

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT OBRONY NARODOWEJ
I BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

Nr kontroli: P/04/097

Nr ewid. 28/2005/P04097/KOB

Informacja o wynikach kontroli wykonywania zadań ustawowych przez Wojskową Agencję Mieszkaniową w latach 2001-2004

W a r s z a w a l i p i e c 2 0 0 5 r .

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

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

Dyrektor
Departamentu Obrony Narodowej
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Marek Zająkała

Zatwierdzam:
Piotr Kownacki

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Warszawa, 2005-07-29

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-prefiks-22-825 44 81
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie	4
2. Podsumowanie wyników kontroli	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Synteza wyników kontroli	6
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	9
3. Ważniejsze wyniki kontroli	11
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	11
3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego	11
3.1.2. Uwarunkowania organizacyjne	15
3.2. Istotne ustalenia kontroli	16
3.2.1. Założenia i realizacja Programu budowy mieszkań na wynajem dla żołnierzy służby stałej	16
3.2.2. Efekty dotychczas funkcjonującego modelu zakwaterowania żołnierzy zawodowych i uzyskany stopień realizacji potrzeb mieszkaniowych przez WAM w okresie 2001-2004	22
3.2.3. Remonty zasobów mieszkaniowych WAM i polityka czynszowa	29
3.2.4. Wynik finansowy Agencji.....	33
3.2.5. Wykorzystywanie przez WAM dotacji budżetowej przekazywanej przez Ministra Obrony Narodowej	36
3.2.6. Kierunek reorganizacji WAM	38
3.2.7. Kontrola wewnętrzna w Biurze Prezesa Agencji	40
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	43
4.1. Przygotowanie kontroli	43
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	43
5. Załączniki	45
5.1. Wyszczególnienie jednostek objętych kontrolą	45
5.2. Lista osób kierujących kontrolowaną działalnością	45
5.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	46
5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	48
5.5. Szczegółowe tabele i zestawienia liczbowe	49

1. Wprowadzenie

Temat kontroli: **Wykonywanie zadań ustawowych przez Wojskową Agencję Mieszkaniową w latach 2001-2004**

Numer kontroli: **P/04/097**

Zgodnie z ustawą z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej¹, zadaniami własnymi Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (WAM) było gospodarowanie powierzonym mieniem Skarbu Państwa, obrót nieruchomościami, w tym sprzedaż zasobów mieszkaniowych oraz związanej z nimi infrastruktury technicznej i społecznej, dokonywanie remontów budynków mieszkalnych wraz z infrastrukturą, a od dnia 1 lipca 2004 r. dodatkowo prowadzenie działalności gospodarczej².

Zadaniami zleconymi Agencji przez Ministra Obrony Narodowej były: inwestycje, modernizacja budynków mieszkalnych i internatowo-hotelowych oraz infrastruktury technicznej, tworzenie warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu zasobów mieszkaniowych, internatowych i hotelowych, wypłacanie osobom uprawnionym świadczeń pieniężnych. Do dnia 30 czerwca 2004 r. zadaniem powierzonym Agencji było również przydzielanie osobnych kwater stałych oraz zawieranie umów najmu lokali mieszkalnych i użytkowych, zmienione z dniem 1 lipca 2004 r. na wydawanie decyzji o prawie zamieszkiwania w lokalach mieszkalnych pozyskanych przez Agencję w drodze leasingu lub najmu, przydziału lub umowy ze spółdzielnią oraz umowy z towarzystwem budownictwa społecznego. Agencja może przeznaczać zyski zgromadzone w formie funduszu rezerwowego na inwestycje i modernizacje zasobów, na partycypację w kosztach budowy lokali mieszkalnych w utworzonym towarzystwie budownictwa społecznego oraz na podniesienie kapitału zakładowego tego towarzystwa.

Wykonywanie zadań zleconych było finansowane z dotacji budżetowej, przekazywanej przez Ministra Obrony Narodowej, ustalonej corocznie w ustawie budżetowej. Koszty obsługi zadań zleconych obciążały Agencję.

W zakresie realizacji zadań ustawowych w latach 1996-1997 Agencja była kontrolowana przez Najwyższą Izbę Kontroli na przełomie 1997 i 1998 r., a wyniki tej kontroli były negatywne. Kontrola wykazała liczne nieprawidłowości. Dotyczyły one m.in. niedostatecznej dbałości o interesy Skarbu Państwa poprzez najem lokali użytkowych po znacznie zaniżonych stawkach czynszowych. Negatywnie oceniono działalność inwestycyjną Agencji w zakresie budowy mieszkań dla żołnierzy zawodowych. Stwierdzono również nieprawidłowości w zakresie wypłacania ekwiwalentów w zamian za rezygnację z kwatery oraz w zakresie przydzielania kwater żołnierzom zawodowym. Ponadto ustalono, że Agencja nie przeprowadzała wymaganych prawem, przeglądów technicznych budynków mieszkalnych.

Od tego czasu Najwyższa Izba Kontroli nie prowadziła w WAM kontroli realizacji zadań własnych Agencji. NIK kontrolowała natomiast wykorzystanie dotacji budżetowej w latach 2001-2004, na realizację zadań zleconych przez Ministra Obrony Narodowej. Kontrole przeprowadzone zostały w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w części

¹ T.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398 ze zm.

² Rozszerzenie na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 116, poz. 1203 ze zm.).

29 – Obrona narodowa. WAM otrzymała, po kontroli w ww. zakresie za lata 2001-2003, ocenę pozytywną z uchybieniami, a za 2004 r. ocenę pozytywną.

Podjęcie kontroli w zakresie wykonywania zadań ustawowych przez Wojskową Agencję Mieszkaniową sugerowała Komisja Obrony Narodowej Sejmu RP. Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK.

Celem kontroli było dokonanie oceny:

- 1) realizacji zadań własnych Agencji oraz zadań zleconych przez Ministra Obrony Narodowej, w tym wykorzystania dotacji budżetowej ustalonej corocznie przez Ministra Obrony Narodowej na realizację zadań określonych w art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej³;
- 2) efektów wydatkowanych środków własnych i dotacji budżetowej na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych żołnierzy zawodowych służby stałej, w tym przyjętego z inicjatywy Prezesa WAM, przez ministrów infrastruktury i obrony narodowej w dniu 22 listopada 2002 r. porozumienia w sprawie realizacji przedsięwzięcia pn. „Program budowy mieszkań na wynajem dla żołnierzy zawodowych służby stałej”;
- 3) skutków wprowadzonych z dniem 1 lipca 2004 r. zmian ustawowych w zakresie realizacji zadań zleconych przez Agencję.

Dla osiągnięcia celu kontroli badaniami objęto następujące zagadnienia:

- stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych żołnierzy zawodowych;
- realizacja sprzedaży kwater i lokali mieszkalnych oraz gospodarowanie powierzonym mieniem Skarbu Państwa przez jednostki terenowe Agencji;
- reorganizacja jednostek organizacyjnych Agencji w latach 2001-2004.

Kontrolą został objęty okres od 1 stycznia 2001 r. do 31 grudnia 2003 r. w jednostkach terenowych Agencji i do 30 września 2004 r. w Biurze Prezesa WAM.

Badania kontrolne prowadzono od 6 maja do 9 grudnia 2004 r.

Kontrolą objęto 8 jednostek organizacyjnych, w tym Biuro Prezesa WAM i 7 jednostek terenowych Agencji, które z dniem 1 lipca 2004 r. uległy reorganizacji i przekształceniu w 4 jednostki organizacyjne.

³ Art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP obowiązywał do dnia 30 czerwca 2004 r., a od 1 lipca 2004 r. – art. 19 ust. 4 przywołanej ustawy.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podjęcie przez Wojskową Agencję Mieszkaniową systemowych działań, w celu zaspokojenia prawa żołnierzy zawodowych do kwatery, zważywszy że wcześniejsze rozwiązania okazały się mało efektywne. Powołanie przez Agencję spółki z o.o. pn. Wojskowe Towarzystwo Budownictwa Społecznego „Kwatera” (WTBS), której zadaniem jest budowa mieszkań na wynajem dla żołnierzy zawodowych, zbiegło się w czasie z istotną zmianą stanu prawnego określającego zakres uprawnień żołnierzy zawodowych do kwatery oraz sposób ich realizacji. Oznacza to, że nowo budowane przez WTBS mieszkania zyskują status zbliżony do mieszkań funkcyjnych oraz że zarówno działalność inwestycyjna, jak i utrzymanie nowego zasobu mieszkaniowego nie będą na bieżąco angażowały środków budżetowych. Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia niskie efekty uzyskane do końca 2004 r. przez ww. spółkę.

Kontrola wykazała ponadto uchybienia dotyczące wysokości nakładów na remonty i konserwację budynków mieszkalnych znajdujących się w zasobach WAM, gospodarowania powierzonym mieniem, egzekwowania opłat czynszowych oraz zasiedlania i sprzedaży kwater.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. **Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia niskie efekty uzyskane w latach 2003-2004 w zakresie realizacji „Programu budowy mieszkań na wynajem dla żołnierzy zawodowych służby stałej”.** Kontrola wykazała, że do zasiedlenia w 2004 r. oddano 54 mieszkania, podczas gdy harmonogram zakładał oddanie w tym okresie do użytku 3.000 mieszkań, co stanowiło 1,8% realizacji przyjętego harmonogramu. Zdaniem NIK przyczyną tak niskich efektów uzyskanych przez WTBS było przyjęcie w Programie nierealnych do wykonania założeń na lata 2003-2004, gdyż proces organizowania spółki, tj. stworzenie struktury wykonawczej do prowadzenia działalności statutowej w zakresie budowy mieszkań oraz przygotowanie inwestycji budowlanych (m.in. przygotowanie terenów pod budowę, opracowanie niezbędnej dokumentacji technicznej, uzyskanie wymaganych prawem pozwoleń) okazały się bardziej czasochłonne niż zakładano, a obowiązujący do 30 czerwca 2004 r. stan prawny nie pozwalał na uruchomienie kredytów ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (KFM).

W ocenie NIK tak niski stopień realizacji przyjętego harmonogramu (na lata 2003-2006 zaplanowano budowę 9.000 mieszkań) stanowi poważne zagrożenie dla realizacji Programu.

Ustalono, że dotychczas nie uzyskano założonego finansowania z preferencyjnych kredytów ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego dla realizacji przedsięwzięcia budowy mieszkań na wynajem, realizowanego przez WTBS. Program zakładał uruchomienie kredytów ze środków KFM w latach 2003-2004 w łącznej kwocie 225.546 tys. zł, gdy tymczasem WTBS nie korzystało z kredytów. WTBS zostało wyposażone z majątku Skarbu Państwa w środki obrotowe i wniesione aportem działki pod budownictwo wielorodzinne. Należy podkreślić, że w latach 2003-2004 w

celu realizacji Programu wystarczające były środki wniesione przez WAM z majątku Skarbu Państwa. W kolejnych latach do realizacji Programu niezbędne będzie natomiast uzyskanie środków finansowych KFM w wysokości założonej w tym Programie. Kontrola NIK wykazała, że na lata 2004-2005 Bank Gospodarstwa Krajowego, wykonujący obsługę kredytową KFM, zmniejszył o 100.000 tys. zł kredyt na realizację Programu przez WTBS. W ocenie NIK ograniczenie - w stosunku do założeń - poziomu finansowania Programu z KFM zagraża jego realizacji [szerzej str. 16-22].

2. **Uzyskany stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych żołnierzy zawodowych w latach 2001-2003 nie uległ zasadniczej poprawie, pomimo rosnących nakładów ze środków budżetowych** przekazywanych przez Ministra Obrony Narodowej oraz środków własnych Agencji. Liczba żołnierzy zawodowych oczekujących na przydział kwatery w latach 2001-2003 wynosiła odpowiednio 16.819, 16.392 i 14.151. Na koniec 2004 r. odnotowano poprawę - liczba oczekujących na kwaterę wynosiła 10.171 osób, jednakże poprawa ta była przede wszystkim wynikiem zmian systemowych, które weszły w życie z dniem 1 lipca 2004 r. Dotyczyło to m.in. złożenia przez żołnierzy zawodowych znacznie większej niż w latach ubiegłych liczby wniosków o wypłatę ekwiwalentu za rezygnację z prawa do kwatery w związku ze zmianą stanu prawnego (od 1 lipca 2004 r. zaprzestano przyjmowania wniosków o wypłatę ekwiwalentu jako formy zaspokojenia prawa żołnierza zawodowego do kwatery) [szerzej str. 23-29].
3. **W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nakłady ponoszone na remonty i konserwację zasobu mieszkaniowego WAM były niewystarczające wobec oszacowanych przez Agencję potrzeb w tym zakresie.** Nakłady na remonty i konserwację w badanym okresie utrzymywały się na zbliżonym poziomie i wynosiły w latach 2001-2004 odpowiednio: 101.475 tys. zł, 88.593 tys. zł, 86.520 tys. zł i 82.767 tys. zł, podczas gdy Agencja oszacowała potrzeby w tym zakresie w 2001 r. na kwotę 758.907 tys. zł, w 2002 r. - 665.574 tys. zł, w 2003 r. - 601.804 tys. zł, a w 2004 r. - 522.377 tys. zł. Uwzględniając powyższe, przy niezmiennym poziomie rocznych nakładów, potrzeby w zakresie realizacji remontów i konserwacji mogłyby zostać zaspokojone najwcześniej po około 8-10 latach.

Należy podkreślić, że wykazane przez WAM zmniejszenie się potrzeb remontowych z 758.907 tys. zł w 2001 r. do 522.377 tys. zł w 2004 r. (tj. o 31,2%) wynikało przede wszystkim ze zmniejszenia się zasobu mieszkaniowego Agencji z 122.929 mieszkań w 2001 r. do 77.665 mieszkań w 2004 r. (tj. o 36,8%). Należy dodać, że do 30 czerwca 2004 r. pobierano zróżnicowane terytorialnie stawki czynszowe, co wynikało m.in. z braku normatywnego zdefiniowania składników kosztowych opłat za użytkowanie kwater i lokali mieszkalnych oraz rozliczenie ich według wzorów kalkulacyjnych. Natomiast od 1 lipca 2004 r. nastąpiło ujednolicenie stawek czynszowych, lecz nie przewidziano w nich wydzielenia odpisu na fundusz remontowy.

W trakcie kontroli NIK, w Agencji podjęto działania legislacyjne dotyczące wydzielenia, jako składnika kosztowego, z opłat za użytkowanie kwater i lokali mieszkalnych, odpisu na fundusz remontowy, co zostało wprowadzone przepisami art. 1 ustawy z dnia 21 stycznia 2005 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (...) [szerzej str. 29-33].

4. **Kontrola wykazała wzrost kosztów utrzymywania pustostanów lokali użytkowych i pogarszające się wyniki finansowe na działalności hotelowej w latach 2001-2003.** W wyniku reorganizacji WAM i podjętych działań w zakresie gospodarowania powierzonym mieniem, dokonano wyodrębnienia działalności gospodarczej

prowadzonej w formie spółki z o.o. „Grupa Hotele WAM” w celu poprawy wyników ekonomicznych. Natomiast w celu wyeliminowania pustostanów lokali użytkowych podjęto działania na rzecz zmiany przeznaczenia tych lokali lub ich sprzedaży na wolnym rynku. W ocenie NIK, Agencja powinna działania te zintensyfikować [szerzej str. 28-29].

- 5. Systematycznie wzrastała liczba kwater i lokali mieszkalnych, na które nie było zapotrzebowania** i kształtowała się w przedziale od 671 w 2001 r. do 1.099 na koniec 2004 r. Spowodowane było to przede wszystkim restrukturyzacją Sił Zbrojnych RP, tj. likwidacją lub dyslokacją jednostek wojskowych oraz małą atrakcyjnością dla żołnierzy niektórych kwater, zwłaszcza zlokalizowanych w małych garnizonach. Agencja podejmowała działania w zakresie zagospodarowania niezasiedlonych kwater i lokali mieszkalnych m.in. poprzez wynajem lub przekazanie ich do zasobu gminy.

Biorąc pod uwagę ustalenia kontroli, w tym złożone wyjaśnienia, działania WAM zdaniem NIK nie były wystarczająco skuteczne, o czym świadczy zwiększająca się z każdym rokiem liczba niezasiedlonych kwater i lokali mieszkalnych. Należy jednak podkreślić, że w obowiązującym od dnia 1 lipca 2004 r. stanie prawnym żołnierz zawodowy został zobowiązany do zasiedlenia wskazanej mu kwatery, gdyż w przypadku odmowy jej przyjęcia utraci uprawnienia związane z zakwaterowaniem. Zdaniem NIK regulacje te powinny sprzyjać zasiedlaniu kwater i lokali mieszkalnych, na które do dnia 30 czerwca 2004 r. nie było zapotrzebowania [szerzej str. 22-23].

- 6. W zakresie wyniku finansowego,** w latach 2001-2003 Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, po wyłączeniu przychodów i kosztów sprzedaży posiadanego zasobu oraz dotacji budżetowej poniosła stratę w wysokości 54.849 tys. zł, z tego w 2001 r. - 20.411 tys. zł, w 2002 r. - 32.121 tys. zł, w 2003 r. - 2.316 tys. zł, natomiast w 2004 r. osiągnęła zysk w wysokości 11.973 tys. zł. W latach 2002-2004 m.in. wskutek podjętych działań zmniejszających koszty wynik finansowy uległ poprawie o 44.094 tys. zł.

Należy przy tym podkreślić, że w latach 2002-2004 zaległości w należnościach z tytułu opłat za kwatery i lokale mieszkalne (ponad 3 miesiące) wzrosły z 72.374,6 tys. zł w 2002 r. do 95.256,0 tys. zł w 2004 r., tj. o 22.881,4 tys. zł (31,6%), gdy tymczasem zasób mieszkaniowy, tj. liczba kwater i lokali mieszkalnych Agencji zmniejszyła się z 110.375 w 2002 r. do 77.665 w 2004 r., tj. o 32.710 (29,6%). Powyższe świadczy o nieskutecznym egzekwowaniu zaległości. W związku z tymi zaległościami utworzono w Agencji fundusz na zagrożone nieściągalnością należności, który na koniec 2004 r. wynosił 102.739,8 tys. zł, w tym z tytułu opłat za kwatery i lokale mieszkalne - 57.692,4 tys. zł, tj. 56,2%. Utworzenie tego funduszu skutkowało obniżeniem wyniku finansowego Agencji.

W ocenie NIK, wyniki finansowe w znacznej części zostały obniżone z powodu nieskutecznego egzekwowania należności, w tym zaległości, dotyczących opłat za kwatery i lokale mieszkalne oraz najem lokali użytkowych. Zdaniem NIK niezbędne jest podjęcie przez WAM skutecznych działań w celu egzekwowania należności, co powinno wpłynąć na poprawę wyniku finansowego, a zatem zwiększyć możliwości rozwoju budownictwa mieszkaniowego i prowadzenia innej statutowej działalności z własnych środków [szerzej str. 33-36].

- 7. NIK pozytywnie ocenia zorganizowanie i funkcjonowanie w Biurze Prezesa Agencji systemu nadzoru i kontroli wewnętrznej.** Do końca 2001 r. w WAM nie funkcjonowała wyodrębniona organizacyjnie komórka kontroli wewnętrznej. W 2002 r. powołano taką komórkę oraz powołano audytora wewnętrznego. Realizacja wyników

kontroli wewnętrznej i rekomendacje wydawane przez audytora wewnętrznego, dotyczące rozwiązań systemowych w Agencji, zdaniem NIK, pozytywnie wpływały na funkcjonowanie WAM. Odnosiło się to m.in. do realizacji zadań inwestycyjnych, zbywania nieruchomości innych niż kwatery stałe, wykorzystania dotacji budżetowej, naliczania czynszów oraz rozliczania się z działającymi na rzecz Agencji podmiotami gospodarczymi [szerzej str. 40-42].

- 8. NIK pozytywnie ocenia także wykorzystanie dotacji budżetowej przekazywanej przez Ministra Obrony Narodowej na zadania zlecone w latach 2001-2004 w łącznej kwocie 1.293.259 tys. zł, gdyż wykorzystanie dotacji było zgodne z przeznaczeniem. Dotacja przekazana przez Ministra Obrony Narodowej dla WAM, w poszczególnych latach wynosiła odpowiednio 332.057 tys. zł, 295.290 tys. zł, 321.075 tys. zł i 344.837 tys. zł. Ustalenia kontroli NIK prowadzonych corocznie w Agencji w ramach kontroli wykonania budżetu państwa nie wykazały nieprawidłowości w zakresie wykorzystania dotacji [szerzej str. 36-38].**

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

W latach 2001-2002 stosowane w Agencji rozwiązania służące zaspakajaniu prawa żołnierzy zawodowych do kwatery były mało efektywne. Podjęte w 2002 r., z inicjatywy Prezesa WAM, działania organizacyjno-prawne znalazły wyraz m.in. w przedsięwzięciu pn. „Program budowy mieszkań na wynajem dla żołnierzy zawodowych służby stałej” i zmianach ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Jednakże ustalono, że w wyniku realizacji Programu do zasiedlenia w 2004 r. oddano 54 mieszkania, podczas gdy harmonogram zakładał oddanie do użytku 3.000 mieszkań (1,8% realizacji przyjętego harmonogramu).

