



LZG 410.010.2018
Nr ewid.185/2018/P/18/109/LZG

Informacja o wynikach kontroli

**GOSPODAROWANIE
NIERUCHOMOŚCIAMI SKARBU PAŃSTWA
PRZEZ AGENCJĘ MIENIA WOJSKOWEGO**

DELEGATURA W ZIELONEJ GÓRZE

MISJA

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

WIZJA

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

Informacja o wynikach kontroli

Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa przez Agencję Mienia Wojskowego

p.o. Dyrektor Delegatury w Zielonej Górze



Włodzimierz Stobrawa

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Mieczysław Łuczak

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski
Warszawa, dnia 22. III. 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	5
2. OCENA OGÓLNA	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	10
4. WNIOSKI	17
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	19
5.1. Zarządzanie przez AMW nieruchomościami Skarbu Państwa	19
5.2. Ustalanie i dochodzenie przez AMW należności Skarbu Państwa z tytułu gospodarowania powierzonymi składnikami mienia	46
5.3. Realizowanie inwestycji oraz dokonywanie remontów obiektów budowlanych, będących w zasobach AMW	54
5.4. Realizowanie zobowiązań publicznoprawnych przez AMW	63
6. ZAŁĄCZNIKI	70
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	70
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	76
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	84
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	86
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	87

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Agencja lub AMW	Agencja Mienia Wojskowego;
Prezes Agencji	Prezes Agencji Mienia Wojskowego;
Biuro Prezesa	Biuro Prezesa Agencji Mienia Wojskowego;
Dyrektor oddziału regionalnego lub dyrektor oddziału	Dyrektor oddziału regionalnego Agencji Mienia Wojskowego;
jst	jednostka samorządu terytorialnego;
Kpc	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360, ze zm.);
MON	Ministerstwo Obrony Narodowej;
MSWiA	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji;
nieruchomości	Części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności – art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.);
Prawo zamówień publicznych lub upzp	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.);
Prawo budowlane	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.);
rozporządzenie w sprawie gospodarki finansowej	rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 13 października 2016 r. w sprawie gospodarki finansowej Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. poz. 1745);
rozporządzenie w sprawie prowadzenia ewidencji	rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji mienia Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. poz. 1118);
rozporządzenie w sprawie przekazywania mienia	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przekazywania mienia Skarbu Państwa do zagospodarowania albo w użyczenie Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. poz. 1599);
rozporządzenie w sprawie przetargów	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. z 2014 r. poz. 1490);
Statut AMW	Statut Agencji Mienia Wojskowego nadany rozporządzeniem Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 grudnia 2016 r. w sprawie nadania statutu Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. z 2017 r. poz. 18);
ugn	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.);
ustawa o AMW	ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2308, ze zm.);
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy Agencja Mienia Wojskowego rzetelnie i gospodarnie zarządzała powierzonymi nieruchomościami Skarbu Państwa?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy Agencja Mienia Wojskowego prawidłowo zarządzała nieruchomościami Skarbu Państwa?
2. Czy Agencja Mienia Wojskowego prawidłowo ustalała i dochodziła należności Skarbu Państwa z tytułu gospodarowania powierzonymi składnikami mienia?
3. Czy prawidłowo i gospodarnie realizowano inwestycje oraz dokonywano remontów obiektów budowlanych będących w zasobach Agencji Mienia Wojskowego?
4. Czy Agencja Mienia Wojskowego prawidłowo realizowała zobowiązania publicznoprawne?

Jednostki kontrolowane

Skontrolowano cztery jednostki, w tym Biuro Prezesa Agencji Mienia Wojskowego w Warszawie, oraz trzy oddziały regionalne AMW: w Szczecinie, w Krakowie, we Wrocławiu.

Ponadto przy sporządzaniu informacji wykorzystano wyniki kontroli rozpoznawczej przeprowadzonej w 2018 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli Delegaturę w Zielonej Górze w Oddziale Regionalnym AMW w Zielonej Górze.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto lata 2016–2017, oraz I półrocze 2018 r., jak też lata wcześniejsze w przypadku zdarzeń i danych niezbędnych do dokonania ocen.

Agencja Mienia Wojskowego jest agencją wykonawczą w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹ nadzorowaną przez Ministra Obrony Narodowej. Powstała 1.10.2015 r. poprzez połączenie istniejących dotychczas Agencji Mienia Wojskowego i Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Połączenie nastąpiło poprzez przejęcie Agencji Mienia Wojskowego przez Wojskową Agencję Mieszkaniową, która otrzymała nazwę Agencja Mienia Wojskowego. W 2016 r. zmieniono strukturę organizacyjną Agencji i poziom zatrudnienia dostosowując go do realizowanych zadań. Ujednolicono struktury organizacyjne oddziałów regionalnych AMW.

W skład Agencji wchodzi Biuro Prezesa AMW oraz 10 oddziałów regionalnych AMW (infografika 1), których siedziby i zasięgi terytorialne zostały ustalone w załączniku do *Statutu AMW*².

Infografika nr 1
Jednostki objęte kontrolami NIK



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie Statutu AMW.

Głównym zadaniem AMW jest wykonywanie w imieniu Skarbu Państwa prawa własności i zarządzanie nieruchomościami wykorzystywanymi do zakwaterowania żołnierzy zawodowych oraz nieruchomościami uznanymi za zbędne dla celów obronności i bezpieczeństwa państwa, zagospodarowanie mienia ruchomego koncesjonowanego oraz mienia ruchomego niekoncesjonowanego. Ważnym czynnikiem, który miał wpływ na realiza-

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

² Siedziby i zasięgi terytorialne nie pokrywają się z podziałem terytorialnym kraju.

cję przez Agencję zadań była zmiana koncepcji gospodarowania nieruchomościami, która spowodowała odstąpienie od sprzedaży nieruchomości, jako głównego źródła uzyskiwania przychodów.

Agencja jest jednym z największych podmiotów dysponujących mieniem Skarbu Państwa. W jej zasobie, na koniec 2016 r. znajdowało się ponad 2,5 tys. nieruchomości gruntowych (stanowiących w 100% własność Skarbu Państwa), o łącznej powierzchni przekraczającej 5,2 tys. ha.

Ogółem wartość majątku trwałego netto, powierzonego Agencji przez Skarb Państwa, według stanu na koniec 2016 r. (bez majątku trwałego przekazanego przez AMW w trwały zarząd innym podmiotom), wynosiła 5 079 189,8 tys. zł, w tym wartości niektórych składników majątku trwałego wynosiły:

- 1 079 127,4 tys. zł (grunty),
 - 2 616 630,1 tys. zł (budynki, lokale i obiekty inżynierii lądowej i wodnej).
- W 2016 r. Agencja uzyskała przychody ogółem w kwocie 1 161 719 tys. zł, poniosła koszty ogółem w wysokości 1 026 245 tys. zł i uzyskała dodatni wynik finansowy netto w kwocie 57 642 tys. zł. W 2017 r. kwoty te wynosiły odpowiednio: 1 321 726 tys. zł, 1 102 880 tys. zł, 148 269 tys. zł, natomiast w I półroczu 2018 r. odpowiednio: 629 340 tys. zł, 553 376 tys. zł, 58 165 tys. zł.

Zagadnienia związane z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa, przez utworzoną w 2015 r. Agencję Mienia Wojskowego, nie były do tej pory przedmiotem kontroli NIK.

2. OCENA OGÓLNA

Agencja Mienia Wojskowego rzetelnie i gospodarnie zarządzała nieruchomościami Skarbu Państwa. Wyjątki dotyczyły udzielania i realizacji zamówień publicznych przez Oddział we Wrocławiu oraz przyjętego sposobu deklarowania i uiszczania podatku od nieruchomości.

Agencja rzetelnie ewidencjonowała nieruchomości oraz skutecznie usunęła występujące w 2015 r. zasadnicze różnice pomiędzy danymi ewidencyjnymi i sprawozdawczymi, dotyczącymi gruntów i budynków. Przekazywanie do Agencji nieruchomości trwale zbędnych dla potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa, a także użyczanie Agencji nieruchomości czasowo zbędnych dla MON odbywało się na podstawie planów.

Agencja skutecznie realizowała finansowe plany sprzedaży nieruchomości oraz prawidłowo oddawała w najem i dzierżawę nieruchomości. Umowy użyczenia zawierane były głównie na potrzeby jednostek nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej lub ministra właściwego do spraw wewnętrznych, na cele związane z ich działalnością, oraz gdy użyczenie było uzasadnione interesem Sił Zbrojnych lub ważnym interesem publicznym. Przekazywanie przez Agencję nieruchomości w trwały zarząd odbywało się na mocy decyzji, spełniających wymagania ustawowe. Nieruchomości zbywano nieodpłatnie jednostkom samorządu terytorialnego na cele publiczne i ich zadania własne. Oddziały regionalne (poza jednym) monitorowały sposób wykorzystania nieruchomości przekazanych im nieodpłatnie przez Agencję.

Agencja, zbywając nieruchomości przeprowadzała zgodne z wymaganiami procedury. Jako dobrą praktykę należy uznać tworzenie internetowych katalogów nieruchomości i zamieszczanie w nich informacji o oferowanych nieruchomościach. NIK stwierdza jednak, że do czerwca 2018 r. na stronie internetowej Agencji zamieszczony był częściowo nieaktualny katalog nieruchomości na rok 2017, a takie źródło informacji powinno być aktualne.

Agencja terminowo i w prawidłowej wysokości dokonywała wpłat na fundusze celowe: Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych i Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego (łącznie kwota ponad 60 mln zł). Porównywalną kwotę, ok. 60 mln zł, Agencja uiściła tytułem podatku dochodowego od osób prawnych (CIT).

NIK dostrzega duże ryzyko związane z przyjętą przez oddziały regionalne generalną zasadą opłacania podatku od nieruchomości wg stawek jak dla gruntów i budynków pozostałych, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego³ (wyłączając nieruchomości mieszkaniowe i grunty z nimi związane) oraz nieopłacania podatku od budowli, ze względu na prezentowane stanowisko, że nieruchomości te nie są związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Jedynie część zasobu wykazywano jako nieruchomości związane z działalnością gospodarczą. Dotyczyło to budynków faktycznie wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej przez Agencję oraz inne podmioty. Taki sposób wykazywania przez Agencję nieruchomości do opodatkowania i wynikająca z tego wysokość podatku do zapłaty były kwestionowane przez część gminnych organów podatkowych oraz sądy administracyjne, wskazujące, że Agencja winna opłacać podatek według stawek jak dla nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Agencja zadeklarowała na 2018 r. niemal 18 mln zł podatku od nieruchomości. Zakładając, że we wszystkich gminach Agencja powinna zapłacić podatek od wszystkich nieruchomości wg najwyższych stawek, jak dla gruntów i budynków związanych z działalnością gospodarczą (z wyłączeniem budyn-

Ocena prawidłowości gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa

Przekazywanie i ewidencjonowanie nieruchomości

Skuteczne i prawidłowe realizowanie planów

Realizacja zobowiązań publicznoprawnych

Ryzyko związane z zasadami uiszczania podatku od nieruchomości

³ Tj. według stawek ustalonych zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. c oraz art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. e ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.

ków mieszkalnych i gruntów z nimi związanych), koszt podatku od nieruchomości powinien wynieść około 42 mln zł⁴ w ciągu roku. W toku kontroli NIK, Agencja złożyła do Trybunału Konstytucyjnego skargę konstytucyjną (jeszcze nie została nierozpatrzona) kwestionując rozstrzygnięcia organów podatkowych, samorządowych kolegiów odwoławczych oraz sądów administracyjnych, które wykazywały, iż wystarczającą przesłanką zakwalifikowania gruntu albo budynku podlegającego opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości do kategorii gruntów i budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej jest samo posiadanie nieruchomości przez przedsiębiorcę lub inny podmiot prowadzący działalność gospodarczą. I to, mimo że faktycznie nie wykorzystuje on posiadanego gruntu albo budynku do prowadzenia działalności gospodarczej.

Ustalono także, iż jeden z oddziałów regionalnych Agencji nie regulował bezwzględnie zobowiązań podatkowych, wynikających z decyzji gminnych organów podatkowych, jak i nie wnosił zabezpieczenia, o którym mowa w art. 33d § 2 Ordynacji podatkowej⁵, co spowodowało konieczność zapłaty odsetek również za okres po wydaniu decyzji przez organ pierwszej instancji. Agencja jako jednostka sektora finansów publicznych powinna podejmować działania mające na celu ograniczenie wysokości uiszczanych odsetek od zaległości podatkowych dokonując niezwłocznie opłacenia podatku po wydaniu decyzji przez gminne organy podatkowe lub korzystać z możliwości wniesienia zabezpieczenia, o którym mowa w art. 33d § 2 Ordynacji podatkowej (niezależnie od ewentualnego wykorzystywania drogi odwoławczej), unikając generowania dodatkowych kosztów z tym związanych.

Nienależyty stan części nieruchomości

W Oddziale Regionalnym we Wrocławiu, dla sześciu z 12 przejętych w latach 2016–2017 obiektów budowlanych, nie przeprowadzono w wymaganych terminach okresowych kontroli, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy – *Prawo budowlane*. Podczas kontroli NIK, w toku oględzin nieruchomości stwierdzono nienależyty stan części nieruchomości, nieporządek na terenie nieruchomości przylegającym do budynku, nienależyte ogrodzenie terenu oraz brak znaków zakazu wstępu.

Należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami

Agencja Mienia Wojskowego, prawidłowo i skutecznie naliczała należności za nieruchomości udostępniane ze swojego zasobu oraz rzetelnie, poza wyjątkami (Oddział we Wrocławiu), prowadziła windykację tych należności. Obniżył się udział należności przeterminowanych z tytułu sprzedaży nieruchomości w ogólnej kwocie należności.

Agencja terminowo przysyłała łączne sprawozdania Rb-N (kwartalne sprawozdania o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych). Po dokonanej, w wyniku kontroli NIK, korekcie nierzetelnego sprawozdania (za 2017 r.), dotyczącej kwot należności z tytułu ratalnej sprzedaży nieruchomości (80,6 mln zł), sprawozdania Agencji nie budzą wątpliwości pod względem rzetelności.

Prezes Agencji oraz dyrektorzy oddziałów regionalnych, zgodnie z zapisami ustawowymi, dokonywali umorzeń, odroczeń i rozkładania na raty należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Łączna kwota umorzeń (około 44 mln zł), głównie należności sprzed kilku (a nawet kilkunastu) lat od niewypłacalnych lub nieposiadających majątku dłużników wskazuje, że Agencja wykorzystwała możliwości urealnienia sald należności przejętych w 2015 r.

⁴ Dla Oddziału Regionalnego w Krakowie zaniżenie zadeklarowanego podatku od nieruchomości za trzy lata wynosiło blisko 5,2 mln zł.

⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku – *Ordynacja podatkowa* (Dz. U. z 2018 r. poz. 800, ze zm.).

Agencja Mienia Wojskowego skutecznie realizowała zaplanowane inwestycje oraz dokonywała remontów obiektów budowlanych. Zarówno w Biurze Prezesa, jak i większości oddziałów regionalnych, dokonując wyboru wykonawców zamówień publicznych dochowywano zasad określonych w art. 7 ustawy – *Prawo zamówień publicznych*.

Zawarte z wykonawcami umowy zabezpieczały interesy Agencji. Od wykonawców wyegzekwowano zabezpieczenie należytego wykonania umowy.

Istotne nieprawidłowości przy udzielaniu i realizacji zamówień stwierdzono w Oddziale Regionalnym we Wrocławiu. Polegały one na: udzieleniu bez zastosowania *upzp* zamówienia na wykonanie robót budowlanych; nieodrzuceniu oferty wybranego wykonawcy, która była niezgodna z *Specyfikacją Istotnych Warunków Zamówienia*, niedokonaniu rzetelnego opisu przedmiotu zamówień objętych trzema umowami na wykonanie robót budowlano-remontowych; zlecanie wykonania robót zamiennych i dodatkowych, bez zachowania formy pisemnej; braku pisemnego aneksu dla zmiany umowy; nieprawidłowym zakwalifikowaniu przedmiotu umowy; niepełnym wniosku dotyczącym udzielenia zamówienia na sprawowanie nadzoru inwestorskiego.

Biuro Prezesa sprawowało skuteczny nadzór nad obszarem dotyczącym gospodarowania nieruchomościami⁶, przeprowadzając, wewnętrzne kontrole w poszczególnych oddziałach oraz monitorując realizację wniosków pokontrolnych. Bieżące raporty i informacje, przekazywane przez oddziały regionalne do Biura Prezesa Agencji, umożliwiały bieżący nadzór nad gospodarką nieruchomościami. Ustalenia kontroli NIK wskazują jednak na konieczność zwrócenia szczególnej uwagi na kwestię regulowania podatku od nieruchomości. Poza stwierdzonym, systemowym ryzykiem dotyczącym podatku od nieruchomości ustalono, że Oddział we Wrocławiu nie uregulował bezzwłocznie zobowiązań podatkowych wynikających z decyzji gminnych organów podatkowych, skutkiem czego była zapłata odsetek.

Realizacja inwestycji i remontów

Nadzór

⁶ Poza zagadnieniami związanymi z:
– regulowaniem podatków od nieruchomości,
– udzielaniem i realizacją zamówień publicznych (Oddział Regionalny we Wrocławiu).

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Wielkość zasobu nieruchomości

1. Według stanu na 30.06.2018 r., w zasobie AMW znajdowały się nieruchomości o łącznej powierzchni 4 071,9420 ha oraz 3 081 budynków o łącznej powierzchni użytkowej 1 628 305,64 m². Wartość ewidencyjna nieruchomości wynosiła 3 526 081,8 tys. zł. [str. 27]

Rzetelnie prowadzona ewidencja nieruchomości

2. Agencja uporządkowała dane liczbowe dotyczące nieruchomości. Usunięto występujące przed 1 października 2015 r. zasadnicze różnice pomiędzy danymi ewidencyjnymi i sprawozdawczymi, które dotyczyły gruntów i budynków⁷. [str. 26–27]

Ewidencja nieruchomości należących do Agencji prowadzona była zgodnie z art. 52 ustawy o AMW oraz przepisami rozporządzenia w sprawie prowadzenia ewidencji mienia. [str. 27]

Brak niektórych elementów w protokołach zdawczo-odbiorczych

3. Przekazywanie nieruchomości trwale zbędnych dla potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa odbywało się na podstawie planów, o których mowa w art. 46 ust. 1 i 2 ustawy o AMW. W okresie objętym kontrolą, Agencja przejęła od MON i MSWiA zbędne nieruchomości o wartości ewidencyjnej 137,4 mln zł.

Nieruchomości te przekazywano oddziałom regionalnym Agencji na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych nieruchomości, o których mowa w art. 47 ustawy o AMW. Poza wyjątkami, dotyczącymi braku informacji o stosowanych stawkach podatkowych, protokoły te zawierały wszystkie wymagane dane. NIK zauważa, że wzór protokołu zdawczo-odbiorczego nieruchomości, wprowadzony decyzją Nr 175/MON Ministra Obrony Narodowej z 30.10.2017 r., nie zawierał wszystkich elementów wymienionych w art. 47 ust. 2 ustawy o AMW. Nie było w nim informacji o stosowanych stawkach podatku od nieruchomości. [str. 20–23]

Wykazy, ogłoszenia o przetargach na zbywanie nieruchomości

4. Wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, najmu lub dzierżawy, sporządzane przez oddziały regionalne Agencji, zawierały wszystkie elementy, stosownie do wymogów art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W okresie objętym kontrolą opublikowano łącznie 2 080 wykazów nieruchomości gruntowych. [str. 28]

Ogłoszenia o przetargach były podawane do publicznej wiadomości zgodnie z przepisami § 6 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości. [str. 28]

NIK zauważa, że dotychczasowe uregulowanie prawne, dotyczące obowiązków zamieszczania wyciągu ogłoszenia o przetargu w prasie o zasięgu lokalnym lub ogólnokrajowym dla nieruchomości o cenie wywoławczej odpowiednio powyżej 10 tys. i 100 tys. euro, nie nadążają za rozwojem współczesnych środków komunikacji i preferencji, co do źródeł zdobywania informacji. Nie spełniają już ani funkcji informacyjnej, ani marketingowej, albowiem wyniki kontroli wskazują, że źródłem informacji dla osób zainteresowanych przetargami są prawie wyłącznie media elektroniczne.

⁷ Na 31.12.2014 r., według sprawozdania w zasobie AMW znajdowało się 14 083 ha gruntów, według ewidencji 4124 ha. Według danych ewidencyjnych w zasobie AMW na dzień 31.12.2014 r. znajdowało się 1 991 budynków, a sprawozdaniu zapisano, że w zasobie AMW znajdowało się 1317 budynków.

5. Agencja, upowszechniając informacje o nieruchomościach oferowanych do zbycia, poza ustawowymi działaniami, promowała je za pośrednictwem Internetu oraz katalogów i ulotek. Wydawano katalog nieruchomości, zarówno w wersji papierowej, jak elektronicznej (na stronie internetowej Agencji). Do czerwca 2018 r. na stronie internetowej Agencji⁸ zamieszczony był częściowo nieaktualny katalog nieruchomości na rok 2017. Takie źródło informacji powinno być aktualne. [str. 42–44]

Informacja
o nieruchomościach
oferowanych do zbycia

6. Agencja skutecznie realizowała finansowy plan sprzedaży nieruchomości osiągając 100,75% (2016 r.) i 111,01% (2017 r.) planu przychodów. W 2016 r., w 114 przetargach sprzedano nieruchomości o powierzchni 35,9373 ha (cena sprzedaży wyniosła łącznie 82 461,5 tys. zł), w 2017 r. w 175 przetargach sprzedano nieruchomości o powierzchni 118,9588 ha (cena sprzedaży wyniosła łącznie 111 127,7 tys. zł), w I półroczu 2018 r. w 127 przetargach sprzedano nieruchomości o powierzchni 42,0438 ha (cena sprzedaży wyniosła łącznie 65 824,6 tys. zł). W 2016 r. bezprzetargowo sprzedano nieruchomości o powierzchni 43,3807 ha (cena sprzedaży wyniosła łącznie 14 330,7 tys. zł), w 2017 r. sprzedano nieruchomości o powierzchni 95,0910 ha (cena sprzedaży wyniosła łącznie 4472,7 tys. zł), w I półroczu 2018 r. sprzedano nieruchomości o powierzchni 3,6228 ha (cena sprzedaży wyniosła łącznie 586,8 tys. zł). [str. 30–32]

Skuteczna realizacja
planu sprzedaży

W okresie objętym kontrolą, poza sprzedażą nieruchomości gruntowych, Agencja Mienia Wojskowego zbyła również; najemcom lokale mieszkalne, w trybie *ustawy o AMW* za łączną kwotę 36 427,2 tys. zł; inne lokale mieszkalne, w trybie *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, za łączną kwotę 17 670,5 tys. zł; a także lokale użytkowe za łączną kwotę 15 987,9 tys. zł. [str. 32]

7. Agencja prawidłowo oddała w najem/dzierżawę nieruchomości o łącznej powierzchni 590,5058 ha (na podstawie 1 157 umów). Umowy najmu i dzierżawy zawierane na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub czas nieoznaczony, były poprzedzone zgodami Prezesa AMW sporządzonymi w formie zarządzenia.

