansowaniu działalności Agencji, w tym zwłaszcza w zakresie wykorzystania dotacji budżetowej na zadania własne oraz w ustalaniu wyniku finansowego w 1996 i 1997 r. Działania te wyczerpały treść art. 77 ust. 2 ustawy o rachunkowości w sprawie odpowiedzialności karnej za sporządzanie sprawozdań finansowych niezgodnie z ustawą. W związku z tym NIK skierowała w tej sprawie stosowne zawiadomienie do organów ścigania.

Stwierdzono ponadto, iż badania sprawozdań finansowych Agencji przeprowadzili m.in. biegli rewidenci, którzy byli pracownikami Agencji, a tym samym nie spełniający warunku do wyrażenia bezstronnej i niezależnej opinii o sprawozdaniach (art.66 ust.1 ustawy o rachunkowości). W tym stanie faktycznym badania sprawozdań finansowych Agencji, biorąc pod uwagę treść art.66 ust.5 tej ustawy, są nieważne z mocy prawa.

3. W n i o s k i

Biorąc pod uwagę ustalenia kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi:

- ***do Ministra Obrony Narodowej o spowodowanie:***

- 1) egzekwowania od Prezesa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej rzetelnej realizacji zadań zleconych w zakresie inwestycji mieszkaniowych (budowy i zakupu mieszkań) zwłaszcza takiego bilansowania zadań rzeczowych, aby przeznaczane z budżetu Państwa środki były w pełni i racjonalnie wykorzystywane;
- 2) należytego rozliczania dotacji budżetowej przekazywanej corocznie Wojskowej Agencji Mieszkaniowej na realizację zadań zleconych, aby środki te wykorzystywane były zgodnie z prawem i stosownie do wykonanych zadań;
- 3) szczegółowego uregulowania procedur związanych z wypłatą ekwiwalentu pieniężnego żołnierzom w zamian za rezygnację z kwatery tak, aby faktycznie w pierwszej kolejności otrzymywali je żołnierze, wobec których nie zrealizowano prawa do kwatery oraz aby wyeliminowane zostały elementy uznaniowości w rozpatrywaniu

wniosek o przyznanie ekwiwalentu, jak również w ustalaniu cen 1 m² powierzchni użytkowej kwatery.

• **do Ministra Skarbu Państwa o:**

- 1) wzmożenie nadzoru nad działalnością statutową Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości w funkcjonowaniu poszczególnych struktur Agencji i osób;
- 2) sprawdzenie w trybie nadzoru prawidłowości umów zawartych przez Wojskową Agencję Mieszkaniową z innymi podmiotami z tytułu najmu i dzierżawy lokali użytkowych oraz podjęcie niezbędnych działań w odniesieniu do tych przypadków, w których interes Skarbu Państwa nie był należycie chroniony;
- 3) podjęcie niezbędnych działań celem rozpatrzenia i wyjaśnienia napływających skarg od użytkowników kwater i lokali mieszkalnych na działalność Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

• **do Prezesa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej o spowodowanie:**

- 1) zwiększenia efektywności działania Agencji poprzez prawidłowe planowanie zadań rzeczowych, skuteczniejszy nadzór nad wykorzystaniem środków budżetowych przeznaczonych na budownictwo mieszkaniowe i wypłatę świadczeń pieniężnych związanych z prawem żołnierzy do kwatery, a także rozliczanie pracowników Agencji z wykonywanych zadań;
- 2) sporządzenia sprawozdań finansowych Agencji za 1996 i 1997 r. zgodnie z wymogami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości;
- 3) rzetelnego wykonywania zadań przez dyrektorów oddziałów rejonowych WAM dotyczących realizacji inwestycji mieszkaniowych i remontów oraz obrotu nieruchomościami tak, aby jak najefektywniej zaspokajane były potrzeby mieszkaniowe żołnierzy i interes Skarbu Państwa był skutecznie chroniony;

- 4) rzetelnego wykonywania zadań przez dyrektorów oddziałów terenowych WAM, zwłaszcza w zakresie technicznego utrzymania budynków mieszkalnych wraz z ich infrastrukturą, a także dokonywania okresowych przeglądów budynków, w tym instalacji gazowych, elektrycznych oraz przewodów kominowych.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Charakterystyka stanu prawnego.

1.1. Zgodnie z art. 60 ustawy z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych², żołnierz zawodowy oraz członkowie jego rodziny mają prawo do zakwaterowania oraz innych świadczeń z tym związanych, na zasadach określonych w przepisach o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. ***Prawo do kwatery stałej realizuje się na wniosek żołnierza zawodowego przez: przydział kwatery albo wypłacenie ekwiwalentu pieniężnego za rezygnację z tej kwatery.*** Do czasu realizacji prawa do kwatery stałej żołnierz zawodowy otrzymuje świadczenie finansowe umożliwiające pokrycie kosztów najmu lokalu mieszkalnego albo zakwaterowanie tymczasowe w budynkach lub kwaterach będących w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (art. 24 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP)³.

² j.t. Dz.U. z 1997 r. Nr 10, poz. 55 ze zm.

³ Szczegółowe regulacje dotyczące:

- wykazu stanowisk służbowych uprawniających do zajmowania kwater funkcyjnych,
- norm powierzchni mieszkalnej przysługującej osobie uprawnionej,
- rozkwaterowania osób rozwiedzionych,

1.2. Wojskowa Agencja Mieszkaniowa jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną, utworzoną na podstawie ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Siedzibą Agencji jest miasto Warszawa. Zwierzchni nadzór nad Agencją sprawuje Minister Skarbu Państwa⁴. Agencja działa na podstawie powołanej ustawy oraz statutu nadanego, w drodze rozporządzenia, przez Ministra Skarbu Państwa w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej (art. 8 i 9)⁵.

Organami Agencji są:

- **Rada Nadzorcza**, w której skład wchodzi przewodniczący i 10 członków, w tym przedstawiciele ministrów: Skarbu Państwa, Obrony Narodowej, z uwzględnieniem przedstawicieli okręgów wojskowych i rodzajów sił zbrojnych, oraz Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Przewodniczącego Rady oraz jej członków powołuje się na okres 3 lat. Rada Nadzorcza sprawuje nadzór nad działalnością Agencji, a w szczególności: opiniuje wnioski w sprawie powołania lub odwołania prezesa Agencji, ocenia wykorzystanie dotacji budżetowej przeznaczonej na zadania własne i zlecone przez Ministra Obrony Narodowej, ocenia roczne plany finansowe oraz sprawozdania z rocznej działalności Agencji oraz przedstawia propozycje dotyczące zakresu i lokalizacji budownictwa mieszkaniowego na potrzeby żołnierzy zawodowych, w uzgodnieniu z właściwymi organami wojskowymi;
- **Prezes**, powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Skarbu Państwa działającego w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej. Do zadań Prezesa Agencji należy w szczególności: reprezentowanie Agencji na zewnątrz, realizowanie zadań Agencji, ustalanie rocznego planu finansowego Agencji i kierunków

- administrowania kwaterami, przydzielania, zwalniania i zamiany kwater,
- wykonywania przeglądów, remontów i konserwacji,
- trybu postępowania w sprawach przekwaterowania żołnierzy i kosztów przekwaterowania
określone zostały w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 maja 1996 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 65, poz.320).

⁴ Art. 68 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz.U. Nr 106, poz. 496 i Nr 156, poz. 755).

⁵ Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 16 czerwca 1998 r. w sprawie nadania statutu Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (Dz.U. Nr 96, poz. 549). Poprzednio rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 listopada 1995 r. w sprawie nadania statutu Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (Dz.U. Nr 136, poz. 674).

rozdysponowania środków finansowych, a także wnioskowanie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie wysokości dotacji budżetowej, a także przedstawianie Radzie Nadzorczej, Ministrowi Skarbu Państwa oraz Ministrowi Obrony Narodowej sprawozdania z rocznej działalności Agencji;

- **dyrektorzy oddziałów rejonowych**, powoływani i odwoływani przez Prezesa Agencji, w uzgodnieniu z właściwymi terytorialnie dowódcami okręgów wojskowych i rodzajów Sił Zbrojnych, wykonujący zadania własne i zlecone z zakresu administracji rządowej, związane w szczególności obrotem i remontami nieruchomości pozostających w zasobach Agencji oraz inwestycjami polegającymi na budownictwie mieszkaniowym;
- **dyrektorzy oddziałów terenowych**, powoływani i odwoływani przez Prezesa Agencji, w uzgodnieniu z właściwymi terytorialnie dowódcami okręgów wojskowych i rodzajów Sił Zbrojnych, wykonujący zadania własne i zlecone z zakresu administracji rządowej, związane w szczególności z utrzymaniem nieruchomości pozostających w zasobach Agencji, a także zakwaterowaniem stałym i tymczasowym żołnierzy zawodowych oraz wypłatą świadczeń pieniężnych wynikających z prawa do osobnej kwatery stałej (art. 10, 11, 12 i 13).

1.3. Skarb Państwa powierzył Wojskowej Agencji Mieszkaniowej wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do gruntów, budynków i lokali mieszkalnych stanowiących własność Skarbu Państwa, tj.: wykorzystywanych na zakwaterowanie stałe i tymczasowe żołnierzy zawodowych, zajętych przez urządzenia i obiekty infrastruktury technicznej i społecznej związane z tymi nieruchomościami oraz uznanych za zbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa jeżeli w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego są lub mogą być przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe. Agencja gospodaruje nieruchomościami zgodnie z przepisami o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, z wyjątkiem przepisów dotyczących wywłaszczania nieruchomości. Mienie nabyte przez Agencję w celu zapewnienia funkcjonowania biura Prezesa Agencji oraz oddziałów rejonowych i terenowych stanowi jej własność (art. 14 i 15).

1.4. Agencja wykonuje zadania własne oraz zadania zlecone. Zadaniem własnym są w szczególności: gospodarowanie powierzonym mieniem Skarbu Państwa, obrót nieruchomościami i dokonywanie remontów budynków mieszkalnych i internatowo-hotelowych oraz związanej z nimi infrastruktury technicznej i społecznej. Do zadań zleconych Agencji należy w szczególności: tworzenie warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu zasobów mieszkaniowych i internatowo-hotelowych, planowanie i realizacja inwestycji i modernizacji budynków mieszkalnych i internatowo-hotelowych oraz związanej z nimi infrastruktury technicznej, wypłacanie osobom uprawnionym świadczeń pieniężnych, na które Agencja otrzymuje dotację budżetową, przydział osobnych kwater stałych oraz zawieranie umów najmu lokali mieszkalnych i użytkowych, wykonywanie innych zadań z zakresu administracji rządowej w sprawach gospodarki mieszkaniowej (art. 16 i 17).

1.5. Agencja prowadzi samodzielną gospodarkę finansową. Przychodami Agencji są: wpływy z opłat czynszowych za kwatery i lokale mieszkalne oraz za najem i dzierżawę lokali użytkowych, a także dzierżawę gruntów, należności z tytułu sprzedaży kwater, lokali mieszkalnych i użytkowych, przychody z działalności gospodarczej, dotacje budżetowe i inne przychody. Agencja prowadzi rachunkowość według zasad określonych w przepisach o rachunkowości⁶. Nadwyżki środków finansowych w danym roku kalendarzowym przechodzą na rok następny i przeznaczone są na realizację zadań Agencji. W celu pełnego pokrycia wydatków Agencja może zaciągać kredyty. Szczegółowe warunki i sposób prowadzenia gospodarki finansowej Agencji określa, w drodze rozporządzenia, Minister Skarbu Państwa, w porozumieniu z ministrami Obrony Narodowej oraz Finansów (art. 19)⁷.

2. Potrzeby mieszkaniowe Sił Zbrojnych RP.

⁶ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. Nr 121, poz. 591 ze zm.).

⁷ Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 18 listopada 1998 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (Dz.U. Nr 145, poz. 943). Poprzednio rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 kwietnia 1996 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (Dz.U. Nr 50, poz. 215).

Według sprawozdań WAM⁸ potrzeby mieszkaniowe Sił Zbrojnych w latach 1996-1998 przedstawiały się następująco:

**Tytuły określające potrzeby mieszkaniowe żołnierzy zawodowych
w latach 1996-1998.**

Stan na dzień 1 stycznia	Żołnierze, wobec których nie zreali- zowano prawa do kwatery stałej	Żołnierze posiada- jący kwaterę stałą w poprzednim miejscu pełnienia służby	Żołnierze oczekujący na poprawę warunków zakwaterowania*)	Razem potrzeby mieszkaniowe (2+3+4)
1	2	3	4	5
1996	14.320	5.120	5.779	25.219
1997	14.996	4.763	4.923	24.682
1998	15.402	4.140	4.327	23.869

*) Poprawa warunków zakwaterowania przysługuje żołnierzowi zawodowemu zajmującemu kwaterę o powierzchni mieszkalnej mniejszej od minimalnej normy, tj. 7 m² na osobę uprawnioną z jednego tytułu (uprawnienia).

Przedstawione dane wskazują, że liczba żołnierzy zawodowych, wobec których nie zrealizowano prawa do kwatery stałej wzrosła z 14.320 w 1996 r. do 15.402 w 1998 r. (przyrost o 1.082). Zmalała natomiast liczba żołnierzy, którzy posiadają kwaterę w poprzednim miejscu pełnienia służby z 5.120 w 1996 r. do 4.140 w 1998 r. (spadek o 980) oraz żołnierzy oczekujących na poprawę warunków zakwaterowania z 5.779 w 1996 r. do 4.327 w 1998 r. (spadek o 1.452). ***Oznacza to, że w badanym okresie w szybszym tempie realizowane były potrzeby związane z poprawą warunków zakwaterowania żołnierzy oraz związane z przydziałem kwater żołnierzom posiadającym kwaterę stałą w poprzednim miejscu pełnienia służby, niż potrzeby żołnierzy, którzy nie posiadali żadnej kwatery stałej.***

⁸ - Informacja o stanie realizacji ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP - Warszawa, czerwiec 1996 r.
- Sprawozdanie z działalności Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w 1996 r., Warszawa, marzec 1997 r.
- Sprawozdanie z działalności Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w 1997 r., Warszawa, marzec 1998 r.

Działania Wojskowej Agencji Mieszkaniowej odnośnie zapewnienia warunków lokalowych dla żołnierzy zawodowych nie posiadających kwatery stałej przedstawia poniższa tabela:

Zapewnienie przez WAM warunków lokalowych żołnierzom, nie posiadającym kwatery stałej w latach 1996-1998.

Stan na dzień 1 stycznia	Żołnierze nie posiadający kwatery w miejscu pełnienia służby*	Żołnierze zakwaterowani w lokalach tymczasowych	Żołnierze korzystający ze świadczeń na wynajem lokali	Żołnierze zakwaterowani na zasadach hotelowo-internatowych
1	2	3	4	5
1996	19.440	3.199	350	15.891
1997	19.759	3.525	1.764	14.470
1998	19.542	3.371	4.036	12.135

* Dotyczy żołnierzy wobec których nie zrealizowano prawa do kwatery stałej oraz żołnierzy posiadających kwaterę stałą w poprzednim miejscu pełnienia służby.

Z przedstawionych danych wynika, że wzrosła liczba żołnierzy zawodowych korzystających ze świadczeń na wynajem lokali, natomiast liczba żołnierzy zakwaterowanych w lokalach tymczasowych w 1997 r. wzrosła w stosunku do 1996 r., a w 1998 r. nieco się obniżyła. *W latach 1996-1998 na tym samym poziomie utrzymywała się w zasadzie liczba żołnierzy nie posiadających kwatery w miejscu pełnienia służby.*

3. Istotne ustalenia kontroli.

3.1. Organy Agencji.

Organami Wojskowej Agencji Mieszkaniowej są: Rada Nadzorcza, Prezes, dyrektorzy oddziałów rejonowych oraz dyrektorzy oddziałów terenowych.

Kontrola wykazała, że w latach 1996-1997 **Rada Nadzorcza Agencji** powoływana była dwukrotnie. I tak, w dniu 5 września 1995 r. Minister Obrony Narodowej powołał Radę Nadzorczą składającą się z przewodniczącego oraz 10 członków reprezentujących: Ministra

Finansów - 1 osoba; Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa - 1 osoba i Ministra Obrony Narodowej, z uwzględnieniem przedstawicieli okręgów wojskowych i rodzajów sił zbrojnych - 8 osób⁹.

Skład Rady, zarówno co do liczby ogólnej członków, jak i przedstawicieli poszczególnych ministrów, był zgodny z art. 11 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. W związku z odwołaniem dotychczasowego przewodniczącego Rady Nadzorczej, od dnia 15 listopada 1996 r. przewodniczącym Rady został dotychczasowy członek, a na nowego członka Rady powołano przedstawiciela Ministra Obrony Narodowej¹⁰.