Biorąc pod uwagę ustalenia kontroli, Najwyższa Izba Kontroli uważa za niezbędne:

- kontynuowanie działań systemowych podjętych w celu zaspokojenia prawa żołnierzy zawodowych do kwatery, w szczególności działań zmierzających do efektywnej realizacji „Programu budowy mieszkań na wynajem dla żołnierzy zawodowych służby stałej”, w tym podjęcie skutecznych starań w celu uzyskania kredytów ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego w wysokości założonej w tym Programie;
- podjęcie skutecznych działań w zakresie egzekwowania należności, w tym zaległości, w szczególności z tytułu opłat czynszowych;
- zwiększenie nakładów na remonty i konserwację zasobu mieszkaniowego Agencji, tak aby potrzeby w tym zakresie zostały zrealizowane;
- zintensyfikowanie działań na rzecz wyeliminowania pustostanów lokali użytkowych oraz zagospodarowania wolnych kwater i lokali mieszkalnych.

Ocena kontrolowanej działalności oraz uwagi i wnioski dotyczące stwierdzonych w kontrolowanych jednostkach WAM uchybień zostały sformułowane w wystąpieniach pokontrolnych przekazanych, na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK, do kierowników tych jednostek. Wystąpienia pokontrolne skierowane do czterech oddziałów regionalnych Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (w Lublinie, Krakowie, Warszawie i Legionowie) odnosiły się do 6 skontrolowanych jednostek organizacyjnych Wojskowej Agencji Mieszkaniowej funkcjonujących do dnia 30 czerwca 2004 r. Zasadnicze wnioski dotyczyły:

- osiągnięcia dodatniego wyniku finansowego na działalności statutowej;
- wyeliminowania przypadków niezasiedlenia kwater przez okres dłuższy niż 3 miesiące;
- wyeliminowania pustostanów w zakresie gospodarowania lokalami użytkowymi.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego

Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej

Stosownie do art. 8 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, utworzono państwową jednostkę organizacyjną pod nazwą „Wojskowa Agencja Mieszkaniowa”. Agencja działa na podstawie powołanej ustawy oraz statutu (art. 9 ust. 1). Minister Obrony Narodowej nadał Agencji statut, w którym określił jej organizację wewnętrzną⁴.

Zadaniem Agencji jest wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na rzecz Skarbu Państwa w stosunku do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa (art. 14 ust. 1 ustawy):

- wykorzystywanych na zakwaterowanie stałe i tymczasowe żołnierzy zawodowych;
- zajętych pod budowle i urządzenia infrastruktury związane z nieruchomościami, które są wykorzystywane na zakwaterowanie stałe i tymczasowe żołnierzy zawodowych;
- uznanych za zbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, jeżeli w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego są lub mogą być przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe;
- uznanych za zbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, jeżeli opracowana przez Agencję propozycja wykorzystania tych nieruchomości uzasadnia ich przekazanie w celu realizacji zadań Agencji;
- innych niż określone powyżej, przekazanych Agencji.

W zakresie gospodarowania nieruchomościami Agencja stosuje przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵, z wyjątkiem przepisów dotyczących wywłaszczania nieruchomości oraz z uwzględnieniem zmian wynikających z ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP.

Zgodnie z ustawą Agencja wykonuje zadania własne oraz powierzone przez Ministra Obrony Narodowej (art. 16).

Zadaniami własnymi Agencji są w szczególności: gospodarowanie powierzonym mieniem Skarbu Państwa w trybie określonym w art. 17, obrót nieruchomościami, o których mowa w art. 14 ust. 1, w tym sprzedaż lokali mieszkalnych i innych nieruchomości, infrastruktury oraz dokonywanie remontów budynków i lokali mieszkalnych, a także internatów, hoteli i związanej z nimi infrastruktury jak również prowadzenie działalności gospodarczej (art. 16 ust. 1), co ustawodawca umożliwił Agencji po dniu 1 lipca 2004 r. w wyniku nowelizacji ustawy.

⁴ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 czerwca 2004 r. w sprawie nadania statutu Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (Dz. U. Nr 148, poz. 1558).

⁵ T.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603.

Agencja wykonuje powierzone przez Ministra Obrony Narodowej zadania zlecone, w zakresie gospodarki mieszkaniowej, internatowej i hotelowej oraz modernizacji zasobów mieszkaniowych, w tym w zakresie planowania i realizowania inwestycji i modernizacji budynków i lokali mieszkalnych, internatów, hoteli i związanej z nimi infrastruktury (art. 16 ust. 2 pkt 2), wypłacania osobom uprawnionym świadczeń pieniężnych, na które Agencja otrzymuje dotację budżetową (art. 16 ust. 2 pkt 3) oraz wydawania decyzji o prawie zamieszkiwania w lokalach mieszkalnych będących w dyspozycji Agencji, pozyskanych w drodze (w znowelizowanej ustawie po 1 lipca 2004 r.):

- leasingu, najmu od osób trzecich, na wynajem których Agencja otrzymuje dotacje budżetowe;
- przydziału lub umowy ze spółdzielnią;
- umowy z towarzystwem budownictwa społecznego utworzonym przez Agencję (art. 16 ust. 2 pkt 4).

Agencja gospodaruje mieniem w szczególności przez (art. 17 ust. 1 i 2):

- sprzedaż lokali mieszkalnych na zasadach określonych w rozdziale 6 ustawy oraz sprzedaż niezasiedlonych lokali mieszkalnych (po 1 lipca 2004 r.);
- sprzedaż nieruchomości, oddawanie ich w trwały zarząd, dzierżawę, najem, użyczenie albo ich zamianę oraz ustanawianie i nabywanie ustanowionych na nich ograniczonych praw rzeczowych, z wyjątkiem lokali mieszkalnych;
- nieodpłatne przekazywanie jednostkom samorządu terytorialnego nieruchomości gruntowych, budynków i lokali oraz budowli i urządzeń infrastruktury;
- nieodpłatne przejmowanie od Skarbu Państwa nieruchomości, które mogą być zagospodarowane lub przeznaczone do obrotu w celu realizacji zadań Agencji, na podstawie umowy, za wynagrodzeniem, przez czas oznaczony;
- bezprzetargowe zlecenie utworzonym przez Agencję towarzystwom budownictwa społecznego zadań wynikających z zadań Agencji (po 1 lipca 2004 r.);
- nabywanie nieruchomości, tworzenie spółek i towarzystw budownictwa społecznego, wnoszenie mienia, w tym także jako wkład niepieniężny (aport), do tych spółek i towarzystw, nabywanie oraz obejmowanie udziałów i akcji w spółkach oraz towarzystwach budownictwa społecznego;
- wykonywanie praw i obowiązków wspólnika, akcjonariusza spółki i towarzystwa budownictwa społecznego, prawa i obowiązki wykonuje, w imieniu Skarbu Państwa, Prezes Agencji;
- do towarzystw budownictwa społecznego utworzonych przez Agencję nie stosuje się przepisów art. 25 ust. 2, art. 28 ust. 1 i art. 30 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego⁶ (po 1 lipca 2004 r.).

Agencja prowadzi samodzielną gospodarkę finansową (art. 19 ust. 1). Przychodami Agencji (art. 19 ust. 3) są:

- przychody z tytułu opłat za użytkowanie lokali mieszkalnych, hoteli i internatów oraz za najem i dzierżawę lokali użytkowych i nieruchomości gruntowych (art. 19 ust. 3 pkt 1);
- przychody z tytułu zbywania składników majątkowych (art. 19 ust. 3 pkt 2);

⁶ T.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.

- przychody z tytułu zbycia akcji lub udziałów oraz wypłat dywidend w spółkach, o których mowa w art. 14 ust. 5 (art. 19 ust. 3 pkt 3);
- przychody z innej działalności gospodarczej (art. 19 ust. 2 pkt 4);
- dotacje na sfinansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (art. 19 ust. 4);
- inne przychody (art. 19 ust. 2 pkt 6).

Organami Agencji, zgodnie z art. 10 ustawy, są: Rada Nadzorcza, Prezes oraz dyrektorzy oddziałów regionalnych.

Rada Nadzorcza sprawuje nadzór nad działalnością Agencji, a w szczególności opiniuje wnioski w sprawie powołania lub odwołania Prezesa Agencji, ocenia wykorzystanie dotacji budżetowych, o których mowa w art. 19 ust. 4 ustawy oraz ocenia roczne plany finansowe i sprawozdania z rocznej działalności Agencji (art. 11 ust. 3).

Agencją kieruje Prezes, powoływany i odwoływany przez Ministra Obrony Narodowej po porozumieniu z ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa (art. 12 ust. 1). Do zadań Prezesa Agencji należy m.in. realizowanie zadań Agencji, o których mowa w art. 16, za zgodą Ministra Obrony Narodowej, ustalanie rocznego planu finansowego Agencji i kierunków rozdysponowania środków finansowych, a także występowanie z wnioskami do Ministra Obrony Narodowej w sprawie wysokości dotacji budżetowej, o której mowa w art. 19 ust. 4 tej ustawy (art. 12 ust. 2 pkt 1-3).

Prezes Agencji przedstawia Radzie Nadzorczej, Ministrowi Obrony Narodowej oraz ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa sprawozdanie z rocznej działalności Agencji (art. 12 ust. 2 pkt 4).

Prezes Agencji działa przy pomocy Zastępców Prezesa, w liczbie do dwóch, Biura Prezesa oraz oddziałów regionalnych i innych jednostek organizacyjnych Agencji (art. 13 ust. 1).

Oddziały regionalne Agencji tworzy się dla obszaru jednego lub kilku województw lub ich części, w zależności od wielkości zasobu Agencji występującego na obszarze poszczególnych województw. Inne jednostki organizacyjne Agencji tworzy się w celu wykonywania określonych zadań Agencji (art. 13 ust. 3).

Oddziałami regionalnymi i innymi jednostkami organizacyjnymi Agencji kierują dyrektorzy, powoływani i odwoływani przez Prezesa Agencji (art. 13 ust. 4).

Prezes Agencji oraz dyrektorzy oddziałów regionalnych i innych jednostek organizacyjnych Agencji wykonują zadania własne i zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (art. 13 ust. 5).

W ramach wykonywanych zadań z zakresu administracji rządowej Prezes Agencji i dyrektorzy oddziałów regionalnych Agencji wydają decyzje administracyjne w sprawach określonych w ustawie, na zasadach i w trybie określonym w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (art. 13 ust. 6)⁷.

Zadania Prezesa oraz dyrektorów oddziałów regionalnych Agencji zostały uszczegółowione w statucie Agencji. Z jego treści wynika, że Prezes Agencji w szczególności koordynuje, nadzoruje i kontroluje działalność dyrektorów oddziałów

⁷ T.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

regionalnych i innych jednostek organizacyjnych Agencji, wydaje decyzje administracyjne, w tym jako organ drugiej instancji, decyzje w sprawach odwołań od decyzji wydanych w pierwszej instancji przez dyrektora oddziału regionalnego, nadaje regulamin organizacyjny Agencji, wydaje decyzje i wytyczne regulujące tryb działania Agencji w sprawach nieuregulowanych w ustawach oraz jest odpowiedzialny za zorganizowanie i prawidłowe działanie kontroli wewnętrznej.

Ponadto Prezes Agencji może zaciągać kredyty, a po uzyskaniu zgody Ministra Obrony Narodowej, również kredyty na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, zezwalać, po zasięgnięciu opinii Rady Nadzorczej na bezprzetargowe wynajmowanie lokali użytkowych i wydzierżawianie gruntów przedsiębiorcom i innym jednostkom organizacyjnym realizującym zadania na rzecz obronności państwa oraz w związku z działalnością określoną w art. 68 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, może zezwalać na sprzedaż nieruchomości określonych w art. 14 ust. 1 ustawy oraz lokali mieszkalnych i użytkowych w budynkach mieszkalnych w trybie przetargowym, przyjmować dotacje, subwencje, darowizny, spadki i zapisy.

Aparatem wykonawczym Prezesa Agencji jest Biuro Prezesa Agencji, które m.in. opracowuje materiały planistyczne, analityczne i sprawozdawcze oraz prowadzi działalność kontrolną.

Dyrektor oddziału regionalnego Agencji jest organem Agencji. Do zadań dyrektorów oddziałów regionalnych w szczególności należy:

- opracowanie projektu planu finansowego oddziału;
- planowanie i realizowanie inwestycji w zakresie budownictwa mieszkaniowego;
- planowanie i realizowanie remontów bieżących oraz konserwacja zasobu mieszkaniowego znajdującego się we władaniu Agencji;
- administrowanie zasobem nieruchomości Agencji i sprawowanie nadzoru nad administrowaniem realizowanym w trybie zleconym;
- zlecanie bezprzetargowo towarzystwom budownictwa społecznego utworzonym przez Agencję zadań wynikających z zadań Agencji;
- wydawanie decyzji administracyjnych, w ramach wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej, w sprawach określonych w ustawie;
- wypłacanie osobom uprawnionym świadczeń pieniężnych z dotacji budżetowej, w tym ryczałtu remontowego żołnierzom pełniącym zawodową służbę wojskową na podstawie kontraktu na pełnienie służby stałej, przed zasiedleniem lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji o prawie zamieszkiwania;
- wydawanie decyzji o prawie zamieszkiwania w lokalach mieszkalnych, kwaterach zastępczych i funkcyjnych oraz internatach i kwaterach internatowych będących w dyspozycji Agencji;
- wydawanie decyzji w sprawie wypłacania zryczałtowanego ekwiwalentu za rezygnację z prawa do zamieszkiwania w lokalu mieszkalnym.

Oddział regionalny jest aparatem wykonawczym dyrektora oddziału regionalnego.

3.1.2. Uwarunkowania organizacyjne

Zasadnicze zmiany wprowadzone ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych oraz niektórych innych ustaw.

Z dniem 1 lipca 2004 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw⁸, wprowadzająca nowe regulacje organizacyjno-prawne, przyjęte w stanowisku Rady Nadzorczej WAM z dnia 15 kwietnia 2002 r., a wynikające z projektów eksperckich: „Zamiar restrukturyzacji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej” i „Model systemu zakwaterowania kadry WP” oraz przyjętego przez WAM w październiku 2002 r. „Programu budowy mieszkań na wynajem dla żołnierzy zawodowych służby stałej”.

Nowelizacja przepisów wprowadzona powyższą ustawą spowodowała zmiany w organizacji Agencji polegające na:

- przekształceniu z dniem 1 lipca 2004 r. oddziałów rejonowych w oddziały regionalne;
- zlikwidowaniu z dniem 30 czerwca 2004 r. oddziałów terenowych i przejęciu ich zadań przez właściwe miejscowo oddziały regionalne;
- wyłączeniu z oddziałów terenowych (regionalnych) gospodarki ciepłej i powołaniu nowej jednostki organizacyjnej – Zespołu Energetyki Ciepłej WAM, zajmującego się wytwarzaniem, przesyłaniem ciepła, dystrybucją oraz obrotem energią ciepłą w całej Agencji;
- przekazaniu do 30 czerwca 2004 r. zasobu mieszkaniowego i infrastruktury technicznej, będącej we władaniu oddziałów terenowych (regionalnych) WAM w administrowanie zespołom wspólnot mieszkaniowych Agencji;
- wyłączeniu od 1 października 2004 r. ze struktur WAM działalności hotelowej poprzez powołanie spółki z o.o. „Grupa Hoteli WAM”;
- wyłączeniu od 1 października 2004 r. ze struktur WAM działalności zespołów wspólnot mieszkaniowych poprzez powołanie spółki z o. o. „Zespół Zarządców Nieruchomości WAM”.

W pierwszym półroczu 2004 r. WAM obejmowała działalność 66 jednostek organizacyjnych, a w drugim półroczu 2004 r. - 56 jednostek, z tego:

- Biuro Prezesa,
- 10 oddziałów rejonowych (od 1.07.2004 r. 11 oddziałów regionalnych),
- 12 oddziałów terenowych (do 30.06.2004 r.),
- 16 zespołów hotelowych,
- 27 zespołów wspólnot mieszkaniowych (do 30.10.2004 r.),
- zespół energetyki ciepłej (od 1.06.2004 r.)⁹.

Powyższe zmiany organizacyjne zostały wprowadzone z dniem 1 lipca 2004 r. decyzją Nr 27/2004 Prezesa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej z dnia 23 czerwca 2004 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego WAM¹⁰.

⁸ Dz. U. Nr 116, poz. 1203 ze zm.

⁹ Zespół Energetyki Ciepłej WAM z dniem 1 października 2004 r. rozpoczął działalność gospodarczą.

¹⁰ Niepublikowana.

W latach 2001-2004 (do 30 września 2004 r.) zlikwidowano 50 jednostek WAM. W tym czasie średni stan zatrudnienia zmniejszył się z 5.792 osób do 3.708 osób (stan za trzy kwartały 2004 r.), tj. o 2.084 osoby (36%)¹¹. Po zakończeniu reorganizacji średni stan zatrudnienia ma wynieść 1.709 osób (plan na 2005 r.) i będzie niższy od średniego zatrudnienia w 2000 r. o 4.083 osoby. Docelową strukturą WAM w 2005 r. zakłada realizację dotychczasowych zadań jednostek organizacyjnych Agencji przez wyodrębnione podmioty gospodarcze działające na podstawie Kodeksu spółek handlowych, tj. spółkę z o.o. Wojskowe Towarzystwo Budownictwa Społecznego „Kwatera” (WTBS), spółkę z o.o. „Zespół Zarządców Nieruchomości” (ZZN) WAM¹² i spółkę z o.o. „Grupa Hoteli WAM”, do których Agencja, na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, może wносить mienie. Spółka WTBS, powołana w listopadzie 2002 r., ma na celu zaspokojenie zapotrzebowania na kwatery dla żołnierzy zawodowych i jest podmiotem gospodarczym, którego celem nie jest zysk. WTBS ma formę organizacyjną spółki kapitałowej, a nadzór właścicielski (kontrola wspólnika) sprawowany jest przez jednego udziałowca, którego reprezentuje Prezes WAM¹³, albo działająca z jego upoważnienia osoba (w trybie art. 212 § 1 Kodeksu spółek handlowych). Pozostałe spółki działają w oparciu o kryterium zysku.

Rada Nadzorca WAM pozytywnie oceniła zaproponowany przez Prezesa Agencji zamiar wyłączenia z zasadniczej działalności WAM zadań gospodarczych o charakterze komercyjnym, w tym gospodarki hotelowej. W przypadku prywatyzacji spółek utworzonych przez Agencję, zgodnie z art. 14 ust. 4 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, proces ten może nastąpić na zasadach określonych w ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji¹⁴, na wniosek Prezesa Agencji, za zgodą Ministra Obrony Narodowej.

W związku z powyższym Rada Nadzorcza zobowiązała Prezesa WAM do przedstawienia jej stanowiska Ministrowi Obrony Narodowej w sprawie przekazania majątku hoteli WAM na rzecz spółki z o.o. „Grupa Hoteli WAM”, w zamian za objęcie przez Agencję udziału.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Założenia i realizacja Programu budowy mieszkań na wynajem dla żołnierzy zawodowych służby stałej

3.2.1.1. Program budowy mieszkań na wynajem dla żołnierzy zawodowych służby stałej

Na posiedzeniu Rady Nadzorczej WAM w dniu 15 kwietnia 2002 r., Rada zapoznała się z zamiarem restrukturyzacji WAM¹⁵ i wstępną analizą projektu modelu zakwaterowania Sił Zbrojnych RP.

¹¹ Na koniec 2004 r. średni stan zatrudnienia w WAM wyniósł 3.428 osób.

¹² Spółka ZZN WAM rozpoczęła działalność gospodarczą z dniem 1 listopada 2004 r., a spółka „Grupa Hoteli WAM” z dniem 1 stycznia 2005 r.; obie spółki podporządkowane są Prezesowi WAM.

¹³ Prezes Agencji od dnia 1 lipca 2004 r. reprezentuje w WTBS interesy Skarbu Państwa (art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych).

¹⁴ T.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.

¹⁵ „Koncepcja przeprowadzenia restrukturyzacji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej”.

W opracowanym przez Biuro Prezesa WAM „Modelu zakwaterowania kadry WP”, przyjętym do stopniowego wdrożenia, przedstawiono analizę systemu dotychczas funkcjonującego i zaproponowano model docelowego rozliczania dotacji budżetowej.

W analizie przyjęto założenie, że żołnierz zawodowy ma prawo do kwatery¹⁶ i obowiązek wykonania tego prawa spoczywa na organie administracji rządowej, tj. Ministrze Obrony Narodowej.