Oddawanie nieruchomości
w najem/dzierżawę

Oddziały regionalne AMW zawierały umowy użyczenia głównie na potrzeby jednostek nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej lub ministra właściwego do spraw wewnętrznych, na cele związane z ich działalnością, a także z tytułu uzasadnionego interesem Sił Zbrojnych lub ważnym interesem publicznym. Agencja zawarła 57 umów, oddając w użyczenie nieruchomości o łącznej powierzchni 721,2888 ha. [str. 34–36]

8. Przekazywanie nieruchomości w trwały zarząd odbywało się na mocy decyzji wydawanych przez dyrektorów oddziałów regionalnych AMW. Decyzje spełniały wymogi art. 43 ust. 1 i art. 45 ust. 2 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*. Wysokość opłat rocznych ustalano zgodnie z wymogami art. 83 tej ustawy. W okresie objętym kontrolą Agencja przekazała w trwały zarząd łącznie 52 nieruchomości, głównie na cele obronności i bezpieczeństwa Państwa. [str. 33–34]

Przekazywanie
nieruchomości
w trwały zarząd

⁸ www.amw.com.pl

Nieodpłatne
zbywanie
nieruchomości

9. Agencja nieodpłatnie zbywała nieruchomości jednostkom samorządu terytorialnego na cele publiczne oraz ich zadania własne, np. na budowę dróg czy organizację ruchu drogowego, utrzymanie lub budowę urządzeń infrastruktury technicznej, organizację terenów rekreacyjnych. W każdym przypadku Prezes Agencji wyrażał zgodę (§ 6 *Statutu AMW*) na nieodpłatne przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego – łącznie 17 nieruchomości gruntowych. Oddziały regionalne AMW z reguły monitorowały sposób wykorzystania tych nieruchomości przez jednostki samorządu terytorialnego. [str. 25–26]

Koszty utrzymania
nieruchomości
oraz nienależyty stan
części nieruchomości

10. W okresie objętym kontrolą, koszty związane z utrzymaniem nieruchomości wyniosły łącznie 145 738,3 tys. zł⁹ i obejmowały przede wszystkim podatek od nieruchomości, koszty ochrony, opłaty za energię elektryczną, koszty ubezpieczenia, wydatki na usługi zarządzania, koszty zabezpieczenia, koszty przeglądów okresowych. [str. 37–39]

W Oddziale Regionalnym we Wrocławiu, w przypadku sześciu z 12 przejętych w latach 2016–2017 obiektów budowlanych nie przeprowadzono w wymaganych terminach, okresowych kontroli, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy – *Prawo budowlane*. [str. 40]

W toku oględzin przeprowadzonych przez NIK, stwierdzono nienależyty stan części nieruchomości, nieporządek na terenach przylegających do budynków, nienależyte ogrodzenie terenu oraz brak znaków zakazów wstępu. [str. 40–41]

Należności z tytułu
gospodarowania
nieruchomościami
Skarbu Państwa

11. Na koniec I półrocza 2018 r. należności AMW z poszczególnych tytułów wyniosły: sprzedaż nieruchomości 78 587,1 tys. zł; opłaty za lokale mieszkalne 115 967,2 tys. zł; najem lokali użytkowych, garaży, dzierżawy, wieczystego użytkowania, trwałego zarządu i służebności 42 623,3 tys. zł; pozostałe – z tytułu gospodarowania nieruchomościami – 32 285,9 tys. zł; dochodzone na drodze sądowej z tych tytułów 24 143,5 tys. zł. W okresie objętym kontrolą obniżył się udział należności przeterminowanych z tytułu sprzedaży nieruchomości w należnościach łącznie z 5,3% na koniec 2016 r. do 4,2% na koniec I półrocza 2018 r. [str. 51–52]

Skuteczna
windykacja należności

12. W wyniku windykacji należności wzrosła wartość odzyskanych kwot należności do 44 578,5 tys. zł (2017 r.), co stanowiło wzrost o 2,8% w porównaniu do roku 2016. W 2017 r. zwiększyła się skuteczność podejmowanych działań. Jedna windykacja pieniężna przyniosła kwotę 822,5 zł, co oznacza wzrost o 6,7% w porównaniu do roku 2016. W jednym z oddziałów regionalnych AMW stwierdzono nieprawidłowości w zakresie windykacji należności polegające na dopuszczeniu do przedawnienia należności w kwocie 9,6 tys. zł. [str. 46–49]

Zasady postępowania w procesie windykacji, wprowadzone decyzjami Prezesa, przyczyniły się do jednolitego jej prowadzenia we wszystkich oddziałach.

Rzetelność
sprawozdań Rb-N
po korekcie

13. Agencja terminowo przysyłała łączne sprawozdania Rb-N (kwartalne sprawozdania o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych) do Urzędu Statystycznego, które były sporządzane w oparciu o sprawozda-

⁹ Bez kosztów prowadzenia internatów i kosztów związanych z gospodarowaniem lokalami mieszkalnymi.

nia oddziałów regionalnych AMW. Ustalono, że w sprawozdaniu łącznym Agencji Rb-N według stanu na koniec IV kwartału 2017 r. w pozycji N2. pożyczki (N2.1. krótkoterminowe oraz N2.2. długoterminowe) wykazano kwotę 0 zł dotyczącą należności z tytułu ratalnej sprzedaży nieruchomości, co było niezgodne z zapisami § 13 ust. 1 pkt 2 załącznika nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych. Po dokonanej, w wyniku kontroli NIK korekcie sprawozdania (za 2017 r.) dotyczącej kwot należności wynikającej z ratalnej sprzedaży nieruchomości (80 629,3 tys. zł), sprawozdania nie budzą wątpliwości pod względem rzetelności. [str. 52–53]

14. W okresie objętym kontrolą, Prezes Agencji oraz dyrektorzy oddziałów regionalnych dokonywali umorzeń, odroczeń i rozkładania na raty należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa zgodnie w uregulowaniach zawartymi w art. 41 ustawy o AMW. Łączna kwota umorzeń niewypłacalnych dłużników – ponad 43,9 mln zł (głównie należności sprzed kilku, a nawet kilkunastu lat), wskazuje, że Agencja prawidłowo wykorzystwała możliwości urealnienia sald należności przejętych w 2015 r. [str. 49–51]

Ulgi stosowane
przy spłacie należności

15. Źródłem finansowania inwestycji mieszkaniowych były środki własne Agencji (fundusz rezerwowy) bez udziału dotacji budżetowej. Nakłady z funduszu rezerwowego Agencji poniesione na zakup lokali mieszkalnych, realizowany w ramach *Planów Inwestycji Budowlanych* (PIB) AMW wyniosły łącznie: 126 645,4 tys. zł.

Realizacja planów
inwestycji budowlanych

Średnie finansowe wykonanie *Planu Inwestycji Budowlanych AMW* wyniosło: 57% pierwotnego PIB na 2016 r. (po ostatniej korekcie – 99%); 94% pierwotnego PIB na 2017 r. (po ostatniej korekcie – 98%); 16% do 30.06.2018 r. Niższe od zakładanego wykonanie *Planów Inwestycji Budowlanych* było spowodowane głównie czynnikami niezależnymi od Agencji: opóźnienia w wykonaniu robót budowlanych z przyczyn leżących po stronie wykonawców, przedłużające się procesy inwestycyjne z uwagi na procedury związane z uzyskiwaniem decyzji administracyjnych. [str. 54–57]

16. Na zadania związane z remontem zasobu mieszkaniowego finansowane z funduszu remontowego i rezerwowego Agencji wykorzystano środki w łącznej kwocie 46 126 tys. zł. Najniższe wykonanie planu finansowego było w 2017 r. i wynosiło 50% zaplanowanej wartości. Na remonty pozostałego zasobu, w tym: internaty, lokale użytkowe, budynki administracyjne, wydatkowano środki własne w łącznej wysokości 6323 tys. zł. [str. 57–59]

Realizacja planów
remontów

17. W Biurze Prezesa prawidłowo określono wewnętrzne zasady udzielania zamówień. Od listopada 2016 r. przeprowadzanie postępowań dotyczących zadań inwestycyjnych i remontowych, prowadzonych na obszarze właściwości miejscowej wszystkich oddziałów regionalnych, należało do kompetencji Biura Prezesa Agencji. W okresie objętym kontrolą Biuro Prezesa przeprowadziło 24 postępowania w sprawie udzielenia zamówień publicz-

Przeprowadzanie
postępowań
w sprawie udzielania
zamówień

nych na roboty budowlane i remontowe zakończone podpisaniem umów, w tym 16 postępowań przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego (art. 39 *Prawa zamówień publicznych*). Z wykonawcami podpisano 44 umowy. W wyniku analizy prowadzonych przez Biuro Prezesa postępowań ustalono, że wyboru wykonawców zadań dokonywano przy zachowaniu zasad określonych w art. 7 *Prawa zamówień publicznych*.

Agencja prawidłowo stosowała różne kryteria wyboru wykonawców. Poza ceną ofertową, uwzględniano np. termin realizacji zadania, długość rękojmi i gwarancji, wysokość kary umownej za każdy dzień opóźnienia realizacji zadania.

Oddziały regionalne AMW zwykle prawidłowo prowadziły postępowania o udzielenie zamówień publicznych. Ustalenia kontroli NIK wskazują na istotne nieprawidłowości podczas udzielania i realizacji zamówień w Oddziale Regionalnym we Wrocławiu, m.in. naruszenie art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*¹⁰, art. 91 ust. 2a *upzp*, art. 89 ust. 1 pkt 2 *upzp*, art. 29 ust. 1 *upzp*, art. 144 ust. 1 *upzp*. [str. 59–62]

Zabezpieczenie interesów Agencji

18. Zawarte z wykonawcami umowy zabezpieczały interesy Agencji. Ujmowano w nich przede wszystkim postanowienia dotyczące: okresów gwarancji, jakości, odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązań umownych w formie kar umownych, przesłanki do odstąpienia od umowy. Od wykonawców wyegzekwowano zabezpieczenie należytego wykonania umowy oraz ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej, zaś prace objęte zadaniami zostały wykonane rzeczowo oraz rozliczone finansowo. Agencja rzetelnie odbierała roboty przed zapłaceniem wykonawcom wynagrodzenia. W przypadku jakichkolwiek zastrzeżeń wykonawcy byli zobowiązani do usunięcia usterek w terminach wskazanych w tych protokołach. [str. 60]

Należności publicznoprawne

19. Agencja tytułem należności publicznoprawnych uiściła łącznie 253 333,55 tys. zł oraz dokonała wpłat na fundusze celowe – na Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych i na Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego, w łącznej wysokości 60 419,5 tys. zł. Wpłat na te fundusze dokonywano terminowo i w prawidłowej wysokości. Wysokość wpłat tytułem podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) wyniosła 59 845,1 tys. zł. [str. 63–65]

W ocenie NIK, biorąc pod uwagę zadania Agencji (gospodarowanie majątkiem Skarbu Państwa), zasadnym jest wprowadzenie dla AMW zwolnienia podmiotowego dotyczącego tego podatku, analogicznie jak w przypadku innych agencji wykonawczych. Proponowana zmiana obniży wydatki związane z funkcjonowaniem Agencji i jednocześnie ograniczy konieczność występowania przez Agencję o dodatkowe środki z budżetu państwa na realizację zadań.

¹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

20. Oddziały regionalne AMW, zgodnie z generalną zasadą, płaciły podatek od nieruchomości (wyłączając w szczególności nieruchomości mieszkaniowe) według stawek jak dla gruntów i pozostałych budynków. Sposób wykazywania przez Agencję takich nieruchomości i podstawa regulowania zobowiązań z tego tytułu były kwestionowane przez część gminnych organów podatkowych oraz sądy administracyjne. Część zasobu wykazywano natomiast, jako nieruchomości związane z działalnością gospodarczą. Dotyczyło to budynków faktycznie wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej przez Agencję oraz inne podmioty. W toku kontroli NIK, Agencja złożyła do Trybunału Konstytucyjnego skargę konstytucyjną przeciwko normie zapisanej w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych¹¹, wnosząc o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP normy uznającej, że do opodatkowania gruntu lub budynku podatkiem od nieruchomości wystarczy, że należy on do przedsiębiorcy bądź innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą i nie ma znaczenia czy dany przedsiębiorca/inny podmiot gospodarczy faktycznie wykorzystuje tę nieruchomość do prowadzenia działalności gospodarczej, czy nie. [str. 65–66]

Błędy w regulowaniu zobowiązań z tytułu podatku od nieruchomości

Obowiązkiem Agencji, jako podatnika jest regulowanie zobowiązań podatkowych terminowo i w prawidłowej wysokości. Oddział Regionalny we Wrocławiu nieprawidłowo deklarował i opłacał w zaniżonej wysokości podatki należne gminom i zapłacił z tego tytułu odsetki w kwocie 1856,9 tys. zł. Nie uiszczał również niezwłocznie podatku od nieruchomości w wysokości określonej w decyzjach organów podatkowych pierwszej instancji, przyjmując zasadę, że podatek opłacany będzie dopiero po wydaniu ostatecznej decyzji. W celu ograniczenia wysokości odsetek nie wykorzystywał również możliwości wniesienia zabezpieczenia. W wyniku tego, od dnia doręczenia decyzji organu pierwszej instancji do dnia dokonania zapłaty nadal narastały odsetki od zaległości podatkowych. W przypadku siedmiu decyzji wydanych przez dwóch wójtów gmin odsetki uregulowane za okres przypadający po doręczeniu decyzji organu pierwszej instancji wyniosły 92,5 tys. zł. [str. 67–68]

21. Agencja zadeklarowała na 2018 r. niemal 18 mln zł podatku od nieruchomości. Zakładając, że we wszystkich gminach Agencja powinna zapłacić podatek od wszystkich nieruchomości wg najwyższych stawek, jak dla gruntów i budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (z wyłączeniem budynków mieszkalnych i gruntów z nimi związanych) koszt podatku od nieruchomości powinien wynieść około 42 mln zł w ciągu jednego roku. [str. 66]

Ryzyko finansowe

W ocenie NIK zasadnym jest wprowadzenie dla Agencji częściowego zwolnienia, tak aby była zobowiązana uiszczać podatek od nieruchomości dla gruntów, budynków i budowli w maksymalnej wysokości tylko dla nieruchomości faktycznie wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej.

¹¹ Art. 1 a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a i pkt 2 lit. b w związku z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.

Nadzór nad wykonywaniem zadań

22. Biuro Prezesa sprawowało skuteczny nadzór nad obszarem dotyczącym gospodarowania nieruchomościami, przeprowadzając wewnętrzne kontrole w poszczególnych oddziałach oraz monitorując realizację wniosków pokontrolnych z tych kontroli. Wytyczne Prezesa AMW pozwalały wypracować najskuteczniejsze procedury zagospodarowania nieruchomości. Bieżące raporty i informacje, przekazywane przez oddziały do Biura Prezesa Agencji, umożliwiały sprawowanie bieżącego nadzoru nad gospodarką nieruchomościami. Ustalenia kontroli NIK wskazują jednak na konieczność zwrócenia szczególnej uwagi na kwestię regulowania podatku od nieruchomości.

[str. 69]

4. WNIOSKI

W związku z wynikami kontroli, Najwyższa Izba Kontroli dostrzega potrzebę – niezależnie od realizacji wniosków pokontrolnych skierowanych do kierowników kontrolowanych jednostek – **rozważenia zmian** w obowiązujących przepisach prawa lub w regulacjach wewnętrznych dotyczących funkcjonowania Agencji, które pozwolą zapobiec nieprawidłowościom lub usprawnić realizację zadań.

1. Wprowadzenie zintegrowanego systemu elektronicznego dla podmiotów gospodarujących nieruchomościami Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, który pozwoli na bieżące uzyskiwanie informacji o nieruchomościach przeznaczonych do zbycia, o transakcjach, o uzbrojeniu terenu, o jego przeznaczeniu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, mapach ewidencyjnych i zasadniczych. Taki system pozwoli skonsolidować prowadzone przez starostwa operaty ewidencyjne, jak ewidencja gruntów, budynków, lokali itp. oraz ewidencje prowadzone przez inne podmioty. Jednocześnie zamieszczanie w tym systemie ogłoszeń dotyczących zbywania nieruchomości znacznie zredukuje koszty podmiotów oraz zwiększy efektywność dotarcia do zainteresowanych, którzy będą mieli wszystkie dane w jednym miejscu. Zmiany te będą zgodne z priorytetami dotyczącymi rozwoju cyfryzacji administracji publicznej i informatyzacji społeczeństwa¹².

Prezes Rady Ministrów

2. Wprowadzenie dla Agencji częściowego zwolnienia podatkowego w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o *podatkach i opłatach lokalnych*¹³, poprzez dodanie w art. 7 w ust. 2 tej ustawy punktu 7, w brzmieniu: *Agencję Mienia Wojskowego, z wyjątkiem przedmiotów opodatkowania zajętych na działalność gospodarczą*.

Minister Finansów

Mając na uwadze aktualnie obowiązujące regulacje, zawarte w art. 1a pkt 3 tej ustawy, objęcie we władanie wszystkich nieruchomości przekazanych Agencji i prowadzenie przez nią działalności gospodarczej przesądza o opodatkowaniu nieruchomości najwyższą stawką podatku od nieruchomości. Samo posiadanie gruntu przez podmiot prowadzący działalność gospodarczą decyduje o tym, że grunt ten jest kwalifikowany jako związany z prowadzeniem działalności gospodarczej. Agencja powołana jest głównie do realizacji zadań państwa, a także w odróżnieniu od innych przedsiębiorców:

- z przychodów pokrywa koszty uporządkowania stanu prawnego, prowadzenia ewidencji mienia Skarbu Państwa i utrzymania mienia;
- zobowiązana jest przeznaczyć część dochodów na Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych oraz Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego;
- ma obowiązek przejmowania wszystkich nieruchomości przekazywanych przez Ministra Obrony Narodowej;
- prowadzi działalność gospodarczą tylko ubocznie w zakresie wynikającym z potrzeb obronności i bezpieczeństwa.

W związku z tym niezbędne wydaje się zwolnienie Agencji z obowiązku podatkowego tak, aby uiszczała podatek od nieruchomości w najwyższej wysokości (dla działalności gospodarczej) tylko od budynków, gruntów i budowli, na których faktycznie prowadzona jest działalność gospodarcza.

¹² <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/programy-i-projekty>

¹³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1445, ze zm.

W przypadku 369 gmin, na rzecz których Agencja uiszcza podatki od nieruchomości, takie zmiany nie wpłyną znacznie na wysokość ich dochodów (łącznie około 24 mln zł rocznie), ponieważ obecnie Agencja stosuje w deklaracjach najwyższą stawkę podatku wyłącznie dla nieruchomości faktycznie wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej.

Minister Obrony
Narodowej

3. Wprowadzenie zmian do stosowanego przez Agencję Mienia Wojskowego wzoru protokołu zdawczo-odbiorczego nieruchomości (stosowanego przez jednostki nadzorowane przez MON), wprowadzonego decyzją Ministra Obrony Narodowej Nr 175/MON z dnia 30 października 2017 r. w sprawie przekazywania składników mienia w trybie ustawy o Agencji Mienia Wojskowego¹⁴, ponieważ nie zawiera on wszystkich elementów wymienionych w art. 47 ust. 2 ustawy o AMW – nie ma w nim informacji o stosowanych stawkach podatku od nieruchomości.

¹⁴ Dz. Urz. MON z 2017 r. poz. 214.

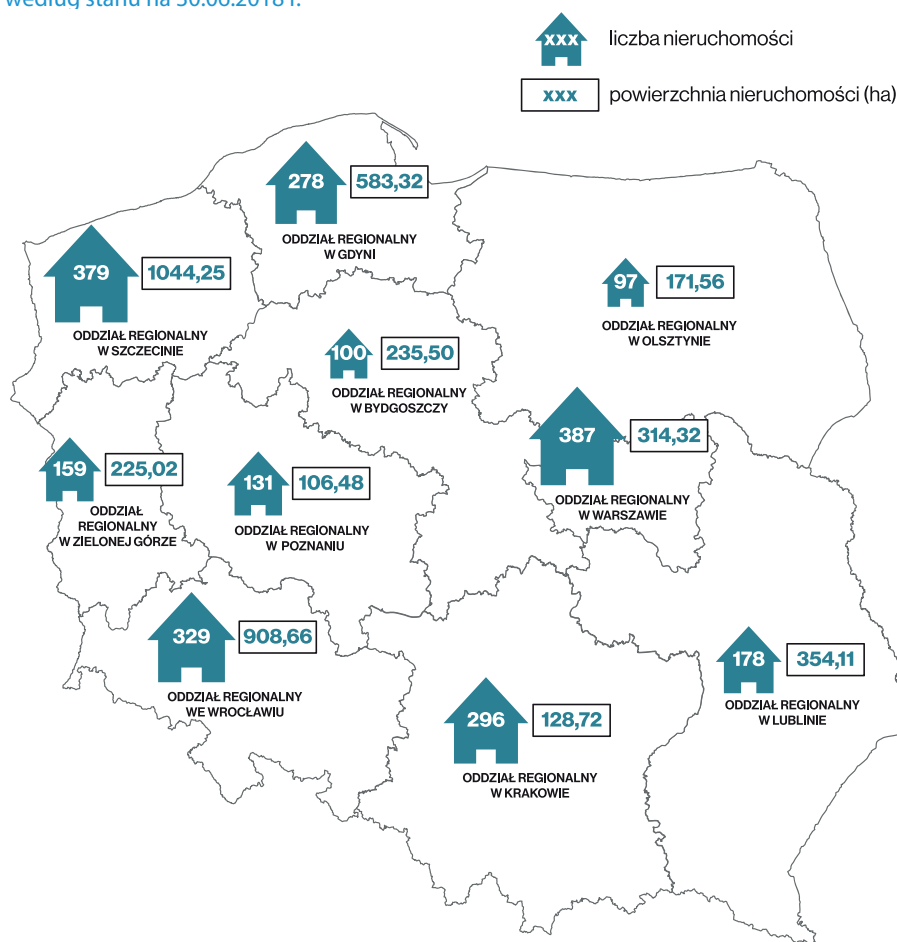
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Zarządzanie przez AMW nieruchomościami Skarbu Państwa

Zasób nieruchomości, którymi gospodarowała Agencja obejmował nieruchomości gruntowe, budynki (mieszkalne, internatowe oraz budynki o innym przeznaczeniu), udziały w nieruchomościach wspólnych, nieruchomości oddane w trwały zarząd oraz nieruchomości, których Agencja była użytkownikiem wieczystym.

Infografika nr 2

Nieruchomości Skarbu Państwa w zasobie Agencji Mienia Wojskowego według stanu na 30.06.2018 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Sprzedaż nieruchomości była jedną z form gospodarowania tym zasobem. Natomiast Agencja, poczynawszy od 2016 r., większy nacisk kładła na dzierżawę lub najem nieruchomości, głównie lokali użytkowych. Zagospodarowanie nieruchomości polegało także na sprzedaży przetargowej i bezprzetargowej, przekazaniu w trwały zarząd, darowiznach dokonywanych na rzecz jednostek samorządu terytorialnego.

Zmiana idei zagospodarowania nieruchomości wprowadzona w 2016 r. przyniosła następujące skutki:

- Agencja racjonalnie zagospodarowywała nieruchomości jej powierzone (sprzedawała nieruchomości, które nie przynosiły realnych przychodów z tytułu np. najmu lub dzierżawy, natomiast zachowywała w zasobie nieruchomości przynoszące przychody);

- nadzór nad działaniami związanymi ze sprzedażą, najmem, dzierżawą nieruchomości był skuteczny, także za sprawą wymogu informowania Prezesa Agencji przez oddziały regionalne AMW o zamiarze zawarcia umowy w przypadkach, gdy przepisy nie wymagały uzyskiwania zgody Prezesa AMW oraz obowiązku uzgadniania cen wywoławczych i stawek czynszu do drugiego i kolejnych przetargów.

Przekazywanie Agencji nieruchomości trwale zbędnych dla MON i MSWiA

1. Ministerstwo Obrony Narodowej sporządzało plany przekazania Agencji nieruchomości trwale zbędnych (art. 46 ust. 1 ustawy o AMW).

MON sporządziło dwa plany¹⁵ i pięć korekt planu przekazywania nieruchomości w 2016 r. oraz jeden plan i dwie korekty planu przekazywania nieruchomości w 2017 r.

Do 30.06.2018 r. MON nie sporządziło planu przekazania do AMW nieruchomości trwale zbędnych w 2018 r.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji sporządzało plany przekazania Agencji nieruchomości trwale zbędnych (art. 46 ust. 1 ustawy o AMW)¹⁶. MSWiA sporządziło jeden plan przekazywania nieruchomości w 2016 r.¹⁷, dwie korekty planu przekazywania nieruchomości w 2017 r.¹⁸, oraz jeden plan (do 30.06.2018 r.) przekazywania nieruchomości w 2018 r.

MON i MSWiA przekazywały do AMW plany i korekty planów zgodnie z terminami uzgodnionymi z Prezesem Agencji (zgodnie z zapisami art. 46 ust. 5 ustawy o AMW oraz § 3 ust. 3 rozporządzenia w sprawie przekazywania mienia).