Ustalono, że Rada Nadzorcza odbyła 8 posiedzeń, z czego 2 w 1995 r. oraz 3 w 1996 i 3 w 1997 r.

W 1995 r. rozpatrywano sprawy organizacyjne, w tym ukonstytuowanie się Rady Nadzorczej oraz projekt regulaminu organizacyjnego Agencji.

W protokołach z posiedzeń Rady Nadzorczej w 1996 r. m.in. stwierdzono. iż:

- ***w dniu 26 czerwca:***
 - Agencja rozpoczęła praktycznie funkcjonowanie w czerwcu 1996 r.;
 - w procedurze premiowania pracowników Agencji nie było pełnego systemu motywacyjnego;
 - Agencja uzyskała ujemny wynik finansowy, a realizacja planu finansowego za 5 miesięcy była zagrożona;
- ***w dniu 10 września:***
 - Agencja przejęła z pionu infrastruktury wojskowej mienie związane z zakwaterowaniem żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin;
 - zostały zorganizowane struktury organizacyjne Agencji;
 - wynik finansowy Agencji był nadal ujemny;
 - sprzedaż mieszkań zostanie uruchomiona we wrześniu 1996 r.;
 - przygotowano projekt 18 zmian do ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP;

⁹ Decyzja nr 140/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 września 1995 r. w sprawie powołania Rady Nadzorczej Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (nie publikowana).

¹⁰ Decyzja nr 179/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 listopada 1996 r. zmieniająca decyzję w sprawie powołania Rady Nadzorczej Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (nie publikowana).

- przyjęto do wiadomości „Meldunek o stanie realizacji zadań przez Agencję w okresie od 1 stycznia do 31 lipca 1996 r.”;
- **w dniu 20 grudnia:**
 - została dokonana korekta „Planu inwestycji Agencji na 1996 r.” na skutek zmiany w limicie środków budżetowych na budownictwo mieszkaniowe, a zmiany te zmierzały do zwiększenia efektywności działań w kolejnych latach;
 - Prezes Agencji przedstawił propozycje współdziałania Agencji z grupami kapitałowymi w zakresie rozwoju budownictwa mieszkaniowego i modernizacja bazy hotelowo-internatowej. Najdalej zaawansowane rozmowy w tym zakresie przeprowadzono z grupą kapitałową YONA GROUP z Izraela;
 - Agencja zrezygnowała z wykupu mieszkań od spółdzielni, gdyż wykup był niekorzystny dla kadry na warunkach spółdzielczych.

W protokołach z posiedzeń Rady Nadzorczej w 1997 r. m.in. stwierdzono, iż:

- **w dniu 26 marca:**
 - Rada wyraziła opinię w sprawie sprawozdania z działalności Agencji za 1996 r. i zamiaru działania na 1997 r. Według tej opinii zahamowany został przyrost liczby żołnierzy pozostających bez kwater, wstrzymano proces dekapitalizacji budynków mieszkalnych, podjęto szeroki zakres działania w zakresie gospodarki energetycznej, poprawiono ściągalność opłat czynszowych od lokatorów. Nie udało się uzyskać dodatniego wyniku finansowego oraz zrealizować programu sprzedaży kwater. Wzrosło zapotrzebowanie na ekwiwalenty pieniężne w zamian za rezygnację z kwatery;
 - planowane efekty i osiągnięte wyniki Agencji rozliczano nieprecyzyjnie;
 - wymagane jest ustalenie właściwych proporcji zatrudnienia;
 - zakres budownictwa inwestycyjnego powinien być zmniejszony, a środki budżetowe należałoby w przyszłości przeznaczyć na ekwiwalenty pieniężne w zamian za rezygnację z kwatery;
 - w Agencji wystąpiły „potknięcia” polegające na braku odpowiedniej wiedzy i doświadczenia kadry na kierowniczych stanowiskach, błędach w działalności hotelowej i

internatowej, problemach z uruchomieniem pionu ekonomicznego, arogancji i niekompetencji niektórych dyrektorów oddziałów terenowych;

- liczba żołnierzy bez kwater zmniejsza się, a w związku z tym pozytywnie oceniono działalność Agencji w tym zakresie;
- średnia miesięczna płaca w Agencji wynosiła 725,00 zł (bez nagrody rocznej);
- w przyszłości planuje się zmniejszenie zatrudnienia;
- działalność Agencji w 1996 r. oraz zamiar działania na 1997 r. Rada oceniła dobrze;

• **w dniu 29 kwietnia:**

- nie było podstaw do oceny planu finansowego za 1996 r., gdyż biegli rewidenci nie dokonali stosownych ocen w tej sprawie, w związku z tym „Plan finansowy Agencji na 1997 r.” został tylko zaopiniowany przez Radę;
- w wielu pozycjach planu finansowego Agencji na 1997 r. występowała niezgodność w kwestii wykonania planu finansowego Agencji za 1996 r., a przyjęta dotacja budżetowa była niezgodna z faktycznie przydzieloną przez MON;
- w planie finansowym Agencji na 1997 r. założono spadek dochodów na działalności gospodarczej;
- w oddziałach rejonowych Agencji nastąpił wzrost zatrudnienia na skutek obsługi nadzorczej procesu inwestycyjnego;
- Rada pozytywnie zaopiniowała plan finansowy na 1997 r.;
- Rada przyjęła do wiadomości i zaleciła współpracę z grupami kapitałowymi w zakresie budownictwa mieszkaniowego i modernizacji bazy hotelowo-internatowej;
- przyjęto zasady odnośnie prowadzenia kontroli przez członków Rady w oddziałach rejonowych Agencji;

• **w dniu 27 czerwca:**

- rozpatrywano informację opracowaną przez Biuro Prezesa odnośnie „Założeń systemu motywacyjnego w Agencji na 1997 r.”;

- złe wyniki finansowe w 1996 r. nie były następstwem złej pracy zespołów ludzkich, a wielu uwarunkowań niezależnych w związku z czym przyjęcie ww. systemu było uzasadnione;
- skokowo wzrosło zatrudnienie w Agencji;
- przyjęty na 1997 r. system wynagrodzeń pracowników miał charakter motywacyjny i był zasadny, a przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 879,00 zł (z nagrodami - 890,00 zł);
- procesy przejmowania przez Agencję nieruchomości były skomplikowane i długotrwałe, a szczególnie niekorzystna sytuacja wystąpiła w Warszawie;
- Agencja rozpoczęła działalność w 1996 r. bez żadnej rezerwy finansowej;
- ocena dokonana w 1997 r. przez NIK odnośnie finansowania w 1996 r. przez Agencję ze środków budżetowych zadań modernizacyjno-remontowych, czyli własnych, była nieprawidłowa oraz słusznie od tej oceny Agencja złożyła odwołanie - stanowisko takie zajął dyrektor Departamentu Budżetowego MON;
- Rada Nadzorcza Agencji, po zapoznaniu się z bilansem rocznym oraz dokumentami przedstawionymi przez biegłych rewidentów, przyjęła bez zastrzeżeń sprawozdanie finansowe i informację o realizacji planu za 1996 r. złożoną przez Prezesa Agencji.

W związku z utworzeniem urzędu Ministra Skarbu Państwa i powierzeniem temu ministrowi nadzoru nad Agencją¹¹, w dniu 22 września 1997 r. Minister Skarbu Państwa powołał nową Radę Nadzorczą, w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, składającą się z przewodniczącego oraz 10 członków reprezentujących: Ministra Skarbu Państwa - 2 osoby; Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast - 1 osoba oraz Ministra Obrony Narodowej, z uwzględnieniem przedstawicieli okręgów wojskowych i rodzajów sił zbrojnych - 7 osób¹².

¹¹ przypis 4.

¹² Zarządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 22 września 1997 r. w sprawie powołania Rady Nadzorczej Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

Skład Rady, co do ogólnej liczby członków był zgodny z art. 11 ustawy. Natomiast liczba przedstawicieli Ministra Skarbu Państwa nie gwarantowała skutecznego wpływu na decyzje Rady (2 przedstawicieli MSP na 7 przedstawicieli MON).

Kontrola wykazała, że Rada Nadzorcza w nowym składzie do końca 1997 r. nie odbyła żadnego posiedzenia.

Ustalono, że w badanym okresie, tj. od stycznia 1996 r. do grudnia 1997 r., ***funkcję Prezesa wykonywał gen. bryg. Antoni Goliszewski***, który został powołany na to stanowisko na wniosek Rady Nadzorczej Agencji przez Ministra Obrony Narodowej w dniu 14 września 1995 r. Prezes Agencji, po uzyskaniu pozytywnej opinii Rady Nadzorczej, powołał: wiceprezesa do spraw ogólnych w dniu 1 lutego 1996 r. oraz wiceprezesa do spraw inwestycji i utrzymania zasobów w dniu 16 września 1996 r.

Prezes Agencji kierował działalnością Agencji m.in. poprzez planowanie zasadniczych kierunków i przedsięwzięć Agencji¹³ oraz przedstawianie ocen propozycji i sugestii na posiedzeniach Rady Nadzorczej. Na przykład, na posiedzeniach Rady Nadzorczej w 1996 r. Prezes Agencji stwierdził, iż „wynik finansowy Agencji jest ujemny, a przyczyną tego są zaległości w opłatach za centralne ogrzewanie, zaległości w opłatach czynszowych lokatorów kwater, na co Agencja na tym etapie funkcjonowania nie miała wpływu”. Jednocześnie zaproponował, by regulamin premiowania dla kierownictwa Agencji przewidywał 6% rocznego funduszu płac oraz odpowiednio 3% dla pozostałych pracowników. Ponadto sprecyzował zasady odnośnie standardu wykonywania, wykańczania i wyposażania kwater w ramach realizacji przez Agencję budowy mieszkań dla żołnierzy zawodowych, odniósł się do zmian w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, które m.in. miały spowodować uzyskanie wyższego ekwiwalentu przez młodą kadrę w zamian za rezygnację z kwatery, stworzyć możliwość obniżenia opłat za miejsca internatowe oraz zwiększyć obrót nieruchomościami, a przychody z tego tytułu miały być przeznaczone na budownictwo mieszkaniowe.

¹³ Dotyczyło to planowania finansowego, inwestycyjnego, sprzedaży kwater i lokali mieszkalnych, remontów oraz wykorzystania dotacji budżetowej.

W 1997 r. na posiedzeniach Rady Nadzorczej Prezes m.in. dokonał oceny działalności Agencji za 1996 r. i stwierdził, iż zahamowano przyrost liczby żołnierzy pozostających bez kwater, wstrzymano również proces dekapitalizacji budynków mieszkalnych, poprawiono także ściągalność opłat czynszowych oraz podjęto szeroki zakres działań w gospodarce energetycznej. Nie udało się natomiast uzyskać dodatniego wyniku finansowego oraz zrealizować programu sprzedaży kwater. Ponadto w działalności Agencji, jak stwierdził Prezes, wystąpiły nieprawidłowości z powodu braku wiedzy i doświadczenia kadry na kierowniczych stanowiskach, a także błędy w działalności hotelowej i internatowej oraz problemy z uruchomieniem pionu ekonomiczno-finansowego. Prezes Agencji, przedstawiając założenia planu finansowego Agencji na 1997 r., realizację tego planu uzależniał od terminu wejścia w życie zmian do ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, od zakładanego zwiększenia możliwości windykacji należności czynszowych od lokatorów, poprawy systemów grzewczych w budynkach mieszkalnych i uzyskania środków z funduszu ochrony środowiska. Wystąpił także z propozycją nawiązania współpracy z grupami kapitałowymi w zakresie budownictwa mieszkaniowego.

Zgodnie z § 13 ust. 1 rozporządzenia z dnia 23 listopada 1995 r. Minister Obrony Narodowej **utworzył 11 oddziałów rejonowych Agencji** w następujących garnizonach: Lublin, Kraków, Bydgoszcz, Gdynia, Szczecin, Zielona Góra, Wrocław, Poznań, Olsztyn, Warszawa (teren) i Warszawa (garnizon). Natomiast Prezes Agencji, w oparciu o § 9 ust. 1 pkt 4 tego rozporządzenia, powołał dyrektorów tych oddziałów. Dyrektorzy ci realizowali swoje zadania z zakresu obrotu i remontu nieruchomościami oraz budownictwa mieszkaniowego **przy pomocy ww. oddziałów rejonowych składających się z 4 zespołów oraz 3 sekcji. (zespoły: nieruchomości, inwestycji i utrzymania nieruchomości, gospodarki mieszkaniowej, ekonomiczno-finansowy oraz sekcje: organizacyjno-personalna, tymczasowego zakwaterowania, eksploatacji).**

Na podstawie § 13 ust. 4 powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej, Prezes Agencji **utworzył 53 oddziały terenowe¹⁴**, określając ich obszar działania

¹⁴ - W obszarze działania oddziału rejonowego Lublin utworzono oddziały terenowe w : Lublinie, Dęblinie i Rzeszowie;

(§ 21 regulaminu organizacyjnego Agencji). Prezes Agencji, w oparciu o § 9 ust. 1 pkt 4 tego rozporządzenia powołał dyrektorów oddziałów terenowych. Dyrektorzy ci wykonywali zadania z zakresu utrzymania nieruchomości, stałego i tymczasowego zakwaterowania żołnierzy oraz wypłaty świadczeń pieniężnych osobom uprawnionym *przy pomocy oddziałów terenowych składających się z 2 zespołów, tj. zespołu utrzymania nieruchomości i zespołu ekonomiczno-finansowego oraz 5 sekcji, tj. sekcji organizacyjno-personalnej, mieszkaniowej, tymczasowego zakwaterowania, rozliczeń czynszowych, zaopatrzenia i gospodarki sprzętem.*

W Agencji w 1996 r. zatrudniano 6.373 osoby, z czego w Biurze Prezesa - 37 (w tym 10 żołnierzy zawodowych), w 11 oddziałach rejonowych - 290 (60) oraz w 53 oddziałach terenowych - 6.207 (91). W 1997 r. zatrudnienie w Agencji wzrosło do 7.114 osób, tj. o 11,6%, z czego odpowiednio: 42 (11); 340 (51) i 6.732 (82).

3.2. Realizacja zadań własnych i zleconych w latach 1996-1997.

3.2.1. Administrowanie powierzonym mieniem.

Szczegółowe zasady i tryb administrowania kwaterami i lokalami mieszkalnymi przez Agencję zostały określone w powołanym rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia

-
- W obszarze działania oddziału rejonowego Kraków utworzono oddziały terenowe w : Krakowie, Kielcach, Gliwicach, Częstochowie i Katowicach;
 - W obszarze działania oddziału rejonowego Bydgoszcz utworzono oddziały terenowe w : Bydgoszczy, Grudziądzu, Toruniu, Łodzi i Pile;
 - W obszarze działania oddziału rejonowego Gdynia utworzono oddziały terenowe w : Gdyni, Helu, Gdańsku, Malborku i Słupsku;
 - W obszarze działania oddziału rejonowego Szczecin utworzono oddziały terenowe w : Szczecinie, Stargardzie Szczecińskim, Koszalinie, Kołobrzegu, Świnoujściu, Wałczu i Świdwinie;
 - W obszarze działania oddziału rejonowego Zielona Góra utworzono oddziały terenowe w : Zielonej Górze, Gorzowie, Gubinie i Żaganiu;
 - W obszarze działania oddziału rejonowego Wrocław utworzono oddziały terenowe w : Wrocławiu, Opolu, Jeleniej Górze i Nysie;
 - W obszarze działania oddziału rejonowego Poznań utworzono oddziały terenowe w : Poznaniu, Biedrusku, Witkowie i Ostrowie Wielkopolskim;
 - W obszarze działania oddziału rejonowego Olsztyn utworzono oddziały terenowe w : Olsztynie, Giżycku i Elblągu;
 - W obszarze działania oddziału rejonowego Warszawa (teren) utworzono oddziały terenowe w : Nowym Dworze Mazowieckim, Legionowie, Sochaczewie, Radomiu, Białymstoku i Siedlcach;
 - W obszarze działania oddziału rejonowego Warszawa (garnizon) utworzono 7 oddziałów terenowych.

27 maja 1996 r.¹⁵. W myśl § 10 ust. 1 tego rozporządzenia administrowanie kwaterami i lokalami mieszkalnymi będącymi w zasobach Agencji polegało m.in. na:

- przydzielaniu kwater (lokalu mieszkalnych) i ich zamienianiu, a także rozliczaniu osób je zwalniających;
- wykonywaniu przeglądów, konserwacji i remontów;
- pobieraniu i egzekwowaniu czynszu i opłat z tytułu zajmowania kwater i lokali.