Żołnierz zawodowy, w świetle regulacji prawnej obowiązującej do dnia 30 czerwca 2004 r., mógł:

- a) pozostawać w zajmowanej kwaterze przez cały okres pełnienia służby i po jej zakończeniu;
 - b) wykupić zajmowaną kwaterę (w najkorzystniejszym dla niego przypadku za 5% jej wartości);
 - c) zrezygnować z prawa do kwatery i złożyć wniosek o wypłatę ekwiwalentu z tego tytułu.
- Prawo do dalszego zamieszkiwania w kwaterze nabywali również jego zstępni.

W przypadku deficytu kwater w garnizonie żołnierzowi przysługiwało:

- a) wypłata świadczenia finansowego na pokrycie kosztów najmu mieszkania;
- b) prawo do zakwaterowania tymczasowego w kwaterze zastępczej;
- c) prawo do zakwaterowania w internacie bądź kwaterze internatowej.

W założeniach przewidziano utworzenie zasobu 75 tys. kwater służbowych, co miało odpowiadać ilościowo i strukturalnie liczbie stanowisk żołnierzy zawodowych w poszczególnych garnizonach.

Z inicjatywy Prezesa WAM ministrowie infrastruktury i obrony narodowej zawarli w dniu 22 listopada 2002 r. porozumienie w sprawie realizacji przedsięwzięcia pn. „Program budowy mieszkań na wynajem dla żołnierzy zawodowych służby stałej”. W Programie zaplanowano wybudowanie w latach 2003-2006 łącznie 9.000 mieszkań w ramach budownictwa społecznego, z tego: w 2003 r. – 1.000, w 2004 r. - 2.000, w 2005 r. - 3.000 i 2006 r. - 3.000. Przy pełnej realizacji Programu założono, że w ciągu 4-5 lat nastąpi rozwiązanie problemu pozyskiwania kwater dla żołnierzy zawodowych. Głównym podmiotem gospodarczym, mającym zrealizować Program, jest spółka z o.o. Wojskowe Towarzystwo Budownictwa Mieszkaniowego „Kwatera”, z jednoczesną realizacją zadań w zakresie budownictwa mieszkaniowego przez WAM, głównie ze środków budżetowych i środków własnych, tj. z funduszu rezerwowego Agencji.

W treści ww. porozumienia zawarto deklarację udzielenia pomocy w zakresie wprowadzenia zmian ustawowych eliminujących ograniczenia wynikające z przepisów ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. W momencie podpisywania porozumienia pomiędzy ministrem obrony narodowej i ministrem infrastruktury, tj. w listopadzie 2002 r. przepisów takich nie było w ustawie z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Zmiany zostały wprowadzone ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP oraz niektórych innych ustaw. Zgodnie z art. 17 ust. 8 znowelizowanej ustawy o

¹⁶ W systemie obowiązującym do dnia 30 czerwca 2004 r. żołnierz zawodowy z chwilą wyznaczenia na pierwsze stanowisko służbowe nabywał prawo do kwatery stałej w miejscu pełnienia służby. Powierzchnia przysługująca mu kwaterze stałej była uzależniona od liczby członków jego rodziny (żona, dzieci) oraz posiadanego stopnia wojskowego. Przydział kwatery następował na podstawie decyzji administracyjnej wydanej przez uprawniony organ WAM.

zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, do towarzystw budownictwa społecznego, utworzonych przez Agencję nie stosuje się przepisów art. 30 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego¹⁷.

Przewodniczący Rady Nadzorczej WAM w złożonym wyjaśnieniu podał m.in., że: „(...) zaakceptowano tryb postępowania obejmujący równoległy proces tworzenia WTBS «Kwata» i jednocześnie tworzenie adekwatnych do potrzeb tego procesu przepisów, upatrując w WTBS długo poszukiwanej szansy na przyspieszenie zapewnienia mieszkań dla szerokiego grona żołnierzy zawodowych. W innym przypadku rozwiązanie problemu braku mieszkań dla kadry musiałoby trwać długie lata bez żadnej pewności, czy kiedykolwiek państwo wywiązałoby się ze swoich zobowiązań wobec żołnierzy.”

W Programie przyjęto, że poszczególne inwestycje realizowane będą w cyklach 12-miesięcznych, co oznacza konieczność rozpoczęcia ostatnich inwestycji do końca 2006 r. Program zakładał m.in.:

- w obszarze efektów ekonomicznych: ograniczenie wydatków budżetu państwa z tytułu wynajmu mieszkań dla żołnierzy zawodowych;
- w obszarze efektów logistycznych: likwidację w ciągu 4-5 lat niedoboru kwater dla żołnierzy zawodowych i stworzenie infrastruktury mieszkaniowej dla potrzeb Sił Zbrojnych, co pozwoli na skuteczną i efektywną ich dyslokację w zależności od potrzeb;
- w obszarze efektów społecznych: poprawę warunków mieszkaniowych żołnierzy zawodowych.

Podstawą finansowania Programu miały być środki finansowe przyznawane w ramach Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (KFM)¹⁸ przez Bank Gospodarki Krajowej (BGK). Minimalne fundusze miały się kształtować na poziomie 70% łącznej wartości nakładów inwestycyjnych na realizację Programu, tj. 676.400 tys. zł w całym okresie realizacji przedsięwzięcia, natomiast w latach 2003-2004 miały wynosić odpowiednio 75.154,8 tys. zł i 150.309,6 tys. zł. Łączną wartość nakładów na realizację Programu planowano w kwocie 966.400 tys. zł, z tego 290.000 tys. zł miało sfinansować WTBS, a 676.400 tys. zł miało pochodzić z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. Minimalne fundusze własne WTBS miały się kształtować na poziomie: w 2003 r. - 38.200 tys. zł, w 2004 r. - 82.500 tys. zł, w 2005 r. - 132.700 tys. zł i w 2006 r. - 150.700 tys. zł.

Ustalono, że do listopada 2004 r. Wojskowa Agencja Mieszkaniowa przekazała WTBS środki pieniężne w kwocie 113.559 tys. zł i działki budowlane o wartości 13.764 tys. zł, co stanowiło łącznie 127.323 tys. zł (tj. 154,3% funduszy własnych planowanych na koniec 2004 r.). W okresie objętym kontrolą, WTBS nie korzystało z kredytu budowlanego z KFM.

¹⁷ T.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm. Przepisy art. 30 ustawy regulują zasady i tryb wynajmowania lokalu mieszkalnego z zasobu Towarzystwa Budownictwa Społecznego. Głównie kryterium stanowi dochód gospodarstwa domowego przyszłego najemcy oraz osób zgłoszonych do wspólnego zamieszkania. Wskaźnik bazowy dochodu gospodarstwa domowego nie może przekroczyć 1,3 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym województwie (na którego terenie znajduje się zasób mieszkaniowy Towarzystwa), natomiast przekroczenie wskaźnika ściśle określają progi procentowe, w zależności od liczebności gospodarstwa domowego. Kryterium w powyższym brzmieniu, w znacznym stopniu ograniczało możliwości wynajmowania lokali mieszkalnych żołnierzom zawodowym z powodu wyższych dochodów gospodarstw domowych. Omawiane przepisy zostały uchylone art. 17 ust. 8 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP.

¹⁸ Warunki i tryb korzystania ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego określają przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie warunków i trybu udzielania kredytów i pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz niektórych wymagań dotyczących lokali i budynków finansowanych przy udziale tych środków (Dz. U. Nr 62, poz. 719 ze zm.).

Kontrola wykazała, że w 2004 r. Bank Gospodarstwa Krajowego w zakresie realizacji Programu przyjął 6 wniosków objętych promesą kredytową na kwotę 99.600 tys. zł, przyjął 5 wniosków o kredyt na kwotę 85.200 tys. zł oraz przyjął kolejnych 15 wniosków o promesę kredytową na kwotę 204.000 tys. zł. Decyzją BGK z dnia 26 maja 2004 r. nastąpiło ograniczenie poziomu kredytowania WTBS. Prezes Agencji poinformował Radę Nadzorczą WAM o niekorzystnej dla WTBS decyzji BGK, zmniejszającej o 100.000 tys. zł kredyt inwestycyjny planowany na lata 2004-2005.

Należy podkreślić, że w latach 2003-2004 w celu realizacji Programu wystarczające były środki wniesione przez WAM z majątku Skarbu Państwa. Natomiast w kolejnych latach do realizacji Programu niezbędne będzie uzyskanie środków finansowych z KFM w wysokości założonej w tym Programie. W ocenie NIK ograniczenie założonego poziomu finansowania Programu z KFM zagraża jego realizacji.

BGK w latach 2003-2004 nie uruchomił ww. kredytów, gdyż wynikało to z braku potrzeb WTBS w tym zakresie. Przykładowo na koniec 2003 r. kwota majątku WTBS wynosiła 27.373 tys. zł. Główny składnik majątku stanowiły inwestycje krótkoterminowe (finansowe) na kwotę 26.671 tys. zł, będące lokatami terminowymi, z których to lokat uzyskano przychód finansowy w kwocie 504 tys. zł. Należy podkreślić, że w 2004 r. WAM przekazała WTBS kolejny wkład pieniężny w kwocie 92.993 tys. zł za objęte udziały

W wyjaśnieniu złożonym na tę okoliczność Prezes WAM podał m.in., że: *„Do Programu budowy mieszkań na wynajem dla żołnierzy zawodowych służby stałej nie wprowadzano zmian, natomiast na podstawie prowadzonych analiz dotyczących potrzeb mieszkaniowych żołnierzy oraz możliwości finansowych przyjęto, że w latach 2004-2006 zostanie oddanych do użytku 6.462 mieszkania, z tego 4.711 przez WTBS Kwatera. Zostały też uruchomione procedury na wybudowanie powyższej liczby mieszkań”*.

Na rolę Programu wskazał w złożonym wyjaśnieniu Minister Obrony Narodowej, który podał m.in., że: *„Bez tego programu wobec napiętego budżetu Państwa niemożliwa byłaby realizacja zadań Agencji w zakresie bieżącego zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych żołnierzy służby stałej, jak i też likwidacja narosłej przez lata kolejki oczekujących na mieszkanie”*.

Kontrola wykazała, że realizując Program, do zasiedlenia w 2004 r. oddano 54 mieszkania, podczas gdy przyjęte założenia zakładały realizację 3.000 mieszkań (1,8% realizacji przyjętego harmonogramu).

W ocenie NIK przyczyną tak niskich efektów uzyskanych przez WTBS było przyjęcie w Programie nierealnych do wykonania założeń na lata 2003-2004. Proces organizowania spółki, tj. przede wszystkim stworzenie struktury wykonawczej do prowadzenia działalności statutowej w zakresie budowy mieszkań oraz przygotowanie inwestycji budowlanych (m.in. przygotowanie terenów pod budowę, opracowanie niezbędnej dokumentacji, w tym projektowo-kosztorysowej, uzyskanie wymaganych prawem pozwoleń) okazały się bardziej czasochłonne i trwały dłużej niż zakładano. Obowiązujący do 30 czerwca 2004 r. stan prawny nie pozwalał na uruchomienie kredytów ze środków KFM ponieważ dopiero po zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, co nastąpiło z dniem 1 lipca 2004 r., WTBS mógł otrzymać kredyty. Ponadto istotnym czynnikiem, który miał wpływ na opóźnienia przygotowania inwestycji budowlanych do realizacji, było oczekiwanie na określenie przez Sztab Generalny WP dyslokacji jednostek wojskowych i związanych z tym potrzeb mieszkaniowych. Proces określania rozmieszczenia jednostek wojskowych zdeteterminowany był m.in. zobowiązaniami Polski wobec NATO.

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia tak niski stopień realizacji zaplanowanej do wybudowania ilości mieszkań na koniec 2004 r., stanowiący poważne zagrożenie dla realizacji Programu.

Ustalono, że w toku realizacji Programu znajdowało się 9 inwestycji mieszkaniowych, po zakończeniu których planowano uzyskać w następnych dwóch latach ogółem 2.746 mieszkań (tj. 1.990 w 2005 r. i 756 w 2006 r.). Ponadto, w trakcie przetargu ograniczonego znajdowały się 4 inwestycje, których efektem miało być pozyskanie 2.080 mieszkań (tj. 1.137 w 2005 r., 519 w 2006 r. i 424 w 2007 r.), a trwały przygotowania do ogłoszenia przetargów dotyczących inwestycji w miejscowości Wesoła (115 mieszkań) i w Poznaniu (584 mieszkania). Obie inwestycje planowano zakończyć w 2006 r. Rozpoczęto także proces przygotowania inwestycji w miejscowości Zielonka (23 mieszkania) i w Warszawie (252 mieszkania), planowane do zasiedlenia w 2006 r. Ponadto złożono wstępne wnioski do BGK o udzielenie kredytów na kolejne inwestycje mające na celu pozyskanie 1.872 mieszkania (tj. 1.362 w 2006 r. i 510 w 2007 r.).

Według stanu na dzień 1 stycznia 2005 r. w toku realizacji znajdowało się 12 inwestycji mieszkaniowych, których efektem ma być oddanie ogółem 2.544 mieszkań.

3.2.1.2. Zasady współdziałania WAM i WTBS

Kontrola wykazała, że w WAM od grudnia 2002 r. nie zostały określone zasady rozliczania poniesionych nakładów przez Agencję i jej udziału w realizacji budownictwa mieszkaniowego przez WTBS. W dniu 21 kwietnia 2004 r. podpisane zostało pomiędzy WTBS a WAM „Porozumienie w sprawie określenia zasad współpracy w trakcie prowadzenia budowlanego procesu inwestycyjnego przy budowie wielorodzinnych budynków mieszkalnych przeznaczonych na zakwaterowanie żołnierzy służby stałej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej”.

Do 30 października 2004 r. koszty udziału oddziałów regionalnych WAM w realizacji Programu przez WTBS wyniosły 865 tys. zł i dotyczyły głównie przygotowania terenu pod inwestycje (375,5 tys. zł) oraz zakupu nieruchomości (271 tys. zł).

Ustalono, że wszystkie koszty ponoszone przez WAM, związane z realizacją zadań inwestycyjnych przez WTBS, są ewidencjonowane w WAM, a po zakończeniu inwestycji wpływają na wartość środka trwałego. Nieruchomości przekazywane są z Agencji do WTBS w wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego. W zamian za aport niepieniężny Agencja otrzymywała udział w podwyższonym kapitale zakładowym WTBS.

W związku z prowadzoną działalnością gospodarczą WTBS korzystało z pomieszczeń w budynku Prezesa WAM, administrowanym przez Oddział Terenowy WAM w Warszawie, a od 1 lipca 2004 r. Oddział Regionalny WAM. Kontrola w Biurze Prezesa WAM wykazała, że WTBS na podstawie umowy z dnia 16 grudnia 2002 r. zawartej pomiędzy Oddziałem Terenowym WAM w Warszawie (od 1 lipca 2004 r. Oddział Regionalny WAM w Warszawie), regulowało płatności z tytułu wynajmowania pomieszczeń i opłat pośrednich przyjętą opłatą ryczałtową. Jednakże kontrola wykazała, że ewidencja księgowa prowadzona w Oddziale Regionalnym WAM w Warszawie nie umożliwiała wskazania pełnych kosztów najmu pomieszczeń przez WTBS. Należy przy tym podkreślić, że zgodnie z art. 24 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁹, zapisy w księgach rachunkowych powinny być m.in. rzetelne,

¹⁹ T.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

sprawdzalne i umożliwiające dokonanie rozliczeń finansowych. Wniosek sformułowany przez NIK w wystąpieniu pokontrolnym, dotyczący wydzielenia w zakładowym planie kont w Oddziale Regionalnym WAM w Warszawie ewidencji kosztów WTBS, został uwzględniony i w obowiązującym od 1 stycznia 2005 r. zakładowym planie kont wprowadzono ewidencję i rozliczenia kosztów związanych z wynajmowaniem pomieszczeń przez WTBS. Uiszczane opłaty za wynajmowane przez WTBS pomieszczenia były ewidencjonowane i odnoszone na pokrycie kosztów tych pomieszczeń jako lokali użytkowych.

Zdaniem NIK, w WAM należało wprowadzić przejrzystość ewidencji księgowej kosztów najmu pomieszczeń przez WTBS od czasu utworzenia spółki, tj. od 1 grudnia 2002 r., w celu rzetelnego rozliczania tych kosztów.

3.2.1.3. Nadzór Prezesa WAM nad WTBS

Kontrola wykazała, że zaangażowanie środków WAM, a więc Skarbu Państwa, w postaci aportów pieniężnych i niepieniężnych (np. wniesione tereny pod inwestycje) do samodzielnego podmiotu gospodarczego, jakim jest WTBS, było rosnące.

Nadzór właścicielski (kontrola wspólnika) sprawowany jest przez jedynego udziałowca spółki, tj. WAM, którego reprezentuje Prezes Agencji w trybie art. 212 § 1 Kodeksu spółek handlowych.

W umowie WTBS ustanowiony został stały organ nadzoru, tj. Rada Nadzorcza, przed którą zarząd spółki na posiedzeniach składa sprawozdania, a raz w roku sprawozdanie jest zatwierdzane.

Organem zewnętrznym kontroli spółki był biegły rewident, badający jej księgi i dokumenty finansowe, składający opinię Radzie Nadzorczej w trybie art. 225 Kodeksu spółek handlowych. Zgodnie z przepisami nie było obowiązku badania bilansu WTBS za 2003 r., niemniej jednak takie badanie wykonano i stosowny raport biegłego rewidenta znajduje się w dokumentach spółki. Raport był rozpatrywany przez Radę Nadzorczą WTBS i Zgromadzenie Wspólników.

Prezes Agencji w złożonym wyjaśnieniu podał m.in., że: „*Poza kompetencjami przypisanymi z mocy prawa, poleciłem Radzie Nadzorczej, aby niezależnie od wykonywania czynności nadzorczych i kontrolnych miała również na uwadze realizację następujących zagadnień:*

- *zatwierdzanie rocznych planów inwestycyjnych spółki;*
- *badanie stanu zaawansowania realizacji zawartych umów;*
- *kontrolowała przebieg realizowanych inwestycji;*
- *rozliczała wykonanie uchwał Zgromadzenia Wspólników przez członków zarządu spółki;*
- *kontrolowała wywiązywanie się zarządu spółki ze swoich obowiązków i zadań nałożonych nań umową lub uchwałami Rady Nadzorczej (...).*

Niezależnie od powyższych form sprawowania kontroli i nadzoru nad spółką WTBS Kwatera, audytor WAM na moje polecenie w trybie art. 212 Kodeksu spółek handlowych umieścił w planach audytu wewnętrznego na lata 2004 i 2005 zadania audytowe w obszarach ryzyka określonych w tym planie.”

Zadania te w ocenie Prezesa Agencji były wykonywane właściwie, a wyniki ich realizacji Rada Nadzorcza przedstawiała podczas posiedzeń Walnego Zgromadzenia Wspólników.

Podczas kontroli NIK ustalono, że zaplanowany w 2004 r. audyt wewnętrzny nie został przeprowadzony.

3.2.2. Efekty dotychczas funkcjonującego modelu zakwaterowania żołnierzy zawodowych i uzyskany stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przez WAM w latach 2001-2004

Według stanu na 31 grudnia 2001 r. w zasobie Agencji było 122.929 kwater i lokali mieszkalnych, z których żołnierze zawodowi i emeryci wojskowi zajmowali 87.034 kwatery i lokale mieszkalne, tj. 70,8% zasobu i odpowiednio na koniec 2002 r. - 110.375, 77.373 (70,1%); na koniec 2003 r. - 94.257, 64.655 (68,6%), a na koniec 2004 r. - 77.665, 46.107 (59,4%). Pozostałe lokale mieszkalne zajmowali pracownicy wojska i osoby nie będące żołnierzami zawodowymi. Należy przy tym podkreślić, że ilość lokali mieszkalnych zajmowanych przez inne osoby niż żołnierze zawodowi lub emeryci wojskowi zwiększała się w kolejnych latach.

Wyniki kontroli wykazały, że systematycznie wzrastała ilość kwater i lokali mieszkalnych, na które brak było zapotrzebowania. W latach 2001-2004 ilość wolnych kwater i lokali mieszkalnych wynosiła odpowiednio: 671, 749, 1.019, 1.099. Ponadto występowały kwatery wolne, przygotowane do ponownego zasiedlenia.

Ustalono, że we wszystkich skontrolowanych przez NIK jednostkach terenowych Agencji występowały przypadki niezasiedlenia kwater przez okres dłuższy niż 3 miesiące, co zwiększało koszty ponoszone przez WAM na ich utrzymanie.

Stwierdzono ponadto, że w Agencji nie prowadzono analityki kosztów związanych z utrzymaniem kwater wolnych bez możliwości ich zasiedlenia. Ewidencja prowadzona była tylko w ujęciu ilościowym. Podczas kontroli NIK w Oddziale Regionalnym WAM w Krakowie dokonano szacunkowej kalkulacji kosztów niezasiedlonych kwater i wyliczono, że koszty utrzymania 40 niezasiedlonych kwater w 2003 r. wyniosły ok. 115 tys. zł, a 38 kwater do 30 września 2004 r. – ok. 108 tys. zł.