MON (infografika nr 3) przekazało Agencji następujące nieruchomości trwale zbędne dla MON (art. 43 ust. 1 ustawy o AMW):

- w 2016 r. przekazano dziewięć nieruchomości, jeden lokal użytkowy, jedną sieć ciepłowniczą (11 pozycji) o łącznej powierzchni 17,8040 ha i wartości ewidencyjnej ogółem 24 622,8 tys. zł (wg zapisów zawartych w zatwierdzonych planach i korektach planów przekazywania nieruchomości przez MON);
- w 2017 r. przekazano dwie nieruchomości o łącznej powierzchni 11,0028 ha i wartości ewidencyjnej ogółem 95 446,2 tys. zł;
- w I półroczu 2018 r. MON nie przekazywało Agencji żadnych nieruchomości na podstawie art. 43 ust. 1 ustawy o AMW.

MSWiA (infografika nr 4) przekazało Agencji następujące nieruchomości trwale zbędne dla MSWiA (art. 43 ust. 2 ustawy o AMW):

- w 2017 r. przekazano 12 nieruchomości o łącznej powierzchni 8,8452 ha i wartości ewidencyjnej ogółem 17 041,5 tys. zł (wg zapisów zawartych w zatwierdzonych korektach planów przekazywania nieruchomości przez MSWiA);

¹⁵ Plany przekazania nieruchomości przez MON na 2016 r. sporządzane były w 2015 r. oddzielnie dla Wojskowej Agencji Mieszkaniowej i Agencji Mienia Wojskowego.

¹⁶ MSWiA sporządzało w okresie objętym kontrolą plany przekazywania mienia do AMW, zawierające odrębne załączniki obejmujące: nieruchomości; mienie ruchome koncesjonowane; mienie ruchome niekoncesjonowane.

¹⁷ Plan na 2016 r. przewidywał przekazanie AMW jednej nieruchomości. Do końca 2016 r. nieruchomość ta nie została przekazana Agencji.

¹⁸ Plan przekazywania mienia w 2017 r. nie zawierał załącznika dotyczącego nieruchomości, natomiast sporządzone do tego planu dwie korekty zawierały załączniki obejmujące nieruchomości.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

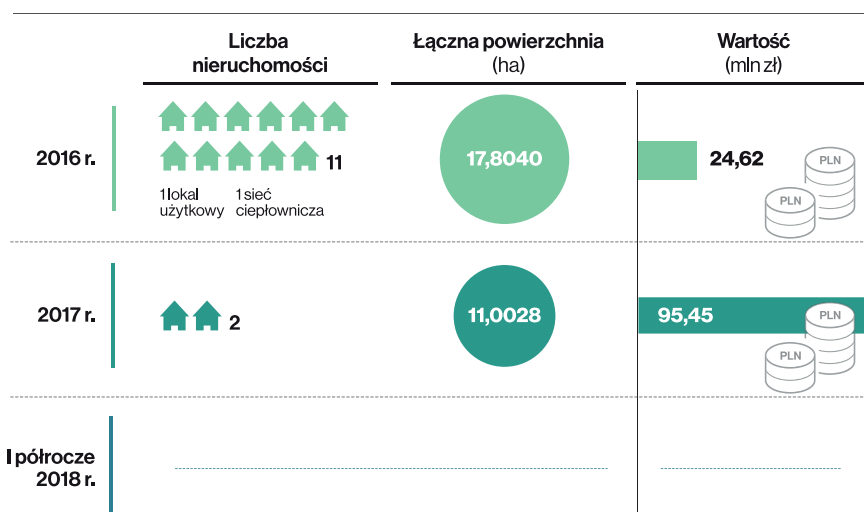
- w I półroczu 2018 r. przekazano jedną nieruchomość o powierzchni 2,2694 ha i wartości 280,3 tys. zł.

W 2016 r. MSWiA nie przekazywało Agencji nieruchomości na podstawie art. 43 ust. 2 ustawy o AMW.

Infografika nr 3

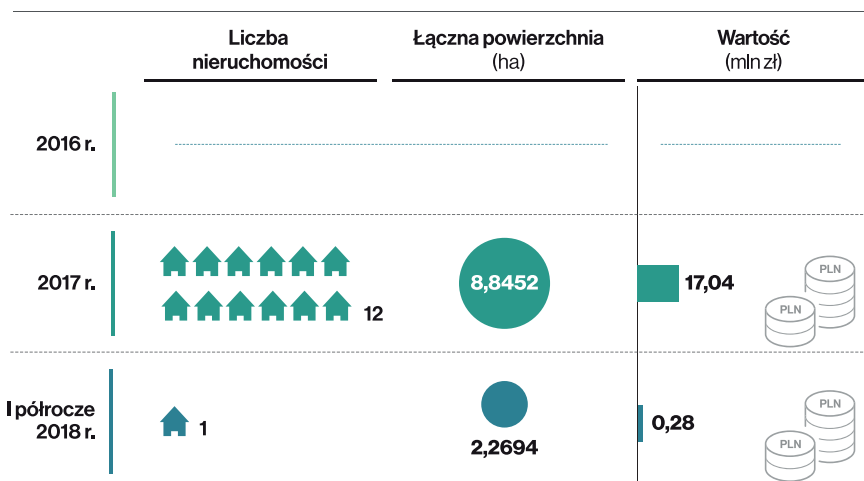
Nieruchomości przekazane Agencji Mienia Wojskowego

NIERUCHOMOŚCI TRWALE ZBĘDNE DLA MON PRZEKAZANE AMW (art. 43 ust. 1 ustawy o AMW)



Infografika nr 4

NIERUCHOMOŚCI TRWALE ZBĘDNE DLA MSWiA PRZEKAZANE AMW (art. 43 ust. 2 ustawy o AMW)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Przykłady

Przekazane Oddziałowi Regionalnemu AMW w Krakowie, od października 2016 r. do czerwca 2018 r., nieruchomości spełniały warunki określone w § 5 rozporządzenia w sprawie przekazywania mienia. Wartość przekazywanych nieruchomości – stosownie do § 8 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia – przyjęto jako równą wartości ujętej w ewidencji ilościowo-wartościowej prowadzonej przez właściwe organy wojskowe (Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Krakowie) oraz organy spraw wewnętrznych (Komenda Wojewódzka Policji w Kielcach).

Nieruchomości trwale zbędne dla potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa, przekazane Oddziałowi Regionalnemu AMW w Szczecinie spełniały warunki określone w art. 47 ust. 2 ustawy o AMW oraz § 5 rozporządzenia w sprawie przekazywania mienia, tj. miały uregulowany stan prawny, zapewniony dostęp do drogi publicznej, w dokumentacji zawarto informację o stanie techniczno-użytkowym, szkodach ekologicznych, kosztach rekultywacji środowiska. Wartość nieruchomości w protokołach zdawczo-odbiorczych określono stosownie do wymogów § 8 rozporządzenia, tj. według wartości określonej w ewidencji ilościowo-wartościowej (nieruchomość w Łazach) oraz na podstawie aktualnego operatu szacunkowego (nieruchomość w Szczecinie).

Ustalono, że MON i MSWiA nie przekazywały wszystkich nieruchomości, wyszczególnionych w planach przekazywania nieruchomości i korektach planów, a także przekazywały je w terminach późniejszych niż określone w planach przekazywania nieruchomości i korektach tych planów i nie dokonywały zmian terminów określonych w planie (korekcie planu).

W 2016 r. MON nie przekazało Agencji dwóch nieruchomości, natomiast MSWiA jednej nieruchomości. W 2017 r. MON przekazało jedną nieruchomość z opóźnieniem, natomiast MSWiA trzy nieruchomości z opóźnieniami. Było to niezależne od Agencji¹⁹.

Protokoły zdawczo-odbiorcze

2. Nieruchomości trwale zbędne dla potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa były przekazywane oddziałom regionalnym Agencji na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych nieruchomości, o których mowa w art. 47 ustawy o AMW. Większość protokołów zawierała wymagane dane.

Przykłady

W Oddziale AMW w Zielonej Górze:

- protokoły zdawczo-odbiorcze nieruchomości nie zawierały stosowanych stawek podatku od nieruchomości – jednego z wymogów określonych w art. 47 ust. 2 ustawy o AMW. W rozporządzeniu Rady Ministrów²⁰ nie ma zapisu o obowiązku zamieszczania w protokole zdawczo-odbiorczym informacji o stosowanych stawkach podatku od nieruchomości;
- protokół zdawczo-odbiorczy z 28.09.2017 r. dla nieruchomości trwale zbędnej dla potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa²¹, położonej w Krośnie Odrzańskim nie zawierał informacji, o której mowa w § 5 ust.1 pkt 4 tego rozporządzenia, tj. informacji o zrealizowaniu przez stronę

¹⁹ Nieprzekazanie dwóch nieruchomości przez MON wynikało z uwagi na niezakończenie procesu regulacji stanu prawnego, na brak możliwości zapewnienia faktycznego i prawnego dostępu do drogi publicznej. Nieprzekazanie jednej nieruchomości przez MSWiA wynikało z uwagi na niezbędność pozostawienia nieruchomości na własne potrzeby inwestycyjne MSWiA. Przekazanie jednej nieruchomości z opóźnieniem przez MON (227 dni opóźnienia) wynikało z wstrzymania przekazania nieruchomości przez MON. Przekazanie dwóch nieruchomości z opóźnieniem przez MSWiA wynikało z: – braku możliwości zapewnienia dostępu prawnego do drogi publicznej oraz konieczności uregulowania stanu prawnego nieruchomości przez stronę przekazującą (122 dni opóźnienia), – konieczności przeprowadzenia postępowania o wyłonienie firmy do ochrony nieruchomości i podpisania umowy, gdyż wyłoniona we wcześniejszym postępowaniu firma odstąpiła od podpisania umowy na ochronę tej nieruchomości (dwa dni opóźnienia).

²⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przekazywania mienia Skarbu Państwa do zagospodarowania albo w użyczenie Agencji Mienia Wojskowego, § 6 (Dz. U. poz. 1599).

²¹ Zawarty pomiędzy Komendą Wojewódzką Policji w Gorzowie Wielkopolskim (przekazujący) a Oddziałem (przejmujący).

przekazującą zadania określonego w art. 28 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*²². W protokole, w punkcie VI znalazła się informacja, że budynek zlokalizowany na przejmowanej nieruchomości wpisany jest do gminnej ewidencji zabytków Gminy Krosno Odrzańskie, a działka na której usytuowany jest budynek znajduje się w granicach zabytkowego zespołu urbanistyczno-krajobrazowego, wpisanego do rejestru zabytków na podstawie orzeczenia Lubuskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. W toku kontroli NIK skierowano do konserwatora zabytków zawiadomienie, sporządzone przez przekazującego tę nieruchomość;

- Oddział AMW w Zielonej Górze z opóźnieniem zrealizował obowiązek wynikający z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. *o księgach wieczystych i hipotece*²³, gdyż wnioski o zmiany w księgach wieczystych dla dwóch przejętych nieruchomości trwale zbędnych dla potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa wpłynęły do właściwych wydziałów ksiąg wieczystych sądów z opóźnieniem sięgającym do ośmiu miesięcy.

Nieruchomości trwale zbędne dla potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa położone w Szczecinie oraz w Łazach zostały przekazane Oddziałowi Regionalnemu AMW w Szczecinie z dniem podpisania dwóch protokołów zdawczo-odbiorczych nieruchomości²⁴, o których mowa w art. 47 ustawy o AMW. Protokoły zawierały: stan ewidencyjny i prawny przekazywanej nieruchomości, stosowane stawki podatku od nieruchomości, szacunkowe koszty utrzymania oraz wysokość środków finansowych na utrzymanie przekazanego mienia (określone w art. 47 ust. 2 ustawy o AMW). Do protokołów została załączona dokumentacja formalno-prawna, techniczna i eksploatacyjna.

Nieruchomości trwale zbędne dla potrzeb obronności i bezpieczeństwa Państwa spełniały wymogi określone w § 5 *rozporządzenia w sprawie przekazywania mienia*, miały uregulowany stan prawny i zapewniony dostęp do drogi publicznej. Wartość nieruchomości w protokołach zdawczo-odbiorczych określano stosownie do wymogów § 8 tego rozporządzenia – według wartości księgowej netto.

3. Ministerstwo Obrony Narodowej użyczało Agencji nieruchomości czasowo zbędne na podstawie planów i ich korekt (art. 50 ustawy o AMW). Plany użyczenia nieruchomości czasowo zbędnych i korekty tych planów sporządzały odrębnie²⁵: Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych, Dowództwo Garnizonu Warszawa, Komenda Główna Żandarmerii Wojskowej.

W 2016 r. MON sporządziło trzy plany użyczenia nieruchomości czasowo zbędnych i 13 korekt tych planów, w 2017 r. odpowiednio dwa plany i 12 korekt planów, w I półroczu 2018 r. odpowiednio trzy plany²⁶ i pięć korekt planów.

Na podstawie art. 50 ust. 1 tej ustawy MON użyczało Agencji:

- w 2016 r. 97 nieruchomości o łącznej powierzchni gruntów 28,6 ha;
- w 2017 r. 73 nieruchomości o łącznej powierzchni gruntów 33,1061 ha;
- w I półroczu 2018 r. 40 nieruchomości o łącznej powierzchni gruntów 6,9151 ha.

Użyczenie Agencji nieruchomości czasowo zbędnych dla MON, przekazywanie kompleksów magazynowych

²² Dz. U. z 2018 r. poz. 2067, ze zm.

²³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1916, ze zm.

²⁴ Protokoły z 13 grudnia 2016 r. i 12 czerwca 2017 r.

²⁵ Zgodnie z decyzją nr 175/MON z 30.10.2017 r., wcześniej zgodnie z decyzją nr 230/MON z 20.06.2011 r.

²⁶ Plan sporządzony przez Dowództwo Garnizonu Warszawa zawierał dwie części.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Biuro Prezesa Agencji prowadziło ewidencję oraz monitoring stanu przejmowania nieruchomości z MON i MSWiA. Przejmowanie nieruchomości do zasobów Agencji odbywało się na poziomie oddziałów regionalnych AMW. Nieruchomości czasowo zbędne Ministerstwu Obrony Narodowej, przekazane były oddziałom regionalnym Agencji umowami użyczenia, o których mowa w art. 50 ust. 1 ustawy o AMW. Wszystkie umowy użyczenia zawierały elementy określone w § 9 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie przekazywania mienia.

Przykład

Oddział Regionalny AMW w Szczecinie posiadał części nieruchomości będące w trwałym zarządzie MON, przekazane umowami użyczenia (o których mowa w art. 50 ust. 1 ustawy o AMW) zawartymi z Rejonowym Zarządem Infrastruktury. Części nieruchomości były użyczane Oddziałowi, jako czasowo zbędne dla resortu Obrony Narodowej. W okresie objętym kontrolą Oddział zawarł 10 umów użyczenia (cztery umowy w 2017 r. oraz sześć umów w 2018 r.).

Stan nieruchomości przekazanych Oddziałowi na podstawie umów użyczenia, w okresie objętym kontrolą, wzrósł z 2,8238 ha gruntów o wartości 28,7 tys. zł oraz 1563 m² powierzchni budynków o wartości 638,6 tys. zł do 3,9159 ha gruntów o wartości 1061,6 tys. zł oraz 2 786 m² powierzchni budynków o wartości 939,7 tys. zł na koniec I półrocza 2018 r.

Wszystkie umowy użyczenia zawierały elementy określone w § 9 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie przekazywania mienia – opis przedmiotu użyczenia, oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej lub zbioru dokumentów oraz ewidencji gruntów, budynków i lokali, położenie nieruchomości, powierzchnię, części składowe; okres na jaki użycza się mienie Agencji; cel, na jaki użycza się mienie Agencji; termin sporządzenia protokołu zdawczo-odbiorczego; warunki związane z użyczeniem mienia, koszty ponoszone przez Agencję; tryb rozwiązania umowy przez strony; wykaz załączników do umowy. W wykazach załączników do wszystkich badanych umów umieszczono protokoły zdawczo-odbiorcze.

W przypadku jednego z oddziałów stwierdzono istotne nieprawidłowości.

Przykłady

Z dniem przejęcia przez OR AMW we Wrocławiu dwóch nieruchomości zawarto umowy użyczenia z podmiotem korzystającym z tych nieruchomości. Oddział nie przekazał Prezesowi AMW informacji dotyczących zamiaru zawarcia tych umów, mimo, że zgodnie z § 35 ust. 2 Wytocznych Nr 3/2017 Prezesa Agencji Mienia Wojskowego z dnia 23 lutego 2017 r.²⁷, w przypadku zawierania umowy użyczenia nieruchomości wchodzących w skład zasobu Agencji na okres do trzech lat, należy przekazać Prezesowi AMW informację o zamiarze zawarcia umowy użyczenia na co najmniej 40 dni przed zawarciem tej umowy.

Oddział Regionalny AMW we Wrocławiu dopuścił do użytkowania trzech nieruchomości przez inne podmioty bez zawierania stosownych umów i nie dochodził wynagrodzenia za takie korzystanie z tych nieruchomości, ani nie żądał ich wydania.

²⁷ W sprawie zasad najmu, dzierżawy lub użyczenia nieruchomości znajdujących się w zasobie Agencji Mienia Wojskowego oraz nieruchomości czasowo niewykorzystywanych użyczonych Agencji Mienia Wojskowego.

Na podstawie art. 45 ust. 4 ustawy o AMW (zgodnie z decyzjami MON²⁸), w 2016 r. przekazano Agencji w kompleksach magazynowych: 1) w składzie Jastrzębie dwa budynki magazynowe, 2) w składzie Nowogród Bobrzański jeden budynek magazynowy, 3) w składzie w Regnach jeden budynek magazynowy.

W 2017 r. oraz w I półroczu 2018 r. nie przykazywano Agencji kompleksów magazynowych.

4. W okresie objętym kontrolą, Prezes Agencji w 14 przypadkach wyrażał zgodę na nabycie nieruchomości w ramach transakcji zakupu, zamiany, przyjęcia darowizny, odwołania darowizny, rzeczowego rozliczenia rozszczeń Agencji (§ 6 Statutu AMW). W 2016 r. Prezes Agencji wydał oddziałom regionalnym trzy zgody na nabycie nieruchomości, w 2017 r. osiem zgód, w I półroczu 2018 r. trzy zgody. Największymi nabytymi nieruchomościami były nieruchomości położone w Krakowie przy ul. Smoleńskiego i ul. Stefczyka o łącznej powierzchni 9,6093 ha. Nieruchomości te zostały nabyte w ramach zamiany z Gminą Miejską Kraków.

We wszystkich przypadkach przed nabyciem nieruchomości oddziały regionalne Agencji – stosownie do § 6 pkt 13 Statutu AMW – uzyskiwały zgody Prezesa AMW w formie zarządzeń.

Nabywanie
nieruchomości
przez Agencję

Przykłady

W okresie objętym kontrolą Oddział Regionalny AMW w Krakowie zakupił następujące nieruchomości: 13 mieszkań w Tarnowskich Górach za 4009,3 tys. zł; 54 mieszkania w Krakowie za 24 687,2 tys. zł; działkę w Lublińcu o pow. 0,0435 ha zabudowaną częścią budynku internatu za 220,2 tys. zł. Na wszystkie te zakupy Oddział – stosownie do § 6 pkt 13 Statutu AMW – uzyskał zgody Prezesa Agencji (w formie zarządzeń).

W roku 2016 Oddział Regionalny AMW w Szczecinie (na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy o AMW) dokonał łącznie zakupu 31 lokali mieszkalnych na potrzeby zakwaterowania żołnierzy, w tym: 19 w Szczecinie i 12 w Drawsku Pomorskim. Na zakup uzyskano zgody Prezesa AMW w formie zarządzeń. Postępowania prowadzone były w trybie wyboru ofert bez stosowania upzp (podstawa art. 4 pkt 3 lit. i ustawy) w oparciu o wytyczne nr 4/2011 Prezesa WAM z dnia 20 kwietnia 2011 r. w sprawie ustalenia procedury zakupu lokali mieszkalnych na potrzeby WAM oraz wytyczne nr 3/2014 Prezesa WAM z dnia 23 grudnia 2014 r. w sprawie standardów lokali mieszkalnych (kwater) i opisu technicznego budynku oraz dodatkowych warunków, jakim powinny odpowiadać nowo pozyskiwane i ulepszane budynki wielorodzinne i lokale mieszkalne (kwatery). W 2017 r. oraz w I półroczu 2018 r. Oddział nie dokonywał zakupu nieruchomości.

5. W okresie objętym kontrolą Prezes Agencji wyrażał zgodę (§ 6 Statutu AMW) na nieodpłatne zbywanie jednostkom samorządu terytorialnego 17 nieruchomości gruntowych. W 2016 r. Prezes wydał takie zgody dla ośmiu nieruchomości położonych na terenie właściwości miejscowej

Nieodpłatne
zbywanie nieruchomości
jednostkom samorządu
terytorialnego

²⁸ Nr 35/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 lutego 2016 r. w sprawie wykazu kompleksów magazynowych przeznaczonych do przekazania Agencji Mienia Wojskowego (Dz. Urz. MON poz. 19), Nr 48/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 kwietnia 2018 r. w sprawie wykazu kompleksów magazynowych przeznaczonych do przekazania Agencji Mienia Wojskowego (Dz. Urz. MON, poz. 54).

czterech oddziałów regionalnych AMW²⁹, w 2017 r. dla ośmiu nieruchomości położonych na terenie właściwości miejscowej czterech oddziałów regionalnych AMW³⁰, w I półroczu 2018 r. dla jednej nieruchomości³¹.

Nieruchomości przekazywano na realizację celów publicznych jst oraz zadań własnych jst, w tym na cele budowy dróg i organizacji ruchu drogowego, utrzymania lub budowy urządzeń infrastruktury technicznej, organizację terenów rekreacyjnych.

Oddziały regionalne AMW z reguły monitorowały sposób wykorzystania nieruchomości przekazanych jst w drodze darowizny.

Przykłady

W latach 2016–2017, Oddział w Zielonej Górze nie sprawdzał, czy nabywcy nieruchomości objętych 17 umowami (zawartymi przed 2015 r. przez ówczesną Agencję Mienia Wojskowego) wykorzystali nieruchomość zgodnie z przeznaczeniem określonym w umowach nieodpłatnego przekazania. Oddział nie występował do gmin, by sprawdzić, czy nieruchomości zostały wykorzystane zgodnie z celami określonymi w umowach, ponieważ Agencja Mienia Wojskowego (przed połączeniem) nie przekazała nowej instytucji tych spraw. Po stwierdzeniu tego faktu przez kontrolę NIK, bezzwłocznie uzupełniono informacje o dokonywanych nieodpłatnych przekazaniach i wystąpiono do gmin celem ustalenia, czy wykorzystywały nieruchomości zgodnie z przeznaczeniem określonym w umowach.

W okresie objętym kontrolą Oddział Regionalny AMW w Szczecinie przekazał nieodpłatnie (w formie darowizny) na rzecz jednostek samorządu terytorialnego pięć nieruchomości. Dla Gminy Złocieniec – w celu utrzymania obiektów i urządzeń transportu publicznego oraz dla Gminy Trzebiatów – w celu utrzymania dróg gminnych i organizacji ruchu drogowego. Uzyskano na to zgody Prezesa AMW w formie zarządzeń. Oddział monitorował sposób wykorzystania nieruchomości przekazanych w drodze darowizny poprzez wysyłanie do podmiotów (raz do roku) zapytań o aktualnym stanie prawnym nieruchomości oraz o sposobie ich wykorzystania.

Prowadzenie przez Agencję ewidencji nieruchomości

6. Przed połączeniem Wojskowej Agencji Mieszkaniowej z Agencją Mienia Wojskowego (przed 1 października 2015 r.) występowała zasadnicza różnica pomiędzy danymi ewidencyjnymi i sprawozdawczymi, dotyczącymi gruntów i budynków. Dyrektor Zespołu Gospodarki Nieruchomościami i Marketingu AMW w piśmie z 09.09.2015 r. przedstawił uwagi do przesłanego przez Departament Infrastruktury MON *Sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa* (uwagi dotyczyły wyłącznie informacji odnoszących się do stanu nieruchomości Agencji). Zaznaczył tam np., że powierzchnie gruntów znajdujących się w zasobie AMW różnią się zasadniczo według tego sprawozdania i według danych ewidencyjnych Agencji. Według sprawozdania – w zasobie AMW znajdowało się 14 083 ha gruntów, a według ewidencji 4124 ha (na 31.12.2014 r.). W konsekwencji wystąpiły różnice w wielkościach wykazanych dla każdego rodzaju użytku. Podobnie – według danych ewidencyjnych – w zasobie AMW na dzień 31.12.2014 r. znajdowało się 1991 budynków, a w sprawozdaniu zapisano, że w zasobie AMW znajdowało się 1317 budynków.