3.2.1.1. Przydział kwater i lokali mieszkalnych oraz rozliczanie osób je zwalniających.

Zgodnie z § 12 powołanego rozporządzenia, przydział kwater odbywa się według ustalonych zasad, *tj. w pierwszej kolejności przeznaczając na ten cel co najmniej 80% zasobu mieszkaniowego - zaspokaja się potrzeby mieszkaniowe żołnierzy zawodowych w służbie stałej. Następnie żołnierzy nie posiadających kwatery w danym garnizonie, a w następnej kolejności żołnierzy oczekujących na poprawę warunków mieszkaniowych oraz żołnierzy oczekujących na przydział kwatery zastępczej.*

Kontrola wykazała, że *w Agencji nie przestrzegano w pełni zasad przydzielania kwater.* I tak, w Oddziale Terenowym Agencji nr 1 w Warszawie spośród 45 kwater stałych, w latach 1996-1997 przydzielono tylko 20 kwater żołnierzom zawodowym (44,0%). Podkreślić należy, iż przydziałów powyższych dokonywał, z naruszeniem § 20 ust. 1 rozporządzenia, dyrektor oddziału rejonowego Garnizonu Warszawa WAM. W Oddziale Terenowym Agencji w Gdańsku na 90 kwater będących w dyspozycji tego oddziału, żołnierzom zawodowym przydzielono 65, tj. 72,2%, a w Oddziale Terenowym Agencji w Gdyni odpowiednio 178 i 133, tj. 74,7%.

Ustalono, że niektórzy dyrektorzy oddziałów terenowych Agencji przekraczali swoje uprawnienia podczas przydzielania żołnierzom zawodowym kwater o powierzchni mieszkalnej większej od przysługującej im normy, nie uzyskując w tym zakresie zgody dyrektorów oddziałów rejonowych (§ 7 ust. 3 rozporządzenia). Dotyczyło to np.:

- Oddziału Terenowego WAM w Bydgoszczy, gdzie dyrektor w ten sposób przydzielił 28 kwater;

¹⁵ Przypis 3

- Oddziału Terenowego WAM w Gdańsku, gdzie w ten sposób przydzielono 5 kwater;
- Oddziału Terenowego WAM w Poznaniu, gdzie w ten sposób przydzielono 1 kwaterę. Niezależnie od tego decyzję o przydziale tej kwatery wydała osoba nie uprawniona (pracownik administracyjny).
- Oddziału Terenowego Nr 1 WAM w Warszawie, gdzie w ten sposób przydzielono 1 kwaterę. Decyzję o przydziale tej kwatery wydał bez podstawy prawnej dowódca garnizonu w Warszawie.

Ponadto w Oddziale Rejonowym Garnizonu Warszawa WAM dyrektor tego oddziału, decyzją nr 9/97 z dnia 24 lutego 1997 r. wyraził zgodę na przekroczenie przysługującej normy powierzchni mieszkalnej o 43,16 m² bez merytorycznego uzasadnienia wniosku. Stwierdzono, że przydzielając kwatery osobom uprawnionym, dyrektor Oddziału Rejonowego Garnizonu Warszawa WAM, naruszając art. 26 ust. 6 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, przydział dodatkową powierzchnię mieszkalną osobom, które nie posiadały do niej uprawnień. Dotyczyło to m.in. decyzji nr: 16/96 z dnia 4 marca 1996 r., 69/96 z dnia 19 lipca 1996 r. oraz 91/96 i 93/96 z dnia 2 września 1996 r.

Również w Oddziale tym ujawniono, że decyzje przydziału osobnych kwater stałych wydawano z naruszeniem przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Dotyczyło to decyzji nr 94/96 z dnia 2 września 1996 r. w sprawie przydziału osobnej kwatery stałej o powierzchni użytkowej 86,10 m² i mieszkalnej 50,24 m², a także decyzji nr 138/96 z dnia 20 listopada 1996 r. odnośnie przydziału osobnej kwatery stałej o powierzchni użytkowej 97,51 m² i mieszkalnej 65,13 m². ***Decyzje te dotyczyły żołnierzy zawodowych, którzy uprzednio uzyskali pomoc finansową na budownictwo mieszkaniowe. W takich przypadkach, zgodnie z treścią art. 40 ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy, osobna kwatera stała nie przysługiwała.***

Stwierdzono także w ww. oddziale, iż decyzją nr 16/96 z dnia 4 marca 1996 r. przydzielono kwaterę na 4 osoby uprawnione o powierzchni użytkowej 127,41 m² i mieszkalnej 52,80 m². Kwatera ta posiadała szereg dodatkowych pomieszczeń nie wliczonych do powierzchni użytkowej, tj. pomieszczenie gospodarcze - 26,70 m², garderoba - 4,90 m², alkowa - 10,05 m². ***Osoba uprawniona, która uzyskała ww. przydział otrzymała również zgodę na prowadzenie działalności gospodarczej w kwaterze.*** Ustalono, że dozorca wraz z żoną wykonujący swoje

obowiązki na ul. Nowoursynowskiej zasiedlił na czas zatrudnienia go w Agencji lokal mieszkalny o powierzchni użytkowej 85,53 m² i mieszkalnej 50,18 m². Jednocześnie ww. dozorca nie opłacał w należnej wysokości czynszu, ***gdyż oddział terenowy nr 2 Agencji w Warszawie nieprawidłowo ustalił jego wysokość.***

W zakresie rozliczania osób zwalnających kwatery badania wykazały, że ***niektóre oddziały terenowe WAM dokonywały rozliczania w sposób nierzetelny.*** Dotyczyło to np. oddziału terenowego WAM w Gdyni, gdzie 28 osób, które zwolniły kwatery, nie obciążono kosztami zużycia urządzeń. Także w Oddziale Terenowym nr 1 i 2 WAM w Warszawie stwierdzono pojedyncze przypadki, że osoby zwalnające kwatery nie zostały obciążone kosztami zużycia urządzeń. Ponadto w jednym przypadku bezzasadnie zwrócono koszty dodatkowego wyposażenia kwatery bez uzyskania uprzednio zgody organu wojskowego na instalację tego wyposażenia.

3.2.1.2. Wykonywanie przeglądów, konserwacji i remontów.

Agencja, jako właściciel i zarządca obiektów budowlanych zobowiązana była do przeprowadzania okresowych kontroli, polegających na sprawdzaniu stanu technicznej sprawności elementów budynków, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektów, a także instalacji służących ochronie środowiska, instalacji gazowych oraz przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych)¹⁶.

Kontrola wykazała, że Agencja nie w pełni realizowała powyższe zadania. I tak, w ***Oddziale Terenowym WAM w Poznaniu*** w 1996 r. nie przeprowadzono okresowych kontroli przewodów kominowych w 23 budynkach mieszkalnych (20,7% administrowanego zasobu), a w 1997 r. w 60 budynkach (54,0%). Także w 1997 r. nie przeprowadzono okresowej kontroli instalacji gazowej w 49 budynkach (44,0%).

W Oddziale Terenowym WAM w Olsztynie, w latach 1996-1997, nie dokonywano okresowych przeglądów przewodów kominowych oraz instalacji elektrycznych.

¹⁶ Art. 62 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414).

W Oddziale Terenowym WAM w Gdyni w 1996 r. dokonano przeglądu instalacji gazowych w 135 budynkach (75,0%) oraz przewodów kominowych w 147 budynkach (85,0%), a w 1997 r. odpowiednio: 137 (79,2%) i 141 (81,5%). Natomiast **w Oddziale Terenowym WAM w Bydgoszczy** w 1996 r. nie przeprowadzono żadnej okresowej kontroli stanu technicznego budynków mieszkalnych.

Wojskowa Agencja Mieszkaniowa zobowiązana była m.in. do dokonywania, w oparciu o przychody własne, napraw budynków oraz ich pomieszczeń i urządzeń, a także napraw kwater lub lokali mieszkalnych, włącznie z wymianą w nich stolarki okiennej, drzwiowej, podłóg, posadzek, wykładzin podłogowych, tynków i wszystkich instalacji. Wyjątkiem w tym zakresie było ponowne zasiedlenie kwatery lub lokalu mieszkalnego, kiedy to Agencja była również na podstawie art. 35 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. do wykonania remontu w kwaterze lub lokalu mieszkalnym, jednakowoż w tym przypadku otrzymywała na ten cel środki pochodzące z budżetu państwa.

Modernizację i remonty zasobu mieszkaniowego Agencji miał obowiązek finansować Prezes Agencji tworząc na ten cel fundusz rezerwowy (§ 4 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia MON z dnia 10 kwietnia 1996 r.). Natomiast podstawowym źródłem finansowania bieżącego technicznego utrzymania tegoż zasobu były wpływy z opłat czynszowych uzyskiwane przez oddziały terenowe Agencji, które w 95% pozostawały w dyspozycji tych oddziałów.

Badania kontrolne wykazały, że w 1996 r. Prezes Agencji z funduszu rezerwowego nie wydzielił żadnych środków na modernizację i remonty zasobu mieszkaniowego. Natomiast w 1997 r. na ten cel wydzielono zaledwie 13.511,5 tys. zł, co stanowiło 4,5% wielkości potrzeb remontowych (300.000,0 tys. zł), nie licząc przy tym dodatkowych potrzeb w zakresie konieczności wykonania w 1071 budynkach robót docieplających oraz w 1203 budynkach przeprowadzenia remontów i wymiany instalacji gazowych. Z tego powodu np. Prezes Agencji nie wydzielił żadnych środków na rzecz oddziału rejonowego Garnizonu Warszawa WAM zarówno w 1996 jak i w 1997 r., pomimo ustalonego w garnizonie warszawskim zakresu niezbędnych remontów na kwotę ponad 40.000,0 tys. zł. Oddział rejonowy Agencji w Bydgoszczy np. uzyskał w tym okresie tylko 630,0 tys. zł, co stanowiło 2,8% potrzeb remontowych tego oddziału.

W związku z powyższym część zamierzeń remontowo-modernizacyjnych Agencja realizowała wykorzystując na ten cel środki pochodzące z dotacji budżetowej.

Ustalono, że oddziały terenowe WAM na bieżące techniczne utrzymanie zasobu mieszkaniowego przeznaczały niewielkie środki pochodzące z opłat czynszowych. I tak: **Oddział Terenowy WAM w Poznaniu** na 141 budynków, w tym 111 mieszkalnych, wydatkował w 1996 r. na ten cel 841,2 tys. zł (22,4% przychodów z opłat czynszowych, a średnio na jeden budynek 6,0 tys. zł) oraz w 1997 r. odpowiednio 1.024,5 tys. zł (23,0% i 7,3 tys. zł). **Oddział Terenowy WAM w Bydgoszczy** na 148 budynków, w tym 131 mieszkalnych, wydatkował odpowiednio: w 1996 r. - 554,0 tys. zł (15,9% i 3,7 tys. zł) oraz w 1997 r. - 981,0 tys. zł (20,3% i 6,6 tys. zł). **Oddział Terenowy WAM w Gdyni** na 219 budynków, w tym 173 mieszkalne odpowiednio: w 1996 r. 588,3 tys. zł (17,4% i 2,7 tys. zł) oraz 1.089,4 tys. zł (22,1% i 5,0 tys. zł).

Z powyższego wynika, iż kontrolowane oddziały terenowe Agencji średnio na bieżące techniczne utrzymanie zasobu mieszkaniowego oraz na przeglądy techniczne, w tym na realizację zaleceń po tych przeglądach, kierowały środki z opłat czynszowych w wysokości około 20.0% oraz odpowiednio na jeden budynek od około 3,0 tys. zł do 6,0 tys. zł. Znaczną pozycję kosztową stanowiła przy tym realizacja przeglądów technicznych, np. w 1996 r. w Oddziale Terenowym WAM w Gdańsku wydatkowano na ten cel 75,7 tys. zł, a w 1997 r. - 212,8 tys. zł oraz w Oddziale Terenowym WAM w Gdyni koszt przeglądu przewodów kominowych tylko w jednym budynku stanowił w 1996 r. kwotę 355,00 zł, a w 1997 r. - 372,00 zł¹⁷. *W związku z tym środki przeznaczone na techniczne utrzymanie nieruchomości nie mogły zaspokajać nawet w minimalnym stopniu potrzeb w tym zakresie.*

Ustalenia te potwierdzają „Wytyczne Nr 6 Prezesa WAM z dnia 7 stycznia 1997 r.”, w sprawie opracowywania rocznych planów ekonomiczno-finansowych na 1997 r., gdzie m.in. postanowiono, iż w oddziałach terenowych WAM planowane koszty konserwacji i remontów zasobu należało ustalić na poziomie 25% przychodów z czynszu regulowanego.

¹⁷ Oprócz przeglądu przewodów kominowych, Agencja miała obowiązek przeprowadzać przeglądy instalacji gazowych, odgromowych, urządzeń dźwigowych, anten zbiorczych, instalacji domofonowych oraz elementów budynków i budowli narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne a także czynników występujących podczas użytkowania obiektów.

Podkreślić należy, że w kierowanych do NIK skargach na działalność Agencji w szczególności podnoszono problemy dotyczące złego stanu technicznego budynków mieszkalnych oraz niewystarczających działań Agencji w zakresie realizacji remontów i zabiegów konserwacyjnych. Zdaniem skarżących osoby uprawnione do kwatery stałej, najemcy i właściciele lokali wyodrębnionych, utrzymują siedziby Agencji oraz zatrudnionych pracowników w Agencji która zużywa na ten cel większość wpływów z tytułu opłat czynszowych, kosztem technicznego utrzymania i remontu zasobu mieszkaniowego. Według skarżących w znacznej części budynków mieszkalnych należy pilnie wymienić nieszczelne instalacje gazowe, wody ciepłej i zimnej, centralnego ogrzewania oraz elektro-energetyczne. Przeciekały także dachy, niedrożne są pionory kanalizacyjne, a w wielu budynkach mieszkalnych przemarzające ściany wymagają docieplenia. Niezależnie od tego skarżący stwierdzali, iż nie ma w Agencji kontroli nad sposobem wydatkowania środków finansowych. Podnoszono także problem nieprawidłowego doboru kadr na stanowiska kierownicze, a także zwracano uwagę na zjawiska korupcyjne. ***Przeprowadzona kontrola wykazała, iż znaczna część skarg na działalność WAM była zasadna.***

3.2.1.3. Pobieranie i egzekwowanie czynszów i opłat z tytułu zajmowania kwater i lokali mieszkalnych.

Odnośnie wnoszenia opłat przez użytkowników kwater i najemców lokali mieszkalnych, a więc kształtowania przychodów Agencji ustalono, iż ***wielkość zadłużenia użytkowników kwater i najemców lokali mieszkalnych według stanu na dzień 31 grudnia 1996 r. wynosiła 26.685,2 tys. zł (42.250 osób, tj. 23,6% ogółu użytkowników kwater i lokali mieszkalnych), a na dzień 31 grudnia 1997 r. - 31.482,7 tys. zł (41.424 osób, tj. 23,1%). Stanowiło to około 7,0 % wpływów z opłat czynszowych i komunalnych.***

I tak m.in. w 1996 r., w ***Oddziale Terenowym WAM w Bydgoszczy*** 231 osób nie uiszczało czynszu przez okres ponad 3 miesiące, z tego 162 osoby przez ponad 6 miesięcy, a należności z tego tytułu stanowiły kwotę 659,2 tys. zł. Odpowiednio w 1997 r. - 182; 86; 96 i 861,8 tys. zł. W 1996 r. wobec tych osób nie podjęto działań określonych w art.38 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, natomiast 46 osobom, które zalegały w 1997 r. z opłatami

ponad 3 miesiące, wskazano inne kwatery lub lokale mieszkalne, a wobec tylko 3 spośród 96 osób zalegających z opłatami ponad 6 miesięcy zarządzono przymusowe przekwaterowanie.

W Oddziale Terenowym WAM w Gdyni na dzień 31 grudnia 1996 r. nie uiszczali czynszu 3.383 osoby, a kwota należności z tego tytułu wynosiła 1.464,5 tys. zł. Przez okres 3-6 miesięcy zadłużonych było 714 osób na kwotę 438,3 tys. zł, a powyżej 6 miesięcy 698 osób na kwotę 661,2 tys. zł. Odpowiednio na dzień 31 grudnia 1997 r. - 1.632; 1.671,1 tys. zł; 258; 217,3 tys. zł; 328; 1.066,9 tys. zł. W 1996 r. tylko od 321 osób (9,5%) zalegających z opłatami wyegzekwowano kwotę 232,9 tys. zł (15,8% zaległości), natomiast 24 sprawy skierowano na drogę postępowania sądowego. Równocześnie do 698 osób zalegających z opłatami czynszowymi ponad 6 miesięcy, zamiast przymusowego ich przekwaterowania, skierowano propozycje zamiany kwater lub lokali mieszkalnych na mniejsze, co nie przyniosło żadnego rezultatu. W 1997 r. skierowano do zalegających z opłatami czynszowymi 7 tysięcy upomnień oraz 568 tytułów wykonawczych na kwotę ponad 1.000,0 tys. zł oraz wszczęto 24 postępowania sądowe.