W zasobach Oddziału Rejonowego WAM w Krakowie na dzień 31 grudnia 2003 r. było 40 kwater niezasiedlonych przez okres powyżej 6 miesięcy. Znajdowały się one w zasobach Oddziału Terenowego WAM w Krakowie i Oddziału Terenowego WAM w Częstochowie. Na dzień 30 września 2004 r. w Oddziale Regionalnym WAM w Krakowie było 38 kwater wolnych bez możliwości zasiedlenia.

Rosnąca liczba kwater niezasiedlonych spowodowana była przede wszystkim restrukturyzacją Sił Zbrojnych RP, tj. likwidacją lub dyslokacją jednostek wojskowych. I tak np. w Oddziale Regionalnym WAM w Gdyni na koniec 2004 r. na 242 niezasiedlone kwatery, 122, tj. 50,4%, znajdowały się w miejscowości Siemirowice, w której zlikwidowano jednostkę wojskową.

Na koniec 2004 r. spośród ogółu 1.099 niezasiedlonych kwater, w pięciu najważniejszych garnizonach, w których było największe zapotrzebowanie na kwatery, tj. Warszawa, Kraków, Wrocław, Szczecin i Gdynia, liczba niezasiedlonych kwater wynosiła odpowiednio: 20, 86, 54, 257 i 242. Przyczyną niezasiedlenia ww. kwater była odmowa żołnierza zawodowego w związku m.in. niskim standardem i lokalizacją kwatery. Agencja podejmowała działania w zakresie zagospodarowania niezasiedlonych kwater m.in. poprzez wynajem lub przekazanie ich do zasobu gminy.

Biorąc pod uwagę ustalenia kontroli, w tym złożone wyjaśnienia, działania Agencji w zakresie zagospodarowania niezasiedlonych kwater, zdaniem NIK nie były wystarczająco skuteczne, o czym świadczy zwiększająca się z każdym rokiem liczba takich kwater.

Należy przy tym pokreślić, że w obowiązującym od dnia 1 lipca 2004 r. stanie prawnym żołnierz zawodowy został zobowiązany do zasiedlenia wskazanej mu kwatery gdyż w przypadku odmowy jej przyjęcia utraci uprawnienia związane z zakwaterowaniem.²⁰

Zdaniem NIK regulacje te powinny sprzyjać zasiedleniu kwater i lokali mieszkalnych, na które do dnia 30 czerwca 2004 r. nie było zapotrzebowania.

3.2.2.1. Uzyskany stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych żołnierzy zawodowych w latach 2001-2004, przedstawiono w poniższym zestawieniu:

Tabela nr 1

Lp.	Wyszczególnienie	Lata				%%		
		2001	2002	2003	2004	4:3	5:3	6:3
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Liczba żołnierzy zawodowych oczekujących na przydział kwatery, wg stanu na 31 grudnia, ogółem, z tego:	16.819	16.392	14.151	10.171	97,5	84,1	60,5
	- z rodzinami	11.127	11.042	9.652	6.601	99,2	86,7	59,3
	- samotnych	3.495	3.384	2.975	2.556	96,8	85,1	73,1
	- na poprawę warunków	2.197	1966	1.524	914	89,5	69,3	41,6
2	Liczb zrealizowanych przydziałów kwater dla żołnierzy zawodowych ogółem, z tego:	4.415	3.335	3.563	4.080	75,3	80,7	92,4
	- z rodzinami	3.567	2.586	2.865	3.052	72,5	80,3	85,6
	w tym kwater zastępczych	817	694	699	-*	84,9	85,6	-*
	- samotnych	224	217	246	419	96,9	109,8	187,1
	- w ramach poprawy warunków	624	532	452	610	85,3	72,4	97,8

*brak danych

Źródło: ustalenia kontroli NIK.

Uzyskane efekty mieszkaniowe w latach 2001-2003 (bez uwzględnienia kwater zwolnionych i przeznaczonych do ponownego zasiedlenia), przedstawiono w poniższym zestawieniu:

Tabela nr 2

Lp.	Wyszczególnienie	2001 r.		2002 r.		2003 r.		Razem	
		Ilość mieszkań	Pow. uż. (w m ²)	Ilość mieszkań	Pow. uż. (w m ²)	Ilość mieszkań	Pow. uż. (w m ²)	Ilość mieszkań	Pow. uż. (w m ²)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	budownictwo mieszkaniowe	781	45.518,46	426	25.885,26	823	46.726,56	2.030	118.130,28
2.	zakup i zamiana nieruchomości	342	20.934,88	120	6.791,11	0	0	462	27.725,99
3.	modernizacja zasobu	107	4.759,97	70	3.567,46	106	5.655,18	283	13.982,61
Ogółem:		1.230	71.213,31	616	36.243,83	929	52.381,74	2.775	159.838,88

Źródło: ustalenia kontroli NIK.

²⁰ Art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP (t.j. Dz. U. z 2005 r., Nr 41, poz. 398).

Wydatki na budownictwo mieszkaniowe, finansowane z dotacji budżetowej i środków własnych WAM w 2001 r. wyniosły 170.684 tys. zł; w 2002 r. - 94.647 tys. zł; w 2003 r. - 89.051 tys. zł i w 2004 r. - 85.308 tys. zł²¹. Wyżej wymienione nakłady nie obejmują wydatków na modernizację zasobu mieszkaniowego.

W celu pozyskania mieszkań przeznaczonych na kwatery dla żołnierzy zawodowych, WAM realizowała inwestycje własne oraz kupowała gotowe budynki mieszkalne. Ogółem w latach 2001-2003 pozyskano 2.775 mieszkań, z tego 2.030 wybudowano, 283 zmodernizowano, a 462 zakupiono. Na koniec 2004 r. pozyskano 777 mieszkań. Natomiast liczba oczekujących żołnierzy na przydział kwatery w latach 2001-2004 wynosiła odpowiednio: 16.819, 16.392, 14.151 i 10.171. W 2003 r. zrezygnowano z pozyskiwania mieszkań w trybie zamiany²² nieruchomości gruntowych na mieszkania, w związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości w latach 2001-2002 przy realizacji tego typu transakcji. Średnia powierzchnia użytkowa mieszkań pozyskanych w latach 2001-2003 wynosiła 57,60 m², zaś w poszczególnych latach odpowiednio: 57,90 m², 58,84 m², 56,39 m².

W ocenie NIK pozyskana ilość mieszkań w latach 2001-2004, tj. 3.552, była daleko niewystarczająca wobec liczby 10.171 oczekujących na przydział kwatery żołnierzy zawodowych na koniec 2004 r.

Średni koszt budowy przez WAM 1 m² powierzchni użytkowej mieszkania (brutto) wynosił w latach 2001-2004 odpowiednio: 2.372 zł, 2.244 zł, 2.109 zł i 2.158 zł.

W Oddziale Regionalnym WAM w Warszawie liczba żołnierzy zawodowych oczekujących na przydział kwatery w latach 2001-2003 wynosiła od 3.703 do 4.274 osób, natomiast ilość zrealizowanych przydziałów kwater wynosiła od 595 do 863. Liczba przydzielonych kwater w 2001 r. wynosiła 863, co stanowiło 23,3% liczby oczekujących, w 2002 r. – 606 (15,6%), a w 2003 r. – 595 (13,9%). Najtrudniejsza sytuacja dotyczyła Garnizonu Warszawa. W Oddziale Terenowym WAM w Warszawie liczba żołnierzy zawodowych oczekujących na przydział kwatery w latach 2001-2003 wynosiła od 3.436 do 3.663, natomiast liczba zrealizowanych przydziałów kwater wynosiła od 69 do 181. Liczba przydzielonych kwater w 2001 r. wynosiła 181, co stanowiło 5,3% liczby osób oczekujących, w 2002 r. – 69 (1,9%), a w 2003 r. – 87 (2,4%). Główną przyczyną tak niskiego stopnia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w Garnizonie Warszawa było m.in. zaprzestanie inwestycji w zakresie budownictwa mieszkaniowego. Ogółem w latach 2001-2003 pozyskano 343 mieszkania, z czego 225 wybudowano, 5 zmodernizowano, a 113 zakupiono.

3.2.2.2. Ekwiwalent za rezygnację z prawa do kwatery do 30 czerwca 2004 r. był alternatywną, w stosunku do przydziału kwatery, formą zaspokojenia uprawnień żołnierzy zawodowych do zakwaterowania.

Ekwiwalenty wypłacone za rezygnację z prawa do kwatery w latach 2001-2004 przedstawiono w poniższym zestawieniu:

²¹ Do kwoty 85.308 tys. zł przeznaczonej na budownictwo mieszkaniowe doliczono spłaty kredytów i pożyczek na kwotę 1.547 tys. zł, tj. 50% spłaconych kredytów i pożyczek.

²² Tryb zamiany nieruchomości na mieszkania realizowany na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. w sposób bezprzetargowy.

Tabela nr 3

Rok	Liczba złożonych wniosków	Ilość wypłaconych ekwiwalentów	% zaspokojenia potrzeb (3:2)	Kwota wypłaconych ekwiwalentów (w tys. zł)
1	2	3	4	5
2001	13.836	1.236	8,9	106.300
2002	14.675	1.833	12,5	141.814
2003	16.124	2.213	13,7	168.894
2004	17.834	2.299	12,9	210.964

Źródło: ustalenia kontroli NIK.

Ekwiwalent był wypłacany żołnierzom zawodowym według średniej ceny rynkowej 1 m² powierzchni użytkowej mieszkania w miejscowości pełnienia służby lub zamieszkania. Średnia cena ustalana była w oparciu o następujące dane: informacje z urzędów skarbowych, oferty na rynku obrotu nieruchomościami i z biur pośrednictwa, cenę 1m² powierzchni użytkowej ustalonej przez rzeczoznawców majątkowych przy wycenie sprzedawanych kwater i lokali mieszkalnych zasobu WAM. Aktualizacja cen miała miejsce dwa razy w roku, w formie decyzji dyrektora oddziału rejonowego WAM, podanej do publicznej wiadomości poprzez wywieszenie informacji w siedzibie oddziału rejonowego i oddziałach terenowych oraz filiach oddziału.

Liczba składanych wniosków o wypłatę ekwiwalentu przekraczała liczbę wypłacanych ekwiwalentów. Stan taki powodował wydłużanie się okresu oczekiwania na wypłatę tego świadczenia wypłacanego wyłącznie z dotacji przyznawanej z budżetu MON. Należy dodać, że spośród 17.834 żołnierzy zawodowych oczekujących na wypłatę ekwiwalentu na początku 2004 r., 10.087 osób (56,6%) zgłosiło chęć zwolnienia przydzielonej im wcześniej kwatery. Kwatery zwolnione przez żołnierzy po wypłaceniu im ekwiwalentu, na ogół charakteryzowały się niskim standardem i niewielką powierzchnią lub znajdowały się w garnizonach, w których potrzeby mieszkaniowe żołnierzy zawodowych były zaspokojone, w związku z czym nie wszystkie mogły być ponownie wykorzystane na zakwaterowanie żołnierzy zawodowych, a zatem powiększały wielkość wolnego zasobu.

Kontrola w Oddziale Regionalnym WAM w Krakowie wykazała, że średni okres oczekiwania na wypłatę ekwiwalentu wynosił 8 lat od dnia złożenia wniosku o jego wypłatę.

Kwoty wydatkowane na wypłatę ekwiwalentów za rezygnację z prawa do kwatery przedstawiono w poniższym zestawieniu:

Tabela nr 4

Lp.	Wyszczególnienie	2001r. (w tys. zł)	2002 r. (w tys. zł)	2003 r. (w tys. zł)	2004 r. (w tys. zł)	Wskaźniki dynamiki		
						% (4:3)	% (5:4)	% (6:5)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Dotacja na wypłatę świadczeń, z tego:	270.557	295.290	311.780	302.869	109,1	105,6	97,1
	- kwota przeznaczona na ekwiwalenty w zamian za rezygnację z kwatery	106.299	141.814	168.894	210.964	133,4	119,1	124,9
2.	Procentowy udział wydatków na ekwiwalenty w wydatkach ogółem	39,2	48,0	54,2	69,6	122,4	112,9	128,4
3.	Ilość wypłaconych ekwiwalentów (szt.)	1.236	1.834	2.213	2.229	148,4	120,7	100,7

Źródło: ustalenia NIK.

Z kwoty dotacji na wypłaty świadczeń przekazanej w latach 2001-2004, wynoszącej ogółem 1.180.496 tys. zł, przeznaczono 627.972 tys. zł, tj. 53,2%, na wypłatę ekwiwalentów za rezygnację z prawa do kwatery. Udział tej grupy wydatków w wydatkach budżetowych (dotacja budżetowa przekazywana co roku przez Ministra Obrony Narodowej dla WAM) wykazuje tendencję wzrostową²³.

Należy podkreślić, że liczba wypłaconych ekwiwalentów za rezygnację z prawa do kwatery w kolejnych latach ulegała zwiększeniu, co zdaniem NIK należy ocenić pozytywnie, gdyż tym samym zmniejszała się liczba żołnierzy zawodowych oczekujących na przydział kwatery.

3.2.2.3. Zgodnie z przyjętym planem finansowym WAM w latach 2001-2004 realizowano **sprzedaż kwater i lokali mieszkalnych**, co stanowiło istotną część przychodów Agencji.

Dane dotyczące uzyskanych przychodów z tytułu sprzedaży kwater i lokali mieszkalnych przedstawiono w poniższym zestawieniu:

Tabela nr 5

Rok	Ilość sprzedanych kwater i lokali mieszkalnych	Przychód (w tys. zł)	Koszt (w tys. zł)	Wynik (w tys. zł)
1	2	3	4	5
2001	11.852	96.589,2	9.890,1	86.699,1
2002	12.958	105.145,3	8.330,0	96.815,3
2003	16.786	176.074,8	8.803,4	167.271,4
2004	17.353	178.063,3	11.455,3	166.608,0
Razem	58.949	555.872,6	38.478,8	517.393,8

Źródło: ustalenia kontroli NIK.

Stwierdzono, że średnia cena sprzedaży kwater i lokali mieszkalnych sprywatyzowanych w trybie bezprzetargowym w 2004 r., po zastosowaniu pomniejszeń wynikających z przepisów ustawowych, wynosiła 19.630,8 zł, przy średnim metrażu 62,5 m² powierzchni użytkowej. W latach 2001-2004 sprywatyzowano ogółem 58.949 kwater i lokali mieszkalnych. Na koniec 2004 r. w zasobach WAM pozostawało 77.665 kwater i lokali mieszkalnych, w tym 24.858 w budynkach będących w zasobie WAM.

Poniżej przedstawiono zestawienie dotyczące uzyskanych przez WAM cen sprzedaży kwater i lokali mieszkalnych w dwudziestu garnizonach²⁴ w 2004 r.:

²³ Zgodnie z art. 87 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, ekwiwalent pieniężny przysługuje osobom, które złożyły wniosek o wypłatę tego świadczenia do dnia 30 czerwca 2004 r., a od dnia 1 lipca 2004 r. przysługuje odprawa mieszkaniowa albo prawo do lokalu zamiennego (art. 23 ww. ustawy).

²⁴ W analizie uwzględniono ceny sprywatyzowanych kwater i lokali mieszkalnych będących w zasobach WAM po zastosowaniu należnych pomniejszeń w następujących garnizonach: Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Gdynia, Gorzów Wielkopolski, Lublin, Łódź, Katowice, Koszalin, Kielce, Kraków, Olsztyn, Opole, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Toruń, Warszawa (z uwzględnieniem cen w poszczególnych dzielnicach), Wrocław, Zielona Góra.

Tabela nr 6

Lp.	Wyszczególnienie kwater i lokali mieszkalnych w garnizonach według powierzchni użytkowej	Średnia cena sprzedaży kwatery i lokalu mieszkalnego (w zł)	Średnia cena sprzedaży udziału w gruncie (w zł)	Pierwsza opłata z tyt. użytkowania wieczystego (w zł)	Razem (3+4)
1	2	3	4	5	6
1.	do 50 m ²	5.171,44	10.582,42	1.712,93	15.753,86
2.	od 50 m ² do 55 m ²	5.642,34	11.704,88	2.337,72	17.347,22
3.	od 55 m ² do 60 m ²	5.886,82	12.693,65	2.615,22	18.580,46
4.	od 60 m ² do 65 m ²	6.371,53	13.924,50	2.736,50	20.296,03
5.	od 65 m ² do 70 m ²	7.053,32	14.880,87	3.052,23	21.934,19
6.	75 m ² i powyżej	7.266,63	16.606,36	3.498,15	23.872,99
	Średnia cena	6.232,00	13.398,50	2.658,79	19.630,79

Źródło: Analiza cen kwater i lokali mieszkalnych będących w zasobie WAM po zastosowaniu należnych pomniejszeń, sporządzona w 2004 r. w Biurze Prezesa WAM.

Zgodnie z art. 58 ust. 8 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, do dnia 30 czerwca 2004 r. plany sprzedaży kwater i lokali mieszkalnych opracowywali dyrektorzy oddziałów rejonowych Agencji w porozumieniu z dowódcami garnizonów, uwzględniając wyłączone ze sprzedaży kwatery dla żołnierzy zawodowych. W wydanym na podstawie przywołanego wyżej przepisu ustawy, rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej w sprawie szczegółowych zasad i trybu sprzedaży osobnych kwater stałych z dnia 7 marca 1996 r.²⁵, w § 4 ust. 1 określono, że „dyrektor oddziału rejonowego Agencji ustala wykaz budynków, w których osobne kwatery stałe przeznaczone są do sprzedaży”. Natomiast w znowelizowanej ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, która weszła w życie z dniem 1 lipca 2004 r. (art. 23 ust. 4), ustalono, że Prezes Agencji, w uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej, zatwierdza wykazy kwater przeznaczonych wyłącznie na zakwaterowanie żołnierzy zawodowych oraz wykazy kwater zbędnych²⁶.

W dniu 1 sierpnia 2004 r. Minister Obrony Narodowej zaakceptował wykaz 6.432 kwater przeznaczonych wyłącznie na zakwaterowanie żołnierzy zawodowych. Z ogólnej ilości 6.432 kwater, 4.730, tj. 73,5%, zajmowali żołnierze zawodowi. Ilość tę zwiększono ostatecznie do 6.765 kwater. Pozostały natomiast zasób mieszkaniowy, nie ujęty w ww. wykazie, przeznaczony został do sprzedaży. Konsekwencją znowelizowania ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP było wyłączenie ze sprzedaży kwater i lokali mieszkalnych oddanych do użytku przez WAM po dniu 30 czerwca 2004 r. oraz mieszkań budowanych przez WTBS na wynajem dla żołnierzy zawodowych.

Ustalono, że w Oddziale Regionalnym WAM w Warszawie (do 30 czerwca 2004 r. Oddział Rejonowy WAM w Warszawie), przy sprzedaży lokalu mieszkalnego położonego w centrum Warszawy, o powierzchni użytkowej 124,59 m² (mieszkalnej 83 m²), w pierwszej połowie 2004 r., dyrektor oddziału wydał dwie kolejne decyzje administracyjne. Pierwszą o zbyciu lokalu mieszkalnego, a drugą o cofnięciu sprzedaży tego lokalu; w obu przypadkach powołując się na upoważnienie ustawowe. W przypadku wykonania pierwszej decyzji Agencja wskutek uchybienia przy sporządzeniu operatu szacunkowego uzyskałaby mniej o ponad 270 tys. zł od wartości ustalonej za ten lokal mieszkalny przez rzeczoznawcę majątkowego. Uchybienie polegało na przyjęciu do wyceny stawek dla lokalu mieszkalnego położonego w mniej atrakcyjnym miejscu.

²⁵ Dz. U. Nr 32, poz. 141 ze zm.

²⁶ Zgodnie z art. 55 ust. 2 ustawy, od dnia 1 lipca 2004 r. nie mogą być zbywane kwatery i lokale mieszkalne znajdujące się w budynkach oddanych do użytku po dniu 30 czerwca 2004 r.

W Oddziale Regionalnym WAM w Warszawie stwierdzono zmianę w decyzji Ministra Obrony Narodowej w sprawie umowy najmu lokalu mieszkalnego dla jednego z doradców ministra na podstawie art. 29 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP (obowiązującej do 30 czerwca 2004 r.). Podstawę najmu „na czas zatrudnienia w resorcie obrony narodowej” zmieniono na umowę najmu na czas nieoznaczony, z naruszeniem przepisu art. 5 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego²⁷.