²⁹ W Gdyni, Poznaniu, Warszawie, Szczecinie.

³⁰ We Wrocławiu, Gdyni, Warszawie, Szczecinie.

³¹ Położonej na terenie w właściwości miejscowej Oddziału Regionalnego AMW w Olsztynie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Agencja uporządkowała ewidencję nieruchomości. Podczas kontroli NIK ewidencja nieruchomości Agencji prowadzona była w Zintegrowanym Systemie Informatycznym (ZSI) z wykorzystaniem modułów Czysze-Media oraz Środki Trwałe³².

Art. 52 ust. 3 ustawy o AMW stanowi, że dane zawarte w ewidencji mienia chroni się przed:

- 1) przypadkowym lub celowym uszkodzeniem lub zniszczeniem,
- 2) kradzieżą,
- 3) zmianą lub dostępem przez osoby nieuprawnione.

Zasady ochrony danych ewidencyjnych Agencji określono w polityce bezpieczeństwa, w ramach *Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji*³³. Ustalony w Agencji sposób ochrony danych ewidencyjnych spełnia wymogi art. 52 ust. 3 ustawy o AMW, zapewnia integralność, poufność i dostępność. System organizacyjny i rozwiązania techniczne wymuszają autoryzację użytkownika za pomocą loginu oraz unikatowego hasła, a przydział uprawnień dostępu do poszczególnych elementów systemu opiera się na zasadach wiedzy koniecznej.

W okresie objętym kontrolą nieruchomości przekazane oddziałom regionalnym AMW umowami użyczenia oraz nieruchomości trwale zbędne dla potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa, przejmowane przez oddziały regionalne Agencji były prawidłowo ujmowane w ewidencji mienia. Nieruchomości nieodpłatnie przekazane oraz nieruchomości sprzedane były na bieżąco wykreślane z ewidencji zasobu.

Przykłady

Nieruchomości przekazane Oddziałowi Regionalnemu w Szczecinie umowami użyczenia³⁴ oraz nieruchomości trwale zbędne dla potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa, przejęte przez Oddział³⁵, zostały prawidłowo ujęte w ewidencji mienia. Nieruchomości nieodpłatnie przekazane³⁶ oraz nieruchomości sprzedane³⁷ były na bieżąco wykreślane z ewidencji zasobu mienia Oddziału.

Kontrola ewidencji mienia prowadzonej przez Oddział Regionalny AMW we Wrocławiu (według stanu na 30 czerwca 2018 r.) wykazała, że ewidencja była kompletna i prowadzona zgodnie z *rozporządzeniem w sprawie prowadzenia ewidencji*. Ewidencja spełniała wymogi określone w art. 52 ustawy o AMW.

Na 30.06.2018 r. w ewidencji AMW było 2334 nieruchomości gruntu-
wych o powierzchni 4071,9420 ha, oraz 3081 budynków o powierzchni
1 628 305,64 m². Wartość ewidencyjna nieruchomości wynosiła
3 526 081,8 tys. zł. W ewidencji Agencji zawarte były wszystkie nierucho-
mości wykazane w ZSI przez wszystkie oddziały regionalne Agencji.

³² Zgodnie z art. 52 ustawy o AMW oraz przepisami rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji mienia Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. poz. 1118).

³³ Wprowadzonego Decyzją Nr 36/2016 Prezesa AMW z dnia 7 marca 2016 r. w sprawie wdrożenia Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji Agencji Mienia Wojskowego w zakresie Pionu Informatyki.

³⁴ Badaniem objęto 10 umów użyczenia zawartych przez Oddział w okresie objętym badaniem.

³⁵ Badaniem objęto dwie nieruchomości przekazane w okresie objętym badaniem.

³⁶ Badaniem objęto pięć nieruchomości przekazanych nieodpłatnie w okresie objętym badaniem.

³⁷ Badaniem objęto 12 nieruchomości.

Wykazy nieruchomości

7. W okresie objętym kontrolą wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, najem lub dzierżawę sporządzane były w oddziałach regionalnych AMW w wersji papierowej (wywieszane na tablicach informacyjnych w oddziałach) i elektronicznej (zamieszczane na stronie internetowej Agencji). W tym czasie opublikowanych było łącznie 2080 wykazów nieruchomości gruntowych (infografika nr 5).

Infografika nr 5

Liczba opublikowanych wykazów nieruchomości



Sprzedaż

Oddania w użytkowanie
wieczyste

Najem/dzierżawa

2016 r.

595

2

303

2017 r.

525

1

306

I półrocze
2018 r.

154

1

193

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, najmu lub dzierżawy, sporządzane przez oddziały regionalne Agencji zawierały wszystkie elementy stosownie do wymogów art. 35 ust. 2 *ugn*.

Ogłoszenia o przetargach były podawane do publicznej wiadomości zgodnie z przepisami § 6 rozporządzenia Rady Ministrów³⁸.

Zgodę na sprzedaż nieruchomości wydawał każdorazowo Prezes AMW na wniosek oddziału regionalnego.

W aktualnym stanie prawnym podmioty publiczne zobowiązane są do publikacji wyciągów z ogłoszeń w prasie. Koszty Agencji Mienia Wojskowego na publikacje wyciągów z ogłoszeń dotyczących obrotu nieruchomościami wynosiły około 300 tys. zł rocznie. W ocenie Agencji publikacja w prasie wyciągów z ogłoszeń nie zwiększa skuteczności przetargowej, rozumianej jako stosunek ogólnej liczby przetargów na sprzedaż nieruchomości do liczby przetargów zakończonych wynikiem pozytywnym. Dotychczasowa praktyka oddziałów regionalnych Agencji w obrocie nieruchomościami, prowadzone rozmowy z uczestnikami przetargów oraz osobami zainteresowanymi poszczególnymi nieruchomościami, jednoznacznie wskazują, że przynajmniej od pięciu lat w ok. 90–95% osoby te czerpią

³⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. z 2014 r. poz. 1490).

informacje o ofercie Agencji z Internetu. W tym stanie rzeczy publikacja wyciągów z ogłoszeń w prasie jest z jednej strony nieefektywna, a z drugiej strony kosztowna. Zasadnym byłoby stworzenie ogólnopolskiego biuletynu informacyjnego, wspólnego dla poszczególnych podmiotów władających nieruchomościami Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, kancelarii komorniczych, urzędów skarbowych itp.

Przykłady

Oddział Regionalny AMW w Szczecinie, w okresie objętym kontrolą, sporządził łącznie 387 wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży oraz najmu lub dzierżawy (w formie papierowej): w 2016 r. – 150, w 2017 r. – 164 oraz 73 do 30.06.2018 r. Oddział sporządził także 97 wykazów lokali mieszkalnych sprzedanych na rzecz najemców zgodnie z przepisami ustawy o AMW. Szczegółowemu badaniu zostało poddanych 10 wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży oraz oddania w najem. Wykazy podawano do publicznej wiadomości, umieszczając je na tablicy ogłoszeń w siedzibie Oddziału na co najmniej 21 dni, a informację o wywieszeniu wykazu podawano do publicznej wiadomości w drodze ogłoszeń prasowych oraz na stronie internetowej Oddziału. Wykazy zawierały odpowiednio wszystkie elementy stosownie do wymogów art. 35 ust. 2 *ugn*. W przypadku sprzedaży nieruchomości wyszczególnionych w *Katalogu nieruchomości The real estate catalogue 2017*³⁹, dane wykazane w dokumencie były zgodne z danymi zamieszczonymi w wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży.

W latach 2016–2018 (I półrocze) Oddział Regionalny AMW w Krakowie sporządził 250 wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, oddania w użytkowanie, najem lub dzierżawę, z tego: 85 wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży/zamiany (w tym 12 w drodze bezprzetargowej); 163 wykazy dotyczące najmu/dzierżawy (w tym 55 bezprzetargowo); dwa wykazy dotyczące oddania w użytkowanie. Wykazy podano do publicznej wiadomości, umieszczając je na tablicy ogłoszeń, a także na stronie internetowej Agencji. Analiza wykazów dotyczących sprzedaży nieruchomości wskazuje, że zawierały one wszystkie informacje określone w art. 35 ust. 2 *ugn*. Informacje zamieszczone w wykazach, które dotyczyły sprzedaży 10 wybranych do badania nieruchomości były zgodne z danymi źródłowymi (protokoły zdawczo-odbiorcze, ewidencja mienia, księgi wieczyste).

OR AMW we Wrocławiu sporządził w 2016 r. 118 wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży oraz 22 wykazy nieruchomości przeznaczonych do najmu lub dzierżawy, w 2017 r. odpowiednio 88 i 17 wykazów oraz według stanu na 30 czerwca 2018 r. odpowiednio 24 i 33 wykazy. Dodatkowo opublikowano również wykazy nieruchomości przeznaczonych do użyczenia, po jednym wykazie w 2017 r. i w 2018 r. W okresie objętym kontrolą nie sporządzano wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w użytkowanie wieczyste i użytkowanie, ponieważ nie wystąpiły przypadki nieruchomości przeznaczonych do takiego zagospodarowania. Wszystkie wykazy były sporządzane w formie elektronicznej i papierowej. Wykazy były podawane do publicznej wiadomości przez 21 dni. Wywieszano je na tablicy informacyjnej w siedzibie OR AMW, a także zamieszczano na stronie internetowej www.amw.com.pl. Ogłoszenia były również dostępne ze strony BIP AMW. Każdorazowo publikowano także informację o zamieszczeniu wykazów w prasie lokalnej. W przypadku sprzedaży lokali mieszkalnych – wykazy wywieszano również w budynkach, w których znajdowały się ujęte w wykazie lokale mieszkalne przeznaczone

³⁹ <https://amw.com.pl/pl/nieruchomosci/katalog-nieruchomosci>

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

czone do sprzedaży, zgodnie § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 września 2016 r. w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych przez Agencję Mienia Wojskowego⁴⁰. Dziewięć badanych wykazów zawierało wszystkie elementy określone w art. 35 ust. 2 *ugn*⁴¹.

Sprzedaż nieruchomości gruntowych

8. W 2016 r. Agencja sprzedała 271 nieruchomości gruntowych uzyskując ze sprzedaży kwotę 99 859,3 tys. zł, w 2017 r. sprzedano 246 nieruchomości gruntowych uzyskując ze sprzedaży kwotę 161 878,3 tys. zł, w I półroczu 2018 r. sprzedano 148 nieruchomości gruntowych uzyskując ze sprzedaży kwotę 66 957,1 tys. zł.

Nieruchomości, które Agencja przeznaczyła do zagospodarowania w drodze sprzedaży w 2016 r. oraz w 2017 r. były przejęte do zasobu AMW wcześniej.

Przetargi na sprzedaż nieruchomości gruntowych

9. W 2016 r. Agencja zorganizowała 458 przetargów na sprzedaż nieruchomości gruntowych o łącznej cenie wywoławczej 293 871,1 tys. zł, z czego 151 przetargów zakończyło się wynikiem pozytywnym (wyłoniono nabywcę nieruchomości). Efektem przetargów zakończonych wynikiem pozytywnym było uzyskanie łącznej ceny transakcyjnej w kwocie 93 146,6 tys. zł.

W 2017 r. Agencja zorganizowała 814 przetargów na sprzedaż nieruchomości gruntowych o łącznej cenie wywoławczej 514 953,8 tys. zł, z czego 187 przetargów zakończyło się wynikiem pozytywnym z łączną ceną transakcyjną w kwocie 104 332,5 tys. zł.

W I półroczu 2018 r. Agencja zorganizowała 357 przetargów na sprzedaż nieruchomości gruntowych o łącznej cenie wywoławczej 212 964,7 tys. zł, z czego 97 przetargów zakończyło się wynikiem pozytywnym z łączną ceną transakcyjną w kwocie 38 504,3 tys. zł.

Sprzedaż nieruchomości w formie przetargowej i bezprzetargowej

10. W okresie objętym kontrolą Agencja sprzedawała nieruchomości w formie przetargowej i bezprzetargowej. W 2016 r., w 114 przetargach sprzedano nieruchomości o powierzchni 35,9373 ha (cena sprzedaży wynosiła łącznie 82 461,5 tys. zł), w 2017 r. w 175 przetargach sprzedano nieruchomości o powierzchni 118,9588 ha (cena sprzedaży wynosiła łącznie 111 127,7 tys. zł), w I półroczu 2018 r. w 127 przetargach sprzedano nieruchomości o powierzchni 42,0438 ha (cena sprzedaży wynosiła łącznie 65 824,6 tys. zł).

W 2016 r. bezprzetargowo sprzedano nieruchomości o powierzchni 43,3807 ha (cena sprzedaży wynosiła łącznie 14 330,7 tys. zł), w 2017 r. sprzedano nieruchomości o powierzchni 95,0910 ha (cena sprzedaży wynosiła łącznie 4472,7 tys. zł), w I półroczu 2018 r. sprzedano nieruchomości o powierzchni 3,6228 ha (cena sprzedaży wynosiła łącznie 586,8 tys. zł).

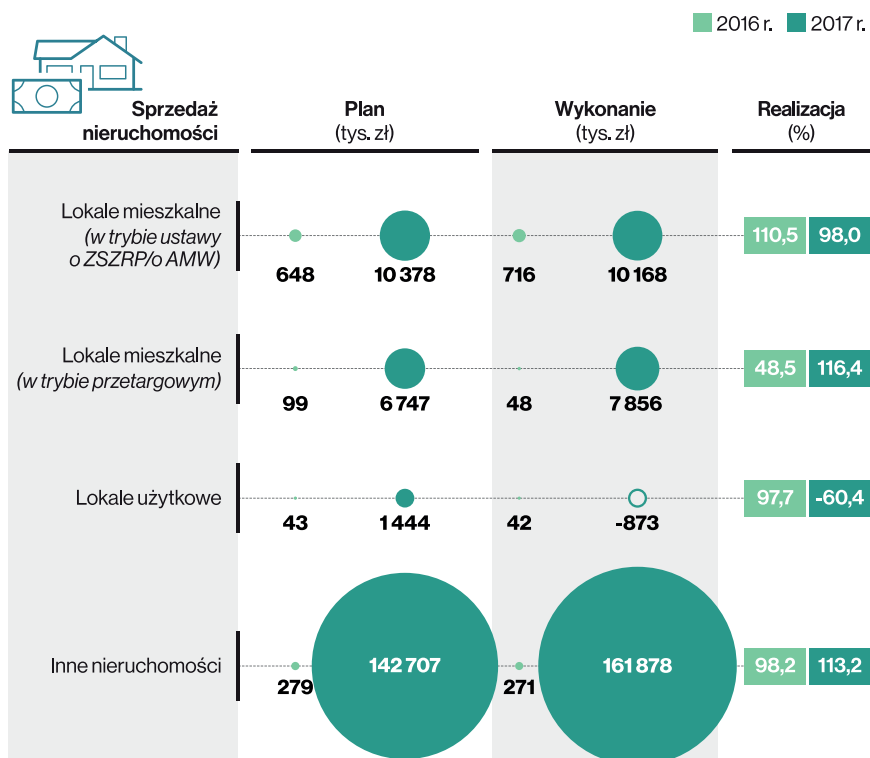
⁴⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1640.

⁴¹ Badanie przeprowadzono na podstawie trzech wykazów z 2016 r., trzech wykazów z 2017 r. i trzech wykazów z I półrocza 2018 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 6

Finansowa realizacja planu sprzedaży nieruchomości w 2016 r. i 2017 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Przykład

W okresie objętym kontrolą Oddział Regionalny AMW w Krakowie sprzedawał nieruchomości w trybie przetargowym oraz bezprzetargowym i uzyskał z tego tytułu 68 405,3 tys. zł. Kontrolą objęto 10 transakcji sprzedaży nieruchomości i ustalono, że:

- każdorazowo sprzedaż nieruchomości poprzedzona była udzieleniem zgody przez Prezesa AMW w formie zarządzenia;
- wartość nieruchomości ustalano na podstawie operatów szacunkowych sporządzanych przez rzeczoznawców majątkowych;
- zapłata za sporządzenie operatów następowała po ich odbiorze;
- w wyniku kontroli operatów nie stwierdzono błędów, dotyczących powierzchni szacowanych nieruchomości, a także błędów rachunkowych;
- sprzedaż w drodze przetargu przeprowadzono stosownie do wymagań określonych w dziale II rozdziale 4 rozporządzenia w sprawie przetargów;
- wybór bezprzetargowej formy sprzedaży był zgodny z warunkami określonymi w art. 37 ust. 2 *ugn* – [dotyczyło to jednostek samorządu terytorialnego (pkt 2), a w jednym przypadku – wspólnoty mieszkaniowej, której celem było poprawienie warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej (pkt 6)];
- bonifikaty udzielone jednostkom samorządu terytorialnego oraz w jednym przypadku – wspólnotie mieszkaniowej (90%) znajdowały uzasadnienie w art. 68 ust. 1 *ugn*: w odniesieniu do jst – art. 68 ust. 1 pkt 5, a w przypadku wspólnoty mieszkaniowej – art. 68 ust. 1 pkt 10;
- w Oddziale sprawdzano, czy sprzedane z bonifikatą nieruchomości pozostają własnością nabywcy oraz czy są wykorzystywane na cele uzasadniające udzielenie bonifikaty; odbywało się to poprzez: coroczne pisemne

wystąpienia do jednostek samorządu terytorialnego monitorujące aktualne przeznaczenie nieruchomości, bieżącą weryfikację zapisów w księgach wieczystych (dostępnych za pośrednictwem systemu elektronicznego), sprawdzanie sposobu zagospodarowania nieruchomości poprzez portale internetowe (Google Maps, mapa.szukacz.pl), a także wizje lokalne przy okazji wyjazdów służbowych pracowników Oddziału;

- w odniesieniu do analizowanych nieruchomości nie stwierdzono sytuacji uzasadniającej żądanie zwrotu udzielonej bonifikaty na podstawie art. 68 ust. 2 *ugn*;
- stosownie do art. 28 ust. 3 *ugn* podstawę do zawarcia umowy stanowił protokół z przeprowadzonego przetargu, a w postępowaniach bezprzetargowych – protokół z rokowań;
- zgodnie z art. 27 tej ustawy, umowy sprzedaży zostały sporządzone w formie aktu notarialnego;
- cenę sprzedaży ustalono w oparciu o wynik postępowania przetargowego/rokowań, a jej zapłata każdorazowo następowała przed podpisaniem aktu notarialnego.

Zbywanie lokali mieszkalnych i lokali użytkowych, prywatyzacja lokali

11. W okresie objętym kontrolą, Agencja Mienia Wojskowego, poza sprzedażą nieruchomości gruntowych, zbywała również:

- lokale mieszkalne na rzecz najemców, w trybie ustawy o AMW (w 2016 r. za kwotę 19 155,8 tys. zł, w 2017 r. za kwotę 10 168,3 tys. zł, w I półroczu 2018 r. za kwotę 7 103,1 tys. zł);
- lokale mieszkalne (pustostany), w trybie *ugn* (w 2016 r. za kwotę 3818,4 tys. zł, w 2017 r. za kwotę 7855,9 tys. zł, w I półroczu 2018 r. za kwotę 5996,2 tys. zł);
- lokale użytkowe (w 2016 r. za kwotę 15 603,4 tys. zł, w I półroczu 2018 r. za kwotę 384,5 tys. zł⁴²).

Agencja w drodze przetargowej zbywała lokale mieszkalne trwale zbędne dla potrzeb zakwaterowania Sił Zbrojnych RP⁴³. Były to lokale o bardzo niskim standardzie technicznym, których nie można było wskazać do zasiedlenia żołnierzom zawodowym. Przekładało się to na małe zainteresowanie potencjalnych nabywców takimi lokalami i długotrwałe postępowania Agencji, z uwagi na małą atrakcyjność tego zasobu.

Przykłady

Oddział Regionalny AMW w Szczecinie w okresie objętym kontrolą zbył sześć lokali użytkowych za kwotę 180,1 tys. zł; 12 lokali mieszkalnych (pustostanów) za łączną kwotę 1284,8 tys. zł oraz 77 lokali mieszkalnych na rzecz najemców zgodnie z przepisami ustawy o AMW za kwotę 1806,8 tys. zł. Lokale były sprzedawane zgodnie z obowiązującymi przepisami, zarówno w trybie przetargowym jak i bezprzetargowym.

⁴² Ujemna kwota przychodu z tytułu sprzedaży lokali użytkowych w 2017 r. (minus 873,0 tys. zł) spowodowana była dokonaniem korekty wyniku z tytułu sprzedaży lokalu użytkowego przez Oddział Regionalny AMW we Wrocławiu. W związku z wyrokiem Sądu Okręgowego we Wrocławiu z 31 maja 2016 r., zaopatrzonego w klauzulę wykonalności z 23 marca 2017 r., cena sprzedaży lokalu użytkowego nr 4LU, położonego na parterze budynku przy pl. Solnym nr 10 we Wrocławiu została pomniejszona o 50%, tj. o 1035 tys. zł, co skutkowało ujemnym wynikiem przychodów z tytułu sprzedaży lokali użytkowych za 2017 r.

⁴³ Stanowiące około 1% całego zasobu nieruchomości.

W 2016 r. Oddział Regionalny AMW we Wrocławiu sprzedał (łącznie z lokalami mieszkalnymi) 74 nieruchomości, w 2017 r. – 82 nieruchomości, natomiast do 30 czerwca 2018 r. 33 nieruchomości. W wyniku przeprowadzonej kontroli 12 umów sprzedaży ustalono⁴⁴, że lokale były sprzedawane zgodnie z obowiązującym przepisami prawa, zarówno w trybie przetargowym jak i bezprzetargowym.

12. W 2016 r. Agencja przekazała w trwały zarząd 14 nieruchomości zabudowanych i niezabudowanych o łącznej powierzchni 578,0713 ha⁴⁵, z czego 13 nieruchomości oddano w trwały zarząd na cele obronności i bezpieczeństwa Państwa, natomiast jedna nieruchomość została przekazana Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad pod lokalizację pasa drogowego. W 2017 r. oddano 18 nieruchomości o łącznej powierzchni 51,9463 ha⁴⁶ które (poza nieruchomością w Olsztynie przy ul. Artyleryjskiej) przekazano w trwały zarząd na cele obronności i bezpieczeństwa Państwa. Od 01.01.2018 r. do 30.06.2018 r. oddano 20 nieruchomości, o łącznej powierzchni 154,7178 ha⁴⁷.

Zmniejszanie zasobu nieruchomości spowodowane było oddawaniem ich w trwały zarząd MON, głównie na cele związane z obronnością i bezpieczeństwem Państwa. Większość tych nieruchomości była oddana w trwały zarząd MON z przeznaczeniem do wykorzystania przez Wojska Obrony Terytorialnej.

Przekazywanie
nieruchomości
w trwały zarząd

Przykład

W okresie objętym kontrolą nieruchomością o największej powierzchni przekazanej w trwały zarząd było lotnisko w Nowym Mieście nad Pilicą, o powierzchni 494,5883 ha. Przekazano je w trwały zarząd MON.

Decyzje wydawane przez dyrektorów oddziałów regionalnych AMW dotyczące oddania nieruchomości w trwały zarząd spełniały wymogi art. 43 ust. 1 *ugn* oraz art. 45 ust. 2 tej ustawy. Wysokość opłat rocznych ustalano zgodnie z wymogami art. 83 *ugn*.

Przykłady

W okresie objętym kontrolą, stosownie do art. 45 ust. 1 *ugn*, Oddział Regionalny AMW w Szczecinie oddał jedną nieruchomość położoną w Mirosławcu Górnym (grunty o powierzchni 0,4481 ha, budynki o powierzchni 680,03 m²) w trwały zarząd MON. Wydana przez Oddział decyzja zawierała wszystkie

⁴⁴ Badaniem bezpośrednim w zakresie prawidłowości dokonywania sprzedaży przez OR AMW objęto próbę sześciu umów sprzedaży zawartych na podstawie przeprowadzenia przetargu przeprowadzonego według kryterium największej wartości nieruchomości (z 2016 r., z 2017 r., z 2018 r. – po dwie umowy z każdego okresu) oraz na próbę sześciu umów sprzedaży zawartych bez przetargu (z 2016 r., z 2017 r., z 2018 r. – po dwie umowy z każdego okresu).

⁴⁵ Z czego 12 nieruchomości o powierzchni 578,0065 ha zostało przekazanych w trwały zarząd MON.