W Oddziale Terenowym WAM w Poznaniu na dzień 31 grudnia 1996 r. nie opłacało czynszu 147 osób, a kwota należności z tego tytułu wynosiła 393,0 tys. zł. Odpowiednio w 1997 r. 191; 493,9 tys. zł, przy czym 68 osób nie opłacało czynszu przez okres ponad 6 miesięcy na kwotę 367,3 tys. zł. dyrektor oddziału nie stosował przepisu art.38 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP ze względu, jak stwierdził, na brak wolnych lokali. Tymczasem ujawniono, że 33 lokale mieszkalne wykorzystywane były na zakwaterowanie studentów.

W Oddziale Terenowym WAM Nr 2 w Warszawie na dzień 30 września 1997 r. nie opłacało czynszu 9.498 osób, a kwota należności z tego tytułu wynosiła 419,2 tys. zł. Przez okres ponad 3 miesiące zadłużonych było 77 osób na kwotę 63,2 tys. zł, a przez ponad 6 miesięcy 84 osoby na kwotę 229,9 tys. zł. Wobec 49 osób, które nie uiszczali czynszu przez okres ponad 3 miesiące, nie podjęto żadnych działań przewidzianych prawem.

3.2.1.4. Wynajem lokali mieszkalnych i lokali użytkowych.

Na podstawie art. 29 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, w szczególnie uzasadnionych przypadkach dyrektor oddziału terenowego Agencji może wynająć pracownikowi zatrudnionemu w jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Obrony Narodowej lokal mieszkalny przeznaczony na stałe zakwaterowanie żołnierzy zawodowych. Natomiast w sytuacji wyjątkowej lokal mieszkalny przeznaczony na stałe zakwaterowanie żołnierzy zawodowych może być, za zgodą Ministra Obrony Narodowej, wynajęty innej osobie niż określona wyżej.

Z treści § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 kwietnia 1996 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu oddawania w najem lokali mieszkalnych pracownikom zatrudnionym w jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej oraz zwalniania tych lokali wynika, iż warunkiem zawarcia umowy najmu z pracownikiem było przepracowanie przez niego w jednostce organizacyjnej co najmniej 5 lat. Okres ten może być skrócony pod warunkiem udzielenia zgody przez Prezesa Agencji, po zasięgnięciu opinii dyrektorów oddziału terenowego i rejonowego Agencji, na wniosek skierowany w tej sprawie przez dyrektora ww. jednostki organizacyjnej zatrudniającą pracownika (§ 3 ust. 2 rozporządzenia).

Kontrola wykazała, że np. **w Oddziale Terenowym nr 1 WAM w Warszawie w latach 1996-1997 na pozostających do zasiedlenia 45 kwater, w 25 przypadkach (55,5%) zawarto umowy najmu z pracownikami, z czego 16 zatrudnionymi w jednostkach podległych Ministrowi Obrony Narodowej oraz 9 innymi osobami.** Podkreślić należy, że czynności w zakresie rozdysponowania ww. kwater wykonywał dyrektor Oddziału Rejonowego Garnizonu Warszawa WAM. Niezależnie od tego, w Oddziale nr 1 WAM w Warszawie stwierdzono, że umowę najmu nr 59/96 z dnia 9 grudnia 1996 r. zawarto z najemcą na czas nieoznaczony, który był zatrudniony w jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Obrony Narodowej od 3,5 roku. Naruszono tym samym § 2 ust. 2 pkt 1 powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 kwietnia 1996 r., który stanowi, iż umowa najmu lokalu mieszkalnego może być zawarta na czas nieoznaczony z pracownikiem, który przepracował co najmniej 15 lat w jednostce organizacyjnej.

W Oddziale Terenowym nr 2 WAM w Warszawie w 1996 r. spośród 61 kwater przeznaczonych na zakwaterowanie żołnierzy zawodowych, 5 przydzielono pracownikom zatrudnionym w jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej, a 4 kwatery innym osobom. Do 30 września 1997 r. odpowiednio 16, 2 i 2.

W Oddziale Terenowym WAM w Poznaniu stwierdzono, że z naruszeniem ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP 33 kwatery zostały przeznaczone dla studentów, z czego 20 jednopokojowych o powierzchni użytkowej od 22,8 m² do 41,0 m²; 12 dwupokojowych odpowiednio: 28,1 m² - 91,6 m² oraz jedno trzypokojowe - 68,1 m². W tym samym czasie w ww. oddziale przydzielono na zakwaterowanie tymczasowe starszemu oficerowi wraz z 3 osobową rodziną dwupokojową kwaterę o powierzchni użytkowej 38,0 m² i mieszkalnej 22,8 m², a chorążemu z 3 osobową rodziną kwaterę jednopokojową z ciemną kuchnią o powierzchni użytkowej 29,6 m² i mieszkalnej 20,2 m².

W 1996 r. Agencja wykonywała prawa własności wobec 2.790 lokali użytkowych o łącznej powierzchni 266.100 m², a w 1997 r. wobec 2.840 lokali o powierzchni 289.600 m².¹⁸ Kontrola wykazała, że wpływy z tytułu najmu lokali użytkowych zostały uszczuplone wskutek stosowania zaniżonych i nie zmienianych w długich okresach stawek czynszowych za najem. Dotyczyło to lokali użytkowych w Poznaniu, Gdyni i Warszawie.

I tak, np. na podstawie umowy najmu nr 126/96 z dnia 1 lipca 1996 r. *zawartej przez Oddział Terenowy WAM w Poznaniu* najemca uiszczał czynsz w kwocie 642,00 zł (6,00 zł/m²) plus podatek VAT miesięcznie za budynek mieszkalny przy ul. Szylinga 8 o powierzchni użytkowej 107,0 m² - 6 pokojowy z dwoma wc, wykorzystywany na gabinet ginekologiczny. Umowa powyższa obowiązywała przez okres ok. 2 lat. Także przez okres ok. 2 lat obowiązywała umowa najmu nr 16/96 z dnia 31 sierpnia 1996 r. zawarta przez ww. oddział. W tym przypadku najemca opłacał czynsz miesięczny w kwocie 973,20 zł (7,80 zł/m²) plus podatek VAT za najem budynku przy ul. Kościuszki 114 o powierzchni użytkowej 124,6 m² z przeznaczeniem na działalność handlową. Ustalono, że najemca lokalu użytkowego z przeznaczeniem na działalność handlową o powierzchni użytkowej 135,11 m² przy ul.

¹⁸ przypis 7.

Wojska Polskiego 84 w 1996 r. opłacał czynsz za najem ww. lokalu w kwocie 5,00 zł/m², a w 1997 r. - 6,00 zł/m².

Według dokonanego przez NIK rozeznania w biurach nieruchomości w Poznaniu odnośnie stawek czynszu występujących na rynku nieruchomości, za najem lokali użytkowych stawki ww. w obrębie miasta w IV kwartale 1997 r. kształtowały się w granicach 20,00 zł - 300,00 zł/m².

W Oddziale Terenowym WAM w Gdyni stwierdzono, że w części śródmiejskiej np. za 1 m² powierzchni lokalu użytkowego najemcy opłacali czynsz w kwotach: ul. Piłsudskiego 40 - sklep spożywczo-przemysłowy - 7,00 zł; ul. Abrahama 36 - sklep wędliniarski - 11,65 zł; ul. Armii Krajowej 38 - salon optyczny - 9,20 zł; ul. Władysława IV 1/5 - biuro - 6,00 zł; ul. Władysława IV 47B - sklep przemysłowy - 9,90 zł. Tymczasem według biur nieruchomości w Gdyni w IV kwartale 1997 r. za 1 m² powierzchni lokalu użytkowego stawki czynszu kształtowały się w granicach 50,00 - 230,00 zł.

Szczególnym przykładem w tym zakresie był Oddział Terenowy WAM nr 1 w Warszawie, który wynajmował 150 lokali użytkowych przy ul.: Marszałkowskiej, Koszykowej, Królewskiej, Świętokrzyskiej, Brackiej, Nowowiejskiej, Al. Jerozolimskich, Pl. Zbawiciela i Pl. Konstytucji o łącznej powierzchni użytkowej 22.837,73 m². Przychody brutto w 1996 r. z tytułu najmu tych lokali wyniosły 2.578,3 tys. zł, co w przeliczeniu na 1 m² wynajmowanej powierzchni stanowiło kwotę 9,40 zł, a przychody netto 1.141,5 tys. zł, tj. 4,20 zł za 1 m². W 1997 r. za 9 miesięcy odpowiednio 2.744,8 tys. zł - 13,30 zł oraz 1.417,5 tys. zł i 6,20 zł. Podkreślić należy, że ww. Oddział wyższe przychody osiągał z tytułu dzierżawy gruntu: za 1 m² gruntu w 1996 r. - 15,70 zł (wyższy o 373,8%), a za 9 miesięcy 1997 r. odpowiednio 16,30 zł (262,9%).

Zdaniem NIK, uzyskane przychody netto z tytułu najmu lokali użytkowych przez ww. Oddział były znacznie zaniżone w stosunku do średnich cen rynkowych za 1 m², które występowały w śródmiejskiej części Warszawy. Przyjmując tylko 50,00 zł jako średnią cenę wynajmu w latach 1996-1997 za 1 m² powierzchni lokalu użytkowego, Oddział Terenowy WAM nr 1 w Warszawie winien uzyskać przychody z tego tytułu:

- w 1996 r. - $22.837,73 \times 50,00 \times 12 = 13.702,6$ tys. zł (brutto)

$$13.702,6 - 1.436,8 \text{ (koszty)} = 12.265,8 \text{ tys. zł (netto)}$$

$$\text{- w 1997 r. (za 9 miesięcy) - } 22.837,73 \times 50,00 \times 9 = 10.277,0 \text{ tys. zł (brutto)}$$

$$10.277,0 - 1.329,3 \text{ (koszty)} = 8.947,7 \text{ tys. zł (netto)}.$$

Z powyższego wynika, iż uszczuplenie przychodów netto z tytułu najmu lokali użytkowych w ww. oddziale w 1996 r. stanowiło kwotę $12.265,8 - 1.141,5 = 11.124,3$ tys. zł, a za 9 miesięcy 1997 r. odpowiednio $8.947,7 - 1.417,5 = 7.530,2$ tys. zł; łącznie - 18.654,5 tys. zł.

3.2.2. Obrót nieruchomościami.

Zadaniem własnym Agencji, zgodnie z treścią art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, był m.in. obrót nieruchomościami, w tym sprzedaż zasobów mieszkaniowych oraz związanej z nimi infrastruktury technicznej i społecznej. W art. 17 tej ustawy uszczegółowiono zakres obrotu nieruchomościami odnoszący się do sprzedaży osobnych kwater stałych, lokali mieszkalnych i użytkowych, elementów infrastruktury technicznej i społecznej, a ponadto odnoszący się do bezprzetargowej sprzedaży gruntów spółdzielniom lub spółkom budownictwa mieszkaniowego, których wyłącznymi członkami lub udziałowcami są osoby uprawnione do kwatery lub pracownicy wojska.

Powyższy zapis dotyczył gruntów przejętych przez Agencję tylko w przypadku, gdy zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 3 ustawy, uznane zostały za zbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, pod warunkiem jednak, że mogły być przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Biorąc pod uwagę powyższe, grunty przejęte przez Agencję nie mogły być przedmiotem wolnego obrotu, a jedynie winny być przeznaczone pod budowę mieszkań dla żołnierzy zawodowych względnie bezprzetargowo sprzedane spółdzielniom lub spółkom¹⁹.

¹⁹ W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 106, poz.678). rozszerzono w art. 17 pkt 2 zakres sprzedaży o zapis: „inne nieruchomości”. Oznacza to, iż dopiero począwszy od 26 września 1997 r. Agencja mogła realizować obrót odnoszący się do wszystkich nieruchomości, w stosunku do których wykonywała prawa własności.

Kontrola wykazała, iż w zakresie obrotu nieruchomościami Agencja uzyskała w 1996 r. przychód netto w kwocie 3.504,8 tys. zł, a w 1997 r. - 68.349,8 tys. zł²⁰. Przedmiotem obrotu były kwatery i lokale mieszkalne, grunty oraz inne nieruchomości.

Sprzedaż kwater i lokali mieszkalnych Agencja realizowała zgodnie z art. 56 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP na rzecz osób uprawnionych, które zajmowały kwatery na podstawie decyzji o przydziale (umowy najmu), kwatery (lokalu mieszkalnego).

Sprzedaż kwater i lokali mieszkalnych następowała po cenie ustalonej na zasadach określonych w ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, z tym, że na rzecz osób uprawnionych, które zajmowały kwatery na podstawie decyzji o przydziale, tj. żołnierzy, stosowano pomniejszenie, w myśl art. 58 ust. 1 powołanej ustawy, o 3% ww. ceny za każdy rok podlegający zaliczeniu do wysługi lat, nie więcej jednak niż 80%. Minimalne pomniejszenie wynosiło 45%, a po nowelizacji ustawy, tj. od 26 września 1997 r., 65%²¹.

Stwierdzono, że Agencja z tytułu sprzedaży kwater i lokali mieszkalnych, niezależnie od zmniejszeń ceny sprzedaży, które miała obowiązek stosować wobec żołnierzy, nie w pełni uzyskiwała ceny rynkowe, gdyż nabywcami tych kwater i lokali były osoby, które zajmowały już te kwatery (lokale), co wpływało ograniczająco na możliwość stosowania w pełni reguł rynkowych. Problem ten dostrzeżono i w wyniku nowelizacji ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP²², od 26 września 1997 r. sprzedaż kwater i lokali mieszkalnych mogła następować według cen ustalonych na podstawie wartości rynkowej wyszacowanej przez biegłego, jednak jak dla lokalu zajętego. Niezależnie od powyższego należność z tytułu sprzedaży kwatery lub lokalu mieszkalnego mogła być, na wniosek nabywcy, pod pewnymi warunkami, rozłożona na raty roczne na okres do 5 lat. Natomiast nabywca, który dokonał wpłaty jednorazowo w całości, korzystał z 5% bonifikaty, a nabywca posiadający uprawnienia kombatanckie, dodatkowo korzystał z 10% bonifikaty.

Agencja rozpoczęła sprzedaż kwater i lokali mieszkalnych dopiero pod koniec 1996 r. i z tego względu sprzedała tylko 369 kwater, uzyskując przychód z tego tytułu w kwocie netto

²⁰ Przychód brutto w zakresie obrotu nieruchomościami w 1996 r. stanowił kwotę 5.090,8 tys. zł, a w 1997 r. - 73.824,3 tys. zł.

²¹ przypis 20.

²² przypis 20.

3.504,8 tys. zł, natomiast w 1997 r. sprzedała 5.294 kwatery i uzyskała przychód netto 47.800,0 tys. zł.

W kontrolowanych oddziałach rejonowych Agencji sprzedaż kwater i lokali mieszkalnych przedstawiała się następująco:

- **Oddział Rejonowy Garnizonu Warszawa WAM** - w 1996 r. sprzedano 19 kwater i lokali mieszkalnych, a przychód ze sprzedaży stanowił kwotę 285,9 tys. zł, natomiast koszt poniesiony przez oddział związany ze sprzedażą wyniósł 141,6 tys. zł, tj. 49,5% przychodu (przychód netto 144,3 tys. zł). Średni koszt sprzedaży jednej kwatery lub lokalu mieszkalnego poniesiony przez oddział wyniósł 7,4 tys. zł.

W 1997 r. (do 30 listopada) sprzedano 287 kwater i lokali mieszkalnych uzyskując przychód 4.718,1 tys. zł przy poniesionym koszcie w kwocie 701,4 tys. zł, tj. 14,9% (przychód netto 4.016,7 tys. zł). Średni koszt sprzedaży jednej kwatery lub lokalu mieszkalnego wyniósł 2,4 tys. zł.