W Oddziale Terenowym WAM w Legionowie w 2001 r. na 183 decyzje o przydziale osobnych kwater stałych, w 75 decyzjach, tj. 41%, wyrażano zgodę na przekroczenie przysługującej normy powierzchni mieszkalnej kwatery. W 2002 r. na 172 decyzje, w 51 decyzjach (30%) wyrażano taką zgodę, a w 2003 r. na 181 decyzji, 45 (25%) zawierało zgodę na przekroczenie normy. Przekroczenie normy wynosiło od 10 do 20 m² powierzchni mieszkalnej kwatery.

W ocenie NIK, pozostawienie do uznania dyrektora oddziału WAM lub Prezesa Agencji decyzji o przydziale ponadnormatywnej powierzchni mieszkalnej kwatery, stwarzało możliwość nabycia po preferencyjnych cenach kwater i lokali mieszkalnych o większych niż należne powierzchniach użytkowych, co mogło stwarzać warunki sprzyjające korupcji.

3.2.2.4. W zakresie gospodarowania powierzonym mieniem, tj. wynajmu i dzierżawy lokali użytkowych oraz działalności hotelowej ustalono, że w latach 2001-2003 nie uzyskiwano planowanych wyników finansowych z ww. tytułów. Następował natomiast wzrost ilości tzw. pustostanów lokali użytkowych, które generowały dodatkowe koszty. I tak, w zasobie Agencji, według stanu na 31 grudnia 2004 r., znajdowało się 3.041 lokali użytkowych o łącznej powierzchni 360,3 tys. m², z których 2.644 stanowiło przedmiot komercyjnego najmu, a 397 lokali stanowiły pustostany.

W Oddziale Regionalnym WAM w Krakowie (do 30 czerwca 2004 r. Oddział Rejonowy WAM w Krakowie) nie wszystkie lokale użytkowe zostały wynajęte. Powierzchnia pustostanów w 2001 r. wynosiła 387 m², co stanowiło 6,3% ogólnej powierzchni lokali użytkowych (6.103,4 m²), w 2002 r. - 2.360,7 m², tj. 18,1% (13.028,7 m²), a w 2003 r. - 1.929,4 m², tj. 10,4% (18.569,6 m²). Jako przyczynę pustostanów wskazywano spadek popytu na wynajem lokali użytkowych.

W celu wyeliminowania pustostanów lokali użytkowych w Agencji podjęto działania na rzecz zmiany przeznaczenia tych lokali lub ich sprzedaży na wolnym rynku. W ocenie NIK, Agencja powinna działania te zintensyfikować.

Planowany i wykonany wynik finansowy 16 zespołów hotelowych w latach 2001-2004 przedstawiają dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela nr 7
(w tys. zł)

Wyszczególnienie	2001		2002		2003		2004		%			
	Plan	Wyk	Plan	Wyk	Plan	Wyk	Plan	Wyk	3:2	5:4	7:6	9:8
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Wynik finansowy na działalności hotelowej	2.569	330	7.169	5.320	7.200	4.273	6.310	7.161	13	74	59	113

Źródło: ustalenia kontroli NIK.

²⁷ Art. 5 ustawy stanowi, że umowa najmu powinna być związana ze stosunkiem pracy – zmiana umowy na czas nieoznaczony dokonana została z naruszeniem tego przepisu (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.).

W 2004 r. podjęte zostały działania w celu poprawy wyników gospodarki hotelowej. Dokonano przekształcenia tej działalności poprzez powołanie spółki z o.o. "Grupa Hoteli WAM". W rezultacie podjętych działań uzyskano po raz pierwszy (w okresie objętym kontrolą) wynik finansowy przekraczający o 13% wielkość planowaną.

3.2.3. Remonty zasobów mieszkaniowych WAM i polityka czynszowa

3.2.3.1. Koszty remontów zasobów mieszkaniowych

Remonty kwater - od powstania Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, tj. od dnia 1 stycznia 1996 r. do 30 czerwca 2004 r. - były wykonywane na podstawie art. 35 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, tj. tylko przed ponownym zasiedleniem. Ilość remontowanych kwater (częstotliwość przeprowadzanych remontów) była uwarunkowana rotacją zajmujących je żołnierzy zawodowych, a ta była spowodowana w głównej mierze zmianą miejsca pełnienia służby żołnierza zawodowego i dyslokacją jednostek wojskowych.

Potrzeby remontowe kwater przed ponownym zasiedleniem i ich realizację w latach 2001-2004 przedstawiono w poniższej tabeli:

Tabela nr 8

Lata	Plan		Realizacja							
			Łącznie, w tym:				Remont w naturze		Wyplata ekwiw. konserwacyjnego	
	ilość	tys. zł	ilość	tys. zł	% (4:2)	% (5:3)	ilość	tys. zł	ilość	tys. zł
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
2001 r.	6.775	37.321	4.429	26.458	65,4	70,9	3.726	25.332	703	1.126
2002 r.	3.442	20.231	3.369	20.188	97,9	99,8	2.891	19.442	478	746
2003 r.	3.237	20.210	3.435	20.324	106,1	100,6	3.034	19.621	401	703
01.01-30.06.2004r.	1.496	9.506	1.779	10.639	118,9	111,9	1.524	10.125	255	406
Razem	14.950	87.268	13.012	77.609	87,0	88,9	11.175	74.520	1.837	2.982

Źródło: ustalenia kontroli NIK.

Z dniem 1 lipca 2004 r. uchylony został art. 35 ust. 2 i 3 ustawy dotyczący obowiązku przeprowadzania przez Agencję remontu kwatery przed jej ponownym zasiedleniu lub wypłaty ekwiwalentu konserwacyjnego. Obowiązek ten zastąpiono, w odniesieniu do żołnierzy zawodowych, wypłatą ryczałtu remontowego przed zasiedleniem kwatery (art. 32a ust. 1).

Od dnia 1 lipca 2004 r. w księgach rachunkowych wyodrębnione zostały koszty prac konserwacyjno-remontowych każdego budynku znajdującego się w zasobie WAM według przyjętych ujednoliconych wzorów kalkulacyjnych kosztów. W znowelizowanej ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP nie uwzględniono jednak odpisu na fundusz remontowy naliczanego w czynszu tak, jak to ma miejsce we wspólnotach mieszkaniowych. Obowiązek ten został wprowadzony w związku z realizacją wniosku pokontrolnego NIK. Z inicjatywy WAM, w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP²⁸, w art. 1a pkt 12 i art. 19, wprowadzono przepisy obligujące do dokonywania odpisu na

²⁸ T.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398.

fundusz remontowy w wysokości 0,5% wartości odtworzeniowej lokalu mieszkalnego w skali roku, który ma być gromadzony na wyodrębnionym rachunku.

Poniżej przedstawiono potrzeby remontowe oraz nakłady na remonty i modernizację zasobu WAM:

Tabela nr 9

Rok	Powierzchnia użytkowa zasobu mieszkaniowego (w m ²)	Potrzeby remontowe (w tys. zł)		Nakłady na remonty i konserwację (w tys. zł)
		zaległe	roczne	
1	2	3	4	5
2001	5.395.264 *	716.000	42.907	101.475
	2.611.173 **			
2002	4.642.805 *	625.377	40.197	88.593
	2.507.066 **			
2003	3.112.091 *	556.988	44.816	86.520
	3.268.904 **			
2004	2.477.738 *	480.829	41.548	82.767
	2.989.015 **			

* zasób mieszkaniowy Agencji będący w zarządzie WAM.

** zasób mieszkaniowy Agencji będący we wspólnotach mieszkaniowych.

Źródło: ustalenia kontroli NIK.

Szczegółowe dane dotyczące zrealizowanych nakładów na remonty i konserwację zasobu Agencji w latach 2001-2004, z uwzględnieniem źródeł finansowania zawarte zostały w tabeli nr 5, stanowiącej załącznik do informacji.

Kontrola wykazała, że nakłady na remonty i konserwację w badanym okresie utrzymywały się na zbliżonym poziomie. Stwierdzono jednak, że nakłady ponoszone na remonty zasobu WAM, będącego we wspólnotach mieszkaniowych wzrastały z 36.131 tys. zł w 2001 r. do 46.571 tys. zł w 2004 r., miały natomiast nakłady na remonty zasobu będącego w zarządzie WAM - z kwoty 20.195 tys. zł w 2001 r. do 7.159 tys. zł w 2004 r. Zwiększone nakłady na remonty spowodowane były obowiązkiem wnoszenia przez WAM stosownych opłat w związku z uchwałami wspólnot mieszkaniowych, które zwiększały środki przeznaczone na remonty. Malejące natomiast nakłady na remonty zasobu będącego w zarządzie WAM nie sprzyjały redukowaniu zaległych potrzeb remontowych. Należy podkreślić, że wykazane przez WAM zmniejszenie się zaległych potrzeb remontowych z 758.907 tys. zł w 2001 r. do 522.377 tys. zł w 2004 r. wynikało przede wszystkim ze zmniejszenia się zasobu Agencji z 122.929 mieszkań w 2001 r. do 77.665 w 2004 r.

W latach 2001-2004 planowane i zrealizowane wydatki WAM na remonty i modernizację zasobu mieszkaniowego nie zapewniały realizacji potrzeb w tym zakresie. Uwzględniając powyższe, przy niezmienionym poziomie rocznych nakładów, potrzeby remontowe mogą zostać zaspokojone najwcześniej po około 8-10 latach.

Ponadto, w Agencji realizowano przede wszystkim remonty wynikające z przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, natomiast wykonywanie pozostałych remontów sprowadzono do niezbędnego minimum lub sytuacji awaryjnych (np. usuwanie nieszczelności instalacji w budynkach oraz skutków tych nieszczelności). W złożonym wyjaśnieniu Prezes WAM podał m.in., że „(...) z czynszu kierowane były środki (nie niższe niż 20% przychodów z czynszu) na najpilniejsze potrzeby konserwacyjno-remontowe na cały zasób mieszkaniowy, administracyjny i internatowy (...)”.

W ocenie NIK wydzielane z uzyskanych przychodów czynszowych środki powinny umożliwiać zaspokojenie potrzeb remontowych posiadanego zasobu mieszkaniowego WAM, gdyż w przeciwnym razie postępować będzie dekapitalizacja zasobu, a w skrajnych przypadkach mogą wystąpić awarie zagrażające życiu lub zdrowiu najemców.

3.2.3.2. Polityka czynszowa

W okresie objętym kontrolą wysokość stawek czynszu regulowana była ustawą z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz wydanym w związku z tą ustawą wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 października 2002 r. Powołana wyżej ustawa określała częstotliwość i wysokość podwyżek stawki czynszu. Wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku stwierdzającego niezgodność art. 9 ust. 3 ww. ustawy z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, upoważniło właściciela budynku do podnoszenia czynszu do wysokości umożliwiającej pokrycie kosztów utrzymania zasobu. Wysokość stawek czynszu miała istotny wpływ na przychody Agencji. W związku z tym wyrokiem, Prezes WAM wydał decyzję Nr 103/02 z dnia 21 listopada 2002 r. w sprawie sposobu naliczania opłat za użytkowanie kwatery i stawek czynszu najmu lokalu mieszkalnego w zasobie mieszkaniowym Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

Do lipca 2003 r. w 5 garnizonach nie podniesiono stawek czynszu, gdyż naliczone stawki umożliwiały pokrywanie kosztów utrzymania zasobu, w pozostałych zaś dokonano podwyżki zgodnie z zasadami określonymi w ww. decyzji Prezesa Agencji. Następnie, na podstawie decyzji Nr 127/2003 Prezesa Agencji z dnia 7 sierpnia 2003 r., dokonano podwyżki czynszu, w wyniku czego na dzień 1 października 2003 r. ok. 33% stawek czynszu osiągnęło poziom 3% wartości odtworzeniowej²⁹. Zmniejszeniu uległa natomiast ilość stawek czynszu w wysokości do 1% wartości odtworzeniowej.

W Biurze Prezesa WAM prowadzono analizy w zakresie prawidłowości naliczania opłat czynszowych, a w Oddziale Terenowym WAM w Szczecinie w 2004 r. zrealizowano zadanie audytowe w zakresie prawidłowości sposobu naliczania opłat za użytkowanie lokali mieszkalnych.

W pierwszym półroczu 2004 r. nadal obowiązywały WAM ograniczenia dotyczące maksymalnej stawki czynszu, tj. 3% wartości odtworzeniowej oraz dynamiki wzrostu czynszu, wynikające z powołanej wyżej ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r.

Od 1 lipca 2004 r., zgodnie z Komunikatem Prezesa WAM Nr 1/2004 z dnia 1 lipca 2004 r., wartość odtworzeniowa 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego obowiązująca w Agencji wynosiła 2.211 zł, co w skali rocznej stanowiło kwotę 66,32 zł, natomiast w skali miesięcznej 5,53 zł. Zasady kształtowania opłat za użytkowanie lokalu mieszkalnego zostały określone w art. 36 i art. 37 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP.

Ustalona przez Prezesa Agencji i ogłoszona, zgodnie z art. 47 ust.1 pkt 3 ww. ustawy, wartość odtworzeniowa 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego, jest średnią arytmetyczną, wyliczoną na podstawie kosztu odtworzenia ustalonego przez wojewodów na podstawie odrębnych przepisów dla poszczególnych powiatów, za pierwsze półrocze, na rok następny.

²⁹ Wskaźnik przeliczeniowy kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego – należy przez to rozumieć przeciętny koszt budowy 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego.

W związku z wprowadzeniem przez Prezesa Agencji jednolitej stawki opłat czynszowych w skali kraju dla zasobu mieszkaniowego WAM, w wyjaśnieniu kierownik Zespołu Gospodarki Mieszkaniowej Biura Prezesa WAM podał m.in., że „(...) dotychczasowe regulacje prowadziły do ogromnego zróżnicowania stawek czynszowych (blisko ośmiokrotnych różnic) (...) Dodatkowo bardzo niskie stawki czynszu w niektórych miejscowościach praktycznie wykluczały, z braku środków finansowych, prowadzenie racjonalnej gospodarki remontowej. Powodowało to degradację techniczną zasobów mieszkaniowych Wojskowej Agencji Mieszkaniowej i miało bezpośredni wpływ na poziom kosztów eksploatacji lokalu. Związane ze stanem technicznym budynków koszty ogrzewania różnią się w Wojskowej Agencji Mieszkaniowej przeszło dziesięciokrotnie (...)”.

Natomiast w odniesieniu do polityki czynszowej Agencji, Minister Obrony Narodowej wyjaśnił, że: „(...) nie jest moim zamiarem jak i też WAM uzyskiwanie zysku na czynszach, a jeżeli takowy się pojawi, to jest on rozliczany w roku następnym z przeznaczeniem na odtwarzanie zasobu mieszkaniowego i obowiązku wynikającego z prawa budowlanego (...). W 2004 roku zwiększono wysiłek inwestycyjny, obejmując termomodernizacją 145 budynków w tym 135 budynków mieszkalnych o 3.246 lokalach mieszkalnych. Łącznie termomodernizacją od 2001 roku objęto 215 budynków mieszkalnych o 5.262 lokalach mieszkalnych, nie obciążając mieszkańców, tylko realizując te inwestycje z zysku Agencji. Zysk kształtowały głównie kwoty z prywatyzacji zasobu mieszkaniowego i innych nieruchomości zbędnych.”

Ustalono, że wykazywane w sprawozdawczości Agencji wyniki finansowe w układzie podmiotowo-rzeczowym w latach 2001-2003, na szczeblu Biura Prezesa WAM, nie pozwalały rozliczyć efektywności wydatkowania środków uzyskiwanych z czynszów. Na problem ten wskazywał również audyt wewnętrzny.

Należności, w tym zaległości z tytułu opłat za kwatery i lokale mieszkalne oraz najem lokali użytkowych, garaży i dzierżawy gruntów w latach 2002-2004 przedstawiają dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela nr 10
(w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Lata					
		2002		2003		2004	
		Ogółem należności, w tym zaległości		Ogółem należności, w tym zaległości		Ogółem należności, w tym zaległości	
1	2	3	3a	4	4a	5	5a
1	należności z tytułu opłat za kwatery i lokale mieszkalne	86.291,3	72.374,6	96.753,2	81.886,9	105.426,4	95.256,0
2	należności z tytułu najmu lokali użytkowych, garaży i dzierżawy gruntów	12.984,0	10.492,7	13.741,0	10.628,7	14.128,7	11.270,4

Źródło: ustalenia NIK.

W latach 2002-2004 kwota zaległości w należnościach z tytułu opłat za kwatery i lokale mieszkalne wzrosła o 22.881,4 tys. zł, tj. o 31,6%. Natomiast udział zaległości w należnościach z tytułu opłat za kwatery i lokale mieszkalne wzrósł o 6,5% (z 83,9% w 2002 r. do 90,4% w 2004 r.).

W Oddziale Regionalnym WAM w Krakowie zadłużenie z tytułu zaległych opłat czynszowych w nadzorowanych oddziałach terenowych w latach 2001-2003 wynosiło odpowiednio: 4.852 tys. zł, 5.215 tys. zł, 6.439 tys. zł. Zadłużenie w 2003 r. było wyższe o 1.586 tys. zł, tj. o 24,6% w porównaniu do 2001 r. Zasadniczy udział w strukturze dłużników miały osoby nieuprawnione do kwatery, których zadłużenie wynosiło 49,9% w 2001 r., 45,7% w 2002 r. i 45,2% w 2003 r. ogółu zadłużonych. Wobec osób zalegających z ww. opłatami podejmowano działania na drodze administracyjnej (upomnienia, ugody) i

sądowej (pozwu do sądu). Jednakże działania te, zdaniem NIK, były nieskuteczne, o czym świadczy wzrost zaległości w powyższym zakresie w kolejnych latach.

W ocenie NIK wzrost należności, w tym zaległości był rezultatem nieskutecznych działań w ich egzekwowaniu.

3.2.4. Wynik finansowy Agencji

Przychody, koszty i wynik finansowy WAM w latach 2001-2004 przedstawiają dane w poniższej tabeli:

Tabela nr 11
(w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Lata			
		2001	2002	2003	2004
I.	Przychody ogółem, z tego:	1.319.513	1.277.886	1.258.121	1.218.969
	1 dotacja budżetowa i środek specjalny	363.930	365.320	331.780	344.837
	2 sprzedaż zasobu	151.705	127.105	196.596	216.739
	3 pozostała działalność statutowa, w tym:	803.878	785.461	729.715	657.393
	a) utrzymanie zasobu mieszkaniowego	544.885	517.652	492.126	438.762
II.	Koszty ogółem, z tego:	1.199.762	1.192.458	1.074.134	1.003.506
	1 dotacja budżetowa i środek specjalny	363.390	365.320	331.780	344.857
	2 sprzedaż zasobu	11.543	9.556	10.293	13.249
	3 pozostała działalność statutowa, w tym:	824.829	817.582	732.061	645.420
	a) utrzymanie zasobu mieszkaniowego	589.837	519.276	467.345	414.296
III.	Wynik finansowy brutto (I-II), z tego:	119.751	85.428	183.987	215.463
	1 dotacja budżetowa i środek specjalny (I.1 - II.1)	0,0	0,0	0,0	0,0
	2 sprzedaż zasobu (I.2 - II.2)	140.162	117.549	186.304	203.490
	3 pozostała działalność statutowa (I.3 - II.3), w tym:	-20.411	-32.121	-2.316	11.973
	a) utrzymanie zasobu mieszkaniowego (I.3a - II.3a)	-44.952	-1.624	24.781	24.466

Źródło: ustalenia NIK.

Kwoty dotacji budżetowej i środka specjalnego MON w latach 2001-2004, przekazane WAM przedstawione zostały w poniższej tabeli:

Tabela nr 11a
(tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Lata			
		2001	2002	2003	2004
1	2	3	4	5	6
I.	Dotacja budżetowa i środek specjalny, z tego:	363.930	365.320	331.780	344.837
	- dotacja budżetowa	332.057	295.290	311.780	324.837
	- środek specjalny	31.873	70.030	20.000	20.000

Źródło: ustalenia NIK.

Zdaniem NIK wynik finansowy na pozostałej działalności WAM odzwierciedla efektywność działania Agencji, w tym w szczególności w zakresie samofinansowania.

W analizie porównawczej wyniku finansowego nie uwzględniono 2001 r. ze względu na zmianę zasad ewidencji księgowej wprowadzonej od 1 stycznia 2002 r.³⁰.

³⁰ Znowelizowane przepisy zawarte w ustawie z dnia 9 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o rachunkowości, wchodzące w życie z dniem 1 stycznia 2002 r. zostały uwzględnione w sprawozdaniach finansowych od 2002 r. (Dz. U. Nr 113, poz. 1186 ze zm.).

Wynik finansowy (na pozostałej działalności) WAM w latach 2002-2004 uległ poprawie o 44.094 tys. zł (-32.121 tys. zł w 2002 r., 11.973 tys. zł w 2004 r.), co było skutkiem działań zmniejszających koszty.