⁴⁶ Z czego 13 nieruchomości o powierzchni 51,2768 ha zostało przekazanych w trwały zarząd MON.

⁴⁷ Z czego 19 nieruchomości o powierzchni 154,2262 ha zostało przekazanych w trwały zarząd MON, a jedna nieruchomość położona w Gorzowie Wielkopolskim o powierzchni 0,4916 ha została przekazana w trwały zarząd na rzecz Ochotniczych Hufców Pracy.

elementy określone w art. 45 ust. 2 ustawy. Cenę nieruchomości określono na podstawie, opracowywanego przez rzeczoznawcę majątkowego operatu szacunkowego. Wysokość opłaty ustalono zgodnie z wymogami określonymi w art. 83 *ugn*. Opłaty roczne z tytułu trwałego zarządu zostały uiszczone w terminie oraz w prawidłowej kwocie. Objęcie nieruchomości w trwały zarząd nastąpiło na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego z dnia 11.02.2016 r.

W okresie objętym kontrolą, na podstawie sześciu decyzji Dyrektora Oddziału Regionalnego AMW w Krakowie, w trwały zarząd oddano nieruchomości o łącznej powierzchni 38,1430 ha, zabudowane 34 budynkami o łącznej powierzchni 27 519 m². Decyzje w sprawie ustanowienia trwałego zarządu zawierały elementy wymagane przepisem art. 45 ust. 2 *ugn*, w tym nazwę i siedzibę jednostki organizacyjnej, na rzecz której był ustanawiany trwały zarząd, oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej, cel, na jaki nieruchomość została oddana w trwały zarząd (każdorazowo – obronność i bezpieczeństwo państwa), cenę nieruchomości i opłatę z tytułu trwałego zarządu, możliwość aktualizacji opłaty oraz czas, na który trwały zarząd został ustanowiony. Stosownie do art. 67 ust. 1 *ugn*, ceny nieruchomości oddanych w trwały zarząd ustalono na podstawie ich wartości określonej w operatach szacunkowych, a opłaty z tytułu trwałego zarządu według stawki procentowej określonej w art. 83 ust. 2 pkt 1 ustawy, tj. 0,1% ceny. Opłaty roczne z tytułu trwałego zarządu ustanowionego sześcioma opisanymi powyżej umowami zostały wniesione w wymaganym terminie.

W okresie objętym kontrolą Oddział Regionalny AMW we Wrocławiu oddał w trwały zarząd dwie nieruchomości. Trwały zarząd ustanawiany był na rzecz jednostki organizacyjnej na jej wniosek⁴⁸. Ustalono, że te dwie decyzje o oddaniu nieruchomości w trwały zarząd zawierały wszystkie elementy określone przepisami art. 45 ust. 2 *ugn*; ceny nieruchomości, które oddano w trwały zarząd ustalono na podstawie operatów szacunkowych (art. 67 *ugn*). W decyzjach tych prawidłowo ustalono opłatę z tytułu trwałego zarządu, tj. 0,1% ceny – zgodnie z art. 82–90 *ugn*. OR AMW monitorował kwoty i terminy wpłat opłat z tytułu trwałego zarządu (nie było opóźnień w zapłacie).

Oddawanie nieruchomości w najem/dzierżawę, użyczenie

13. W 2016 r., na podstawie 397 umów, Agencja oddała w najem/dzierżawę nieruchomości o powierzchni 387,5633 ha, w tym 167 budynków o powierzchni 18 087 m², w 2017 r. – na podstawie 527 umów oddała nieruchomości o powierzchni 161,0385 ha, w tym 173 budynki o powierzchni 14 346 m², a w I półroczu 2018 r. – na podstawie 233 umów nieruchomości o powierzchni 41,9040 ha, w tym 101 budynków o powierzchni 16 363 m². W 2016 r., na podstawie 24 umów, AMW oddała w użyczenie nieruchomości o powierzchni 181,3359 ha, w tym 66 budynków o powierzchni 19 803 m², w 2017 r. – na podstawie 18 umów oddała nieruchomości o powierzchni 289,1532 ha, w tym 65 budynków o powierzchni 29 431 m², a w I półroczu 2018 r. – na podstawie 15 umów nieruchomości o powierzchni 250,7997 ha, w tym 29 budynków o powierzchni 5942 m².

Umowy użyczenia zawierane były przez oddziały regionalne AMW głównie na potrzeby jednostek podległych, nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej lub ministra właściwego do spraw wewnętrznych, na cele związane z ich działalnością (np. na przeprowadzenie ćwiczeń i szkoleń) oraz

⁴⁸ W 2016 r. nieruchomość niezabudowana we Wrocławiu przy ul. Granicznej, w 2018 r. nieruchomość niezabudowana w Bolesławcu rejon ul. Rzemieślniczej/Wojska Polskiego.

gdy użyczenie było uzasadnione interesem Sił Zbrojnych lub ważnym interesem publicznym (np. zapewnienie możliwości startu i lądowania samolotu gaśniczego na terenie byłego lotniska w Oleśnicy).

Najem, dzierżawa, użyczenie nieruchomości, gdy umowa zawierana była na czas oznaczony, dłuższy niż trzy lata lub czas nieoznaczony, wymagała uzyskania zgody Prezesa AMW, wyrażonej w formie zarządzenia. Zgoda Prezesa AMW była wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do trzech lat, strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość (art. 23 ust. 1 pkt 7a oraz art. 11 ust. 1 i 2 *ugn*, w związku z art. 59 ust. 1 i 2 ustawy o AMW).

Do realizacji obowiązków związanych z nadzorem nad procesami najmu, dzierżawy i użyczenia nieruchomości służyły, m.in. postanowienia wytycznych Prezesa AMW⁴⁹, które były zgodne z przepisami prawa. Wytyczne te regulowały problematykę najmu, dzierżawy i użyczenia nieruchomości⁵⁰. Oddawanie nieruchomości w najem, dzierżawę lub użyczenie odbywało się zgodnie z tymi wytycznymi Prezesa AMW (z wyjątkiem Oddziału Regionalnego we Wrocławiu, w którym zawarto dwie umowy bez uprzedniego poinformowania Prezesa Agencji o zamiarze zawarcia takich umów).

Przykład

Oddział Regionalny AMW w Szczecinie, na podstawie 184 umów najmu/dzierżawy⁵¹, oddał łącznie w najem i dzierżawę: 49,8144 ha gruntów uzyskując kwotę 150,5 tys. zł oraz 5332,57 m² pow. budynków uzyskując kwotę 262,4 tys. zł. W okresie objętym kontrolą, w Oddziale zawierano umowy najmu/dzierżawy zarówno w trybie przetargowym (44) jak i bezprzetargowo (140). Szczegółowej analizie poddano osiem umów najmu⁵² i ustalono, m.in. że:

- Oddział zawierał umowy zgodnie z wytycznymi nr 2/2016 z dnia 22 lutego 2016 r. oraz nr 3/2017 r. z dnia 23 lutego 2017 r. Prezesa AMW w sprawie zasad najmu, dzierżawy i użyczenia nieruchomości znajdujących się w zasobie AMW oraz nieruchomości czasowo niewykorzystywanych użyczonych AMW;

⁴⁹ Wytyczne Nr 3/2017 Prezesa Agencji Mienia Wojskowego z dnia 23 lutego 2017 r., w sprawie zasad najmu i dzierżawy nieruchomości znajdujących się w zasobie Agencji Mienia Wojskowego oraz nieruchomości czasowo niewykorzystywanych użyczonych Agencji Mienia Wojskowego (uprzednio Wytyczne Nr 2/2016 Prezesa Agencji Mienia Wojskowego z dnia 22 lutego 2016 r., w sprawie zasad najmu i dzierżawy nieruchomości znajdujących się w zasobie Agencji Mienia Wojskowego oraz nieruchomości czasowo niewykorzystywanych użyczonych Agencji Mienia Wojskowego).

⁵⁰ Dotyczyło to:

- elementów wniosków o wyrażenie zgody na najem (uzgodnienia czynszu do drugiego i kolejnych przetargów),
- przeprowadzania procedur przetargowych,
- dopuszczalności zawarcia umów użyczenia nieruchomości z zasobu AMW,
- uzgadniania wywoławczych stawek czynszu do drugiego i kolejnych przetargów,
- określania stawek czynszu,
- obligatoryjnych elementów umów najmu, dzierżawy, użyczenia nieruchomości,
- zawierania porozumień remontowych,
- obniżki stawek czynszu ze względu na okoliczności niezależne od najemcy,
- zabezpieczeń realizacji zobowiązań przez najemcę/dzierżawcę/biorącego w użyczenie nieruchomości,
- zasad uzgadniania odstępstw od wytycznych.

⁵¹ W 2016 r. – 61 umów, w 2017 r. – 87, w I półroczu 2018 r. – 36.

⁵² Wybranych wg kryterium największej wartościowo opłaty rocznej czynszu najmu (w tym dwie umowy zawarte w trybie przetargu i sześć bezprzetargowo) oraz jedną bezpłatną umowę użyczenia.

- w Oddziale każdorazowo ustalano wysokość czynszu w oparciu o analizę: zarządzeń/uchwał właściwych organów jst, na terenie których położona była nieruchomość; stawek naliczanych za najem podobnych nieruchomości, wynajętych przez Oddział w wyniku przetargów nieograniczonych – ustnych oraz innych (w tym stawek z obrotu pomiędzy podmiotami prywatnymi na terenie położenia nieruchomości). Analiza wykonywana była według wzoru kalkulacji stawek czynszu stosownie do załącznika nr 2 do wytycznych Prezesa AMW;
- tam, gdzie było to wymagane uzyskano zgodę Prezesa AMW (w formie zarządzenia) na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy najmu, na zawarcie umowy najmu w drodze ustnych przetargów nieograniczonych uzyskano zgodę Dyrektora Oddziału;
- w umowach najmu Oddział zamieszczał postanowienia dotyczące zabezpieczenia należytego wykonania umowy w postaci kaucji gwarancyjnej, w formie gotówkowej (wpłata kaucji była warunkiem zawarcia umowy). Niezależnie od pobrania kaucji gwarancyjnej, najemcy składali oświadczenia o poddaniu się egzekucji w trybie art. 777 ust. 1 pkt 4 i 5 *Kpc* (w formie aktów notarialnych). Wszystkie umowy miały zapisy dotyczące obowiązku ubezpieczenia przedmiotu najmu przez Najemcę od odpowiedzialności cywilnej i przedkładania stosownej polisy ubezpieczeniowej.

Oddział, w I połowie 2018 r., na podstawie jednej umowy, oddał w użyczenie dwa budynki o pow. 1186 m² oraz 3,00 ha gruntów.

W okresie objętym kontrolą, w Oddziale zawarto także jedną umowę użyczenia części nieruchomości na potrzeby realizacji zadań w ramach uczestnictwa w szkoleniu międzynarodowym *NATO Tiger Meet 2018*⁵³. Użyczenie nieruchomości nastąpiło w oparciu o § 33 ust. 1 pkt 3 wytycznych nr 3/2017 Prezesa AMW⁵⁴, wskazujący uzasadniony interes Sił Zbrojnych lub ważny interes/cel publiczny. Dyrektor Oddziału wyraził zgodę na udostępnienie terenu na rzecz strony wojskowej na taki cel oraz przekazał Prezesowi AMW informację dotyczącą zamiaru zawarcia umowy użyczenia. W treści umowy zawarto zapisy zgodne z wytycznymi. Wydano i przyjęto nieruchomości (po upływie okresu udostępnienia) na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych.

Inne formy gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa

14. W okresie objętym kontrolą Agencja dokonywała, stosownie do art. 54 ust. 1 pkt 4 ustawy *o AMW*, nieodpłatnego przekazywania nieruchomości oraz dokonywała zamian nieruchomości.

W 2016 r. nieodpłatnie przekazano 12 nieruchomości o powierzchni 5,3096 ha, w 2017 r. siedem nieruchomości o powierzchni 2,4828 ha, w I półroczu 2018 r. dwie nieruchomości o powierzchni 0,7375 ha.

W 2016 r. dokonano zamian dwóch nieruchomości o powierzchni 7,6975 ha, w 2017 r. siedmiu nieruchomości o powierzchni 26,4258 ha, w I półroczu 2018 r. jednej nieruchomości o powierzchni 0,0646 ha.

Prezes Agencji wydawał zgody na wszystkie czynności darowizny i zamiany nieruchomości.

Przykłady

W 2017 r. Oddział Regionalny Agencji w Krakowie dokonał zamiany nieruchomości z Województwem Małopolskim oraz z Gminą Miasta Krakowa. Nieruchomości pozostające w zasobie Oddziału, położone w Krakowie przy

⁵³ Z 25 kwietnia 2018 r. z RZI w Szczecinie (biorącym do użytkowania) i 8 Pułkiem Przeciwlotniczym w Koszalinie (korzystającym) na 15 dni.

⁵⁴ Wprowadzonych decyzją nr 21/2017 z 23 lutego 2017 r.

ul. Skrzatów, wymieniono na inne nieruchomości w Krakowie: przy ul. Czerwone Maki (wymiana z Województwem Małopolskim) oraz przy ul. Smoleńskiego i ul. Stefczyka (wymiana z Gminą Miasta Krakowa).

Wymieniono następujące nieruchomości:

- wymiana z Województwem Małopolskim – zabudowaną działkę przy ul. Skrzatów o powierzchni 2,2866 ha i wartości 17 911,1 tys. zł zamieniono na niezabudowane działki przy ul. Czerwone Maki o łącznej powierzchni 2,4494 ha i wartości 15 772,6 tys. zł;
- wymiana z Gminą Miasta Krakowa – zabudowane działki przy ul. Skrzatów o łącznej powierzchni 5,3239 ha i wartości 21 388,9 tys. zł zamieniono na niezabudowane działki przy ul. Smoleńskiego o łącznej powierzchni 1,8923 ha i wartości 5054,8 tys. zł⁵⁵ oraz na niezabudowane działki przy ul. Stefczyka, o łącznej powierzchni 1,7170 ha i wartości 10 963,1 tys. zł.

W ramach powyższych umów zamiany⁵⁶, nieruchomości z zasobu Oddziału, o łącznej powierzchni 7,6105 ha i wartości 39 300,1 tys. zł zamieniono na nieruchomości o łącznej powierzchni 12,0587 ha i wartości 32 114,1 tys. zł (razem z ustanowioną służebnością przechodu i przejazdu). Zamiana nieruchomości nastąpiła bez dokonywania dopłat z tytułu różnicy wartości zamienianych nieruchomości – na podstawie art. 14 ust. 3 *ugn* – i odbyła się za zgodą Prezesa Agencji.

Celem zamiany była budowa Centrum Muzyki (Województwo Małopolskie) oraz utworzenie w sąsiedztwie Parku Grzegórzki (Gmina Miasta Krakowa).

Oddział natomiast przeznaczył nieruchomości na realizację inwestycji mieszkaniowych – zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych żołnierzy i ich rodzin.

Oddział Regionalny AMW w Szczecinie, w okresie objętym kontrolą dokonał jednej transakcji zamiany nieruchomości. Stosownie do art. 15 ust. 1 *ugn* – aktem notarialnym z 27.03.2017 r.⁵⁷ – dokonano zamiany działek nr 182/90 i 189/92, położonych w Świnoujściu, w celu prawidłowego i racjonalnego korzystania z budynków i urządzeń oraz regulacji granic nieruchomości. Prezes AMW wyraził zgodę na dokonanie tej zamiany⁵⁸.

W latach 2016–2018 (według stanu na koniec I półrocza 2018 r.) OR AMW we Wrocławiu przekazał nieodpłatnie, na podstawie art. 54 ust. 1 pkt 4 ustawy o AMW, jednostce samorządu terytorialnego jedną nieruchomość gruntową. Przekazanie nieruchomości nastąpiło w drodze darowizny, aktem notarialnym z 25 sierpnia 2017 r. na rzecz gminy Szklarska Poręba, na realizację inwestycji celu publicznego. Prezes AMW 8 maja 2017 r. wydał zgodę na zbycie nieruchomości.

15. Koszty utrzymania nieruchomości AMW (bez kosztów prowadzenia internatów i kosztów związanych z gospodarowaniem lokalami mieszkalnymi) w okresie objętym kontrolą wyniosły:

- w 2016 r. 58 898,5 tys. zł,
- w 2017 r. 60 114,3 tys. zł,
- w I półroczu 2018 r. 26 725,5 tys. zł.

Koszty utrzymania nieruchomości

⁵⁵ Dodatkowo w ramach zamiany ustanowiona została służebność przechodu i przejazdu do tych działek po nieruchomościach stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków o wartości 323 565 zł.

⁵⁶ Akt notarialny Rep. A Nr 18781/2017 z 21 listopada 2017 r. (zamiana z Województwem Małopolskim) oraz Rep. A Nr 18772/2017 z 21 listopada 2017 r. (zamiana z Gminą Miasta Krakowa).

⁵⁷ Umowa o podział nieruchomości wspólnej i umowa zamiany bez obowiązku spłat i dopłat.

⁵⁸ Zarządzeniem Nr 113/N/519/2016/SZ.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Koszty utrzymania nieruchomości obejmują koszty podatku od nieruchomości, usług ochrony, usług zarządzania, ubezpieczenia nieruchomości, utrzymania i sprzątania, usług konserwacji i remontów, przeglądów okresowych, usług rekultywacji terenów skażonych, energii elektrycznej, ciepłej, wody i gazu. Do kosztów związanych z utrzymaniem nieruchomości zaliczane są również koszty wynagrodzenia pracowników zajmujących się bezpośrednio gospodarowaniem nieruchomościami.

Przykłady

Do nieruchomości niezagospodarowanych, stanowiących grunty o znacznej powierzchni wraz z budynkami, gdzie występowały wysokie koszty utrzymania (głównie: ochrony lub monitoringu) należała także nieruchomość gruntowa zabudowana o powierzchni 18,7776 ha, zlokalizowana w Głębokich, bez dostępu do drogi publicznej, którą Oddział Regionalny AMW w Szczecinie przejął od Rejonowego Zarządu Infrastruktury 27.06.2013 r. Nieruchomość zabudowana była licznymi budynkami i obiektami nadziemnymi oraz podziemnymi stanowiącymi bazę paliw byłego lotniska wojskowego. Na terenie nieruchomości stwierdzono zanieczyszczenia gruntu substancjami ropopochodnymi, które zgodnie z decyzją Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Szczecinie, do końca 2020 r. powinny zostać zlikwidowane. W notatce z wizji lokalnej, z 29.08.2017 r. stwierdzono, że nieruchomość ogrodzona była w około 50% (tylko od strony lotniska), a zadrzewienia i zakrzaczenia uniemożliwiały dostęp do niej.

Zdjęcie nr 1

Nieruchomość w Głębokich (zasób Oddziału Regionalnego w Szczecinie)



Źródło: Akta kontroli NIK.

Przeprowadzone podczas kontroli NIK oględziny tej nieruchomości wykazały, że nieruchomość była objęta całodobowym dozorem fizycznym, nie miała dostępu do drogi publicznej, zlokalizowana była pomiędzy strefą zastrzeżoną Portu Lotniczego Szczecin Goleniów, terenami jednostki wojskowej, lasami oraz linią kolejową prowadzącą z Goleniowa do lotniska. Istniejąca na terenie nieruchomości infrastruktura kolejowa miała miejscowe ubytki szyn. Na nieruchomości znajdowały się liczne, nieużytkowane i będące w złym stanie technicznym, betonowe budowle i budynki. Teren nieruchomości, z wyjątkiem części wybetonowanego placu, był zakrzaczony i zadrzewiony tak, że utrudniony był dostęp do części zabudowań. Nieruchomość wyposażona była w zużytą technicznie instalację elektryczną, wodno-kanalizacyjną oraz

oświetlenie terenu. W rejonach byłych punktów gromadzenia, wydawania i przyjęcia paliw zlokalizowane były podziemne odwierty, z których stale wypompowywane były pozostałości substancji ropopochodnych.

Jeden kompleks nieruchomości, wchodzący w skład majątku Oddziału Regionalnego w Szczecinie (działki o powierzchni 110,4181 ha), został wskazany jako potencjalna lokalizacja dla nowego składowiska powierzchniowego na odpady promieniotwórcze nisko i średnio aktywne, co ustalono korespondencyjnie z Ministerstwem Energii. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Energii, 19 lutego 2018 r., zwrócił się do AMW z prośbą o wstrzymanie się do końca 2019 r. z zagospodarowaniem wszystkich dziesięciu działek wchodzących w skład kompleksu. Brak możliwości zagospodarowania spowodował konieczność utrzymywania nieruchomości w stanie istniejącym i ponoszenia przez oddział regionalny kosztów podatku od nieruchomości w wysokości 530 tys. zł rocznie.

W zasobie Oddziału Regionalnego AMW we Wrocławiu występowało wiele dużych kompleksów nieruchomości, często starych budynków, które trudno było wynająć z uwagi na ich zużycie techniczne, funkcjonalne, brak infrastruktury technicznej, charakter budynków (np. koszarowe o bardzo dużych powierzchniach), konieczność opracowania dla nich atrakcyjnych planów zagospodarowania przestrzennego, o funkcjach często odmiennych niż dotychczasowy sposób użytkowania. Za to sprzedaż była bardziej opłacalna.

Oględzinom poddano trzy niezagospodarowane nieruchomości, znajdujące się w zasobie Oddziału Regionalnego AMW w Krakowie. Nieruchomość w Jaszczurowej, powiat wadowicki, o wartości ewidencyjnej 2 831 495 zł (powierzchnia 2,2047 ha, zabudowana trzema budynkami: jednym w stanie zerowym – wzniesione ściany piwnic oraz dwoma w stanie surowym – częściowo zamkniętym i zamkniętym⁵⁹), w Żywcu o wartości ewidencyjnej 476 693 zł (powierzchnia 1,2337 ha, zabudowana budynkiem biurowym o powierzchni użytkowej 479,55 m² i budynkiem garażowym o powierzchni użytkowej 974 m²) oraz w Bobrku (powiat oświęcimski) o wartości ewidencyjnej 6 574 440 zł (powierzchnia 2,882 ha, zabudowana 13 budynkami o łącznej powierzchni użytkowej 3527 m²)⁶⁰. W wyniku oględzin stwierdzono:

- teren jednej nieruchomości był ogrodzony (Żywiec), a pozostałych dwóch – nie; na nieruchomości w Bobrku po pierwotnie istniejącym ogrodzeniu pozostała wyłącznie brama wjazdowa (Oddział przejął nieruchomość bez ogrodzenia);
- w niedokończonych obiektach w Jaszczurowej widoczne były ślady obecności osób postronnych – naruszone były wejścia do jednego z obiektów, zabezpieczone prowizorycznymi drzwiami drewnianymi lub zabezpieczone deskami, a drzwi do innego budynku (prowadzące do pomieszczeń na I piętrze poprzez zewnętrzne schody) były zniszczone i umożliwiały wejście do obiektu;
- wszystkie obiekty poddane oględzinom znajdowały się w złym lub w bardzo złym stanie technicznym, o czym świadczyły liczne pęknięcia i zarysowania ścian i sufitów, zawilgocenie i zagrzybienie, odpadające tynki, zły stan części stolarki okiennej;
- teren wokół obiektów nie był wykoszony, co szczególnie widoczne było w Jaszczurowej, gdzie bujna roślinność trawiasta oraz samosiejki drzew i krzewów utrudniały dostęp do budynków.

Z dokumentacji przekazania tych nieruchomości (Bobrek – 2013 rok, Jaszczurowa i Żywiec – 2014 rok) wynika, że taki stan rzeczy miał już miejsce w dniu przejęcia tego mienia przez Oddział.

⁵⁹ W ewidencji mienia Oddziału nieruchomość oznaczona jest jako niezabudowana.

⁶⁰ Dane dotyczące całej nieruchomości. Oględzinami objęto wyłącznie teren działki nr 1198/18 o powierzchni 2,2657 ha, zabudowanej siedmioma budynkami.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Utrzymywanie
budowli i obiektów
w należytych stanie
technicznym

16. Oddziały regionalne AMW nie zawsze spełniały wymogi przeprowadzenia (rocznych i pięcioletnich) kontroli nieruchomości zabudowanych (stosownie do treści art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku – *Prawo budowlane*⁶¹).

Przykłady

W Oddziale Regionalnym we Wrocławiu, w przypadku sześciu z 12 przejętych w latach 2016–2017 obiektów budowlanych nie przeprowadzono w wymaganych terminach okresowych kontroli, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy – *Prawo budowlane*.