W 1996 r. cena 1 m² powierzchni użytkowej kwatery, lokalu mieszkalnego, którą ustalił oddział w ofercie sprzedaży wynosiła średnio 1.072,30 zł. Natomiast przychód ze sprzedaży 1 m² powierzchni użytkowej, po zmniejszeniach i bonifikatach z tytułu uprawnień nabywcy wynosił średnio 342,27 zł (31,9%).

W 1997 r. relacje te kształtowały się odpowiednio - 964,80 zł, 382,68 zł (39,6%).

- **Oddział Rejonowy WAM w Gdyni** - w 1996 r. sprzedano 2 kwatery, a przychód ze sprzedaży stanowił kwotę 6,3 tys. zł. W 1997 r. sprzedano 556 kwater i lokali mieszkalnych, uzyskując przychód w kwocie 2.866,4 tys. zł.

W 1996 r. cena 1 m² powierzchni użytkowej, jaką oddział ustalił dla sprzedanych kwater i lokali mieszkalnych wynosiła 491,94 zł, natomiast wpływy z tytułu sprzedaży, po zmniejszeniach i bonifikatach, wyniosły 98,38 zł.

W 1997 r. ceny 1 m² powierzchni użytkowej ustalone przez oddział kształtowały się w poszczególnych garnizonach, gdzie dokonywano sprzedaży, następująco: Gdańsk - 478,60 zł, Gdynia - 472,55 zł, Wejherowo - 304,74 zł, Malbork - 225,59 zł, Tczew - 254,09 zł i Słupsk - 683,98 zł. Z powyższych cen jednostkowych oddział średnio

uzyskiwał 27,3% ich wielkości, tj. odpowiednio: 130,65 zł, 129,01 zł, 83,19 zł, 61,59 zł, 69,73 zł i 186,73 zł.

- **Oddział Rejonowy WAM w Bydgoszczy** - w 1996 r. nie sprzedano żadnej kwatery i lokalu mieszkalnego. W 1997 r. sprzedano 487 kwater uzyskując przychód w kwocie 4.569,0 tys. zł. Jednakże wpływy z tego tytułu wyniosły 2.620,1 tys. zł. ze względu na sprzedaż ratalną mieszkań;
- **Oddział Rejonowy WAM w Olsztynie** - w 1996 r. sprzedano 66 kwater i lokali mieszkalnych uzyskując przychód w kwocie 598,3 tys. zł oraz wpływy w kwocie 293,3 tys. zł. W 1997 r. sprzedano 584 tych nieruchomości, uzyskując przychód w kwocie 4.421,4 tys. zł. Jednakże wpływy z tego tytułu wyniosły 2.287,4 tys. zł ze względu na sprzedaż ratalną mieszkań.
- **Oddział Rejonowy WAM w Poznaniu** - w 1996 r. sprzedano 30 kwater i lokali mieszkalnych uzyskując przychód w kwocie 472,8 tys. zł. W 1997 r. oddział sprzedał 485 kwater i lokali mieszkalnych uzyskując przychód w kwocie 7.212,3 tys. zł. Wpływy z tego tytułu ze względu na sprzedaż ratalną wynosiły 4.854,2 tys. zł.

Ponadto stwierdzono, że Oddział Rejonowy WAM w Poznaniu, z naruszeniem prawa, w dniu 10 lipca 1997 r. dokonał sprzedaży gruntu uzbrojonego w Poznaniu o powierzchni 20.174 m² za kwotę 1.797,3 tys. zł, tj. 89,10 zł za 1 m² oraz znajdujące się na tym gruncie budynki za kwotę 2.222,6 tys. zł.

Transakcja ta, nie tylko została przeprowadzona z naruszeniem przepisów art. 17 pkt 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, ale także przeprowadzono ją przy znacznie zaniżonej cenie.

Potwierdza to raport z 1997 r. pod nazwą „Rynek nieruchomości w Poznaniu”, gdzie m.in. stwierdzono, iż ceny 1 m² gruntu w śródmiejskiej części Poznania w 1997 r. już przekroczyły 100 dolarów, osiągając nawet kwotę 500 dolarów²³.

²³ Ponadto w raporcie „Rynek nieruchomości w Poznaniu”, stwierdza się m.in., iż „wielopodmiotowa struktura własnościowa działek inwestycyjnych oraz zwartość zabudowy śródmiejskiej kreują ceny na coraz wyższym poziomie. Są one jednak dalekie od osiągnięcia poziomu cen maksymalnych. Nie wywołują już zdziwienia ceny

Uwzględniając powyższe ceny gruntu za 1 m² Agencja winna uzyskać z tytułu sprzedaży tego gruntu kwotę nie mniejszą niż 7.050,8 tys. zł, podczas gdy uzyskała 1.797,3 tys. zł, a tym samym zaniżono cenę sprzedaży o kwotę 5.253,5 tys. zł na niekorzyść Skarbu Państwa. Potwierdzają to również ceny za 1 m² gruntu uzyskane w 1997 r. przez Urząd Miasta Poznania, który dokonując sprzedaży kilkunastu nieruchomości w obszarze, gdzie znajdował się grunt sprzedany przez Agencję, uzyskał za 1 m² ceny w granicach 402,40 zł - 895,80 zł.

Stwierdzono, że przed transakcją sprzedaży przedmiotowego gruntu był on dzierżawiony przez HONDE Wielkopolska Spółka z o.o. w Poznaniu oraz spółkę cywilną SORTIM w Poznaniu. Z dzierżawcami tymi w trakcie przygotowań gruntu do sprzedaży przedłużono umowy dzierżawy do 28 lipca 2021 roku - z HONDA Wielkopolską Spółką z o.o. w dniu 13 stycznia 1997 r. oraz ze spółką cywilną SORTIM w dniu 4 marca 1997 r. Zgodnie z przepisami art. 678 Kodeksu cywilnego, nabywca gruntu inny niż ww. dzierżawcy nie mógł wypowiedzieć nowych umów dzierżaw aż do czasu ich wygaśnięcia. W związku z powyższym do przetargu ogłoszonego 11 czerwca 1997 r. przez oddział rejonowy w Poznaniu przystąpili tylko ww. dzierżawcy. Z treści protokołu z przeprowadzonego w dniu 27 czerwca 1997 r. przetargu wynikało, iż spółka HONDA złożyła swoją ofertę w ostatnim dniu wyznaczonym przez sprzedającego do składania ofert, tj. 25 czerwca 1997 r. o godz. 14⁴⁵ oferując 10,0 tys. zł ponad cenę wywoławczą, tj. 4.020,0 tys. zł, natomiast spółka SORTIM tego samego dnia o godz. 14⁵⁰ oferując 5,0 tys. zł ponad cenę wywoławczą, tj. 4.015,0 tys. zł²⁴. W tej sytuacji nabywcą nieruchomości została spółka HONDA Wielkopolska za kwotę 4.020,0 tys. zł.

powyżej 100 USD/m². Coraz częściej w centrum miasta grunty z przeznaczeniem pod obiekty komercyjne przekraczają kwotę 500 USD/m², a w ciągu najbliższych 2-3 lat najprawdopodobniej przekroczą one poziom 1000 USD/m²”.

²⁴ Na cenę wywoławczą składała się oddzielnie cena gruntu - 1.797.355,00 zł oraz cena budynków znajdujących się na przedmiotowym gruncie - 2.212.830,00 zł - razem 4.010.185,00 zł.

Z treści aktu notarialnego wynikało, że grunt został sprzedany za kwotę 1.797.355,00 zł, co oznaczało, iż grunt został sprzedany w cenie wywoławczej. Ponadto sprzedano budynki, za które uzyskano kwotę 2.222.645,00 zł.

Przyjmując cenę ze sprzedaży gruntów przez Urząd Miasta Poznania, np. 402,40 zł za 1 m² i 895,80 zł za 1 m² (tj. minimalną i maksymalną stawkę w śródmiejskiej części Poznania) oddział rejonowy Agencji w Poznaniu mógł uzyskać za 20.174 m² gruntu odpowiednio 8.118,0 tys. zł i 18.071,9 tys. zł. Natomiast przyjmując minimalną cenę z raportu „Rynek nieruchomości w Poznaniu” 349,50 zł za 1 m² transakcja ta mogła przynieść Agencji dochód w wysokości 7.050,8 tys. zł²⁵.

Odnosnie budynków znajdujących się na przedmiotowym gruncie, dzierżawcy po ich przejęciu od wydzierżawiającego ponieśli w trakcie trwania dzierżawy nakłady związane z wykonaniem w nich remontów, rozbudowy, a także wybudowali nowe obiekty. Według dokonanego szacunku przez rzeczoznawcę, nakłady HONDY Wielkopolska na powyższy cel stanowiły początkowo kwotę 1.084.944,50 zł, a w ostatecznym rozliczeniu 1.050,0 tys. zł, natomiast spółki SORTIM - 915.761,71 zł. Zgodnie z zawartymi umowami dzierżaw, nakłady poniesione przez ww. spółki na remonty i rozbudowę obiektów miały podlegać rozliczeniu w przypadku rozwiązania umowy lub jej wygaśnięcia. Natomiast w razie nabycia nieruchomości przez jedną ze spółek, zwrot tych nakładów dotyczył wyłącznie spółki, która nieruchomość zakupiła. W taki więc sposób został sporządzony akt notarialny. W związku z tym, że spółka HONDA Wielkopolska zakupiła nieruchomość, Agencja z kwoty 4.020,0 tys. zł, zwróciła 1.050,0 tys. zł. Kontrola NIK wykazała, że po dokonaniu transakcji sprzedaży, pełnomocnik Prezesa Agencji, w jego imieniu, w dniu 7 października 1997 r., zawarł ugodę ze spółką HONDA Wielkopolska, przy czym Agencja w tym czasie nie miała żadnych zobowiązań wobec spółki i zwrócił dodatkowo tej spółce nakłady poniesione na remonty i rozbudowę obiektów w kwocie 900,0 tys. zł, powiększonej o podatek VAT, tj. w łącznej kwocie 1.098,0 tys. zł.

²⁵ Dokonano przeliczenia 100 USD/m² z raportu pod nazwą „Rynek nieruchomości w Poznaniu” według kursu NBP za 1 USD = 3,495 zł.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli powyższa transakcja nosi znamiona uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa, w związku z czym NIK skierowała, na zasadzie art. 63 ustawy o NIK, zawiadomienie do prokuratury o popełnieniu przestępstwa.

3.2.3. Planowanie i realizacja inwestycji mieszkaniowych.

Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, Minister Obrony Narodowej zlecił Agencji zadania w zakresie planowania i realizowania procesu inwestycyjnego budownictwa mieszkaniowego na potrzeby żołnierzy zawodowych. Zadania te w związku z nowelizacją powołanej ustawy, z dniem 26 września 1997 r. zostały rozszerzone²⁶. Przedmiotem zlecenia od tej pory były, oprócz inwestycji mieszkaniowych, również modernizacje budynków mieszkalnych i internatowo-hotelowych, a także modernizacja związanej z nimi infrastruktury technicznej.

W pierwszym półroczu 1996 r. Agencja przejęła od organów wojskowych 69 rozpoczętych zadań inwestycyjnych budownictwa mieszkaniowego o zakresie rzeczowym 2.000 kwater²⁷. Zaawansowanie realizacyjne ww. zadań było zróżnicowane. I tak np. oddział rejonowy Garnizonu Warszawa przejął 12 zamierzeń o wartości kosztorysowej 59.510,9 tys. zł, z czego inwestor przekazujący wydatkował do czasu przekazania 33.475,0 tys. zł, tj. 56,2%. W oddziale rejonowym w Bydgoszczy natomiast przejęto 7 zamierzeń o wartości kosztorysowej 36.570,7 tys. zł i poniesionym wydatku w kwocie 7.036,4 tys. zł (19,2%) oraz w oddziale rejonowym w Olsztynie odpowiednio: 3 zadania, 14.112,0 tys. zł i 1.799,8 tys. zł (12,7%).

Kontrola wykazała, że na działalność inwestycyjną Agencja otrzymała w 1996 r. dotację budżetową w kwocie 71.770,0 tys. zł, a po zmianach 125.795,0 tys. zł. Plan budownictwa mieszkaniowego Agencji zakładał uzyskanie w 1996 r. 941 kwater, a po dokonaniu korekty - 906 kwater.

²⁶ W związku z nowelizacją ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, (przypis 20) brzmienie art. 16 ust. 2 pkt 2 zostało zmienione na „planowania i realizowania inwestycji i modernizacji budynków mieszkalnych i internatowo-hotelowych oraz związanej z nimi infrastruktury technicznej”.

²⁷ Przypis 8

W 1997 r. na działalność inwestycyjną Agencja otrzymała dotację budżetową w kwocie 79.691,0 tys. zł oraz 5.871,0 tys. zł jako zwiększenie wydatków inwestycyjnych w związku z usuwaniem skutków powodzi. Plan budownictwa mieszkaniowego Agencji na 1997 r. zakładał uzyskanie 1.024 kwater.

Łącznie w latach 1996-1997 Agencja na budownictwo mieszkaniowe, a od 26 września 1997 r. także na modernizację budynków mieszkalnych i internatowo-hotelowych oraz związanej z nimi infrastruktury technicznej otrzymała dotację budżetową w kwocie 211.357,0 tys. zł oraz zaplanowała oddanie do użytku 1.930 kwater.

Ustalono, że w 1996 r. Agencja uzyskała efekt oddanych w użytkowanie 816 kwater, co stanowiło 90,0% planu, wykorzystując tylko 73.851,3 tys. zł, tj. 58,7% dotacji budżetowej na ten cel. W 1997 r. oddano do użytku 1.025 kwater (100,1% planu) przy wykorzystaniu dotacji w kwocie 77.875,3 tys. zł, tj. 69,7%.

Łącznie w latach 1996-1997 Agencja oddała 1.841, tj. 95,4% planu oraz wykorzystwała 151.723,6 tys. zł kwoty dotacji budżetowej, tj. 71,8% wielkości przydzielonej Agencji na ten cel.

Uwzględniając przejęty przez Agencję w 1996 r. zakres rzeczowy 2.000 kwater, które znajdowały się w trakcie realizacji o różnym stopniu zaawansowania, uzyskany przez Agencję efekt oddanych w użytkowanie kwater w latach 1996-1997 ***zaspokoił potrzeby mieszkaniowe w niewielkim stopniu.***

W kontrolowanych oddziałach rejonowych Agencji przedstawiało się to następująco:

- ***Oddział Rejonowy Garnizonu Warszawa WAM*** - w 1996 r. przejął od Szefostwa Służby Zakwaterowania i Budownictwa Garnizonu Stołecznego 12 zamierzeń inwestycyjnych o zakresie rzeczowym 734 kwater, z czego dotychczasowy inwestor oddał w użytkowanie 403 kwatery, a oddział w 1996 r. - 112 oraz w 1997 r. - 220 kwater. Oddane w użytkowanie kwatery stanowiły zamierzenia wyłącznie kontynuowane, których budowę rozpoczęto przed 1996 r. Pierwsze efekty oddanych kwater realizowanych jako nowo rozpoczynane przez oddział zaplanowano na 2000 r. Stwierdzono, że na przydział kwatery w rejonie działania oddziału w 1997 r. oczekiwało 2.159 żołnierzy;

- **Oddział Rejonowy WAM w Gdyni** - w ramach przejmowania zadań inwestycyjnych związanych z budownictwem mieszkaniowym od wojskowych rejonowych zarządów kwaterunkowo-budowlanych w Gdyni i Olsztynie przejęto łącznie 13 zadań, w tym 3 kontynuowane, 2 nowo rozpoczynane oraz 8 wstrzymanych. W ramach zadań kontynuowanych przejęto budowy 5 budynków mieszkalnych w Gdyni oraz 4 budynki mieszkalne na Helu. W 1996 r. oddano w użytkowanie 50 kwater, a w 1997 r. 28 kwater. Stwierdzono, że w 1996 r. z dotacji budżetowej finansowano 10 zadań inwestycyjnych na kwotę 6.223,3 tys. zł oraz 28 zadań modernizacyjnych na kwotę 1.839,3 tys. zł. W 1997 r. odpowiednio: 12 zadań; 6.137,5 tys. zł; 6 zadań; 818,9 tys. zł oraz 2.900,0 tys. zł przeznaczono na zakup mieszkań. Ustalono, że na przydział kwatery w rejonie działania oddziału w 1997 r. oczekiwało 2.661 żołnierzy;
- **Oddział Rejonowy WAM w Bydgoszczy** - w 1996 r. kontynuował 5 zamierzeń inwestycyjnych przejętych od Wojskowego Rejonowego Zarządu Kwaterunkowo-Budowlanego w Bydgoszczy - łącznie 9 budynków mieszkalnych oraz realizację budynku mieszkalnego w Leżnicy Wielkiej przejętego od Wojskowego Rejonowego Zarządu Kwaterunkowo-Budowlanego w Lublinie. W 1996 r. oddano 30 kwater w Bydgoszczy oraz 12 w Pile (internat) z przeznaczeniem na kwatery zastępcze. W 1997 r. uzyskano efekt w postaci 61 kwater, z czego po 30 w Bydgoszczy i Leżnicy Wielkiej oraz 1 zakupione we Włocławku. Jednocześnie w 1996 r. zrealizowano 16 zadań modernizacyjnych na kwotę 2.336,4 tys. zł, a w 1997 r. odpowiednio 13 i 2.781,1 tys. zł. Stwierdzono, że w 1997 r. na przydział kwatery w rejonie działania oddziału oczekiwało 1.875 żołnierzy;
- **Oddział Rejonowy WAM w Olsztynie** - przejął od Wojskowego Rejonowego Zarządu Kwaterunkowo-Budowlanego w Olsztynie 3 budynki mieszkalne, których realizację zakończył w 1996 r. oddając w użytkowanie 114 kwater. Oprócz tego dodatkowo oddano do użytku 5 kwater, z czego 4 zakupiono, a 1 uzyskano w wyniku adaptacji pomieszczeń po lokalu użytkowym. W 1997 r. oddano w użytkowanie 123 kwatery.