NIK zwraca uwagę, że w latach 2002-2004 zaległości w należnościach z tytułu opłat za kwatery i lokale mieszkalne wzrosły z 72.374,6 tys. zł w 2002 r. do 95.256,0 tys. zł w 2004 r., tj. o 22.881,4 tys. zł (31,6%), gdy tymczasem zasób mieszkaniowy, tj. liczba kwater i lokali mieszkalnych Agencji zmniejszyła się z 110.375 w 2002 r. do 77.665 w 2004 r., tj. o 32.710 (29,6%). Pomimo działań podejmowanych przez Agencję zaległości w ww. okresie znacząco wzrosły, co świadczy o nieskutecznym ich egzekwowaniu. W związku z powyższym w Agencji utworzono fundusz³¹ na zagrożone nieściągalnością należności, który na koniec 2004 r. wynosił 102.739,8 tys. zł, w tym z tytułu opłat za kwatery i lokale mieszkalne – 57.692,4 tys. zł, tj. 56,2%. Utworzenie tego funduszu było działaniem celowym lecz skutkowało obniżeniem wyniku finansowego Agencji.

Wyniki finansowe w znacznej części zostały obniżone z powodu nieskutecznego egzekwowania należności, w tym zaległości, dotyczących opłat za kwatery i lokale mieszkalne oraz najem lokali użytkowych. W ocenie NIK niezbędne jest podjęcie przez WAM skutecznych działań w celu egzekwowania należności, co powinno wpłynąć na poprawę wyniku finansowego. Poprawa wyniku finansowego natomiast umożliwi podjęcie działań przez Agencję na rzecz rozwoju budownictwa mieszkaniowego oraz prowadzenia innej statutowej działalności, w szczególności w zakresie remontów zasobu WAM.

Dane dotyczące obszarów działań, w których uzyskano zmniejszenie lub zwiększenie kosztów mających wpływ na wysokość wyniku finansowego na pozostałej działalności Agencji w latach 2002-2004 przedstawia poniższa tabela:

Tabela nr 12
(w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Kwoty kosztów:	
		zmniejszenia	zwiększenia
1	2	3	4
1	wynagrodzenia ³²	30.861	
2	administrowanie zasobem WAM ³³	7.604	
3	poprawa wyniku finansowego na pozostałej działalności statutowej ³⁴	26.090	
4	utworzenie funduszu na zagrożone nieściągalnością należności		81.408,1
Razem		64.555	81.408,1

Źródło: ustalenia NIK.

³¹ Znowelizowana ustawa o rachunkowości nie przewiduje tworzenia rezerw na należności (jak to miało miejsce przed zmianą ustawy), natomiast – zamiast rezerw na należności - wprowadziła obowiązek ich aktualizacji z uwzględnieniem stopnia prawdopodobieństwa zapłaty. Odpisu aktualizującego wartość należności dokonuje się na podstawie art. 35b ust. 1 pkt 1-5 znowelizowanej ustawy. Odpisy aktualizujące wartość należności zalicza się odpowiednio do pozostałych kosztów operacyjnych lub kosztów finansowych – zależnie od rodzaju należności, której dotyczy odpis aktualizacji.

³² Wynagrodzenia w latach 2001-2004 będące kosztami działalności operacyjnej wynosiły odpowiednio: 2001 r. – 153.556 tys. zł, 2002 r. – 143.721 tys. zł, 2003 r. – 131.743 tys. zł oraz 2004 r. – 112.860 tys. zł. Koszty wynagrodzeń w latach 2002-2004 zmniejszono o 30.861 tys. zł.

³³ Przez administrowanie zasobem WAM należy rozumieć ewidencję kosztów komórek organizacyjnych i stanowisk pracy sprawujących w jednostce funkcje nadzorcze, kontrolne, ewidencyjno-sprawozdawcze, instruktażowe, organizatorskie oraz koordynujące całokształt działalności WAM.

³⁴ Pozostała działalność statutowa nie obejmuje sprzedaży zasobu WAM, zadań zleconych finansowanych z dotacji budżetowej przekazywanej przez Ministra Obrony Narodowej; obejmuje natomiast m.in. gospodarowanie powierzonym mieniem Skarbu Państwa, dokonywanie remontów budynków i lokali mieszkalnych oraz internatów, hoteli, a także związanej z nimi infrastruktury oraz prowadzenie działalności gospodarczej.

Przychody, koszty i wynik finansowy z tytułu administrowania zasobem WAM w oddziałach terenowych (OT), oddziałach rejonowych (OR) i Biurze Prezesa w latach 2001-2004 przedstawia poniższa tabela:

Tabela nr 13
(tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Lata			
		2001	2002	2003	2004
1	2	3	4	5	6
1	Przychody ogółem , z tego:	0,0	0,0	0,0	0,0
	OT, OR i Biura Prezesa	0,0	0,0	0,0	0,0
2	Koszty ogółem , z tego:	30.253**	103.112**	95.707**	79.011
	a) OT	-*	73.854	64.663	-*
	b) OR	24.079	23.854	23.944	-*
	c) Biuro Prezesa	6.174	5.812	7.110	-*
3	Wynik brutto ogółem , z tego:	-30.253	-103.112	-95.707	-79.011
	a) OT	-	-73.854	-64.663	-
	b) OR	-24.079	23.854	-23.944	-
	c) Biuro Prezesa	-6.174	-5.812	-7.110	-

Zródło: ustalenia NIK.

* W oddziałach terenowych nie wyliczano kosztów z tytułu administrowania zasobem WAM, co nie pozwoliło ustalić tych kosztów w 2001 r. Wykazana kwota 30.253 tys. zł odnosi się do oddziałów rejonowych i Biura Prezesa. Również w 2004 r. nie wyliczono kosztów w oddziałach regionalnych (do 30 czerwca 2004 r. oddziały rejonowe) i Biurze Prezesa. Oddziały terenowe zostały zlikwidowane od 1 lipca 2004 r.

** W kosztach ogółem z tytułu administrowania zasobem WAM wliczone zostały koszty wynagrodzeń osób związanych z administrowaniem zasobem. Wynagrodzenia te wynosiły odpowiednio w 2002 r. – 60.836 tys. zł, 2003 r. – 55.309 tys. zł i 2004 r. – 44.339 tys. zł.

W latach 2002-2004 wynik finansowy z tytułu administrowania zasobem WAM był stratą w związku z nie ewidencjonowaniem przychodów z tego tytułu. W badanym okresie strata uległa zmniejszeniu o 24.101 tys. zł (-103.112 tys. zł w 2002 r., -79.011 tys. zł w 2004 r.), co było skutkiem obniżenia kosztów.

W kosztach administrowania zasobem WAM najwyższą pozycję stanowiły wynagrodzenia, które wynosiły w 2002 r. – 60.836 tys. zł, 2003 r. – 55.309 tys. zł i 2004 r. – 44.339 tys. zł. Pozostałe koszty administrowania zasobem w poszczególnych latach wynosiły odpowiednio w 2002 r. – 42.276 tys. zł, 2003 r. – 40.398 tys. zł i 2004 r. – 34.672 tys. zł. Zatem w latach 2002-2004 obniżenie kosztów administrowania zasobem bez uwzględnienia wynagrodzeń wynosiło 7.604 tys. zł. Obniżenie kosztów z tytułu administrowania zasobem było wynikiem reorganizacji Agencji, tj. zmniejszeniem liczby oddziałów WAM.

Szczegółowe dane dotyczące wyniku finansowego WAM w latach 2001-2004 zawarte zostały w tabelach nr 1 i nr 3, stanowiących załączniki do informacji.

Ustalono, że wyniki finansowe jednostek organizacyjnych Agencji, objętych kontrolą NIK, przedstawiały się następująco:

- w Oddziale Regionalnym WAM w Warszawie (poprzednio Oddział Rejonowy WAM w Warszawie) wynik finansowy w latach 2001-2003 był dodatni i wynosił odpowiednio: 22.287 tys. zł, 14.940 tys. zł, 78.381 tys. zł. Po wyłączeniu przychodów i kosztów sprzedaży zasobu oraz dotacji budżetowej ulegał poprawie, od ujemnego w 2001 r. w kwocie 286 tys. zł, do dodatniego w 2003 r. w kwocie 5.954 tys. zł. W podległym Oddziale Terenowym WAM w Warszawie wynik finansowy w 2001 r. był dodatni i wynosił 593 tys. zł, w 2002 r. był ujemny i wynosił 6.302 tys. zł, a w 2003 r. był dodatni i wynosił 6.438 tys. zł. Badania kontrolne wykazały, że w 2002 r. ujemny

wynik finansowy był spowodowany przejęciem przez ten oddział zlikwidowanych oddziałów terenowych WAM, których wyniki finansowe były ujemne;

- w Oddziale Regionalnym WAM „Mazowsze” w Warszawie (poprzednio Oddział Terenowy WAM w Legionowie) wynik finansowy w latach 2001-2003 był ujemny. I tak, w 2001 r. strata wyniosła 507 tys. zł, w 2002 r. wzrosła do 1.866 tys. zł, a w 2003 r. zmalała do 1.155 tys. zł. Kontrola wykazała, że strata była przede wszystkim skutkiem przejęcia zlikwidowanych oddziałów terenowych WAM, które generowały straty na swojej działalności;
- w Oddziale Regionalnym WAM w Lublinie (poprzednio Oddział Rejonowy WAM w Lublinie) wynik finansowy w latach 2001-2003 był dodatni i wynosił odpowiednio: 4.987 tys. zł, 6.073 tys. zł, 10.387 tys. zł. Po wyłączeniu przychodów i kosztów sprzedaży zasobu oraz dotacji budżetowej, w 2001 r. był ujemny i wynosił 1.982 tys. zł, w 2002 r. także był ujemny i wynosił 1.410 tys. zł, a w 2003 r. był dodatni i wynosił 135 tys. zł;
- w Oddziale Regionalnym WAM w Krakowie (poprzednio Oddział Rejonowy WAM w Krakowie) wynik finansowy w latach 2001-2003 był dodatni i wynosił odpowiednio: 11.693 tys. zł, 9.032 tys. zł, 13.118 tys. zł. Natomiast po wyłączeniu przychodów i kosztów sprzedaży zasobu oraz dotacji budżetowej był ujemny i wynosił odpowiednio: 1.720 tys. zł, 2.826 tys. zł, 597 tys. zł. Badania kontrolne wykazały, że główną przyczyną strat było przejęcie oddziałów terenowych WAM wykazujących straty na swojej działalności.

Zdaniem NIK, ponoszone przez Agencję straty na działalności statutowej w latach 2001-2002 były skutkiem niedostosowanej struktury organizacyjnej jednostek terenowych WAM do zakresu realizowanych zadań. Podjęte w 2003 r. działania reorganizacyjne w tych jednostkach, przyniosły poprawę wyniku finansowego.

3.2.5. Wykorzystywanie przez WAM dotacji budżetowej przekazywanej przez Ministra Obrony Narodowej

Minister Obrony Narodowej wydał rozporządzenie z dnia 2 października 2003 r. w sprawie tworzenia funduszy, prowadzenia gospodarki finansowej oraz umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności Wojskowej Agencji Mieszkaniowej³⁵. Na podstawie § 16 ust. 1 tego rozporządzenia, dyrektor Departamentu Budżetowego MON, występując jako organ finansowy dysponenta części 29 - Obrona narodowa, zawarł w dniu 28 listopada 2003 r. porozumienie z Prezesem Agencji w sprawie zasad, trybu i terminów przekazywania oraz rozliczania dotacji budżetowej, a także sprawowania kontroli i nadzoru nad jej wykorzystaniem. Minister Obrony Narodowej powierzył obowiązki nadzoru merytorycznego – nad planowaniem i wykorzystaniem dotacji budżetowej – dyrektorowi Departamentu Infrastruktury MON. Departament Infrastruktury MON uzyskiwane od WAM informacje o stopniu realizacji dotacji budżetowej włączał do zbiorczego sprawozdania za resort obrony narodowej, a także przeprowadzał, na podstawie upoważnienia Sekretarza Stanu – I Zastępcy Ministra Obrony Narodowej, kontrole wykorzystania przekazanej dotacji.

Kontrola wykazała, że dotacja budżetowa na zadania zlecone WAM wynosiła w 2001 r. - 332.057 tys. zł, w 2002 r. - 295.290 tys. zł, w 2003 r. - 321.075 tys. zł i w 2004 r. -

³⁵ Dz. U. Nr 179, poz. 1754.

344.837 tys. zł, w tym na budownictwo mieszkaniowe w 2001 r. przekazano 61.500 tys. zł, w 2002 r. - 0,00 zł, w 2003 r. - 9.295 tys. zł i w 2004 r. - 41.968 tys. zł.

Ogółem wydatki na budownictwo mieszkaniowe, finansowane z dotacji budżetowej i ze środków własnych WAM, w 2001 r. wyniosły 170.684 tys. zł; w 2002 r. - 94.647 tys. zł, w 2003 r. - 89.051 tys. zł, a w 2004 r. - 85.308 tys. zł³⁶.

W latach 2001-2004 Minister Obrony Narodowej przeznaczył na realizację zadań określonych w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP dotację w łącznej kwocie 1.293.259 tys. zł, w tym 112.763 tys. zł na budownictwo mieszkaniowe (tj. 8,7% ogólnej kwoty dotacji).

Rozliczenie środków dotacji budżetowej przekazanej Agencji przez Ministra Obrony Narodowej w latach 2001-2004 przedstawiają dane zawarte w tabelach nr 2a i nr 2b, stanowiących załączniki do informacji.

Zakres dokonanych wydatków finansowanych z dotacji budżetowej w latach 2001-2004 na realizację świadczeń wynikających z prawa do kwatery żołnierzy zawodowych był następujący:

- **wydatki na wypłatę ekwiwalentu w zamian za rezygnację z prawa do kwatery oraz na budownictwo mieszkaniowe** w latach 2001-2004 wyniosły ogółem 707.530 tys. zł, tj. 54,7% środków dotacji budżetowej. Wydatki w 2004 r. w powyższym zakresie wzrosły o 4,7% w porównaniu z 2001 r.;
- **wydatki dotyczące wypłaty świadczeń z tytułu braku kwatery w miejscu pełnienia służby żołnierza zawodowego** wyniosły w latach 2001-2004 ogółem 339.058 tys. zł, co stanowiło 26,2% otrzymanych środków dotacji budżetowej. Udział tej grupy wydatków w wydatkach z dotacji budżetowej, od 2002 r. wykazywał tendencję spadkową;
- **wydatki związane z utrzymaniem kwater stałych** od 2001 r. ulegały zmniejszeniu, co wynikało z postępującej prywatyzacji zasobu Agencji. W badanym okresie udział tej grupy wydatków w wydatkach z dotacji budżetowej, w porównaniu do 2001 r., zmniejszył się o 1,8%. Na utrzymanie zasobu mieszkaniowego Agencja przeznaczyła w latach 2001-2004 ogółem kwotę 246.669 tys. zł, co stanowiło 19,1% wydatków z dotacji budżetowej. Przeciętne wydatki ponoszone na utrzymanie kwatery utrzymywały się na zbliżonym poziomie i wynosiły ok. 500 zł.

Rozliczenie środków dotacji budżetowej przekazanych przez Ministra Obrony Narodowej, według grup wydatków, zawiera tabela nr 4, stanowiąca załącznik do informacji.

Zmiany w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP wprowadzone z dniem 1 lipca 2004 r. spowodowały zmniejszenie liczby osób uprawnionych do wypłaty ekwiwalentu za rezygnację z prawa do kwatery. Agencja szacuje, że na liście uprawnionych pozostanie ok. 8.000 osób. Od dnia 1 stycznia 2004 r. w Biurze Prezesa WAM prowadzona jest jedna lista oczekujących na wypłatę tego świadczenia. Na wypłatę ekwiwalentu grupie uprawnionych osób niezbędna będzie, według prognoz Agencji, kwota w wysokości ok. 720.000 tys. zł, natomiast w kolejnych latach możliwe będzie przeznaczanie na ten cel po ok. 100.000-140.000 tys. zł z dotacji budżetowej rocznie. Umożliwi to – zdaniem Agencji - realizację listy oczekujących na ekwiwalent w ciągu 5-7 lat. Wysokość powyższej kwoty

³⁶ Do kwoty 85.308 tys. zł dodano 1.547 tys. zł z tytułu dokonanych spłat kredytów i pożyczek zaciągniętych na finansowanie budownictwa mieszkaniowego.

uwarunkowana będzie ilością odpraw mieszkaniowych wypłacanych żołnierzom zawodowym po zakończeniu służby wojskowej.

Liczba żołnierzy zawodowych otrzymujących zwrot kosztów dojazdu do miejsca pełnienia służby, w okresie objętym kontrolą, pozostawała na zbliżonym poziomie, natomiast liczba żołnierzy zawodowych korzystających ze świadczenia umożliwiającego **pokrycie kosztów najmu lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby**, uległa zmniejszeniu z 79.748 osób w 2001 r., 74.115 w 2002 r., 71.137 w 2003 r. do 58.248 osób w 2004 r., a wydatki na ten cel zmniejszały się z 56.240 tys. zł w 2001 r., 50.535 tys. zł w 2002 r., 42.966 tys. zł w 2003 r. do 34.437 tys. zł w 2004 r. Należy przy tym podkreślić, że wydatki na świadczenie umożliwiające pokrycie kosztów najmu lokalu mieszkalnego w latach 2001-2004 wyniosły ogółem 184.178 tys. zł i były wyższe o 71.415 tys. zł od środków przeznaczonych w tym okresie na budownictwo mieszkaniowe (112.763 tys. zł). Koszt najmu lokalu mieszkalnego był zróżnicowany i wynosił miesięcznie od 300 zł w mniejszych garnizonach, do ok. 1.400 zł w Garnizonie Warszawa.

Wykorzystanie dotacji budżetowej przekazywanej corocznie dla WAM przez Ministra Obrony Narodowej, w ocenie NIK było zgodne z przeznaczeniem. Ponadto wykorzystanie dotacji budżetowej było przedmiotem kontroli NIK w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w latach 2001-2004. Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie wykorzystania dotacji.

3.2.6. Kierunek reorganizacji WAM

Średnie zatrudnienie w Agencji w 2004 r. wyniosło 3.428 pracowników i było niższe niż w 2003 r. o 901 osób. Po zakończeniu reorganizacji (w 2005 r.) średni stan zatrudnienia, według prognoz WAM, wyniesie ogółem 1.709 osób. Pracownicy zatrudnieni w 2004 r. na stanowiskach robotniczych stanowili grupę 662 osób, tj. 19,3% ogółu zatrudnionych w Agencji, a na stanowiskach nierobotniczych - 2.766 osób.

Według planu zatrudnienia Agencji w 2004 r., do bezpośredniej realizacji zadań statutowych wynikających z ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP zaangażowanych miało być 2.336 osób, tj. 69% stanu osobowego, a 1.049 osób, tj. 31%, miało być zatrudnionych w wyodrębnionych dziedzinach działalności gospodarczej, z tego 676 osób w zarządzaniu wspólnotami mieszkaniowymi, 293 osoby w działalności hotelowej i 80 osób w zakresie gospodarki cieplnej. Stwierdzono, że do bezpośredniej realizacji zadań statutowych wynikających z ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, zaangażowanych było 2.263 pracowników, tj. 66% stanu osobowego Agencji. Działalność gospodarczą realizowało natomiast 1.165 pracowników (34%), z tego w Zespołach Wspólnot Mieszkaniowych zatrudnionych było 742 pracowników, w Zespołach Hotelowych - 362 pracowników, a w Zespole Energetyki Ciepłej – 61 pracowników.

Koszty wynagrodzeń oraz ubezpieczeń społecznych i świadczeń związanych z tymi wynagrodzeniami w latach 2002-2004 wyniosły odpowiednio: 177.816 tys. zł, 161.667 tys. zł, 138.486 tys. zł³⁷. Oszczędności uzyskane z ww. tytułu w 2004 r., w porównaniu do 2002 r., wyniosły 39.330 tys. zł i miały decydujący wpływ na wysokość wypracowanego zysku Agencji w 2004 r.

³⁷ Na podstawie danych zawartych w dokumencie pn. „Opinia i raport z badania łącznego sprawozdania finansowego za okres od 1 stycznia 2004 r. do 31 grudnia 2004 r. Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w Warszawie”, sporządzonym przez niezależnego biegłego rewidenta.

W ocenie NIK prowadzona przez Agencję reorganizacja przyczyniła się do uproszczenia struktury organizacyjnej, zmniejszenia zatrudnienia i m.in. poprawy wyniku finansowego WAM.