Natomiast nieruchomość zlokalizowana przy ul. Mieszczańskiej we Wrocławiu (budynek nr 9) nie była wygradzona i zabezpieczona, mimo że w wyniku przeprowadzonej kontroli okresowej zalecono, aby do czasu remontu kapitalnego nieruchomość wygradzić i oznakować teren wokół budynku z uwagi na spadające kawałki papy. Teren przylegający do budynku był nieuporządkowany. Roślinność znajdująca się bezpośrednio przy ścianach budynku utrudniała dostęp do budynku, zwłaszcza od strony Odry. Na dachu, od strony rzeki znajdował się suchy odłamany konar drzewa oraz zwój przewodu z tworzywa sztucznego. W trakcie kontroli NIK, *Dział do spraw inwestycji i remontów OR AMW* zamontował znaki informujące o zagrożeniu oraz zakazie wstępu na teren nieruchomości osobom nieupoważnionym.

Kontrola 10 budynków znajdujących się w zasobie Oddziału Regionalnego AMW w Krakowie wykazała, że były one poddawane kontrolom rocznym i pięcioletnim, o których mowa w art. 62 ustawy *Prawo budowlane*.

Oddział Regionalny w Zielonej Górze nie wyegzekwował od byłego zarządcy obiektów budowlanych (ośmiu budynków mieszkalnych wielorodzinnych położonych w Wędrzynie) kompletnego wypełniania obowiązku, określonego w art. 64 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane* – w książkach obiektów budowlanych nie uzupełniano brakujących wpisów dat wykonania robót określonych w protokołach pokontrolnych. Zaniechania te były jedną z przyczyn, dla których Oddział, poinformował dotychczasowego zarządcę części nieruchomości o wyłączeniu z zarządzania, zasobu mieszkaniowego położonego w Wędrzynie.

Zdjęcie nr 2

Nieruchomość we Wrocławiu, ul. Mieszczańska



Źródło: Akta kontroli NIK.

⁶¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Oddział Regionalny AMW we Wrocławiu nie doprowadził do należytego stanu technicznego jednego obiektu we Wrocławiu, przejętego 30 czerwca 2017 r., co było niezgodne z art. 5 ust. 2 w związku z art. 61 ust. 1 ustawy – *Prawo budowlane* oraz obowiązkiem zapewnienia właściwego stanu ochrony przeciwpożarowej, w związku z wykorzystywaniem części tego budynku jako obiektu zamieszkania zbiorowego.

W Oddziale Regionalnym w Krakowie, na trzy nieruchomości poddane oględzinom w toku kontroli NIK, tylko jedna była ogrodzona. Pozostałe dwie – nie. W przypadku nieruchomości w Bobrku, po pierwotnym ogrodzeniu pozostała wyłącznie brama wjazdowa (Oddział przejął nieruchomość bez ogrodzenia).

Zdjęcie nr 3

Nieruchomość w Bobrku (zasób Oddziału Regionalnego w Krakowie)



Źródło: Akta kontroli NIK.

17. W zasobie Agencji pozostają nieruchomości wykorzystywane np. przez wspólnoty mieszkaniowe, jako tereny niezbędne do właściwego funkcjonowania poszczególnych budynków, umożliwiające dojście i dojazd do budynków, teren do parkowania samochodów, teren rekreacyjny (tereny zielone, ławki, place zabaw) itp., zwane „nieruchomościami podwórkowymi”.

Według stanu na 30.06.2018 r., w zasobie AMW znajdowały się 234 nieruchomości podwórkowe o łącznej powierzchni 40,5 ha. Roczne koszty utrzymania tych nieruchomości wynoszą ok. 522 tys. zł (na które składają się koszty ponoszone przez AMW na: podatek od nieruchomości; koszty utrzymania zieleni i porządku), zaś przychody ok. 168 tys. zł (na który składa się czynsz najmu lub dzierżawny).

W 2016 r., 2017 r. i I połowie 2018 r., Agencja zbyła lub oddała w użytkowanie wieczyste 10 nieruchomości podwórkowych o łącznej powierzchni 1,4016 ha.

Tylko nieliczne wspólnoty mieszkaniowe zainteresowane są uregulowaniem kwestii korzystania z nieruchomości podwórkowych. Nie zmieniło się to, pomimo przyjmowania w oddziałach regionalnych zachęających warunków finansowych nabycia takich nieruchomości. Zasady zbywania nieruchomości „podwórkowych” oraz udzielania bonifikat uregulowane

Nieruchomości
podwórkowe

zostały zarządzeniami Prezesa AMW⁶². Kwestii „regulacji stanu prawnego podwórek” dotyczą dwie ustawy: z dnia 24 czerwca 1994 r. *o własności lokali*⁶³ oraz *ugn*. Pierwsza ustawa zawiera instrukcję, co ma zrobić wspólnota, której budynek stoi na nieprawidłowo wydzielonej działce (art. 32a ustawy *o własności lokali*). Zarząd powinien przygotować projekt uchwały, w której właściciele wyrażają zgodę na nabycie przyległych nieruchomości oraz dają zarządowi pełnomocnictwa do nabycia. Następnie wspólnota mieszkaniowa powinna odkupić od AMW nieruchomość podwórkową. Druga ustawa pozwala właścicielom lokali zażądać, w tym przypadku od AMW, zawarcia umowy przenoszącej własność lub o użytkowanie wieczyste nieruchomości podwórkowej (art. 209a ust. 1 *ugn*). Agencja również może wystąpić z roszczeniem o nabycie własności lub ustanowienie użytkowania wieczystego nieruchomości podwórkowej w stosunku do właścicieli lokali mieszkalnych (art. 209a ust. 3 *ugn*). Jedna strona może zmusić drugą do nabycia działki, jednakże trzeba w tym celu wystąpić do sądu, co wiąże się z kosztami takiego postępowania. Prawne możliwości uregulowania tej kwestii, z uwagi na konieczne do spełnienia wymogi formalne, ograniczają stosowanie art. 209a *ugn*⁶⁴.

Oddziały regionalne informowały poszczególne wspólnoty mieszkaniowe o możliwościach uregulowania kwestii wykorzystywania nieruchomości podwórkowych poprzez ich nabycie lub najem. Jednakże najczęściej wspólnoty mieszkaniowe nie zgadzają się na nabycie lub najem nieruchomości podwórkowych, powołując się na długotrwałość obecnego, wadliwego stanu faktycznego, w którym z nieruchomości Agencji, poza członkami wspólnot mieszkaniowych, korzystają również osoby trzecie (np. osoby przechodzące, przejeżdżające, korzystające z infrastruktury), które nie partycypują w kosztach jej utrzymania.

Promocja nieruchomości

18. Agencja promowała różnorodne nieruchomości z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa za pośrednictwem:

- Internetu, zamieszczając ogłoszenia na stronie AMW (www.amw.com.pl), portalu ogłoszeniowych dla nieruchomości, czy poprzez newsletter elektroniczny;

⁶² – Nr 36/ZGN/514/2008/JG z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości oraz udzielenie bonifikaty od pierwszej opłaty i opłat rocznych przy oddawaniu nieruchomości gruntowych w użytkowanie wieczyste, w wyniku realizacji roszczeń właścicieli wyodrębnionych lokali, złożonych na podstawie art. 209a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (uchylone zarządzeniem nr 4/2016 z dnia 22 lutego 2016 r.);
– Nr 4/2016 z dnia 22 lutego 2016 r. w sprawie wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości oraz udzielenie bonifikaty od ceny zbycia, lub pierwszej opłaty i opłat rocznych przy oddawaniu nieruchomości gruntowych w użytkowanie wieczyste, w wyniku realizacji roszczeń właścicieli wyodrębnionych lokali, złożonych na podstawie art. 209a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (uchylone zarządzeniem nr 2/2017 z dnia 23 lutego 2017 r.);
– Nr 2/2017 z dnia 23 lutego 2017 r. w sprawie wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości oraz udzielenie bonifikaty od ceny zbycia, lub pierwszej opłaty i opłat rocznych przy oddawaniu nieruchomości gruntowych w użytkowanie wieczyste, w wyniku realizacji roszczeń właścicieli wyodrębnionych lokali, złożonych na podstawie art. 209a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (obowiązujące).

⁶³ Dz. U. z 2018 r. poz. 716, ze zm.

⁶⁴ Tj.: – w przypadku wspólnoty mieszkaniowej – przepis art. 209a *ugn* wymaga, aby z roszczeniem wystąpili wszyscy właściciele lokali lub w przypadku, gdy za nabyciem nieruchomości przyległej opowie się większość właścicieli, zostało wszczęte postępowanie sądowe w trybie art. 199 *Kodeksu cywilnego*.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- mediów tradycyjnych, zamieszczając w prasie lokalnej i specjalistycznej ustawowe wykazy i ogłoszenia, informacje o zbywanych nieruchomościach;
- katalogów i ulotek promocyjnych, wydawanych w wersji papierowej (*Katalog nieruchomości. The real estate catalogue*), umieszczonych także w wersji elektronicznej na stronie internetowej Agencji⁶⁵. Przedstawiano w nich najbardziej atrakcyjne nieruchomości, których sprzedaż miała kluczowe znaczenie dla realizacji planu finansowego AMW. Katalogi były dystrybuowane na krajowych i międzynarodowych konferencjach i targach nieruchomości (np. we Francji w Cannes). Przygotowywano również i dystrybuowano ulotki informacyjne dotyczące oferty nieruchomości;
- reklamy zewnętrznej umieszczanej przy każdej nieruchomości przeznaczonej do najmu lub sprzedaży (baner, tablica lub inna wielkoformatowa forma przekazu zawierające informacje o nieruchomości i dane kontaktowe).

Zdjęcia nr 4 i 5

Nieruchomości oferowane do sprzedaży: łązy ul. Mieleńska i Gdynia ul. Śmidowicza



Źródło: AMW.

⁶⁵ Strona internetowa AMW została uruchomiona w 2016 r. Ilość odwiedzin tej strony w 2016 r. wynosiła 5,8 mln odsłon.

Agencja wydała w wersji papierowej katalog nieruchomości *Katalog nieruchomości. The real estate catalogue. 2016* (i odpowiednio katalogi nieruchomości 2017 i 2018). Katalogi nieruchomości były także zamieszczane na stronie internetowej Agencji⁶⁶ oraz na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Agencji⁶⁷.

Przykład

Podczas kontroli NIK (w czerwcu 2018 r.), na stronie internetowej AMW oraz na odsyłającej do niej stronie Biuletynu Informacji Publicznej AMW (BIP), zamieszczony był częściowo nieaktualny katalog nieruchomości na rok 2017⁶⁸. Do czerwca 2018 r. nie zamieszczono katalogu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży w 2018 r. Na stronie internetowej znajdował się zapis: *Zapraszamy do obejrzenia lub pobrania najnowszej wersji katalogu nieruchomości na rok 2017*. Katalog nieruchomości na 2018 r. opublikowano na stronie internetowej AMW dopiero podczas kontroli NIK w czerwcu 2018 r.

Informacje o nieruchomościach przeznaczonych do sprzedaży, zawarte na stronach internetowych Agencji są podstawowym źródłem informacji, zatem powinny być kompletne i aktualne.

Kontrole wewnętrzne
dotyczące gospodarowania
nieruchomościami
Skarbu Państwa

19. W okresie objętym kontrolą, Biuro Prezesa Agencji, w ramach działań nadzorczych przeprowadzało kontrole wewnętrzne w oddziałach regionalnych, dotyczące gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Kontrole podlegały procedury:

- sprzedaży nieruchomości w trybie przetargowym,
- sprzedaży nieruchomości w trybie bezprzetargowym,
- darowizn,
- sprzedaży nieruchomości na rzecz osób uprawnionych,
- zagospodarowania nieruchomości w drodze umów najmu.

Kontrowano także ewidencję nieruchomości Skarbu Państwa w *Module Czynsze Media Zintegrowanego Systemu Informatycznego (ZSI)*.

Zgodnie z zapisami § 43 ust. 4 *Regulaminu kontroli wewnętrznej Agencji Mienia Wojskowego*, stanowiącego załącznik do decyzji nr 96/2015 Prezesa AMW z dnia 23.10.2015 r. w sprawie *Regulaminu kontroli wewnętrznej Agencji Mienia Wojskowego*, ocen ogólnych dokonuje się stosując skalę: bardzo dobra, dobra, dostateczna, niedostateczna.

W okresie objętym kontrolą Departament Kontroli Wewnętrznej Biura Prezesa przeprowadził cztery kontrole dotyczące sprzedaży nieruchomości.

W 2016 r. kontrole przeprowadzono w:

- Oddziale Regionalnym w Gdyni – kontrolowano sprzedaż nieruchomości – tę działalność oceniono bardzo dobrze, wydano jedno zalecenie⁶⁹.
- Oddziale Regionalnym w Szczecinie – kontrolowano sprzedaż nieruchomości – tę działalność oceniono bardzo dobrze, nie wydano zaleceń.

⁶⁶ <https://amw.com.pl/pl/nieruchomosci/katalog-nieruchomosci>

⁶⁷ <https://bip.amw.com.pl/pl>

⁶⁸ 62% takich samych nieruchomości mieszkaniowo-usługowych znajdowało się w katalogu na 2017 r. i 2018 r., a w 38% były to inne nieruchomości; 57% takich samych nieruchomości magazynowo-produkcyjnych znajdowało się w katalogu na 2017 r. i 2018 r., a w 43% były to inne nieruchomości; 45% takich samych nieruchomości rekreacyjno-turystycznych znajdowało się w katalogu na 2017 r. i 2018 r., a w 55% były to inne nieruchomości.

⁶⁹ Zaleca się dokumentowanie przeprowadzanych rozmów telefonicznych i włączanie tych dokumentów do akt sprawy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 2017 r. Departament Kontroli Wewnętrznej nie przeprowadzał takich kontroli.

W I półroczu 2018 r. kontrole przeprowadzono w:

- Oddziale Regionalnym w Lublinie – kontrolowano procedurę sprzedaży nieruchomości położonej w Zamościu – wykonanie zadania oceniono bardzo dobrze, nie wydano zleceń.
- Oddziale Regionalnym w Bydgoszczy – kontrolowano procedurę sprzedaży lokalu mieszkalnego położonego w Inowrocławiu – wykonanie zadania oceniono bardzo dobrze, nie wydano zaleceń.

Departament Nieruchomości przeprowadził następujące kontrole:

- w 2016 r. dwie kontrole (w oddziałach regionalnych w Krakowie i w Zielonej Górze),
- w 2017 r. trzy kontrole (w oddziałach regionalnych we Wrocławiu, w Poznaniu, w Lublinie),
- w I półroczu 2018 r. trzy kontrole (w oddziałach regionalnych w Olsztynie, w Warszawie, w Zielonej Górze).

Wszystkie skontrolowane w 2016 r. i 2017 r. oddziały regionalne oraz Oddział Regionalny AMW w Olsztynie i Oddział Regionalny AMW w Warszawie (kontrolowane w I półroczu 2018 r.) zostały ocenione bardzo dobrze, natomiast Oddział Regionalny AMW w Zielonej Górze – kontrolowany w I półroczu 2018 r. został oceniony dobrze.

Agencja monitorowała realizację wniosków pokontrolnych dotyczących tych kontroli.

Na potrzeby monitorowania zadań wykonywanych przez oddziały regionalne AMW, dotyczących gospodarki nieruchomościami, oddziały zobowiązane były także do przekazywania do Biura Prezesa Agencji raportów i informacji z prowadzonych działań⁷⁰.

20. Od 01.01.2016 r. do 30.06.2018 r., komórka audytu wewnętrznego przeprowadziła jedno zadanie zapewniające w obszarze gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez Agencję (w roku 2016), którego tematem były nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

W trakcie realizacji tego zadania zapewniającego stwierdzono, iż w ewidencjach dotyczących nieruchomości, w zasobie Agencji znajdowały się informacje o ich stanie prawnym, tj. czy jest on „uregulowany” czy „nieuregulowany”. Nie były natomiast ujawniane informacje o rodzaju i przyczynach braku regulacji, tj. np. o toczących się sprawach sądowych/ administracyjnych

Audyt wewnętrzny
w obszarze
gospodarowania
nieruchomościami
Skarbu Państwa

⁷⁰ Co tydzień do Biura Prezesa Agencji z oddziałów przesyłane były:

- tygodniowy raport dotyczący najmu (raport obejmował szczegółowe informacje o zawartych w poprzednim tygodniu umowach najmu oraz przeprowadzonych przetargach na najem);
- tygodniowy raport dotyczący sprzedaży i przetargów na sprzedaż (raport obejmował szczegółowe informacje o przeprowadzonych w poprzednim tygodniu przetargach na sprzedaż oraz informacje o zbytych nieruchomościach i lokalach);
- meldunek tygodniowy (sprawozdanie obejmowało dane o kwotach uzyskanych ze zbycia nieruchomości w poprzednim tygodniu oraz planowanych na następny tydzień).

Kwartalnie do Biura Prezesa przekazywane były:

- zestawienia nieruchomości przejętych z MON (w sprawozdaniu ujmowane były również nieruchomości przejęte z MSWiA);
- zestawienia informacji dotyczących nieruchomości oddanych w trwałe zarząd.

W cyklu półrocznym przekazywane były sprawozdania dotyczące nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

i roszczeniach. Informacje te były natomiast kwartalnie sporządzane przez poszczególne oddziały regionalne i przesyłane do Departamentu Nieruchomości. Zakres przekazywanych informacji nie był jednolity.

W związku z tym, w sprawozdaniu zawarto trzy zalecenia dotyczące aktualizacji wewnętrznych procedur w audytowanym obszarze i opracowania nowego wzoru informacji, która powinna obejmować obowiązek informowania o przyczynach braku regulacji stanów prawnych (roszczenia, toczące się postępowania sądowe/administracyjne, inne), podejmowanych czynnościach i planowanych działaniach oraz o przewidywanym terminie uregulowania stanu prawnego nieruchomości.

Zalecenia sformułowane w sprawozdaniu z audytu zostały zrealizowane.

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

Uregulowania wewnętrzne

1. Decyzjami Prezesa AMW nr 64/2016 z dnia 17 maja 2016 r. oraz nr 142/2017 z dnia 29 grudnia 2017 r. zostały określone zasady postępowania w procesie windykacji⁷¹.

Określone zasady dotyczyły właściwości rzeczowej i miejscowej działów windykacji, zadań pracowników, dokumentowania wpłat w sprawach windykacyjnych, dochodzenia roszczeń w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, dochodzenia roszczeń w trybie cywilnoprawnym, nadzoru Prezesa nad egzekucją obowiązków niepieniężnych, zasad współpracy z obsługą prawną, zmian terminów płatności, umarzania należności.

Sposób prowadzenia ewidencji księgowej Agencji umożliwiał prawidłowe ujmowanie należności oraz monitorowanie ich stanu. Prezes AMW decyzją nr 13/2016 z 29 grudnia 2016 r. określił także zasady polityki rachunkowości Agencji⁷². W decyzji opisał zasady księgowania operacji gospodarczych, metody wyceny aktywów i pasywów, ustalanie wyniku finansowego oraz system informatyczny do przetwarzania danych dla prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Wprowadzone decyzjami Prezesa zasady postępowania w procesie windykacji przyczyniły się do ujednolicenia postępowań we wszystkich oddziałach regionalnych.

Windykacja należności

2. Agencja realizowała ustawowe zadania, dotyczące egzekwowania należności poprzez windykację pieniężną i windykację niepieniężną (np. odzyskiwanie lokali zajmowanych bez tytułu prawnego).

W ramach windykacji pieniężnej (infografika nr 7) odzyskano w 2016 r. kwotę 43 380,4 tys. zł, natomiast w 2017 r. kwotę 44 578,5 tys. zł.

⁷¹ Poprzednio obowiązywała decyzja nr 82/2015 z dnia 28 września 2015 r. Prezesa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w sprawie zasad postępowania w procesie windykacji.

⁷² Zmienione decyzją Nr 42/2017 Prezesa Agencji z 28 kwietnia 2017 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

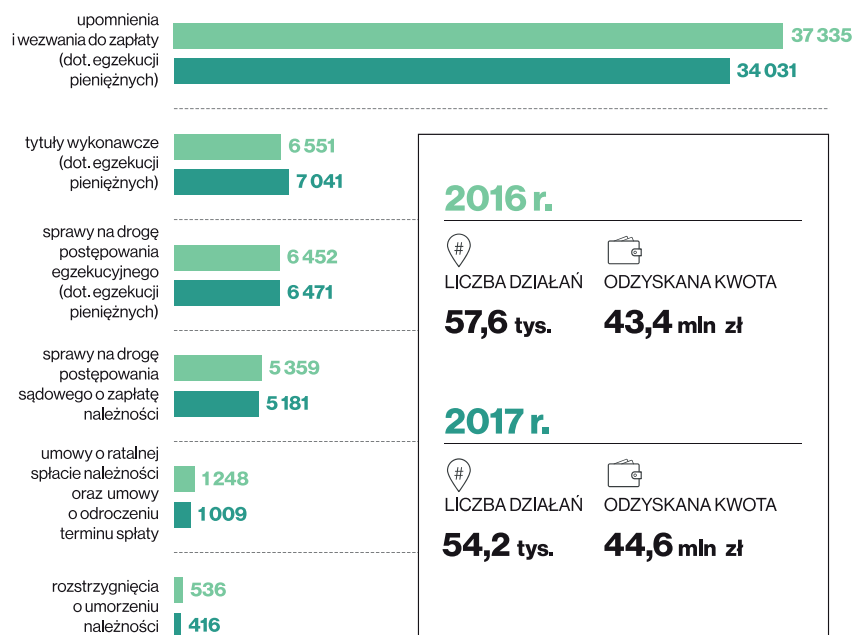
Infografika nr 7

Windykacja pieniężna

WINDYKACJA PIENIĘŻNA



LICZBA DZIAŁAŃ / zrealizowanych w ramach windykacji pieniężnej ■ 2016 r. ■ 2017 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

W ramach windykacji niepieniężnej (infografika nr 8) w 2016 r. odzyskano 524 lokale, natomiast w 2017 r. 495 lokali.

Istotnym utrudnieniem dotyczącym windykacji niepieniężnej była niewystarczająca liczba lokali zastępczych, które powinny zapewnić gminy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 8
Windykacja niepieniężna

WINDYKACJA NIEPIENIĘŻNA



LICZBA DZIAŁAŃ / zrealizowanych w ramach windykacji niepieniężnej 2016 r. 2017 r.

uzyskane
orzeczenia sądowe
orzekające eksmisję 241
177

pozwy
o opróżnienie lokalu
skierowane do sądu 217
178

skierowane
wnioski
o egzekucję 123
146

wystawione tytuły
wykonawcze dot.
opróżnienia lokalu 4
13

2016 r.



LICZBA DZIAŁAŃ

585



ODZYSKANE LOKALE

524

2017 r.



LICZBA DZIAŁAŃ

514



ODZYSKANE LOKALE

495

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

W wyniku prowadzonej, na ogół prawidłowo, windykacji należności nastąpił przyrost odzyskanych kwot należności do kwoty 44 578,5 tys. zł (2017 r.) tj. o wzrost o 2,8% w porównaniu do 2016 r. W 2017 r. zwiększyła się skuteczność podejmowanych działań, gdyż jedna windykacja pieniężna przyniosła kwotę 822,5 zł, tj. wzrost o 6,7% w porównaniu do 2016 r.

Jednakże w Oddziale Regionalnym AMW we Wrocławiu stwierdzono nieprawidłowości.

Przykłady

W latach 2016–2017 oraz w I połowie 2018 r. dopuszczono do przedawnienia należności dotyczących trzech lokali Agencji na kwotę łączną 9,6 tys. zł,

Przy dochodzeniu należności miały miejsce przypadki naruszenia wewnętrznych procedur, zawartych w Zasadach windykacyjnych, wprowadzonych Decyzjami Prezesa Agencji Mienia Wojskowego nr 64/2016 z dnia 17 maja 2016 r. oraz 142/2017 z dnia 29 grudnia 2017 r. które polegały na niedochowaniu terminów skierowania powództwa do sądu oraz terminów wystąpienia do komornika sądowego o wszczęcie egzekucji, niedochowaniu terminów wynikających z Zasad windykacyjnych w przypadku dochodzenia w postępowaniu egzekucyjnym w administracji należności pieniężnych z tytułu opłat za używanie lokalu i opłat pośrednich od żołnierzy i osób wspólnie z nimi zajmujących lokale mieszkalne, znajdujące się w dyspozycji AMW⁷³.