Na inwestycje mieszkaniowe w 1996 r. wydatkowano 10.099,3 tys. zł, a na 16 zamierzeń modernizacyjnych 2.524,6 tys. zł. W 1997 r. na inwestycje mieszkaniowe wydatkowano 11.610,7 tys. zł, co stanowiło 99,86% przyznanej dotacji budżetowej na ten cel. W rejonie działania oddziału na przydział kwatery oczekiwało w 1997 r. 896 żołnierzy;

- **Oddział Rejonowy WAM w Poznaniu** - realizował inwestycje mieszkaniowe przejęte od Wojskowego Rejonowego Zarządu Kwaterunkowo-Budowlanego w Poznaniu. W 1996 r. oddano w użytkowanie 40 kwater oraz 20 kwater w stanie surowym. Zakończono równocześnie modernizację 6 kotłowni, oddano stację uzdatniania wody w Biedrusku, drogi i chodniki w Poznaniu oraz przekazano udział na budowę oczyszczalni ścieków w Lesznie. Na zadania inwestycyjne w modernizacyjne wydatkowano ogółem 6.719,9 tys. zł. W 1997 r. uzyskano efekt w postaci 50 oddanych w użytkowanie kwater, z czego 30 w Poznaniu oraz 20 w Inowrocławiu. Oprócz tego ze środków budżetowych finansowano remonty węzłów cieplnych, kotłowni, demontaż instalacji paliwowych itp. Na realizację powyższych zadań wydatkowano 5.655,7 tys. zł. Na przydział kwatery oczekiwało w 1997 r. w rejonie działania oddziału 768 żołnierzy.

3.2.4. Wypłata świadczeń pieniężnych.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, Agencja wypłacała osobom uprawnionym świadczenia pieniężne, na które otrzymywała dotację budżetową. **W 1996 r. łącznie na świadczenia te wydatkowano 159.365,0 tys. zł, a w 1997 r. - 236.939,0 tys. zł.** Szczegóły w tym zakresie przedstawia poniższe zestawienie:

Świadczenia pieniężne w latach 1996-1997
wypłacone osobom uprawnionym

(w tys. zł)

Lp.	Nazwa świadczenia	1996 r.	1997 r.	% (4:3)
1	2	3	4	5
1.	Równoważnik pieniężny za brak kwatery			

	stałej (art. 88 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP)	24.590,4	18.702,5	73,3
2.	Zwrot kosztów dojazdu z miejscowości pobliskiej (art. 48 pkt 1)	2.699,5	3.726,1	138,0
3.	Dodatek za podnajem mieszkania (art. 24 ust. 2 pkt 1)	4.905,2	18.449,3	375,5
4.	Pokrycie kosztów utrzymania miejsc internatowych za żołnierza (art. 53 ust. 1)	10.146,0	13.130,6	129,7
5.	Ekwiwalent w zamian za rezygnację z kwatery (art. 24 ust. 2 pkt 1)	68.748,6	120.954,7	176,5
6.	Koszty przekwaterowań z urzędu (art. 42 ust. 3)	12,7	11,5	90,5
7.	Remont kwater przed ich ponownym zasiedleniem (art. 35 ust. 2)	9.896,0	19.226,0	194,3
8.	Równoważnik mieszkaniowy (art. 39 ust. 1)	38.367,9	42.738,3	111,4
	O g ó ł e m	159.365,0	236.939,0	148,7

Z zestawienia wynika, że największą pozycję w zakresie wypłaty świadczeń pieniężnych stanowiły ekwiwalenty w zamian za rezygnację z kwatery, jako jedna z form realizacji prawa żołnierza do kwatery stałej.

W tym zakresie kontrola wykazała, że z wypłaconej kwoty w 1996 r. zrealizowano 2.398 uprawnień żołnierzy do kwatery, a w 1997 r. - 2.547 uprawnień. Podkreślić należy jednak, że uprawnienia te realizowane były wobec osób uprawnionych, które pozostawały w zróżnicowanej sytuacji mieszkaniowej. ***I tak, dotyczyło to m.in. osób, które nie posiadały kwater stałych, osób które posiadały kwaterę ale z niej zrezygnowały, a także osób które uzyskały spółdzielczy lokal mieszkalny lub wybudowały dom bez pomocy wojska.***

Ustalono, że zakres wypłaty świadczenia w stosunku do przewidzianego w ustawie Prezes Agencji w decyzji nr 7/96 z dnia 7 maja 1996 r. rozszerzył o wypłatę ekwiwalentu w zamian za rezygnację z kwatery i to w pierwszej kolejności tym osobom uprawnionym, które złożyły wnioski o przyznanie pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe na podstawie dotychczasowych przepisów, a ze względu na brak środków finansowych pomoc ta nie została im wypłacona. Tymczasem art. 87 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP stanowił, iż uzyskana przez osoby uprawnione pomoc finansowa na budownictwo mieszkaniowe na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów, tj. przed wejściem w

życie powołanej ustawy, była ekwiwalentem pieniężnym, a więc uznano, iż sprawy te zostały zakończone bez względu na to w jakim zakresie pomoc ww. była realizowana. Dopiero nowelizacja ustawy umożliwiła, począwszy od 26 września 1997 r., zakończenie spraw dotyczących przyznanej pomocy finansowej przez oddziały rejonowe Agencji (art. 87 ust.4)²⁸.

Dodatkowo Prezes Agencji w powołanej wyżej decyzji ustalił w stosunku do osób uprawnionych, które uprzednio uzyskały kwatery, że w razie rezygnacji po wypłacie świadczenia mogły dalej użytkować kwaterę nawet do 3 lat ze względu na rozpoczęcie budowy domu lub podjęcie starań o uzyskanie mieszkania spółdzielczego.

Rozwiązania powyższe stwarzały możliwość kierowania środków budżetowych do osób uprawnionych, które już posiadały lokale mieszkalne lub domy, natomiast umożliwienie użytkowania kwatery przez okres do 3 lat po rezygnacji z jej zajmowania, w zamian za uzyskany ekwiwalent, stwarzało zdaniem NIK wyjątkowo korzystną sytuację dla niektórych osób, przy jednoczesnym dodatkowym obciążeniu dla Agencji.

Ustalono, że w latach 1996-1997 zapotrzebowanie na ekwiwalent w zamian za rezygnację z kwatery znacznie przekraczało możliwości dokonywania wypłat tego świadczenia przez Agencję, co przedstawiono w poniższym zestawieniu:

Zestawienie ilości wypłaconych ekwiwalentów w zamian za rezygnację z kwatery w kontrolowanych oddziałach rejonowych Agencji.

Oddział rejonowy Agencji	1996 r.			1997 r.		
	Ilość wniosków o wypłatę świadczenia	Ilość wypłaconych świadczeń	%	Ilość wniosków o wypłatę świadczenia	Ilość wypłaconych świadczeń	%
1	2	3	4	5	6	7
Warszawa (garnizon)	457	125	27,3	1.051	175	16,6
Gdynia	737	332	45,0	900	294	32,7
Poznań	471	133	28,2	438	187	42,7

²⁸ Przypis 19.

Bydgoszcz	1.237	295	23,8	1.757	326	18,5
Olsztyn	327	141	43,1	258	163	63,2

Odnośnie sytuacji mieszkaniowej osób którym wypłacono ekwiwalent stwierdzono, że np. w Oddziale Rejonowym Garnizonu Warszawa WAM w latach 1996-1997 na 300 wypłaconych świadczeń - 57 uzyskały osoby pozostające bez kwater (19,0%); 94 osoby posiadające kwatery lecz rezygnujące z nich (31,3%) oraz 149 osób, które bez pomocy finansowej wojska wybudowały dom lub uzyskały lokal spółdzielczy (49,7%). Natomiast w Oddziale Rejonowym WAM w Bydgoszczy na 621 wypłaconych świadczeń; 380 (59,2%) uzyskały osoby bez kwater oraz osoby rezygnujące z kwater a 241 (38,8%) osoby które wybudowały dom lub uzyskały lokal spółdzielczy bez pomocy wojska.

W zakresie wypłaty ekwiwalentów w zamian za rezygnację z kwatery stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- w ***Oddziale Rejonowym Garnizonu Warszawa WAM*** niektórym osobom, którym wypłacono świadczenie pozostawiono dotychczasową kwaterę do dalszego użytkowania na okres od 1 do 3 lat pomimo, że nie budowały lub remontowały domu, a więc nie spełniając warunku określonego w art. 42 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP nie mogły w dalszym ciągu użytkować kwatery. Dotyczyło to m.in. umowy o wypłatę ekwiwalentu w zamian za rezygnację z kwatery nr 3/97 z dnia 5 lutego 1997 r. (świadczeniobiorcy pozostawiono do dalszego użytkowania kwaterę 4-pokojową o powierzchni użytkowej 74 m² na 3 lata) oraz umowy nr 12/97 z dnia 10 lutego 1997 r. (świadczeniobiorcy pozostawiono kwaterę 3-pokojową o powierzchni użytkowej 61 m² oraz dodatkowo kwaterę tymczasową na 2,5 roku). W ww. Oddziale także nie wypłacano ekwiwalentu w kolejności składania wniosków przez osoby uprawnione. I tak np.: wniosek złożony w dniu 20 stycznia 1997 r. został zrealizowany umową nr 2/97 z dnia 6 lutego (po 14 dniach) oraz wniosek złożony w dniu 26 lutego 1997 r. został zrealizowany umową nr 35/97 z dnia 28 lutego 1997 r. (po 2 dniach). Natomiast wniosek złożony 16 lipca 1996 r. zrealizowano umową nr 95/97 z dnia 7 kwietnia 1997 r. (po 262 dniach).

Ponadto w umowach nr 86/97 z dnia 17 marca 1997 r. oraz nr 91/97 z dnia 26 marca 1997 r. Izba ujawniła naruszenie prawa w naliczeniu ekwiwalentów i ich wypłacie. Dotyczyło to wypłaty ekwiwalentu w kwocie 77.024,00 zł osobie, która w dniu wypłaty nie spełniała warunków do uzyskania tego świadczenia (nie otrzymała przydziału lokalu spółdzielczego) oraz wypłaty ekwiwalentu w kwocie 24.568,00 zł osobie, która uprzednio skorzystała z pomocy finansowej w kwotach 13.200,00 zł i 15.272,00 zł na budownictwo mieszkaniowe.

Odnosnie umowy nr 1/97 z dnia 13 stycznia 1997 r. natomiast nie wypłacono wyrównania ekwiwalentu na kwotę 10.624,00 zł w związku z niewłaściwie przyjętą ceną rynkową 1m² powierzchni użytkowej kwatery do obliczenia świadczenia podczas gdy wyrównanie takie wypłacono w przypadkach umowy nr 1/96 z dnia 27 maja 1996 r. i nr 2/96 z dnia 31 maja 1996 r. (2.241,00 zł i 3.984,00 zł);

- **w Oddziale Rejonowym WAM w Poznaniu** stwierdzono, że na podstawie umów o wypłatę ekwiwalentów w zamian za rezygnację z kwatery nr 85/97 z dnia 16 czerwca 1997 r. oraz nr 133/97 z dnia 7 sierpnia 1997 r. dokonano wypłaty świadczenia za 6 norm powierzchni użytkowej, podczas gdy osobom uprawnionym, z którymi zawarto umowy, przysługiwało świadczenie za 5 norm. W związku z powyższym nadpłata stanowiła kwotę łączną 35.635,97 zł.

Badania ponadto wykazały, że we wszystkich kontrolowanych oddziałach rejonowych, tj. w Warszawie, Gdyni, Poznaniu, Bydgoszczy i Olsztynie przy ustalaniu wysokości ekwiwalentu w zamian za rezygnację z kwatery nie stosowano zasady określonej w art.47 ust.4 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, który stanowi, że „cenę 1m² powierzchni użytkowej kwatery ustala się według średnich cen rynkowych zakupu lokalu mieszkalnego w danym garnizonie w dniu przyznania ekwiwalentu”. Nieco odmiennie regulacji w tym zakresie dokonał Minister Obrony Narodowej w rozporządzeniu z dnia 27 maja 1996 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP , gdzie w § 32 ust.2 określono, iż „ustalenie średniej ceny 1 m² powierzchni użytkowej kwatery dokonuje się co najmniej raz w roku”. Biorąc pod uwagę powyższe, w Oddziale Rejonowym Garnizonu Warszawa WAM i Oddziale Rejonowym WAM w Poznaniu cenę 1 m² powierzchni użytkowej

kwater ustalano raz w roku, natomiast w pozostałych oddziałach, tj. w Gdyni, Olsztynie i Bydgoszczy - dwa razy w roku.

3.3. Finansowanie zadań w latach 1996-1997.

3.3.1. Struktura dochodów i kosztów oraz wyniki finansowe.

W 1996 r. dochody Agencji ogółem stanowiły kwotę 424.889,9 tys. zł. W dochodach tych największe pozycje stanowiły wpływy z tytułu: usług komunalnych - 260.148,3 tys. zł (61,3% dochodów ogółem), opłat czynszowych - 95.604,0 tys. zł (22,4%), najmu lokali użytkowych - 25.336,1 tys. zł (5,9%) oraz działalności hotelowej i internatowej - 19.898,9 tys. zł (4,7%). Natomiast stosunkowo niewielkie dochody uzyskano z tytułu sprzedaży nieruchomości, tj. 5.090,8 tys. zł (1,2%) oraz z działalności gospodarczej - 1.910,5 tys. zł (0,5%).

W 1997 r. dochody Agencji ogółem wynosiły 635.734,0 tys. zł. Najwyższe dochody Agencja uzyskała z: wpływów za usługi komunalne - 326.290,6 tys. zł (51,3%), opłat czynszowych - 127.137,0 tys. zł (20,0%), ze sprzedaży nieruchomości - 73.824,3 tys. zł (11,6%), najmu lokali użytkowych - 37.088,2 tys. zł (5,8%) oraz z działalności hotelowej i internatowej - 34.712,3 tys. zł (5,5%). Z tytułu działalności gospodarczej uzyskano wpływy w kwocie 2.500,6 tys. zł (0,4%).

Z powyższego wynika, że w 1997 r. znacznie wzrosły wpływy z tytułu sprzedaży nieruchomości. Było to efektem przygotowania się Agencji w 1996 r. do realizacji procesu sprzedaży nieruchomości (uregulowano stany prawne nieruchomości, wytypowano nieruchomości przeznaczone do sprzedaży oraz oszacowano ich wartość).

Ustalono, że w Wojskowej Agencji Mieszkaniowej nie przywiązywano dostatecznej wagi do pozyskiwania dochodów z opłat czynszowych oraz najmu lokali użytkowych. W tym zakresie badania wykazały, że np. niektóre oddziały terenowe nie egzekwowały czynszu od lokatorów, natomiast w zakresie najmu lokali użytkowych stosowały znacznie zaniżone stawki opłat.

Koszty działalności operacyjnej Agencji w 1996 r. stanowiły kwotę ogółem 438.474,5 tys. zł i były wyższe od dochodów o 13.584,6 tys. zł, tj. o 3,2%, natomiast w 1997 r. - 616.245,0 tys. zł i były niższe od dochodów o 19.489,0 tys. zł, tj. o 3,1%.

Najwyższe koszty w 1996 r. wystąpiły w pozycjach: zużycie materiałów i energii - 251.314,2 tys. zł (57,3% kosztów działalności), wynagrodzenia wraz z pochodnymi - 95.418,9 tys. zł (21,7%) i usługi obce - 74.771,1 tys. zł (16,9%).