Do realizacji zadań Agencji powołano następujące spółki, które realizowały (lub będą realizować) dotychczasowe zadania jednostek organizacyjnych WAM:

- **Wojskowe Towarzystwo Budownictwa Społecznego „Kwatera” sp. z o.o. (WTBS)**, której zadaniem jest budownictwo mieszkaniowe na potrzeby żołnierzy zawodowych, w tym m.in.: przeprowadzanie przetargów, przygotowywanie dokumentacji związanej z prowadzonymi inwestycjami, prowadzenie i nadzorowanie procesu budowy oraz rozliczanie i odbiór inwestycji. Należy przy tym zaznaczyć, że zadania z zakresu budownictwa mieszkaniowego Agencja będzie realizować w garnizonach, w których WTBS nie planuje inwestycji mieszkaniowych, a w których występują potrzeby mieszkaniowe. Ponadto WTBS przejmie administrowanie wybudowanym zasobem mieszkaniowym.
- **Zespół Zarządców Nieruchomości WAM sp. z o.o. (ZZN)** ma przejąć zadania w zakresie administrowania zasobem Agencji.
- **Grupa Hoteli WAM sp. z o.o. (w organizacji)**, będzie wykonywała zadania dotyczące m.in. zapewnienia krótkotrwałego zakwaterowania tymczasowego żołnierzy zawodowych i pracowników wojska, zakwaterowania czasowego innych osób oraz doraźnego świadczenia usług internatowych w przypadku braku miejsc w internatach.
- W przypadku utworzenia **spółki z o.o. Gospodarka Komunalna**, może w niej znaleźć zatrudnienie ok. 130 pracowników WAM, z tego 111 pracowników z Zespołu Energetyki Ciepłej WAM oraz 19 pracowników z oddziałów regionalnych WAM zatrudnionych w związku z gospodarką wodno-ściekową.

Kontrola wykazała, że Prezes WAM przekazał aportem spółce Grupa Hoteli WAM 16 obiektów hotelowych na terenie całego kraju.

W związku z powyższym Prezes WAM wyjaśnił, że: „Agencja może wносить mienie do tworzonych przez siebie spółek na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu SZ RP. Grupa Hoteli WAM spółka z o.o. jest w chwili obecnej zarejestrowana i nie nastąpiło przekazanie prawa własności nad zarządzanym majątkiem. Istnieje zamiar wyposażenia spółki z o.o. Grupa Hoteli WAM majątkiem – planowane jest to na przełomie 2004/2005 r. Zamiar ten uzasadniony jest przejrzystością finansów tej jednostki jak i WAM, a ponadto lepszym nadzorem zwłaszcza w kontekście ewentualnej prywatyzacji tego zasobu, gdyby taka decyzja została podjęta. Według mojego planu majątek ten powinien być wniesiony jako aport do spółki (czyli podwyższenie wartości kapitału spółki). Moim zamiarem jest wniesienie go wg wartości rynkowej, gdyż wartość księgowa nie odzwierciedla faktycznej wartości majątku.”

Także Przewodniczący Rady Nadzorczej WAM poparł koncepcję przekazania na rzecz spółki z o.o. Grupa Hoteli WAM prawa własności nad zarządzanym majątkiem, stwierdzając w wyjaśnieniu: „Rada rozpatrywała i pozytywnie oceniła zaproponowany przez Agencję zamiar wyłączenia z zasadniczej działalności Wojskowej Agencji Mieszkaniowej zadań gospodarczych o charakterze komercyjnym, w tym gospodarki hotelowej. Uznano, że z punktu widzenia ekonomicznego utworzenie wyodrębnionej jednostki organizacyjnej WAM, profesjonalnie zarządzającej zasobem hotelowym WAM, a następnie przekształcenie jej w jednoosobową spółkę WAM jest zasadne, pod warunkiem, że

Skarb Państwa reprezentowany przez Agencję, jak również nadzorujący Agencję Minister Obrony Narodowej, zachowa pełną kontrolę nad majątkiem przekazanym do tej spółki. W przypadku prywatyzacji spółek utworzonych przez Agencję, zgodnie z art.14 ust. 4 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, proces ten może nastąpić na zasadach określonych w ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, na wniosek Prezesa Agencji za zgodą Ministra Obrony Narodowej. W związku z powyższym Rada Nadzorcza zobowiązała Prezesa WAM do przedstawienia jej stanowiska Ministrowi Obrony Narodowej w sprawie przekazania majątku hoteli WAM na rzecz spółki z o.o. Grupa Hoteli WAM. w zamian za objęte przez Agencję udziały.”

Ustalono, że w związku z powyższymi zmianami organizacyjnymi nastąpiły zmiany w zakresie zatrudnienia w Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Polegały na tym, że:

- do Zespołu Zarządców Nieruchomości WAM z dniem 1 listopada 2004 r. przeszło 1.026 pracowników z Zespołów Wspólnot Mieszkaniowych WAM;
- do Grupy Hoteli WAM (w organizacji) miały przejść z dniem 1 stycznia 2005 r. załogi Zespołów Hotelowych WAM, w których stan zatrudnienia na dzień 31 października 2004 r. wynosił 344 pracowników.

Należy dodać, że do WTBS (według stanu na dzień zakończenia kontroli NIK) nie przeszli pracownicy WAM.

W opinii NIK utworzenie ww. spółek prowadziło do oddzielenia funkcji organu administracyjnego od działalności gospodarczej i powinno pozytywnie wpłynąć na wykonywanie zadań ustawowych przez WAM.

3.2.7. Kontrola wewnętrzna w Biurze Prezesa WAM

W Biurze Prezesa WAM kontrola wewnętrzna realizowana była przez:

- Zespół Kontroli Wewnętrznej, komórkę organizacyjną WAM, którą utworzono w obecnym kształcie organizacyjnym w drugiej połowie 2002 r.;
- audyt wewnętrzny, który funkcjonuje od drugiej połowy 2002 r.

3.2.7.1. Działanie kontroli wewnętrznej

Czynności kontrolne Zespołu Kontroli Wewnętrznej ukierunkowane były na badanie obszarów, które w ocenie Prezesa WAM miały najistotniejszy wpływ na wynik finansowy Agencji. Do obszarów tych zaliczono:

- podejmowanie działań inwestycyjnych,
- zbywanie nieruchomości innych niż kwatery stałe,
- prowadzenie czynności windykacyjnych.

Zagadnienia te badano podczas kontroli prowadzonych w 2002 r. w 6 oddziałach rejonowych WAM w Warszawie, Poznaniu, Lublinie, Bydgoszczy, Zielonej Górze i Gdyni. W 2003 r. ww. zakres badań kontrolnych rozszerzono o wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z prawa do kwatery, funkcjonowanie kontroli wewnętrznej, a także zagadnienia dotyczące działalności oddziałów terenowych. Do zagadnień tych należało m.in.:

- prowadzenie remontów kwater przed ponownym zasiedleniem,
- wynajmowanie lokali użytkowych,
- wypłacanie świadczeń wynikających z ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP,
- świadczenie usług porządkowych,
- naliczanie i pobieranie opłat za centralne ogrzewanie, wodę i ciepłą wodę użytkową,
- kalkulowanie kosztów funkcjonowania internatów.

Badaniami kontrolnymi w 2003 r. objęto oddziały rejonowe i oddziały terenowe Agencji w Krakowie, Poznaniu, Szczecinie i Wrocławiu oraz dwukrotnie Oddział Terenowy Nr 1 WAM w Warszawie i Oddział Terenowy WAM w Legionowie.

Rezultatem kontroli przeprowadzonych w 2002 r. było m.in. sporządzenie dwóch zawiadomień do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa niegospodarności przez dyrektorów oddziałów rejonowych w Bydgoszczy i Gdyni oraz dwóch zawiadomień dotyczących naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez dyrektorów oddziałów rejonowych w Lublinie i Bydgoszczy.

Prokurator Ośrodka Zamiejscowego w Bydgoszczy Wojskowej Prokuratury Okręgowej w Poznaniu umorzył śledztwo w części dotyczącej odpowiedzialności za zaistniałe zdarzenia kolejnych osób funkcyjnych z kierownictwa Oddziału Rejonowego WAM w Bydgoszczy i pomimo wniesienia przez Agencję zażalenia do Naczelnej Prokuratury Wojskowej, prokurator tej prokuratury podtrzymał stanowisko prokuratora okręgowego.

Prokurator Prokuratury Garnizonowej w Gdyni w trakcie przygotowania aktu oskarżenia przeciwko osobom z kierownictwa Oddziału Rejonowego WAM w Gdyni potwierdził wszystkie nieprawidłowości i zastrzeżenia opisane w protokole pokontrolnym. Stwierdzone nieprawidłowości i zastrzeżenia dotyczyły szkody w mieniu Agencji powstałej poprzez niecelowy wydatek w kwocie 1.500.346 zł na uzdatnianie gruntu pod budowę budynków wielorodzinnych na terenach nie budowlanych oraz w kwocie 136.789 zł na zakup prawa użytkowania wieczystego³⁸. Sprawa znajduje się w toku.

Po kontrolach przeprowadzonych w 2003 r. skierowano trzy zawiadomienia do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, które dotyczyły Oddziału Rejonowego WAM w Krakowie, Oddziału Terenowego WAM w Warszawie oraz Oddziału Rejonowego WAM we Wrocławiu. Ponadto, w związku z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w Oddziale Terenowym WAM w Warszawie, przesłano stosowne zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Obrony Narodowej.

Prokurator Prokuratury Garnizonowej w Krakowie umorzył postępowanie w sprawie niedopełnienia obowiązków przez dyrektora Oddziału Rejonowego WAM w Krakowie podczas transakcji zamiany nieruchomości. Po zakończeniu kontroli w Oddziale Terenowym WAM w Warszawie i Oddziale Rejonowym WAM we Wrocławiu skierowane zostały zawiadomienia do prokuratury w sprawie niegospodarnego dysponowania mieniem i zawierania niekorzystnych dla Agencji umów. Obecnie trwa postępowanie przygotowawcze w powyższych sprawach.

Ponadto w wyniku kontroli w Oddziale Terenowym WAM w Warszawie ujawniono przypadek udzielenie z pominięciem procedur przetargowych zamówienia o wartości przekraczającej 80.000 euro. O fakcie tym powiadomiono Rzecznika Dyscypliny Finansów

³⁸ Wniosek skierowany do prokuratury w dniu 8 kwietnia 2003 r.

Publicznych przy Ministrze Obrony Narodowej. Prezes WAM, do chwili zakończenia kontroli NIK, nie otrzymał informacji o sposobie rozpatrzenia tej sprawy.

Wyniki kontroli NIK w oddziałach regionalnych WAM w Lublinie, Krakowie i Warszawie wykazały, że w okresie objętym kontrolą, w oddziałach rejonowych i terenowych Agencji wprowadzono procedury kontroli wewnętrznej, umożliwiające kontrolę stosownie do art. 28a i art. 35a ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych.

Stwierdzono ponadto, że w wyniku audytu wewnętrznego przeprowadzonego w 2003 r. wprowadzono zmiany w procedurach kontrolnych, pion Głównego Księgowego WAM w październiku 2003 r. sporządził nowe zasady kontroli finansowej, w tym dotyczące obiegu dokumentów, a Zespół Kontroli Wewnętrznej opracował i wdrożył w lutym 2004 r. nowy regulamin kontroli w WAM.

W jednostkach organizacyjnych objętych kontrolą sporządzane były przez niezależnych biegłych rewidentów raporty i opinie z badania sprawozdań finansowych za każdy rok.

3.2.7.2. Funkcjonowanie audytu wewnętrznego WAM

Zakres realizowanych zadań audytowych w Agencji wynikał z przyjętej w WAM polityki audytu wewnętrznego, rocznego planu audytu oraz standardów audytu wewnętrznego opracowanych przez Ministerstwo Finansów. Ustalono, że tematy zadań audytowych ustalane były na każdy rok oddzielnie, po uprzednim przeprowadzeniu szczegółowej analizy obszarów ryzyka. Dobór metod oceny ryzyka i technologii prowadzenia audytu, należał do obowiązków audytora wewnętrznego Agencji, który programował i realizował zadania audytowe.

Pomiar ryzyka odnoszony był do obszarów najbardziej zagrożonych. W pierwszym okresie funkcjonowania audytu (lata 2002-2003) za najbardziej zagrożone obszary funkcjonowania Agencji uznano:

- gospodarkę finansową w zakresie utrzymania zasobu mieszkaniowego,
- adekwatność i skuteczność systemu kontroli wewnętrznej, w tym kontroli finansowej,
- przemiany strukturalne, związane z prowadzonymi procesami reorganizacyjnymi (likwidacja niektórych oddziałów terenowych),
- efektywność wykorzystania dotacji budżetowej.

Wydane przez audytora wewnętrznego rekomendacje w zakresie rozwiązań systemowych kierowane były do Prezesa WAM, natomiast zalecenia i wnioski o charakterze operatywnym kierowane były do dyrektorów oddziałów.

Do dnia 19 stycznia 2004 r. audytor wewnętrzny WAM wydał ogółem 79 zaleceń poaudytowych, z tego 19 dotyczyło utrzymania zasobu mieszkaniowego (gospodarki finansowej), 24 - przeprowadzonej reorganizacji (większość z obszaru rachunkowości i statystyki), 14 - kontroli wewnętrznej w oddziałach rejonowych, 11 - nadzoru realizowanego przez Biuro Prezesa WAM oraz 11 - transakcji kupna-zamiany nieruchomości. Ponadto wystawiono 8 rekomendacji w celu wykorzystania ich przez Prezesa WAM w bieżącym zarządzaniu Agencją.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Doboru jednostek do kontroli dokonano kierując się m.in. wynikami poprzedniej kontroli NIK przeprowadzonej na przełomie 1997 i 1998 r., podczas której najistotniejsze nieprawidłowości stwierdzono w oddziałach rejonowych i terenowych WAM w Warszawie, natomiast oddziały Agencji w Krakowie i Lublinie, wybrano do kontroli, gdyż były porównywalne co do obszaru, zakresu i skali realizowanych zadań z oddziałami, które były kontrolowane podczas poprzedniej kontroli, tj. oddziałami w Poznaniu, Gdyni, Bydgoszczy i Olsztynie.

Dokonanie porównań nie było w pełni możliwe, ponieważ kontrolowane jednostki organizacyjne w latach 2001-2004 były w stanie permanentnej restrukturyzacji, co powodowało, że ich zasoby i efekty gospodarowania nie były porównywalne z rokiem poprzednim.

W programie kontroli uwzględniono w szczególności te obszary, w których w poprzedniej kontroli wystąpiły nieprawidłowości i uchybienia. Obszary te dotyczyły przede wszystkim obrotu nieruchomościami, działalności inwestycyjno-remontowej oraz najmu lokali użytkowych.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

We wszystkich kontrolowanych jednostkach protokoły kontroli zostały podpisane bez zastrzeżeń.

Wystąpienia pokontrolne zawierające oceny, uwagi i wnioski przekazano wszystkim kierownikom kontrolowanych jednostek. Do ocen, uwag i wniosków kierownicy jednostek kontrolowanych WAM (z wyjątkiem Prezesa WAM) nie zgłosili zastrzeżeń. W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne kierownicy jednostek, jako następcy prawni zlikwidowanych jednostek, poinformowali NIK o przyjęciu wniosków do realizacji oraz o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków.

Do ocen zawartych w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Prezesa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej zgłoszone zostały zastrzeżenia. Zastrzeżenia te dotyczyły krytycznej oceny NIK niskiego stopnia realizacji przez WTBS zaplanowanej do wybudowania ilości mieszkań, ujętej w „Programie budowy mieszkań na wynajem dla żołnierzy zawodowych służby stałej”.

Uchwałą Komisji Odwoławczej, zatwierdzoną w dniu 2 marca 2005 r. przez Wiceprezesa NIK, zastrzeżenia zostały oddalone w całości. Uchwała została przekazana Prezesowi Agencji.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Prezes WAM poinformował NIK o podjęciu następujących działań.

1. W zakresie realizacji wniosku dotyczącego weryfikacji „Programu budowy mieszkań na wynajem dla żołnierzy zawodowych służby stałej” pod względem przyjętych założeń poinformowano NIK, że *„Wojskowa Agencja Mieszkaniowa wystąpi ze stosowną inicjatywą w zakresie objętym zaleceniem NIK po zamknięciu rozliczenia pierwszego etapu*

inwestycji WTBS, a także po ścisłym zdefiniowaniu przez Sztab Generalny WP dyslokacji jednostek wojskowych i związanych z tym potrzeb mieszkaniowych”.

2. W zakresie wniosku o wydzielenie z uzyskanych przychodów czynszowych środków w wysokości umożliwiającej zaspokojenie potrzeb remontowych posiadanego zasobu mieszkaniowego poinformowano NIK, że *„zostały podjęte i zrealizowane działania mające na celu wydzielenie z uzyskanych przychodów czynszowych środków w wysokości umożliwiającej zaspokojenie potrzeb remontowych posiadanego zasobu mieszkaniowego”* poprzez zainicjowanie zmiany przepisów ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, w art. 1 pkt 12 i art. 19 ustawy, wprowadzając przepis o dokonywaniu odpisu na fundusz remontowy w wysokości 0,5% wartości odtworzeniowej lokalu mieszkalnego w skali roku, który ma być gromadzony na wyodrębnionym rachunku.

3. W zakresie wniosku dotyczącego prowadzenia w WAM ewidencji księgowej pozwalające na zachowanie przejrzystości kosztów dotyczących WTBS, podjęte zostały przez Oddział Regionalny WAM w Warszawie działania polegające na sporządzeniu aneksu do umowy najmu pomieszczeń biurowych pomiędzy ww. oddziałem i WTBS o odpłatności za media oraz terminach płatności, sposobu rozliczeń kosztów, a także *„wydzielono w zkładowym planie kont Oddziału Regionalnego w Warszawie, obowiązującym od 1 stycznia 2005 r. odrębnego konta przeznaczonego do ewidencji i rozliczania kosztów związanych z wynajmowaniem powierzchni na cele biurowe przez WTBS”.*

W ocenie NIK, działania podjęte przez Prezesa WAM w związku z realizacją wniosków pokontrolnych, można uznać za satysfakcjonujące.

5. Załączniki

5.1. Wyszczególnienie jednostek objętych kontrolą

Kontrolę przeprowadził Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK w następujących jednostkach organizacyjnych Wojskowej Agencji Mieszkaniowej:

- Biuro Prezesa WAM (do 9 grudnia 2004 r.),
- Oddział Regionalny WAM w Warszawie. Kontrola dotyczyła 3 jednostek organizacyjnych funkcjonujących do 30 czerwca 2004 r., będących we właściwości terytorialnej oddziału, tj.: Oddział Rejonowy WAM, Oddział Terenowy WAM Nr 1, Oddział Terenowy WAM w Legionowie (od 1 lipca 2004 r. w Oddziale Regionalnym „Mazowsze”),
- Oddział Regionalny WAM w Krakowie (b. Oddział Rejonowy i b. Oddział Terenowy w Krakowie),
- Oddział Regionalny WAM w Lublinie (b. Oddział Rejonowy i b. Oddział Terenowy w Lublinie).

5.2. Lista osób kierujących kontrolowaną działalnością

Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność (jako następcy prawni zlikwidowanych jednostek organizacyjnych) w okresie od dnia 1 maja do 9 grudnia 2004 r.:

- | | |
|--|-----------------------|
| - Prezes Wojskowej Agencji Mieszkaniowej | Andrzej Jaworski |
| - Dyrektor Oddziału Regionalnego WAM w Warszawie | ppłk Grzegorz Kapłon |
| - Dyrektor Oddziału Regionalnego WAM w Krakowie | płk Adam Mierzwiński |
| - Dyrektor Oddziału Regionalnego WAM w Lublinie | płk Artur Łaska |
| - Dyrektor Oddziału Regionalnego WAM „Mazowsze” | ppłk Dariusz Zielonka |

5.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398).
2. Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.).
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie warunków i trybu udzielania kredytów i pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz niektórych wymagań dotyczących lokali i budynków finansowanych przy udziale tych środków (Dz. U. Nr 62, poz. 719 ze zm.).
10. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 marca 2001 r. w sprawie wynagrodzenia Prezesa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej i członków Rady Nadzorczej Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (Dz. U. Nr 17, poz. 191).
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lipca 1998 r. w sprawie sposobu finansowania przedsięwzięć związanych z zakwaterowaniem osób w przypadkach nadzwyczajnych (Dz. U. Nr 88, poz. 557).
12. Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 16 czerwca 1998 r. w sprawie nadania statutu Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (Dz. U. Nr 86, poz. 549 ze zm.).
13. Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 21 grudnia 2000 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie nadania statutu Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (Dz. U. Nr 122, poz. 1343).
14. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 czerwca 2004 r. w sprawie nadania statutu WAM (Dz. U. Nr 148, poz. 1558).
15. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 września 1998 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery (Dz. U. Nr 124, poz. 818 ze zm.).

16. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2000 r. sygn. akt U.2/2000 (Dz. U. Nr 110, poz. 1178).
17. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 czerwca 2000 r. w sprawie wykazu stanowisk służbowych uprawniających do zajmowania kwater funkcyjnych oraz struktury tych kwater (Dz. U. Nr 49, poz. 575).
18. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 17 października 2000 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu rozkwaterowania osób rozwiedzionych (Dz. U. Nr 92, poz. 1022).
19. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 marca 1996 r. w sprawie ekwiwalentu konserwacyjnego oraz równoważnika mieszkaniowego, przysługujących osobom uprawnionym do osobnych kwater stałych i najemcom lokali mieszkalnych (Dz. U. Nr 37, poz. 165 ze zm.).
20. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 września 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad oraz trybu zwrotu kosztów dojazdu do miejscowości, w której pełnią służbę żołnierze zawodowi (Dz. U. Nr 118, poz. 1265).
21. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wysokości oraz trybu przyznawania świadczenia finansowego na pokrycie kosztów najmu lokalu mieszkalnego (Dz. U. Nr 121, poz. 1302).
22. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 2 lutego 1999 r. w sprawie zakwaterowania tymczasowego oraz hoteli garnizonowych (Dz. U. Nr 12, poz. 103).
23. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 marca 1996 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu sprzedaży osobnych kwater stałych (Dz. U. Nr 32, poz. 141 ze zm.).
24. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 grudnia 2004 r. w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych przez WAM (Dz. U. z 2005 r. Nr 4, poz. 21).

5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

- Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
- Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
- Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
- Prezes Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej
- Minister Obrony Narodowej
- Sejmowa Komisja Obrony Narodowej
- Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
- Senacka Komisja Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Publicznego

5.5. Szczegółowe tabele i zestawienia liczbowe

Tabela nr 1

Przychody, koszty i wynik finansowy WAM zrealizowane w latach 2001-2004

[w tys. zł]

Lp.	Wyszczególnienie	2001 r.	2002 r.	2003 r.	2004 r.	2002/2001 w %	2003/2002 w %	2004/2003 w %	2004/2001 %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Przychody ogółem, w tym:	1.319.513	1.277.886	1.287.416	1.218.969	97	101	94,7	92,4
	a przychody własne	955.583	912.566	946.341	916.100	95	104	96,8	95,9
	b dotacja budżetowa, w tym:	332.057	295.290	321.075	344.837	89	109	107,4	103,8
	- budownictwo mieszkaniowe	61.500	0	9.295	41.968	0	-	451,5	68,2
	- pozostałe zadania zlecone	270.557	295.290	311.780	302.869	109	106	97,1	111,9
	c środek specjalny	31.873	70.030	20.000	20.000	220	29	100	62,7
2.	Koszty ogółem w tym:	1.199.762	1.192.458	1.103.429	1.003.506	99	93	90,9	83,6
	-wynagrodzenia	153.556	143.721	131.743	112.860	94	92	85,7	73,5
	-wydatki majątkowe (z dotacji budżetowej i środka specjalnego na inwestycje)	93.373	70.030	29.295	61.968	75	42	211,5	66,4
3.	Wynik finansowy brutto	119.751	85.428	183.987	215.463	71	215	117,1	179,9
4.	Obowiązkowe obciążenia wyniku finansowego brutto tj. podatek dochodowy od osób prawnych	688	714	694	515	10,4	97	74,2	74,8
5.	Wynik finansowy netto	119.063	84.714	183.293	214.948	71	216	117,3	180,5

Tabela nr 2a, 2b

Wykorzystanie środków budżetowych z dotacji przekazanej przez Ministra Obrony Narodowej w latach 2001-2003 (tabela 2a) i w 2004 r. (tabela 2b)

Tabela 2a

[w tys. zł]										
Lp	Wyszczególnienie	Art. ustawy o zakwaterowaniu SZ RP do 30.06.2004 r.	2001r.		2002 r.		2003 r.		Razem za 2001-2003	
			kwota	ilość wypłaconych świadczeń	kwota	ilość wypłaconych świadczeń	kwota	ilość wypłaconych świadczeń	kwota	ilość wypłaconych świadczeń
				średnie świadczenie		średnie świadczenie		Średnie świadczenie		średnie świadczenie
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1.	Dotacje na zadania zlecone przez MON, z tego:		270 557,00		295 290,00		311 780,00		877 627,00	
	1) Równoważnik pieniężny za brak kwatery	(art.88 ust 2)	2 650,37	5 400 0,491	1 746,01	3 102 0,563	1 187,79	2 051 0,579	5 584,17	10 553 0,529
	2) Zwrot kosztów dojazdu	(art.48 pkt 1)	6 885,31	107 675 0,064	7 663,30	106 774 0,072	8 255,46	120 678 0,068	22 804,07	335 127 0,068
	3) Świadczenia finansowe mieszkalnego umożliwiającego pokrycie kosztów najmu lokalu	(art.24 ust 1)	56 239,55	79 748 0,705	50 534,95	74 115 0,682	42 965,92	71 137 0,603	149 740,42	225 000 0,666
	4) Pokrycie kosztów utrzymania miejsc internatowych za żołnierzy uprawnionych do zakwaterowania	(art.53 ust 1)	28 887,12	100 068 0,289	35 355,65	108 348 0,326	36 443,13	104 393 0,349	100 685,90	312 809 0,322
	a) bezpłatnego		21 328,55	52 743 0,404	28 391,18	66 747 0,425	30 741,77	70 506 0,436	80 461,50	189 996 0,423
	b) odpłatnego w wysokości		7 558,57	47 325 0,160	6 964,47	41 601 0,167	5 701,37	33 887 0,168	20 224,41	122 813 0,165
	5) Ekwiwalent w zamian za rezygnację z kwatery	(art.24 ust 1 pkt 2)	106 299,72	1 236 86,003	141 814,06	1 834 77,325	168 894,05	2 213 76,284	417 007,83	5 283 78,934

Załączniki

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	6) Koszty przekwaterowań z urzędu	(art.42 ust 3)	38,80	22	32,55	30	2,36	1	73,71	53
				1,763		1,085		0,002		1,391
	7) Remont kwater przed ich ponownym zasiedleniem	(art.35 ust 2)	26 458,41	4 429	20 188,17	3 369	20 324,36	3 435	66 970,94	11 233
				5,974		5,992		5,913		5,962
	a) w naturze		25 332,01	3 726	19 442,01	2 891	19 620,99	3 034	64 395,01	9 651
				6,799		6,725		6,463		6,672
	b) wypłata ekwiwalentu konserwacyjnego		1 126,40	703	746,16	478	703,37	401	2 575,93	1 582
				1,602		1,561		1,754		1,628
	8)Równoważnik mieszkaniowy	(art.39 ust 1)	43 097,73	104 467	37 955,31	90 730	33 706,93	79 600	114 759,97	274 797
				0,413		0,418		0,423		0,418
2.	Dotacja na finansowanie inwestycji (poz. 622-01)		61 500,00	403 045	0	388 302	9 295,00	383 508	70 795,00	1 174 855
	1/ ilość oddanych mieszkań			358		0		158		516
	2 /ilość stanów surowych			135		0		0		135
3.	Razem dotacja budżetowa (Lp. 1 + Lp. 2)		332 057,00		295 290,00		321 075,00			948 422,00

Tabela 2b

[w tys. zł]									
Lp.	Wyszczególnienie	Pozycja klasyfikacji MON (art. ustawy do 30.06.04 r.) (art. ustawy od 1.07.04r.)	Roczna kwota dotacji wg zatwierdzonego planu na 2004r.	Roczna kwota dotacji na 2004 r. (po zmianie)	Przyznana kwota środków budżetowych w 2004 r.	Poniesione wydatki w 2004 r.	% wykorzystania dotacji (kol. 7/kol.5)	Ilość wypłaconych świadczeń w 2004 r.	Średnia kwota wypłacanych świadczeń na os. (kol. 7/kol.9)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	OGÓŁEM DOTACJE		344 837,00	344 837,00	344 837,00	344 837,00	100,0%	x	x
1	Dotacja celowa z budżetu na inwestycje mieszkaniowe	622-01	61 968,00	41 968,00	41 968,00	41 968,00	100,0%	x	x
2.	Dotacja celowa z budżetu na finansowanie ustawowo określonych zadań bieżących, z tego na:	284-0	282 869,00	302 869,00	302 869,00	302 869,00	100,0%	x	x
2.1	Równoważnik pieniężny za brak kwatery	(art. 88 ust. 2) (nie występuje)	395,00	432,73	x	432,66	99,98	679	0,64
2.2	Zwrot kosztów dojazdu	(art. 48 pkt 1) (nie występuje)	4 583,00	4 981,25	x	4 981,26	100,00	64 348	0,08
2.3	Świadczenie finansowe umożliwiające pokrycie kosztów najmu lokalu mieszkalnego	(art. 24 ust. 2 pkt 1) (art. 17 ust. 2 ustawy nowelizacji*)	34 698,00	34 387,69	x	34 366,12	99,94	58 110	0,59
2.4	Leasing lub najem kwater przez WAM od osób trzecich	(nie występuje) (art. 16 ust. 2 pkt 4)	2 567,00	70,31	x	71,07	101,08	138	0,52
2.5	Pokrycie kosztów utrzymania miejsc internatowych za żołnierzy uprawnionych do zakwaterowania, z tego:	(art. 53 ust. 1) (art. 53 ust. 3 pkt. 3 i art. 24 ust. 7)	20 568,00	17 567,37	x	17 735,60	100,96	73302	0,24
	- bezpłatnego	(art. 53 ust. 1) (art. 24 ust. 7)	13 682,00	13 232,72	x	13 232,81	100,00	33 723	0,39
	- odpłatnego w wysokości 50% kosztów utrzymania powierzchni użytkowej w zajmowanym internacie	(art. 53 ust. 1) (nie występuje)	2 240,00	2 233,23	x	2 233,62	100,02	13 400	0,17
	- koszty dostawy energii cieplnej, elektrycznej, gazu, wody, odbioru nieczystości stałych i płynnych	(nie występuje) (art. 53 ust. 3 pkt 3)	4 646,00	2 101,42	x	2 269,17	107,98	26 179	0,09
2.6	Ekwiwalent w zamian za rezygnację z kwatery	(art. 24 ust.1 pkt 2) (art. 19 ust. 3 ustawy nowelizującej*)	157 760,00	210 927,09	x	210 964,15	100,02	2 299	91,76
2.7	Koszty przekwaterowań z urzędu	(art. 42 ust. 3) (art. 42 ust. 2 i art. 34 ust. 3)	151,00	0,00	x	0,00		0	0,00

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2.8	Remont kwater przed ich ponownym zasiedleniem, z tego:	(art. 35 ust. 2) (nie występuje)	9 506,00	10 783,74	x	10 783,21	100,00	1798	6,00
	- remont kwater w naturze	(art. 35 ust. 2) (nie występuje)	9 200,00	10 357,00	x	10 356,36	99,99	1 528	6,78
	- wypłata ekwiwalentu konserwacyjnego	(art. 35 ust. 2) (nie występuje)	306,00	426,74	x	426,85	100,03	270	1,58
2.9	Ryczałt remontowy	(nie występuje) (art. 32a ust. 1)	5 223,00	1 351,57	x	1 301,76	96,31	576	2,26
2.10	Równoważnik mieszkaniowy	(art. 39 ust. 1) (art. 26 ustawy nowelizującej*)	15 025,00	12 497,20	x	12 467,59	99,76	61 631	0,20
2.11	Koszt wymiany lub remontu wyposażenia i urządzeń technicznych	(nie występuje) (art. 32 ust. 2)	2 188,00	173,00	x	182,93	105,74	133	1,38
2.12	Koszty przywrócenia kwater do stanu pierwotnego	(nie występuje) (art. 34 ust. 2)	1 305,00	8,26	x	5,26	63,68	3	1,75
2.13	Odprawa mieszkaniowa	(nie występuje) (art. 23 ust. 2-3 i art. 87 ust. 5)	24 870,00	6 222,34	x	6 099,48	98,03	78	78,20
2.14	Zryczałtowany ekwiwalent za rezygnację z prawa do zamieszkiwania w lokalu mieszkalnym	(nie występuje) (art. 24 ust. 6)	910,00	715,14	x	717,96	100,39	5 786	0,12
2.15	Dopłaty do kwater funkcyjnych	(nie występuje) (art. 22 ust. 4)	29,00	0,14	x	0,14	100,00	0	0,00
2.16	Koszty obsługi zadań finansowanych z dotacji	(nie występuje) (art. 19 ust. 4)	3 091,00	2 751,17	x	2 759,81	100,31	x	x

*"ustawa nowelizująca", to ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP oraz innych ustaw.

Tabela nr 3
Realizacja planu przychodów, kosztów i wyników Wojskowej Agencji Mieszkaniowej za 2004 r.

[w zł]

Lp.	Wyszczególnienie	Przychód			Koszt			Wynik		
		Plan	Wykonanie	%	Plan	Wykonanie	%	Plan	Wykonanie	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
I.	Działalność podstawowa, z tego:	556 763 000	550 126 463,53	99%	488 863 000	480 879 119,05	98%	67 900 000	69 247 344,48	102,0%
1	utrzymanie zasobu mieszkaniowego, w tym:	451 319 000	438 761 741,74	97%	432 013 000	414 295 811,26	96%	19 306 000	24 465 930,48	126,7%
a	zasób mieszkaniowy objęty wspólnotami mieszkaniowymi	272 891 000	271 521 395,16	99%	256 839 000	251 692 470,78	98%	16 052 000	19 828 924,38	123,5%
2	najem (dzierżawa) lokali użytkowych i dzierżawa gruntów	67 584 000	69 634 691,93	103%	27 027 000	29 544 724,38	109%	40 557 000	40 089 967,55	98,8%
3	działalność hotelowa, w tym:	27 692 000	33 357 708,14	120%	21 382 000	26 196 690,50	123%	6 310 000	7 161 017,64	113,5%
a	wydzielone zespoły hotelowe oraz własna gastronomia	23 532 000	29 299 918,91	125%	17 847 000	22 995 996,61	129%	5 685 000	6 303 922,30	110,9%
4	działalność internatowa (bez dotacji)	10 168 000	8 372 321,72	82%	8 441 000	10 841 892,91	128%	1 727 000	-2 469 571,19	
II.	Koszty zarządu/utrzymania	0	0,00		83 146 000	79 011 188,38	95%	-83 146 000	-79 011 188,38	95,0%
III.	Działalność gospodarcza, z tego:	88 897 000	87 523 532,89	98%	76 885 000	72 574 741,39	94%	12 012 000	14 948 791,50	124,4%
1	wytwarzanie, obrót, przesył i dystrybucja ciepła	43 692 000	38 860 358,07	89%	41 852 000	36 152 454,22	86%	1 840 000	2 707 903,85	147,2%
2	zarządzanie wspólnotami mieszkaniowymi	31 387 000	34 633 240,01	110%	22 431 000	24 983 082,26	111%	8 956 000	9 650 157,75	107,8%
3	inna	13 818 000	14 029 934,81	102%	12 602 000	11 439 204,91	91%	1 216 000	2 590 729,90	213,1%
IV.	Pozostała działalność, z tego:	18 401 000	38 268 567,82	208%	22 635 000	45 449 806,93	201%	-4 234 000	-7 181 239,11	169,6%
1	sprzedaż towarów i materiałów	168 000	850 610,61	506%	158 000	841 065,79	532%	10 000	9 544,82	95,4%
2	pozostałe przychody i koszty operacyjne	18 233 000	37 397 385,87	205%	22 477 000	44 495 316,51	198%	-4 244 000	-7 097 930,64	167,2%
3	zyski i straty nadzwyczajne	0	20 571,34		0	113 424,63		0	-92 853,29	
V.	Działalność finansowa	15 405 000	23 442 621,68	152%	7 937 000	9 472 693,21	119%	7 468 000	13 969 928,47	187,1%

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
VI.	Sprzedaż zasobu, z tego:	219 852 000	216 738 677,26	99%	15 783 000	13 249 364,12	84%	204 069 000	203 489 313,14	99,7%
1	sprzedaż osobnych kwater stałych oraz lokali mieszkalnych, w tym:	174 599 000	178 063 317,36	102%	12 375 000	11 455 338,09	93%	162 224 000	166 607 979,27	102,7%
a.	zadatek (art. 58 ust. 2c ustawy o ZSZRP)	11 808 000	13 259 266,14	112%	0	0,00		11 808 000	13 259 266,14	112,3%
2	sprzedaż lokali użytkowych	2 075 000	671 085,49	32%	213 000	134 976,32	63%	1 862 000	536 109,17	28,8%
3	sprzedaż innych nieruchomości	43 178 000	38 004 274,41	88%	3 195 000	1 659 049,71	52%	39 983 000	36 345 224,70	90,9%
VII.	Działalność dotowana (§ 284)	302 869 000	302 869 000,00	100%	302 869 000	302 869 000,00	100%	0	0,00	
VIII.	RAZEM WAM BRUTTO (I + II + III + IV + V + VI + VII), w tym:	1 202 187 000	1 218 968 863,18	101%	998 118 000	1 003 505 913,08	101%	204 069 000	215 462 950,10	105,6%
1.	RAZEM WAM BRUTTO bez dotacji (VIII -VII), z tego:	899 318 000	916 099 863,18	102%	695 249 000	700 636 913,08	101%	204 069 000	215 462 950,10	105,6%
a	Sprzedaż zasobu	219 852 000	216 738 677,26	99%	15 783 000	13 249 364,12	84%	204 069 000	203 489 313,14	99,7%
b	Pozostała działalność statutowa	679 466 000	699 361 185,92	103%	679 466 000	687 387 548,96	101%	0	11 973 636,96	
IX.	Podatek dochodowy od osób prawnych				550 000	514 780,00	94%	-550 000	-514 780,00	93,6%
X.	OGÓŁEM WAM NETTO (VIII+IX)	1 202 187 000	1 218 968 863,18	101%	998 668 000	1 004 020 693,08	101%	203 519 000	214 948 170,10	105,6%
XI.	Obroty pomiędzy jednostkami WAM	16 403 000	21 054 841,68	128%	16 403 000	21 054 841,68	128%	0	0,00	
XII.	OGÓŁEM WAM NETTO bez obrotów wewn. pomiędzy jednostkami WAM (X-XI)	1 185 784 000	1 197 914 021,50	101%	982 265 000	982 965 851,40	100%	203 519 000	214 948 170,10	105,6%

Tabela 4

Rozliczenie środków dotacji budżetowej przekazanej przez Ministra Obrony Narodowej w latach 2001-2004

[w tys. zł]

Lp.	Wyszczególnienie	2001r.	2002 r.	2003r.	2004 r.	Razem	Wskaźniki dynamiki			Wskaźniki udziału
		wydatki	wydatki	wydatki	wydatki	kol. 3,4,5,6	2002/2001r.	2003/2002r.	2004/2003r.	kol. 8=100%
		% udział	% udział	% udział	% udział					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1.	Wydatki związane z tymczasowym zakwaterowaniem - z brakiem kwatery w miejscu pełnienia służby (internaty, dojazdy, za brak kwatery, najem lokali mieszkalnych)	94.662	95.299	88.852	60.244	339. 058	100,7%	93,2%	67,8%	26,2%
		29%	32%	28%	17%					
2.	Wydatki związane z utrzymaniem kwater stałych (remont przed ponownym zasiedleniem, równoważnik mieszkaniowy, przekwaterowanie z urzędu)	69.594	58.176	54.033	64. 865	246.669	83,6%	92,9%	120,0%	19,1%
		21%	20%	17%	19%					
3.	Wydatki związane z zaspokojeniem prawa do kwatery stałej (ekwiwalenty za rezygnację, budownictwo mieszkaniowe)	167.799	141.814	178.189	219.728	707.530	84,5%	125,6%	123,3%	54,7%
		50%	48%	55%	64%					
4.	OGÓŁEM WYDATKI Z DOTACJI BUDŻETOWEJ	332.057	295.290	321.075	344.837	1.293.259	88,9%	108,7%	107,4%	100,0%
		100%	100%	100%	100%					

Tabela nr 5

Nakłady na remonty i konserwację w latach 2001-2004

(w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie		Lata			
			2001r.	2002r.	2003r.	2004r.
1	2		3	4	5	6
I.	Nakłady na remonty i konserwację zasobu mieszkalnego, z tego:		74.785	68.805	66.195	71.983
	1.	Nakłady na remonty, z tego:	56.326	52.096	49.351	53.730
	a)	nakłady na remonty ponoszone na zasób Agencji będący we wspólnotach mieszkaniowych (wpłaty na fundusz remontowy wspólnot)	36.131	40.976	42.453	46.571
	b)	nakłady na remonty zasobu będącego w zarządzie WAM	20.195	11.120	6.898	7.159
	2	Nakłady na konserwację	18.459	16.309	16.283	17.461
	3	Nakłady na odtworzenie dokumentacji technicznej budynków.	0,0	0,0	0,0	793
II.	Nakłady na remonty kwater przed ponownym zasiedleniem finansowane z dotacji budżetowej, w tym:		26.690	20.188	20.324	10.783*
	1.	w naturze	25.332	19.442	19.621	10.356
	2.	w drodze wypłaty ekwiwalentu konserwacyjnego	1.357	746	703	427
III.	RAZEM (poz. I + II)		101.475	88.593	86.520	82.767

*Wraz z nowelizacją ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP uchylono od dnia 1 lipca 2004 r. przepis art. 35 ust. 2 dotyczący remontu kwater przed ich ponownym zasiedleniem.