⁷³ Na podstawie art. 37 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2018 r. poz. 2356, ze zm).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 14 sprawach zawiadomienia o zajęciu wynagrodzenia za pracę zostały sporządzone przed zaopatrzeniem tytułu wykonawczego w klauzulę organu egzekucyjnego o skierowaniu tytułu do egzekucji administracyjnej⁷⁴.

Stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, niedochodzenie należności Skarbu Państwa lub dopuszczenie do przedawnienia tej należności stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

3. W okresie objętym kontrolą, Prezes Agencji oraz dyrektorzy oddziałów regionalnych dokonywali umorzeń, odroczeń i rozkładania na raty należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (art. 41 ustawy *o AMW*)⁷⁵. W 2016 r. Prezes Agencji umorzył 246 należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami (infografika nr 9) na kwotę 20 755,4 tys. zł, w 2017 r. 97 takich należności na kwotę 9 168,7 tys. zł, w I półroczu 2018 r. 29 takich należności na kwotę 2 853,1 tys. zł.

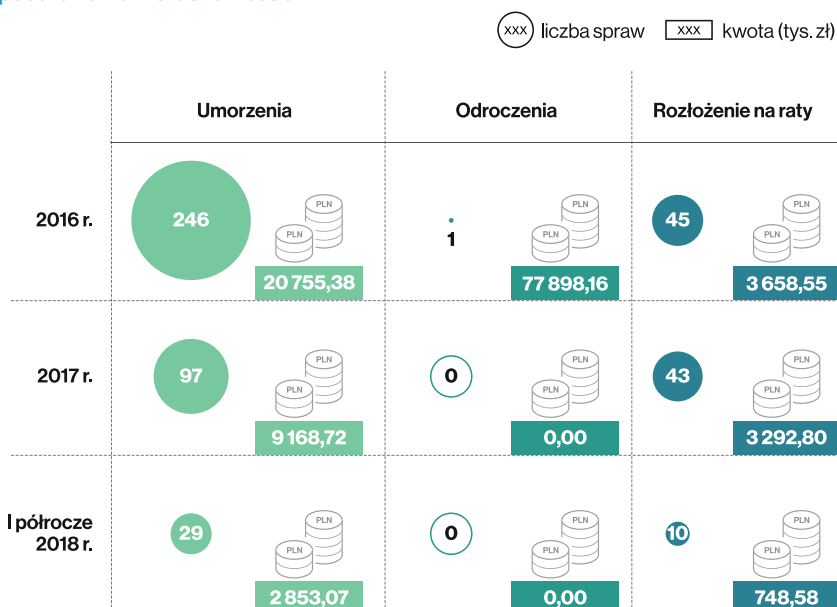
W 2016 r. Prezes AMW odroczył płatność jednej należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami na kwotę 77,9 tys. zł. W 2017 r. oraz w I półroczu 2018 r. Prezes Agencji nie odraczał należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami.

W 2016 r. Prezes Agencji rozłożył na raty 45 należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami na kwotę 3 658,5 tys. zł, w 2017 r. 43 takie należności, na kwotę 3 292,8 tys. zł, w I półroczu 2018 r. 10 takich należności na kwotę 748,6 tys. zł.

Dokonywanie umorzeń, odroczeń i rozkładanie na raty należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa

Infografika nr 9

Umorzenia, odroczenia i rozłożenia na raty należności przez Prezesa Agencji z tytułu gospodarowania nieruchomościami



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

⁷⁴ Zgodnie z art. 27 § 1 pkt 10 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1314, ze zm.).

⁷⁵ Moduł windykacja ZSI nie został wyposażony w funkcjonalność pozwalającą na przedstawienie precyzyjnych danych dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa. W związku z tym w zakresie dokonywania umorzeń, odroczeń i rozkładania na raty należności wykazano dane dotyczące należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami, bez wyłączenia internatów i kwater internatowych.

W 2016 r. dyrektorzy oddziałów regionalnych AMW umorzyli 252 należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami, na kwotę 4850 tys. zł, w 2017 r. 282 takie należności na kwotę 4220,5 tys. zł, w I półroczu 2018 r. 111 takich należności na kwotę 2058,6 tys. zł.

W 2016 r. dyrektorzy oddziałów regionalnych AMW odroczyli płatność 143 należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami, na kwotę 680,4 tys. zł, w 2017 r. 75 należności na kwotę 303,1 tys. zł, w I półroczu 2018 r. 23 należności na kwotę 150,6 tys. zł.

W 2016 r. dyrektorzy oddziałów regionalnych AMW rozłożyli na raty 1149 należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami, na kwotę 9902,4 tys. zł, w 2017 r. 903 takich należności na kwotę 7195,8 tys. zł, w I półroczu 2018 r. 399 takich należności, na kwotę 3772,2 tys. zł.

Przykłady

W okresie objętym kontrolą Oddział Regionalny Agencji we Wrocławiu dokonał umorzenia na kwotę 6751,7 tys. zł⁷⁶ oraz rozłożenia na raty kwoty w wysokości 3062,3 tys. zł⁷⁷, należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. W wyniku badania dziesięciu spraw dłużników⁷⁸, którym umorzono (łącznie wartość umorzenia: 281,6 tys. zł, tj. 4,2 %) bądź rozłożono na raty płatność należności (łącznie wartość: 170,2 tys. zł, tj. 5,6 %) stwierdzono, że umarzanie oraz rozkładanie na raty należności odbywało się zgodnie z art. 41 ustawy o AMW, po przeanalizowaniu dokumentacji o sytuacji finansowej dłużników. Umorzenia i rozłożenia na raty należności, zgodnie z właściwością wynikającą z art. 41 ust. 7 ustawy o AMW⁷⁹, dokonywał Dyrektor Oddziału. Umorzenie należności następowało na podstawie jednostronnych oświadczeń woli (gdy miejsce pobytu dłużnika nie było znane) lub na podstawie zawartych umów, natomiast rozłożenie na raty należności następowało na podstawie zawartych z dłużnikami umów⁸⁰.

Stosownie do postanowień art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁸¹, umorzone należności stanowią nieodpłatne świadczenia w związku z czym, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 42a tej ustawy Oddział złożył do właściwych urzędów skarbowych

⁷⁶ Wartość umorzonych należności: w 2016 r. umorzono łącznie 3415 tys. zł, w 2017 r. umorzono łącznie 2449,6 tys. zł, w I półroczu 2018 r. umorzono łącznie 887,1 tys. zł.

⁷⁷ Wartość należności rozłożonych na raty: w 2016 r. łącznie 1700,7 tys. zł, w 2017 r. łącznie 1 071,6 tys. zł, w I półroczu 2018 r. łącznie 290,1 tys. zł.

⁷⁸ Sprawy dotyczące umorzenia i zmian terminów płatności należności rozpatrzone w 2018 r. wynikające z analizy dokumentów dotyczących najstarszych oraz największych kwotowo należności (wg stanu na 31.12.2017 r.), po dwie sprawy o najwyższych wartościach umorzenia i rozłożenia na raty za 2017 r. i po jednej sprawie za rok 2016 (organ właściwy – Dyrektor OR AMW).

⁷⁹ Organami właściwymi do umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności pieniężnych są: 1) Prezes Agencji – jeżeli łączna kwota należności głównej przysługującej Agencji od dłużnika jest większa niż dziesięciokrotność kwoty przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej ogłoszonego za rok poprzedni na podstawie odrębnych przepisów przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” do celów naliczania odpisu podstawowego na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych; 2) właściwi miejscowo i rzeczowo dyrektorzy oddziałów regionalnych Agencji – w pozostałym zakresie.

⁸⁰ Zgodnie z art. 41 ust. 11 i ust. 12 ustawy o AMW.

⁸¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1509, ze zm.

deklaracje PIT-8C⁸², informacje o wypłaconym stypendium, o przychodach z innych źródeł oraz niektórych dochodach z kapitałów pieniężnych.

Dyrektor Oddziału Regionalnego AMW w Krakowie zawierał następujące umowy o odroczeniu terminu spłaty należności:

- w 2016 r. – 78 umów z łączną kwotą zadłużenia 157,1 tys. zł;
- w 2017 r. – 43 umowy z łączną kwotą zadłużenia 56,9 tys. zł;
- w I półroczu 2018 r. – 15 umów z łączną kwotą zadłużenia 31,7 tys. zł.

Z przedłożonych do kontroli dwóch spraw⁸³, wynikało, że w ramach tej kategorii działań windykacyjnych wykazywano głównie ugody, w ramach których jest uznawany roszczenia Oddziału z tytułu niezłożenia ofert zawarcia umów najmu lokalu socjalnego osobom, wobec których sąd orzekł eksmisję wraz z uprawnieniem do otrzymania takiego lokalu.

4. Na koniec 2016 r. należności AMW z poszczególnych tytułów wynosiły: sprzedaż nieruchomości 106 218,4 tys. zł, opłaty za lokale mieszkalne 130 378,2 tys. zł, najem lokali użytkowych, garaży, dzierżawy, wieczystego użytkowania, trwałego zarządu i służebności 39 712 tys. zł, pozostałe z tytułu gospodarowania nieruchomościami 35 497,1 tys. zł, dochodzone na drodze sądowej z tych tytułów 25 165,3 tys. zł (infografika nr 10).

Na koniec 2017 r. należności te wynosiły odpowiednio: 84 118,5 tys. zł, 120 049,8 tys. zł, 40 316,8 tys. zł, 32 510,2 tys. zł, 24 595,5 tys. zł.

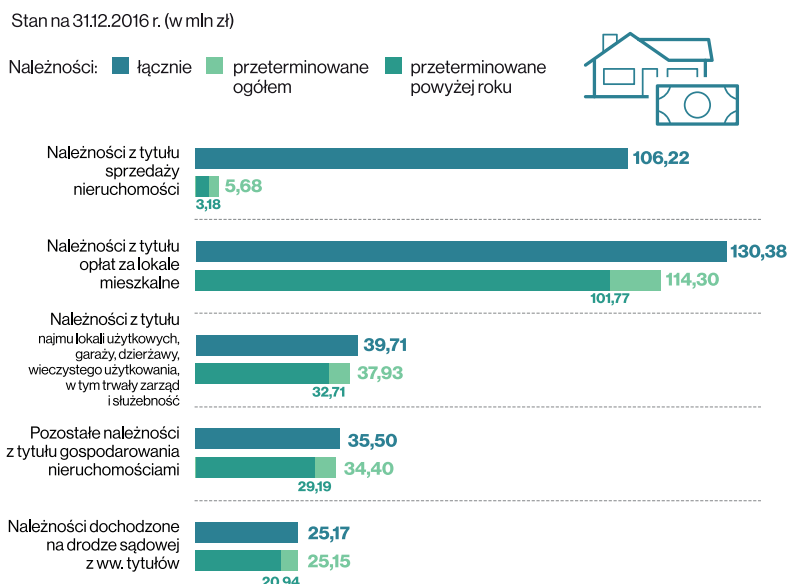
Na koniec I półrocza 2018 r. było to odpowiednio: 78 587,1 tys. zł, 115 967,2 tys. zł, 42 623,3 tys. zł, 32 285,9 tys. zł, 24 143,5 tys. zł.

Udział należności przeterminowanych z tytułu sprzedaży nieruchomości w należnościach łącznie obniżał się w okresie objętym kontrolą z 5,3% na koniec 2016 r., poprzez 4,9% na koniec 2017 r., do 4,2% na koniec I półrocza 2018 r.

Należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa

Infografika nr 10

Należności krótkoterminowe AMW. Stan na 31.12.2016 r. i 30.06.2018 r.

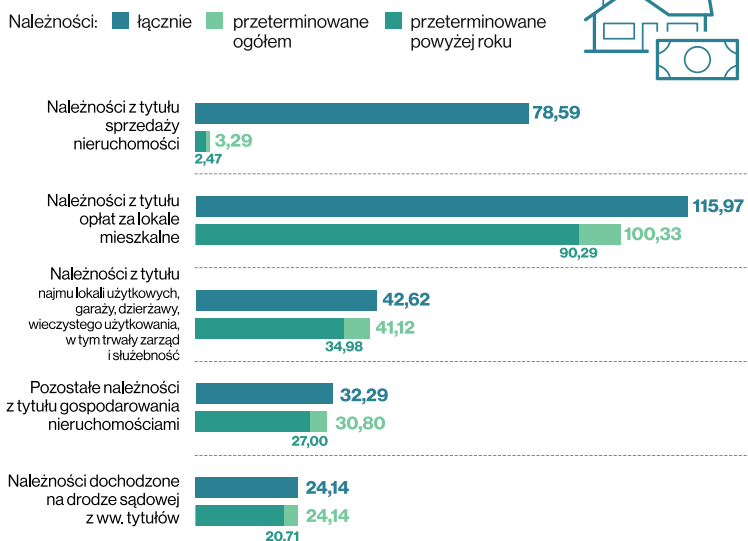


⁸² Zgodnie z art. 42a ust. 1: Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, osoby prawne i ich jednostki organizacyjne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, które dokonują wypłaty należności lub świadczeń, o których mowa w art. 20 ust. 1 (...), od których nie są obowiązane pobierać zaliczki na podatek lub zryczałtowanego podatku dochodowego, są obowiązane sporządzić informację według ustalonego wzoru o wysokości przychodów i w terminie do końca lutego następnego roku podatkowego, z zastrzeżeniem art. 45 ba ust. 4, przesłać ją podatnikowi oraz urzędowi skarbowemu (...).

⁸³ Ugody z Miastem Katowice z 16 sierpnia 2016 r. oraz z 29 września 2017 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Stan na 30.06.2018 r. (w mln zł)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Sporządzanie sprawozdań Rb-N

5. W okresie objętym kontrolą oddziały regionalne AMW terminowo sporządzały sprawozdania Rb-N (kwartalne sprawozdania o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych). Agencja terminowo przysyłała sprawozdania łączne do Urzędu Statystycznego.

Przykłady

W okresie objętym kontrolą, Oddział Regionalny AMW w Szczecinie sporządzał kwartalne sprawozdania o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N), w części dotyczącej Oddziału, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁸⁴. Sprawozdania te sporządzono zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 3 do rozporządzenia w sprawie sprawozdań oraz z danymi w ewidencji księgowej Oddziału.

Podczas kontroli ustalono, że w sprawozdaniu łącznym Agencji Rb-N wg stanu na koniec IV kwartału 2017 r., w pozycji N2. pożyczki (N2.1. krótkoterminowe oraz N2.2. długoterminowe) nieprawidłowo wykazano kwotę 0 zł dotyczącą należności z tytułu ratalnej sprzedaży nieruchomości. Nie wykazanie w sprawozdaniu Rb-N należności z tytułu ratalnej sprzedaży nieruchomości w pozycji dotyczącej pożyczek było niezgodne z zapisami § 13 ust. 1 pkt 2 załącznika nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych. W 2018 r. Dyrektor Departamentu Finansowego Agencji poinformował kierowników działów finansowo-księgowych oddziałów regionalnych Agencji, że w związku z prowadzoną kontrolą NIK, w Biurze Prezesa, po dokonaniu analizy przedmiotowego zagadnienia, podjęto decyzję o zmianie sposobu prezentacji przez Agencję tych należności. Jednocześnie zobowiązano oddziały regionalne do przesłania do Biura Prezesa korekt sprawozdań za IV kwartał 2017 r.⁸⁵

⁸⁴ Dz. U. z 2014 r. poz. 1773. Przepis ten stanowi, że szczegółowe informacje dotyczące sporządzania sprawozdań określa instrukcja sporządzania sprawozdań stanowiąca załącznik nr 9 do rozporządzenia.

⁸⁵ Na podstawie zapisów § 10 ust. 5 tego rozporządzenia Ministra Finansów, który stanowi, że: w przypadku zmiany stanu faktycznego w ewidencji księgowej lub w przypadku stwierdzenia błędu w uprzednio przekazanym sprawozdaniu, jednostka niezwłocznie sporządza oraz przekazuje korektę sprawozdania nieodpowiadającego stanowi faktycznemu do jednostki będącej odbiorcą tego sprawozdania.

W związku z tym, w korekcie sprawozdania łącznego Agencji Rb-N wg stanu na koniec IV kwartału 2017 r. w pozycji N2. pożyczki wykazano prawidłową kwotę 80 629,3 tys. zł (N2.1. krótkoterminowe 0 zł, oraz N2.2. długoterminowe 80 629,3 tys. zł).

6. W ramach nadzoru nad dochodzeniem roszczeń Agencji, Departament Windykacji corocznie przeprowadzał kontrole w działach ds. windykacji oddziałów regionalnych AMW⁸⁶. W 2016 r. Departament Windykacji przeprowadził kontrole dotyczące windykacji należności w trzech oddziałach regionalnych (w Olsztynie, Bydgoszczy i Gdyni⁸⁷), w 2017 r. w czterech oddziałach (w Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i Zielonej Górze⁸⁸), w I półroczu 2018 r. w dwóch oddziałach (w Lublinie i Krakowie⁸⁹).

Praca wszystkich trzech działów windykacji w oddziałach regionalnych Agencji, skontrolowanych w 2016 r., została oceniona dobrze. Po kontrolach przeprowadzonych w 2017 r., praca jednego oddziału windykacji została oceniona bardzo dobrze (w Poznaniu), dwóch dobrze (w Szczecinie i Zielonej Górze), jednego niedostatecznie (w Warszawie). Praca dwóch działów windykacji oddziałów regionalnych Agencji, skontrolowanych w I półroczu 2018 r. została oceniona bardzo dobrze.

Kontrola przeprowadzona w 2017 r., w Oddziale Regionalnym Agencji w Warszawie, z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości, które miały zasadniczy wpływ na kontrolowaną działalność, oceniła niedostatecznie pracę oddziału windykacji. Nieprawidłowości wystąpiły w 24 przypadkach na łączną ilość 77 skontrolowanych spraw i dotyczyły:

- długotrwałego (liczącego wiele lat) zaniechania czynności windykacyjnych;
- zaniechania działań zmierzających do przeprowadzenia egzekucji z majątku dłużnika, wskutek czego postępowanie egzekucyjne zostało umorzone;
- kilkuletniego zaniechania czynności windykacyjnych w przypadku należności pieniężnych za lokale użytkowe;
- naruszenia terminowości w podejmowaniu czynności windykacyjnych w przypadkach windykacji należności pieniężnych za miejsca postojowe i garaże;
- niepodejmowania czynności windykacyjnych przez kilka lat w przypadku należności pieniężnych z tytułu użytkowania wieczystego.

⁸⁶ Dochodzenie należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa nie było wyodrębnionym przedmiotem kontroli Departamentu Windykacji. Należności tego rodzaju stanowiły jednak przeważającą część spraw kontrolowanych przez ten departament.

⁸⁷ Po kontroli oddziału regionalnego sformułowano następujące ilości zaleceń pokontrolnych: w Olsztynie 10, w Bydgoszczy siedem, w Gdyni dziewięć.

⁸⁸ Po kontroli oddziału regionalnego sformułowano następujące ilości zaleceń pokontrolnych: w Poznaniu cztery, w Szczecinie dziewięć, w Zielonej Górze sześć. Po kontroli Oddziału Regionalnego w Warszawie zespół kontrolny niedostatecznie ocenił pracę działu windykacji. Sformułowano zalecenia:

- przygotowania planu naprawczego działalności w obszarze windykacji należności obowiązków o charakterze pieniężnym i niepieniężnym,
- opracowanie systemu monitorowania spraw wszczętych i niezakończonych z poszczególnych obszarów działalności Agencji poprzez cykliczne raporty weryfikujące stan podejmowanych czynności.

⁸⁹ Po kontroli oddziału regionalnego sformułowano następujące ilości zaleceń pokontrolnych: w Lublinie cztery, w Krakowie dwa.

Kontrole wewnętrzne dotyczące dochodzenia roszczeń Agencji Mienia Wojskowego

Zalecenia pokontrolne skierowane do oddziałów regionalnych po kontrolach przeprowadzonych w 2016 r., 2017 r., I półroczu 2018 r. zostały przyjęte do realizacji. Oddziały regionalne informowały Biuro Prezesa Agencji o terminach i sposobach realizacji zaleceń pokontrolnych.

W planie kontroli Biura Prezesa AMW na rok 2018 (po korekcie) zapisano, iż na październik 2018 r. zaplanowano przeprowadzenie przez Departament Windykacji Biura Prezesa AMW ponownej kontroli w Oddziale Regionalnym AMW w Warszawie, dotyczącej realizacji zadań związanych z prowadzeniem postępowań windykacyjnych oraz restrukturyzacji zadłużenia (tj. o podobnej tematyce, jak podczas kontroli przeprowadzanej w tym oddziale w 2017 r.).

5.3. Realizowanie inwestycji oraz dokonywanie remontów obiektów budowlanych, będących w zasobach AMW

Środki budżetowe przekazane Agencji na realizację remontów

1. Agencja Mienia Wojskowego w 2016 r., 2017 r. oraz w I półroczu 2018 r. nie otrzymała środków budżetowych na realizację inwestycji.

W tym okresie Agencja otrzymała dotacje budżetowe, które zostały przeznaczone na pokrycie kosztów:

- wymiany lub remontu wyposażenia i urządzeń technicznych zużytych w procesie eksploatacji kwater, stosownie do postanowień art. 29 ust. 2 pkt 3 lit. f, ustawy o AMW;
- remontu kwater wraz z pomieszczeniami przynależnymi oraz instalacji i urządzeń technicznych należących do ich wyposażenia, stosownie do postanowień art. 29 ust. 2 pkt 3 lit. e, ustawy o AMW.

W 2016 r. na zadania remontowe finansowane z dotacji budżetowej wydatkowano 3358 tys. zł, w ramach których zrealizowano:

- remont 623 kwater wraz z pomieszczeniami przynależnymi oraz instalacji i urządzeń technicznych należących do ich wyposażenia o łącznej wartości 3324 tys. zł;
- wymianę lub remont wyposażenia i urządzeń technicznych zużytych w procesie eksploatacji w 39 kwaterach o łącznej wartości 34 tys. zł.

W 2017 r. na zadania remontowe finansowane z dotacji budżetowej wydatkowano 4886 tys. zł, w ramach których zrealizowano:

- remont 792 kwater wraz z pomieszczeniami przynależnymi oraz instalacji i urządzeń technicznych należących do ich wyposażenia o łącznej wartości 4831 tys. zł;
- wymianę lub remont wyposażenia i urządzeń technicznych zużytych w procesie eksploatacji w 73 kwaterach o łącznej wartości 55 tys. zł.

W I półroczu 2018 r. na zadania remontowe finansowane z dotacji budżetowej przeznaczono 3014 tys. zł, w ramach których zrealizowano:

- remont 494 kwater wraz z pomieszczeniami przynależnymi oraz instalacji i urządzeń technicznych należących do ich wyposażenia o łącznej wartości 2963 tys. zł;
- wymianę lub remont wyposażenia i urządzeń technicznych zużytych w procesie eksploatacji w 46 kwaterach o łącznej wartości 51 tys. zł.

Plany Inwestycji Budowlanych

2. Źródłem finansowania inwestycji mieszkaniowych były środki własne Agencji (fundusz rezerwowy) bez udziału dotacji budżetowej.

Nakłady z funduszu rezerwowego Agencji poniesione na zakup lokali mieszkalnych, realizowany w ramach Planów Inwestycji Budowlanych (PIB) AMW wyniosły:

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w 2016 r. – 51 321,9 tys. zł;
- w 2017 r. – 73 888,1 tys. zł (wraz z nakładami poniesionymi na wykończenie „pod klucz” lokali mieszkalnych kupionych w 2016 r. w stanie deweloperskim);
- od 1 stycznia do 30 czerwca 2018 r. – 1435,4 tys. zł (wraz z nakładami poniesionymi na wykończenie „pod klucz” lokali mieszkalnych kupionych w 2017 r. w stanie deweloperskim).

W 2017 r. Agencja poniosła także nakłady na zakup innych nieruchomości niebędących lokalami mieszkalnymi, w wysokości 1685,1 tys. zł.

W 2016 r. AMW zakupiła, za zgodą Prezesa AMW wydaną w formie 11 zarządzeń, 163 lokale mieszkalne na potrzeby zakwaterowania żołnierzy.