W 1997 r. relacja powyższych kosztów utrzymywała się i wynosiła: w zakresie zużycia materiałów i energii - 50,6% (koszty 312.527,9 tys. zł); wynagrodzenia wraz z pochodnymi - 20,9% (koszty 129.894,4 tys. zł oraz usługi obce - 19,6% (koszty 121.685,1 tys. zł).

Oдноśnie kształtowania kosztów badania wykazały, że np. opłaty czynszowe nie pokrywały w pełni kosztu wynagrodzeń pracowników Agencji, nie mówiąc już o kosztach związanych z technicznym utrzymaniem nieruchomości.

Wojskowa Agencja Mieszkaniowa w 1996 r. uzyskała ujemny wynik finansowy na działalności w kwocie 13.584,6 tys. zł, natomiast w 1997 r. wynik ten był dodatni i wynosił 43.882,3 tys. zł. ***Ustalono, że powyższe wyniki finansowe nie odzwierciedlały sytuacji finansowej Agencji.***

Znaczący wpływ na wynik finansowy w 1996 r. miało wykorzystanie przez Agencję dotacji budżetowej w kwocie 26.023,5 tys. zł na finansowanie zadań własnych, tj. niezgodnie z przeznaczeniem. Zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 kwietnia 1996 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Wojskowej Agencji Mieszkaniowej²⁹, zadania własne Agencja miała obowiązek finansować z przychodów uzyskiwanych z wpływów z opłat czynszowych za kwatery i lokale mieszkalne oraz za najem i dzierżawę lokali użytkowych i gruntów, z należności z tytułu sprzedaży nieruchomości, z działalności gospodarczej i innych przychodów (art. 19 ust. 2 pkt 1,2,3 i 5 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP). Tymczasem Agencja nie przeznaczyła z ww. wpływów żadnych kwot na zadania własne, wykorzystując na ten cel, niezgodnie z prawem, dotację budżetową.

²⁹ przypis 7.

W związku z powyższym wynik finansowy za 1996 r. winien stanowić stratę, nie jak wykazano 13.584,6 tys. zł, a 39.608,0 tys. zł.

Odnośnie wyniku uzyskanego przez Agencję w 1997 r. ustalono, że na jego wysokość miała wpływ kwota dotacji budżetowej, tj. 26.377,2 tys. zł, która także w tym roku została wykorzystana niezgodnie z prawem na zadania własne. Przy czym należy podkreślić, że możliwość wykorzystania dotacji na zadania własne stworzyła dopiero nowelizacja ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP³⁰, która weszła w życie 26 września 1997 r. *W tym stanie faktycznym łączna kwota dotacji budżetowej przeznaczona na realizację zadań własnych, tj. 26.023,6 tys. zł w 1996 r. oraz 19.416,5 tys. zł³¹ do 25 września 1997 r., zawyżała wyniki finansowe Agencji. Działania te wyczerpują także treść art. 77 ust. 2 ustawy o rachunkowości, który stanowi, iż „kto będąc odpowiedzialnym za sporządzanie sprawozdania finansowego zgodnie z przepisami niniejszej ustawy dopuszcza do... sporządzania go niezgodnie z przepisami ustawy lub zawarcia w tym sprawozdaniu niezrzetelnych danych, podlega grzywnie lub karze pozbawienia wolności do lat 2 albo obu tym karom łącznie”. W związku z zaistnieniem uzasadnionego prawdopodobieństwa zaistnienia przestępstwa, NIK skierowała na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy o NIK, zawiadomienie do organów ścigania w tej sprawie.*

W tym miejscu należy ponadto zauważyć, że wykazany w sprawozdawczości finansowej w 1997 r. wynik finansowy nie mógł być w całości zagospodarowany przez Agencję, gdyż sprzedaż nieruchomości odbywała się ratalnie, a wpływy z tego tytułu stanowiły dochody przyszłych okresów (okres pięcioletni).

W trakcie kontroli stwierdzono, że badania sprawozdań finansowych przeprowadzili m.in. biegli rewidenci, którzy byli pracownikami Agencji, a tym samym nie spełniający warunku do wyrażenia bezstronnej i niezależnej opinii o sprawozdaniach (art.66 ust.1 ustawy o rachunkowości). W tym stanie faktycznym badania sprawozdań finansowych Agencji za 1996 i 1997 r., biorąc pod uwagę treść art. 66 ust. 5 ustawy z dnia 29 września

³⁰ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP oraz o zmianie niektórych ustawy (Dz.U. Nr 106, poz. 678).

1994 r. o rachunkowości, są nieważne z mocy prawa. Z wyjaśnień złożonych na tę okoliczność przez głównego księgowego Agencji wynikało, iż czterech biegłych rewidentów zatrudnionych w Agencji, podczas urlopów podpisało umowy zlecenia z Biurem Doradztwa Ekonomicznego i Rachunkowości „Precyzja” Spółka z o.o. (BDEiR „Precyzja”), które to biuro dokonało oceny sprawozdań. Dotyczyło to głównych księgowych: z Oddziału Rejonowego Agencji w Olsztynie, z Oddziału Rejonowego Agencji w Gdyni, z Oddziału Terenowego Agencji w Krakowie oraz z Oddziału Terenowego Agencji w Nowym Dworze Mazowieckim. Ponadto badania sprawozdań finansowych dokonywali inni pracownicy Agencji z Oddziału Rejonowego Agencji we Wrocławiu oraz z Oddziału Rejonowego Agencji w Krakowie. Biuro Doradztwa Ekonomicznego i Rachunkowości „Precyzja” przeprowadziło m.in. badanie sprawozdania finansowego za 1997 r. hotelu „Cytadela” w Warszawie. Z wyjaśnień złożonych przez kierownika oraz samodzielną księgową hotelu wynikało, iż bilans hotelu za 1997 r. został sporządzony w oparciu o dokumenty pobrane z hotelu. Następnie został opracowany „Raport skrócony z badania bilansu za 1997 r.”, z którego m.in. wynikało, iż system rachunkowości hotelu został dostosowany do wymogów ustawy o rachunkowości i nie wniesiono istotnych uwag do ciągłości prowadzenia ksiąg rachunkowych. Z powyższego wynika, że sporządzający bilans hotelu za 1997 r. sam go zweryfikował. Na badanie bilansu wydatkowano 2.589,23 zł, a oprócz tego ww. wykonali plan kont za kwotę 4.445,00 zł, opracowali system ewidencji magazynowej za 2.222,80 zł oraz ewidencji gastronomicznej za 4.445,00 zł. Niezależnie od badań sprawozdań finansowych, BDEiR „Precyzja” (umowa z dnia 2 września 1997 r.), zobowiązane było do badania obszarów ewidencji księgowej w wybranych jednostkach Agencji. Tymczasem kontrola wykazała, że kierownik hotelu „Cytadela” w dniu 30 marca 1998 r., z uwagi na konieczność uporządkowania zaniedbanej księgowości, zlecił innej firmie, tj. „Skonto-Ficadex” Spółka z o.o., za kwotę 14.640,00 zł, sprawdzenie już zaksięgowanych dokumentów, a także firma ta udzielała porad i wskazówek odnośnie prawidłowego prowadzenia księgowości. Ponadto stwierdzono, że spółka „Skonto-Ficadex” wykonała nowy plan kont z uwagi na to, iż uprzednio sporządzony plan kont przez

³¹ Kwotę 19.416,5 tys. zł obliczono następująco: kwotę dotacji budżetowej na 1997 r. wykorzystanej na zadania własne, tj. 26.377,2 tys. zł, podzielono przez ilość dni w roku, tj. 360 oraz pomnożono przez ilość dni do 25 września 1997 r., tj. 265 dni.

pracownika BDEiR „Precyzja” nie mógł być wykorzystywany, gdyż nie odzwierciedlał działalności hotelu. Podkreślić należy, że BDEiR „Precyzja”, na podstawie umów zawartych z Agencją o badania sprawozdań finansowych, uzyskało w 1996 r. wynagrodzenie w kwocie 614,2 tys. zł, a w 1997 r. - 1.105,6 tys. zł.

3.3.2. Wykorzystanie dotacji budżetowej.

W ustawie budżetowej na 1996 r.³² w części 30, dział 98, rozdział 9813 - Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, przewidziano dotację budżetową w kwocie 294.300,0 tys. zł, z czego na finansowanie lub dofinansowanie działalności Agencji - 222.530,0 tys. zł oraz na finansowanie inwestycji Agencji - 71.770,0 tys. zł. W trakcie roku Minister Obrony Narodowej dokonał zmniejszenia dotacji budżetowej dla Wojskowej Agencji Mieszkaniowej i na dzień 31 grudnia 1996 r. stanowiła ona kwotę 285.160,0 tys. zł, z czego na finansowanie lub dofinansowanie działalności Agencji - 159.365,0 tys. zł i na finansowanie inwestycji - 125.795,0 tys. zł.

Przyznaną dotację budżetową Agencja wykorzystała w kwocie 285.160,0 tys. zł, tj. 90,9%, z czego na świadczenia pieniężne dla osób uprawnionych - 159.366,3 tys. zł (61,5%), na inwestycje mieszkaniowe dla żołnierzy zawodowych - 73.851,3 tys. zł (28,5%) oraz na realizację zadań własnych, tj. na dokonywanie remontów i modernizacji budynków mieszkalnych oraz internatowo-hotelowych, a także związanej z nimi infrastruktury technicznej i społecznej oraz dodatkowo na remonty i adaptację własnych siedzib - 26.023,4 tys. zł (9,1%). Na koniec 1996 r. pozostała kwota 25.919,0 tys. zł, która jako nie wykorzystana dotacja, zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 3 ustawy - Prawo budżetowe, przeszła na rok następny³³.

W ustawie budżetowej na 1997 r.³⁴ dla Wojskowej Agencji Mieszkaniowej przewidziano dotację budżetową w kwocie 297.630,0 tys. zł, z czego na finansowanie lub dofinansowanie działalności Agencji - 217.939,0 tys. zł oraz na finansowanie inwestycji

³² Ustawa budżetowa na 1996 rok z dnia 1 lutego 1996 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 87).

³³ Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe (j.t. Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 ze zm.).

³⁴ Ustawa budżetowa na 1997 rok z dnia 25 lutego 1997 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 106).

Agencji - 79.691,0 tys. zł. Na dzień 31 grudnia 1997 r., po zmianach, kwota dotacji wyniosła 348.682,0 tys. zł, z czego odpowiednio 236.939,0 tys. zł i 111.743,0 tys. zł.

Z przyznanej dotacji budżetowej na 1997 r., Agencja wykorzystwała 341.191,5 tys. zł, tj. 97,8%, z czego na świadczenia pieniężne dla osób uprawnionych - 236.939,0 tys. zł (69,4%), a na planowanie i realizowanie procesu inwestycyjnego budownictwa mieszkaniowego na potrzeby żołnierzy zawodowych - 77.875,3 tys. zł (22,8%).

Agencja w 1997 r. w dalszym ciągu wykorzystywała dotację budżetową niezgodnie z przeznaczeniem, finansując ze środków budżetowych zadania własne. Na powyższy cel została wydatkowana kwota 26.377,2 tys. zł.

Nie wykorzystana część dotacji w kwocie 7.490,5 tys. zł na finansowanie inwestycji na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy - Prawo budżetowe, przeszła na 1998 r.

Łącznie w latach 1996-1997 przyznano Agencji dotację budżetową w kwocie 607.923,0 tys. zł, w tym na wypłatę świadczeń dla osób uprawnionych - 396.305,3 tys. zł (65,2%) oraz na budownictwo mieszkaniowe - 211.617,7 tys. zł (34,8%), z czego na wypłatę świadczeń wykorzystano dotację budżetową w całości, natomiast na budownictwo mieszkaniowe 151.726,6 tys. zł, tj. 71,7% oraz na zadania własne 52.409,9 tys. zł (24,8%).

III. PRZEBIEG POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI.

O wynikach kontroli informowano na bieżąco kierowników kontrolowanych jednostek. Na podstawie protokołów kontroli wystosowano wystąpienia pokontrolne do Prezesa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej oraz do dyrektorów oddziałów rejonowych i terenowych Agencji. W wystąpieniach tych zawarto następujące wnioski:

- *do Prezesa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w Warszawie o:*
 - podjęcie działań efektywnościowych na rzecz wypracowania nowych rozwiązań organizacyjnych i finansowych w zakresie kształtowania dochodów własnych Agencji w

wymiarze adekwatnym do zadań inwestycyjno-remontowych stojących przed Agencją. W tym zakresie należałoby:

- nadać priorytet dochodom, które Agencja winna uzyskiwać ze sprzedaży kwater i lokali mieszkalnych, sprzedaży, najmu i dzierżawy nieruchomości oraz działalności gospodarczej;
- w sposób racjonalny oraz zgodnie z przeznaczeniem wykorzystywać dotację budżetową m.in. poprzez właściwe planowanie inwestycji, uporządkowanie frontu inwestycyjnego oraz jego ograniczenie na rzecz pozyskiwania mieszkań w drodze zakupu;
- uprościć strukturę Agencji, aby wyeliminować tzw. „puste” przepływy pieniądza, którego celem jest pokrywanie strat w oddziałach;
- znaczne zwiększenie środków na remonty i techniczne utrzymanie budynków mieszkalnych wraz z infrastrukturą techniczną. W tej sprawie należałoby skoncentrować się na realizacji remontów najbardziej zużytych technicznie budynków, w tym wymagających wymiany instalacji zagrażających życiu i zdrowiu mieszkańców;
- realizowanie w pełnym zakresie przeglądów stanu technicznego budynków mieszkalnych, w tym przede wszystkim instalacji gazowych oraz przewodów kominowych. W tej sprawie należałoby przeszkolić własną kadre pracowników, którzy uzyskaliby stosowne uprawnienia, zmniejszając tym samym koszty przeglądów;
- bardziej skuteczne egzekwowanie zaległości czynszowych, szczególnie od osób uchylających się od tego obowiązku przez okres ponad 3 miesiące;
- odzyskanie osobnych kwater stałych przydzielonych niezgodnie z prawem;
- dokonanie weryfikacji dotychczas niekorzystnie zawartych umów z tytułu najmu i dzierżawy, tak aby wpływy z tego tytułu nie przynosiły uszczerpków w majątku Skarbu Państwa. Dotyczy to stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości oraz pozostałych umów, które należy przeanalizować pod tym kątem;
- stosowanie przy sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa zasady najbardziej korzystnej oferty poprzez wszechstronną analizę rynku. W tym celu należy objąć szczególnym nadzorem te transakcje, które dotyczą majątku o znacznej wartości.

- sporządzenie sprawozdań finansowych Agencji za 1996 i 1997 r.

Ponadto w wystąpieniu zawarto ocenę wskazującą na niezasadność zajmowania stanowisk służbowych przez: głównego księgowego WAM, dyrektora Oddziału Rejonowego WAM w Poznaniu, kierownika zespołu gospodarki mieszkaniowej w Biurze Prezesa WAM oraz kierownika zespołu nieruchomości w Oddziale Rejonowym Garnizonu Warszawa WAM.

- **do dyrektora Oddziału Rejonowego Garnizonu Warszawa WAM o:**

- sprzedaż kwater i lokali mieszkalnych z uwzględnieniem założeń planistycznych w tym zakresie;
- wypłatę ekwiwalentu osobom uprawnionym w zamian za rezygnację z kwatery zgodnie przepisami ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP;
- przejmowanie kwater po wypłacie ekwiwalentu przez Oddział Terenowy WAM;
- planową realizację inwestycji mieszkaniowych;
- wydzielanie w niezbędnych środków finansowych na techniczne utrzymanie budynków mieszkalnych;
- nadzór i kontrolę nad działalnością podległych oddziałów terenowych, w tym przede wszystkim odnośnie przydzielania osobnych kwater stałych oraz wydawanych decyzji w tym zakresie;

- **do dyrektora Oddziału Terenowego nr 1 WAM w Warszawie o:**

- dokończenie inwentaryzacji majątku przejętego 1 stycznia 1996 r. od Szefostwa Służby Zakwaterowania i Budownictwa Garnizonu Stołecznego;
- wydawanie decyzji przydziału kwater osobom uprawnionym oraz oddawanie w najem lokali mieszkalnych zgodnie z przepisami ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP oraz odpowiednich rozporządzeń Ministra Obrony Narodowej;
- dokonywanie rzetelnych rozliczeń kwater zwalnianych przez ich użytkowników, zgodnie z obowiązującymi przepisami w tym zakresie;
- dokładne ewidencjonowanie wszystkich zdarzeń gospodarczych w danym miesiącu zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości;

- właściwą windykację należności na rzecz Oddziału, w tym skuteczniejsze egzekwowanie zaległości wraz z należnymi odsetkami od osób zalegających z opłatami czynszowymi;
 - stosowanie stawek czynszu za wynajem lokali użytkowych stosownie do cen rynkowych występujących w obszarze działania Oddziału;
-
- ***do dyrektora Oddziału Terenowego nr 2 WAM w Warszawie o:***
 - wydawanie decyzji przydziału kwatery osobom uprawnionym zgodnie z przepisami ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP;
 - pokrycie kosztów zużycia urządzeń w kwaterze przy ul. Balonowej 12 m 1 przez byłego użytkownika tej kwatery;
 - właściwą windykację należności na rzecz Oddziału, w tym skuteczniejsze egzekwowanie zaległości wraz z należnymi odsetkami od osób zalegających z opłatami czynszowymi;
 - stosowanie stawek czynszu za wynajem lokali użytkowych, stosownie do cen rynkowych występujących w obszarze działania Oddziału;
-
- ***do dyrektora Oddziału Rejonowego WAM w Gdyni o:***
 - realizację sprzedaży kwater i lokali mieszkalnych według ustalonego planu oraz wykorzystywanie zaliczek wnoszonych przez osoby, które zgłosiły zamiar kupna zgodnie z ich przeznaczeniem;
 - wypłacanie ekwiwalentu w zamian za rezygnację z kwatery, zgodnie z przepisami prawa w tym zakresie;
 - egzekwowanie od osób zalegających z opłatami za kwatery i lokale mieszkalne należności z tego tytułu;
 - wykorzystywanie dotacji budżetowej zgodnie z przepisami prawa budżetowego w tym zakresie;

- ostateczne przejęcie praw i obowiązków wynikających z prawa własności odnośnie dotychczas nie przejętych kompleksów i budynków;
 - sprawowanie bardziej skutecznego nadzoru nad działalnością podległych oddziałów terenowych w zakresie m.in. przydziału przez te oddziały osobnych kwater stałych oraz wynajmu lokali użytkowych według stawek czynszu nie odbiegających w sposób rażący od stawek rynkowych;
 - właściwe utrzymywanie w sprawności technicznej budynków mieszkalnych wraz z infrastrukturą oraz rozliczanie wpływów z opłat czynszowych w sposób umożliwiający kontrolę przeznaczenia tych wpływów przez członków wspólnot mieszkaniowych;
 - wszechstronne wyjaśnienie spraw podnoszonych przez pana Romana Brydaka oraz ich rozpatrzenie zgodnie z przepisami prawa;
 - spowodowanie uzgodnienia z lokatorami budynku w Malborku kwestii instalacji anteny telefonii komórkowej;
 - podjęcie w ramach nadzoru czynności w celu wyjaśnienia skarg członków wspólnot mieszkaniowych budynków w Gdańsku przy ulicach Grunwaldzkiej 99/101, Bohomolca 2 oraz Partyzantów 63;
- **do dyrektora Oddziału Terenowego WAM w Gdyni o:**
 - zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych kadry zawodowej w obszarze działania Oddziału co najmniej w 80 % dysponowanego zasobu mieszkaniowego zgodnie z rozporządzeniem MON z dnia 27 maja 1996 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP;
 - przestrzeganie przepisów art.52 ust.2 i 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, w szczególności wobec żołnierzy zawodowych ubiegających się o zakwaterowanie tymczasowe wraz z rodziną we wskazanych przez Oddział kwaterach;
 - skuteczną windykację należności na rzecz Oddziału Terenowego WAM, m.in. poprzez wszczynanie postępowań egzekucyjnych oraz wskazanie osobom zalegającym z opłatami czynszowymi przez okres dłuższy niż 3 miesiące innych kwater i lokali mieszkalnych (o mniejszym metrażu);

- stosowanie stawek czynszu za wynajem lokali użytkowych nie odbiegających w sposób rażący od cen rynkowych w Gdyni;
 - sporządzenie wewnętrznej instrukcji inwentaryzacyjnej dla potrzeb Oddziału uwzględniającej aktualne przepisy ustawy o rachunkowości, jak i inne uregulowania dotyczące trybu i zasad przeprowadzania inwentaryzacji poszczególnych składników majątkowych w jednostkach państwowych;
-
- ***do dyrektora Oddziału Terenowego WAM w Gdańsku o:***
 - przestrzeganie przepisów ustawowych w zakresie przydziału osobnych kwater stałych żołnierzom zawodowym;
 - egzekwowanie od osób zalegających z opłatami za kwatery i lokale mieszkalne należności z tego tytułu;
 - utrzymanie we właściwym stanie technicznym budynki mieszkalne;
 - rozliczanie wpływów za czynsze w sposób umożliwiający kontrolę celu na jaki zostały przeznaczone te środki;
 - ***do dyrektora Oddziału Rejonowego WAM w Poznaniu o:***
 - wypłacanie ekwiwalentu osobom uprawnionym w zamian za rezygnację z kwatery, zgodnie z przepisami ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP;
 - wykorzystywanie dotacji budżetowej na zadania zlecone przez Ministra Obrony Narodowej zgodnie z jej przeznaczeniem określonym w art.16 ust.2 pkt 2 powołanej ustawy;
 - prowadzenie działalności inwestycyjno-remontowej, stosownie do treści art.13 ww. ustawy;
 - uregulowanie stanów prawnych administrowanych kompleksów i terenów;

- sprawowanie bardziej skutecznego nadzoru nad działalnością podległych oddziałów terenowych, zwłaszcza w zakresie efektywnego prowadzenia gospodarki lokalami użytkowymi i dzierżawą terenów;
- sprzedaż nieruchomości w oparciu o wszechstronne rozeznanie rynku oraz zgodnie z przepisami prawa w tym zakresie;
- **do dyrektora Oddziału Terenowego Agencji w Poznaniu o:**
 - wydawanie decyzji przydziału kwater osobom uprawnionym, zgodnie z przepisami ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP;
 - rozstrzygnięcie kwestii kwater studenckich poprzez włączenie ich do zasobu mieszkaniowego z wydzieleniem części z nich na tzw. lokale socjalne;
 - właściwą windykację należności na rzecz Oddziału, w tym skuteczniejsze egzekwowanie zaległości od osób zalegających z opłatami czynszowymi;
 - stosowanie stawek czynszu za wynajem lokali użytkowych i dzierżawę terenów stosownie do cen rynkowych występujących w obszarze działania Oddziału;
 - wydzielanie w roku budżetowym stosownych kwot ze środków Oddziału na remonty i konserwację zasobu mieszkaniowego - zgodnie z wytycznymi Prezesa Agencji w tym zakresie;
 - bezwzględne przestrzeganie wymogów określonych w art. 62 Prawa budowlanego dotyczących dokonania koniecznych przeglądów technicznych administrowanych obiektów, w tym przeprowadzanie niezbędnych przeglądów instalacji gazowych i przewodów kominowych oraz uaktualnienie dokumentacji dot. tych przeglądów (wypełniania na bieżąco ksiąg obiektów budowlanych);
 - uzupełnienie instrukcji o inwentaryzacji mienia OT WAM o zapisy dotyczące zasad i trybu przeprowadzania inwentaryzacji majątku trwałego;
- **do dyrektora Oddziału Rejonowego WAM w Bydgoszczy o:**
 - ustalanie ceny 1 m² powierzchni użytkowej zgodnie z przepisami art. 47 ust. 4 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP;

- wypłacanie ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery osobom uprawnionym zgodnie z postanowieniami powołanej wyżej ustawy o zakwaterowaniu;
- wykorzystanie dotacji budżetowej na zadania zlecone przez Ministra Obrony Narodowej zgodnie z treścią art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP;
- **do dyrektora Oddziału Terenowego WAM w Bydgoszczy o:**
 - objęcie okresową kontrolą stanu technicznego wszystkich obiektów budowlanych znajdujących się w zasobie administrowanym przez OT WAM w Bydgoszczy zgodnie z postanowieniami art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane;
 - pełną realizację dyspozycji art. 38 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP;
 - przydzielanie osobom uprawnionym kwater, których powierzchnia mieszkalna przekracza należne im normy, po uzyskaniu zgody dyrektora oddziału rejonowego WAM w Bydgoszczy, stosownie do przepisów § 7 ust. 3 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 maja 1996 r.;
 - objęcie nadzorem robót instalacyjnych realizowanych w ramach remontu kwater i lokali mieszkalnych przez osobę o odpowiednich kwalifikacjach, zgodnie z przepisami powołanej wyżej ustawy - Prawo budowlane;
- **do dyrektora Oddziału Rejonowego WAM w Olsztynie o:**
 - wypłacanie ekwiwalentu osobom uprawnionym w zamian za rezygnację z kwatery, zgodnie z przepisami ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP;
 - przejmowanie kwater po wypłacie ekwiwalentu przez podległe Oddziały Terenowe WAM;
 - wykorzystywanie dotacji budżetowej na zadania zlecone przez Ministra Obrony Narodowej zgodnie z art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP;
 - nadzór i kontrolę nad przestrzeganiem ustawy - Prawo budowlane przez podległe Oddziały Terenowe WAM, w szczególności w zakresie realizacji art. 62 ust. 1 pkt 1 tej ustawy;
- **do dyrektora Oddziału Terenowego WAM w Olsztynie o:**

- właściwą windykację należności na rzecz Oddziału, w tym skuteczniejsze egzekwowanie zaległości wraz z należnymi odsetkami od osób zalegających z opłatami czynszowymi;
- stosowanie wobec osób zalegających z opłatami czynszowymi przez okres dłuższy niż trzy miesiące przepisów art.38 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP;
- poddawanie okresowej kontroli stanu technicznego sprawności elementów obiektów budowlanych zgodnie z przepisami ustawy - Prawo budowlane.

Prezes Wojskowej Agencji Mieszkaniowej wniósł zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w skierowanym do niego wystąpieniu pokontrolnym. Uchwałą Komisji Odwoławczej Najwyższej Izby Kontroli - Departamentu Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Państwa z dnia 8 grudnia 1998 r. zatwierdzoną przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w dniu 17 lutego 1999 r. na 23 wniesione zastrzeżenia: 3 uwzględniono w całości, 5 - częściowo, a pozostałe oddalono w całości. Zastrzeżenia i wynik postępowania odwoławczego nie miał wpływu na treść wniosków pokontrolnych skierowanych do Prezesa WAM.

Z otrzymanych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynikało, że wszystkie wnioski pokontrolne, z wyjątkiem jednego, zostały przyjęte do realizacji. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Prezes Wojskowej Agencji Mieszkaniowej poinformował m.in., że uwagi, oceny i wnioski zawarte w wystąpieniu były przedmiotem głębokiej analizy i w konsekwencji pozwoliły na wyeliminowanie szeregu stwierdzonych podczas kontroli nieprawidłowości oraz doprowadziły do poprawy skuteczności działania Agencji. Jednocześnie podjęto szereg przedsięwzięć systemowo-organizacyjnych mających zapobiec powtórzeniu się negatywnych zjawisk w funkcjonowaniu Agencji. Dotyczyło to przede wszystkim obrotu nieruchomościami, działalności inwestycyjno-remontowej, egzekwowania zaległości czynszowych oraz najmu lokali użytkowych. W zakresie sporządzania sprawozdań finansowych Agencji za lata 1996-1997 ponownie przeprowadzono ich weryfikację oraz rozwiązano umowę wieloletnią na badanie ww. sprawozdań z Biurem Doradztwa

Ekonomicznego i Rachunkowości „Precyzja”. Jednocześnie Prezes Agencji w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK ponownie potwierdził legalność przydzielenia kwatery żołnierzowi zawodowemu na podstawie decyzji nr 94/96 z dnia 2 września 1996 r. wydanej przez Oddział Terenowy Nr 2 WAM w Warszawie, pomimo wycofania zastrzeżenia w tej sprawie na posiedzeniu Komisji Odwoławczej NIK i uznania tego zastrzeżenia przez Komisję Odwoławczą w powołanej wyżej uchwale jako bezzasadne. Ponadto Prezes Agencji podzielił oceny Najwyższej Izby Kontroli w części dotyczącej niezasadności zajmowania stanowisk przez: głównego księgowego Agencji oraz dyrektora Oddziału Rejonowego WAM w Poznaniu. Prezes nie podzielił stanowiska NIK wobec kierownika sekcji prawnej Biura Prezesa stwierdzając, że działał on jednorazowo i z upoważnienia Prezesa Agencji, a także wobec kierownika zespołu nieruchomości w Oddziale Rejonowym Garnizonu Warszawa WAM uznając, iż osobą odpowiedzialną za powstałe nieprawidłowości był dyrektor Oddziału Terenowego Nr 1 WAM w Warszawie, który został dyscyplinarnie odwołany ze stanowiska.

Dyrektor Oddziału Rejonowego Garnizonu Warszawa WAM poinformował natomiast, że wprowadził w życie do bezwzględnego przestrzegania zasadę odnośnie tego, że umowa o wypłatę ekwiwalentu w zamian za rezygnację z kwatery może być zawarta wyłącznie z osobami, które nie posiadają kwater oraz które zwolnią zajmowaną kwater w terminie zadeklarowanym w umowie. Poprawa nastąpiła w 1997 r. w zakresie planowania i sprzedaży kwater, gdyż zaplanowano do sprzedaży 200 kwater, a 332 sprzedano. Dyscyplinując procesy inwestycyjne polecił z większą starannością planować zadania w zakresie budowy mieszkań. Odnośnie stawek czynszowych za lokale użytkowe zalecił aby w drodze negocjacji czynszu za wynajem dążyć do uzyskania stawek rynkowych, a zawieranie umów najmu na lokale użytkowe będzie poprzedzone okresowo prowadzonymi analizami ekonomicznymi rynku, przy jednoczesnym korzystaniu z opinii biegłych.

Dyrektor Oddziału Rejonowego WAM w Poznaniu, odpowiadając na wystąpienie pokontrolne stwierdził m.in., iż sprzedaż nieruchomości będzie od tej pory prowadzona wyłącznie w zakresie nieruchomości, które nie są obciążone umowami najmu lub dzierżawy, co zapewni osiągnięcie cen rynkowych.

Dyrektor Oddziału Terenowego Nr 1 WAM w Warszawie w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne poinformował, że postanowienia zawarte w art. 26 i 30 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP oraz przepisy rozdziału 4 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 maja 1996 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP odnośnie wydawania przez Dyrektora Oddziału Terenowego WAM decyzji przydziału osobnych kwater stałych są przepisami „martwymi”, gdyż w garnizonie warszawskim wszelkie sprawy z tym związane prowadzone są przez Oddział Rejonowy Garnizonu Warszawa WAM, który w sposób pisemny wskazuje osobę uprawnioną do kwatery, a także kwaterę dla tej osoby przeznaczoną, jak również daje ewentualną zgodę na przekroczenie normy powierzchni mieszkalnej. Takie rozwiązania organizacyjne powodują, że Dyrektor Oddziału Terenowego jest jedynie wykonawcą decyzji podjętych na szczeblu Oddziału Rejonowego WAM. Mając to na uwadze, Dyrektor Oddziału Terenowego Nr 1 WAM w Warszawie poinformował w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, że wystąpi z wnioskiem do Dyrektora Oddziału Rejonowego Garnizonu Warszawa WAM o zachowywanie przez niego procentowych proporcji w zakresie przydzielania kwater. Ponadto stwierdził, że opisane w wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości były wynikiem zaniedbań podległych mu pracowników, wobec których wyciągnął konsekwencje służbowe.

Dyrektor Oddziału Terenowego WAM w Bydgoszczy poinformował w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, iż w zakresie przeprowadzania okresowych przeglądów stanu technicznego obiektów budowlanych sporządził na 1998 r. „Harmonogram przeglądów” oraz zlecił realizację przedsięwzięcia specjalistycznym zakładom oraz uprawnionym pracownikom technicznym Oddziału. Natomiast w celu osiągnięcia większej skuteczności egzekwowania zadłużeń z tytułu opłat czynszowych dokonał odpowiednich zmian organizacyjnych, na skutek czego po zakończeniu kontroli NIK, odnotowano pozytywne rezultaty w tym zakresie.

Warszawa, 1999-03-26

Opracował:
doradca techniczny
Eugeniusz Cebulski

DYREKTOR

DEPARTAMENTU OBRONY NARODOWEJ
I BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

Józef DZIEDZIC

Z a t w i e r d z a m:

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Janusz WOJCIECHOWSKI

Warszawa, 1999-*03-29*