W 2017 r. Agencja zakupiła 176 lokali mieszkalnych, za zgodą Prezesa AMW wydaną w formie 13 zarządzeń. W I półroczu 2018 r. Agencja Mienia Wojskowego nie kupowała żadnych lokali mieszkalnych.

Nakłady z funduszu rezerwowego Agencji poniesione na realizację zadań ujętych w PIB AMW, obejmujące budownictwo i ulepszenie zasobu mieszkaniowego i internatowego wyniosły:

- w 2016 r. – 108 399 tys. zł;
- w 2017 r. – 135 916 tys. zł;
- od 1 stycznia do 30 czerwca 2018 r. – 21 845,7 tys. zł.

Na remont lokali mieszkalnych, jak i części wspólnych w budynkach Skarbu Państwa Agencja wydatkowała środki z funduszu remontowego i rezerwowego w wysokości:

- w 2016 r. – 24 557 tys. zł (fundusz remontowy – 12 637 tys. zł, fundusz rezerwowy – 11 920 tys. zł);
- w 2017 r. – 15 355 tys. zł (fundusz remontowy – 9234 tys. zł, fundusz rezerwowy – 6121 tys. zł);
- od 1 stycznia do 30 czerwca 2018 r. – 6214 tys. zł (fundusz remontowy – 4148 tys. zł, fundusz rezerwowy – 2066 tys. zł).

Na remonty pozostałego zasobu, w tym internatów, lokali użytkowych, budynków administracyjnych wydatkowano środki własne w wysokości:

- w 2016 r. – 2937 tys. zł;
- w 2017 r. – 3012 tys. zł;
- od 1 stycznia do 30 czerwca 2018 r. – 374 tys. zł.

Agencja dokonała także ulepszenia zasobu mieszkaniowego i internatowego. Wykonała termomodernizację budynków, przyłącza do obiektów i zagospodarowywanie terenów zewnętrznych.

Plany Inwestycji Budowlanych AMW zrealizowano następująco (infografika nr 11):

PIB na 2016 r. (wg korekty z 28.12.2016 r.):

- w 2016 r. uzyskano 261 „efektów mieszkaniowych”⁹⁰, z zakładanych 432 – w odniesieniu do wyjściowego PIB na 2016 r. z 31.12.2015 r. Ostatnia korekta PIB na 2016 r. z 28.12.2016 r. zakładała uzyskanie 262 „efektów mieszkaniowych”;

⁹⁰ „Efekt mieszkaniowy” – pojęcie niezdefiniowane w przepisach ogólnych, używane w wewnętrznych przepisach oraz dokumentach Agencji Mienia Wojskowego (np. Wytoczne, Wieloletni Plan Inwestycji Budowlanych, Trzyletni Plan wykorzystania zasobu mieszkaniowego i internatowego, sprawozdania, informacje). Pojęcie to oznacza lokal mieszkalny planowany do uzyskania, a także lokal mieszkalny uzyskany poprzez zakup lub inwestycję własną (budowę).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- nakłady z funduszu rezerwowego Agencji, poniesione na 31.12.2016 r., na realizację zadań ujętych w PIB na 2016 r., dotyczące budownictwa mieszkaniowego i ulepszenia zasobu wyniosły 108 299 tys. zł oraz dodatkowo 100 tys. zł na spłatę zobowiązań z tytułu toczących się spraw sądowych o nakłady inwestycyjne – w sumie 108 399 tys. zł, z zakładanych 190 402 tys. zł w wyjściowym PIB na 2016 r. z 31.12.2015 r. Ostatnia korekta PIB na 2016 r. z 28.12.2016 r., zakładała nakłady na poziomie 108 748 tys. zł;
- średnie wykonanie PIB w oddziałach regionalnych AMW, do 31.12.2016 r., wyniosło 57% wyjściowego PIB na 2016 r. z 31.12.2015 r., a w odniesieniu do ostatniej korekty PIB 2016 r. z 28.12.2016 r., wyniosło 99%.

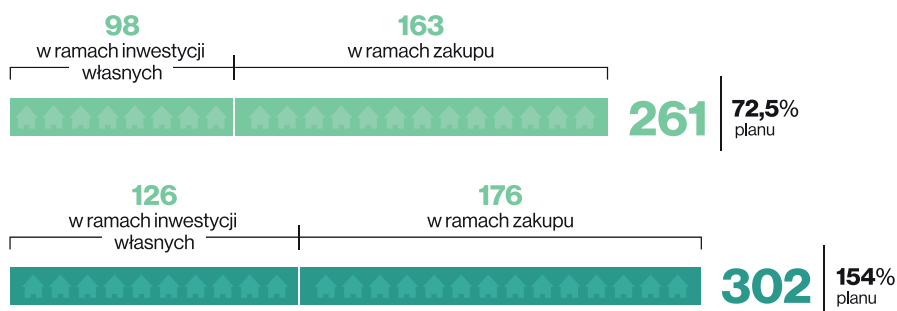
Infografika nr 11

Realizacja Planu Inwestycji Budowlanych AMW w 2016 r. i 2017 r.

ZADANIA INWESTYCYJNE



LICZBA LOKALI / Wykonanie rzeczowe Planu Inwestycji Budowlanych AMW ■ 2016 r. ■ 2017 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

PIB na 2017 r. (wg korekty z 22.12.2017 r.);

- w 2017 r. uzyskano 302 „efekty mieszkaniowe”, z zakładanych 196 w odniesieniu do wyjściowego PIB na 2017 r. z 28.12.2016 r. Ostatnia korekta PIB na 2017 r. z 22.12.2017 r., zakładała uzyskanie 302 „efektów mieszkaniowych”;
- nakłady z funduszu rezerwowego AMW, poniesione na 31.12.2017 r., na realizację zadań ujętych w PIB na 2017 r., dotyczące budownictwa mieszkaniowego i ulepszenia zasobu wyniosły 135 916 tys. zł (w tym 19 tys. zł na spłatę zobowiązań z tytułu toczących się spraw sądowych o nakłady inwestycyjne), z zakładanych 144 816 tys. zł w odniesieniu do wyjściowego PIB na 2017 r. z 28.12.2016 r. Ostatnia korekta PIB 2017 r. z 22.12.2017 r. zakładała nakłady na poziomie 138 092 tys. zł;
- średnie wykonanie PIB w oddziałach regionalnych AMW, do 31.12.2017 r., wyniosło 94% wg PIB na 2017 r. z 28.12.2016 r., wg ostatniej korekty PIB 2017 z 22.12.2017 r., wyniosło 98%.

PIB na 2018 r. (korekta z 21.06.2018 r.);

- w 2018 r. planowano uzyskanie 257 „efektów mieszkaniowych” (z zakładanych 228 w odniesieniu do wyjściowego PIB na 2018 r. z 22.12.2017 r.); do 30 czerwca 2018 r. uzyskano 84 lokale mieszkalne;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- nakłady z funduszu rezerwowego AMW, poniesione na dzień 30.06.2018 r., na realizację zadań ujętych w PIB na 2018 r., dotyczące budownictwa mieszkaniowego i ulepszenia zasobu, wyniosły 21 845,7 tys. zł;
- średnie wykonanie PIB w oddziałach regionalnych AMW, do 30.06.2018 r., wyniosło 16%.

Przyczynami niższego od zakładanego wykonania *Planów Inwestycji Budowlanych* były:

- opóźnienia w wykonaniu robót budowlanych z przyczyn leżących po stronie wykonawców;
- przedłużające się procesy inwestycyjne z uwagi na procedury uzyskiwania decyzji administracyjnych (w tym: decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o pozwoleniu na budowę) oraz uwarunkowania z nich wynikające;
- zmiany zakresów rzeczowych zadań, powstałe w trakcie realizacji inwestycji;
- zmianę ustawy *Prawo zamówień publicznych*, powodującą wydłużenie procedur dotyczących realizowanych zadań inwestycyjnych;
- oszczędności powstałe w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (realizacja postępowań o udzielenie zamówień publicznych).

3. Zrealizowane plany remontów opisano poniżej (infografika nr 12).

Plany remontów

Następujące środki wykorzystano na zadania związane z remontem zasobu mieszkaniowego finansowane z funduszu remontowego i rezerwowego Agencji:

- w 2016 r., w kwocie 24 557 tys. zł – 86% w stosunku do planowanej wartości (28 582 tys. zł);
- w 2017 r., w kwocie 15 355 tys. zł – 50% w stosunku do planowanej wartości (30 456 tys. zł);
- od 1 stycznia do 30 czerwca 2018 r. w kwocie 6214 tys. zł – 22% w stosunku do planowanej wartości (28 794 tys. zł).

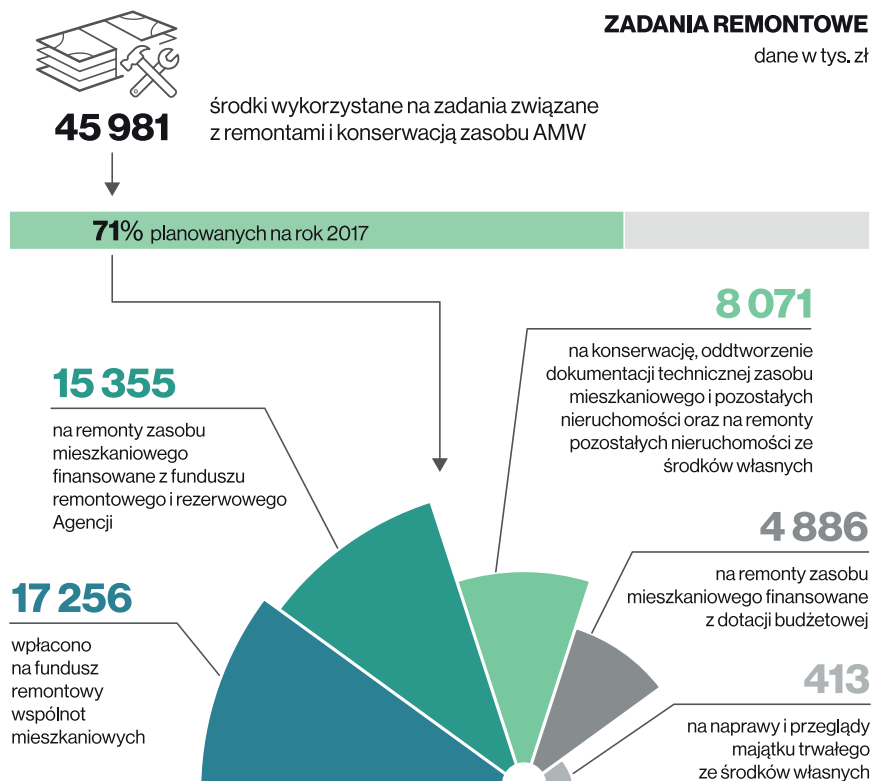
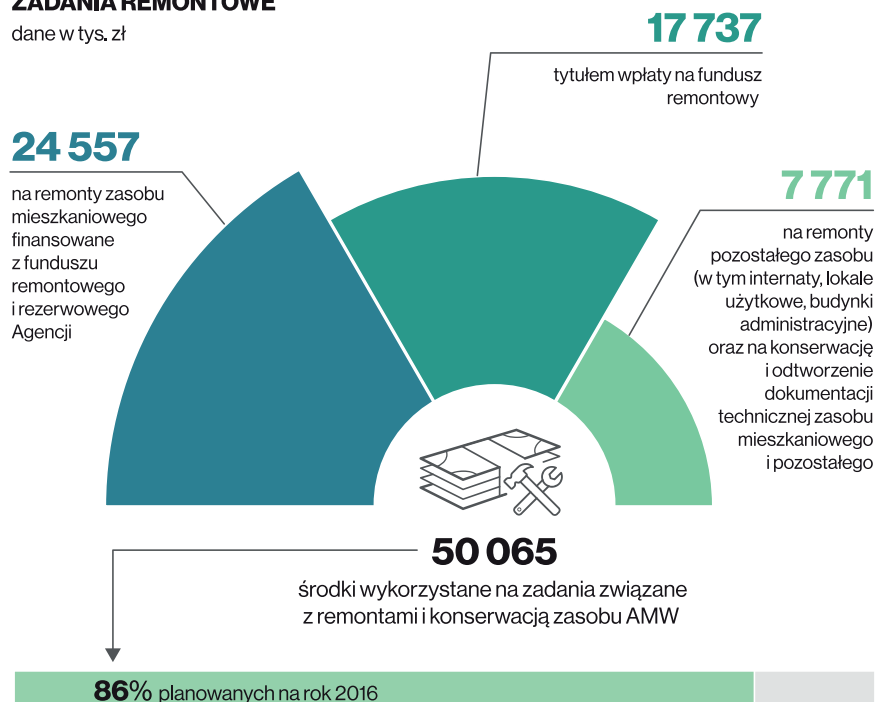
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 12

Realizacja Planu Remontów AMW w latach 2016–2017

ZADANIA REMONTOWE

dane w tys. zł



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Na remonty pozostałego zasobu, w tym: internaty, lokale użytkowe, budynki administracyjne, wydatkowano środki własne w wysokości:

- w 2016 r. – 2937 tys. zł, przy planowanej kwocie 4190 tys. zł, co stanowi 70% planu;
- w 2017 r. – 3012 tys. zł przy planowanej kwocie 4300 tys. zł, co stanowi 70% planu;
- od 1 stycznia do 30 czerwca 2018 r. – 374 tys. zł, przy planowanej kwocie 7163 tys. zł, co stanowi 5% planu.

Niższy niż planowano stopień wykorzystania środków funduszu remontowego i rezerwowego na realizację zadań remontowych wynikał głównie z:

- konieczności powtarzania niektórych postępowań o zamówienia publiczne na wybór wykonawców remontów, szczególnie zadań remontowych dotyczących części wspólnych budynków. Najczęstszą przyczyną tego był brak ofert wykonawców na ogłaszane postępowania lub oferty znacznie przekraczające kwotę przeznaczoną na realizację zamówienia;
- niższej, od przyjętej na etapie planowania, liczby lokali mieszkalnych/kwater internatowych wskazanych do remontu przed ponownym zasiedleniem.

Prowadzenie inwestycji i remontów obiektów budowlanych należało do zadań oddziałów regionalnych Agencji Mienia Wojskowego.

4. W Biurze Prezesa Agencji udzielanie zamówień publicznych, w okresie objętym kontrolą, uregulowane było czterema decyzjami Prezesa Agencji⁹¹. Przedmiotowe decyzje określały także procedury udzielania zamówień o wartości poniżej 30 tys. euro.

Od listopada 2016 r. przeprowadzanie postępowań dotyczących zadań inwestycyjnych i remontowych prowadzonych na obszarze właściwości miejscowej wszystkich Oddziałów Regionalnych AMW zostało przypisane Biuru Prezesa Agencji. Do października 2016 r. postępowania takie przeprowadzały poszczególne oddziały regionalne Agencji.

Zmiana ta spowodowała usprawnienie procesu udzielania zamówień publicznych. Postępowania te od listopada 2016 r. były przeprowadzane przez pracowników Departamentu Zamówień Publicznych Biura Prezesa AMW. Wprowadzenie zmian wyeliminowało nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych, co potwierdziły kontrole NIK dotyczące wykonania planów finansowych AMW w 2016 r. i w 2017 r.

W okresie objętym kontrolą w Biurze Prezesa przeprowadzono 24 postępowania w sprawie udzielenia zamówień publicznych na roboty budow-

Przeprowadzanie postępowań w sprawie udzielenia zamówień publicznych oraz zamówień zwolnionych ze stosowania upzp

⁹¹ – Decyzję nr 11/2016 Prezesa Agencji Mienia Wojskowego z dnia 20 stycznia 2016 r. w sprawie organizacji udzielania zamówień publicznych w Agencji Mienia Wojskowego (obowiązująca od 20 stycznia 2016 r.);
– Decyzję nr 27/2017 Prezesa Agencji Mienia Wojskowego z dnia 9 marca 2017 r. w sprawie Regulaminu udzielania zamówień w Agencji Mienia Wojskowego (obowiązująca od 9 marca 2017 r.);
– Decyzję nr 36/2017 Prezesa Agencji Mienia Wojskowego z dnia 14 kwietnia 2017 r. w sprawie zmiany Regulaminu udzielania zamówień w Agencji Mienia Wojskowego (obowiązująca od 14 kwietnia 2017 r.);
– Decyzję nr 30/2018 Prezesa Agencji Mienia Wojskowego z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień w Agencji Mienia Wojskowego (obowiązująca od 2 marca 2018 r.).

lane i remontowe zakończone podpisaniem umów, w tym 16 postępowań przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego oraz osiem w trybie z wolnej ręki (postępowania te prowadzono w 2017 r. i w I połowie 2018 r.) Z wykonawcami podpisano ogółem 44 umowy, w tym w 2017 r. osiem umów oraz w I półroczu 2018 r. 36 umów. Wszystkie postępowania prowadzone były na rzecz oddziałów regionalnych Agencji (nie prowadzono postępowań na potrzeby Biura Prezesa AMW).

Analizą NIK objęto postępowania prowadzone przez Biuro Prezesa AMW, które nie były objęte kontrolami zewnętrznymi, tj. jedno postępowanie na udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie robót budowlanych (jedyne przeprowadzone w okresie objętym kontrolą przez Biuro Prezesa Agencji)⁹² oraz dwa postępowania na udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie remontów (postępowania o najwyższych kwotach zawartych umów)⁹³. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości.

Oddziały przed zapłaceniem wykonawcom za wykonaną pracę (przed wystawieniem faktury) dokonywały odbiorów robót, potwierdzonych obustronnie podpisanym protokołem odbioru. W przypadku wystąpienia uwag, stwierdzonych podczas odbiorów konkretnych zadań, zgodnie z adnotacją zamieszczoną w protokołach odbioru, wykonawcy byli zobowiązani do naprawienia usterek w terminach wskazanych w tych protokołach. Umowy cywilnoprawne zawierane przez oddziały regionalne AMW, zawierały zapisy zabezpieczające interes Agencji.

Przykład

Analizie poddano cztery zamówienia publiczne na inwestycje i remonty przeprowadzone przez Oddział Regionalny AMW w Szczecinie i ustalono⁹⁴, że przy wyborze wykonawców:

- postępowania dotyczące wyboru wykonawców realizacji zadań przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego – art. 39 upzp;
- prawidłowo określono rodzaj zamówienia publicznego;
- przy wyborze wykonawców uwzględniono następujące kryteria: cena (90%⁹⁵, 50%, 60%), zatrudnienie na podstawie umowy o pracę, w pełnym wymiarze czasu pracy osób wykonujących czynności dotyczące realizacji zamówienia (15%), zadeklarowanie jak najwyższej wartości przerobu i zafakturowania robót (20%), długość rękojmi i gwarancji (10%, 20%), wysokość kary umownej za każdy dzień opóźnienia robót (5%), termin przyjęcia robót (10%), skrócenie terminu wykonania (20%);
- tam, gdzie było to wymagane, wykonawcy złożyli wadium i zabezpieczenie należytego wykonania umowy, w odpowiednim terminie oraz formie;

⁹² Budowa budynku wielorodzinnego wraz z infrastrukturą techniczną i zagospodarowaniem terenu w Chełmie (wartość udzielonego zamówienia z VAT 9919,6 tys. zł).

⁹³ Postępowania: – Postępowanie o zawarcie umowy ramowej na roboty remontowo-budowlane lokali mieszkalnych będących w zasobie Oddziału Regionalnego w Bydgoszczy (wartość udzielonych zamówień z VAT: 460 tys. zł, 460 tys. zł oraz 420 tys. zł), – Postępowanie na remont lokali mieszkalnych oraz kwater internatowych będących w zasobie AMW Oddział Regionalny w Lublinie, w miejscowościach: Chełm, Zamość, Hrubieszów, Lublin, Radom, Siedlce, Grójec, Dęblin, Nisko, Jarosław, Rzeszów, Nowa Dęba, Przemyśl (wartość udzielonego zamówienia z VAT 604,8 tys. zł).

⁹⁴ Dwa zamówienia na remonty i dwa zamówienia na inwestycje w 2016 r. (do października), na które wydatkowano największe środki finansowe.

⁹⁵ W przypadku postępowań wszczętych przed dniem 28 lipca 2016 r.

- osoby przeprowadzające postępowanie o udzielenie zamówienia złożyły pisemne oświadczenia o braku okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 upzp;
- wszyscy wykonawcy złożyli oświadczenia o przynależności lub nie do tej samej grupy kapitałowej;
- wybór najkorzystniejszej oferty został dokonany na podstawie kryterium oceny ofert;
- prawidłowo sporządzano protokoły postępowania;
- zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy był tożsamy ze zobowiązaniem zawartym w ofercie;
- prace objęte zadaniami zostały wykonane rzeczowo oraz rozliczone finansowo.

Stwierdzono jednak istotne nieprawidłowości w Oddziale Regionalnym we Wrocławiu.

Przykłady

Oddział, bez stosowania *upzp*, udzielił 4 maja 2016 r., zamówienie za kwotę 2440 tys. zł na wykonanie robót budowlanych spółce, w której 100% udziałów miał Skarb Państwa, reprezentowany przez Agencję. Działaniem tym naruszono art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*⁹⁶. Oddział określił, że cena będzie jedynym kryterium oceny ofert w 14 postępowaniach o zamówienia publiczne na roboty budowlano-remontowe w lokalach mieszkalnych i kwaterach internatowych Skarbu Państwa przed ponownym zasiedleniem. W ramach tych postępowań udzielono 35 zamówień na łączną kwotę 1781,8 tys. zł wykonawcom, z którymi uprzednio zawarto umowy ramowe. Działaniem tym naruszono art. 91 ust. 2a *upzp*.

W postępowaniu o zamówienie publiczne na realizację robót remontowo-budowlanych w lokalach mieszkalnych i kwaterach internatowych Skarbu Państwa przed ponownym zasiedleniem nie odrzucono (na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 *upzp*) oferty wybranego wykonawcy, która była niezgodna z pkt III.15 Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia obowiązującej w tym postępowaniu.

Oddział, wbrew art. 29 ust. 1 *upzp* nie dokonał rzetelnie (jednoznacznie i wyczerpująco) opisu przedmiotu zamówień objętych trzema umowami dotyczącymi wykonania robót budowlano-remontowych w lokalach mieszkalnych i kwaterach internatowych Skarbu Państwa przed ponownym zasiedleniem. Z tego powodu wykonano roboty zamiennie oraz dodatkowe o łącznej wartości 92 tys. zł, które wynikały z zatwierdzonych przez zamawiającego kosztorysów powykonawczych.

Oddział, w przypadku remontów lokali mieszkalnych i kwater internatowych Skarbu Państwa przed ponownym zasiedleniem, realizowanych na podstawie trzech umów, dokonał zmian zakresu przedmiotowego wykonywanych robót budowlanych, zlecając wykonanie robót zamiennych i dodatkowych, bez zachowania formy pisemnej oraz z naruszeniem art. 144 ust. 1 *upzp*.

Oddział, dokonując zmian zakresu przedmiotowego robót budowlanych objętych jedną umową, dotyczących usunięcia zawilgocenia kondygnacji piwnicznej internatu, które polegały na zmniejszeniu zakresu robót (zmniejszenie zakresu robót zostało wycenione na 21,8 tys. zł) oraz zmianie zastosowanego materiału izolacyjnego, nie zawarł pisemnego aneksu do umowy, co było zastrzeżone rygorem nieważności (§ 16 ust. 4 umowy).

⁹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

W postępowaniu dotyczącym udzielenia jednego zamówienia o wartości brutto 41,4 tys. zł, przedmiot zamówienia został nieprawidłowo zakwalifikowany jako usługa, a nie robota budowlana, w konsekwencji czego, z naruszeniem § 2 ust. 3 pkt 3 Regulaminu udzielania zamówień zwolnionych w Oddziale⁹⁷, wartość szacunkowa zamówienia nie została ustalona według zasad przewidzianych dla robót budowlanych określonych w tym regulaminie. We wniosku dotyczącym udzielenia zamówienia publicznego o wartości szacunkowej do 30 tys. euro, na sprawowanie nadzoru inwestorskiego nad przebudową budynku biurowego na budynek mieszkalny, nie zawarto informacji o cenach ofert wykonawców. Było to niezgodne z treścią pkt 9 tego wniosku.

Stosownie do art. 17 ust. 1b i 6 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, udzielenie zamówienia wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych lub zmiana umowy z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Sporządzanie
sprawozdań
o udzielonych
zamówieniach
publicznych
Kontrole
wewnętrzne
dotyczące realizacji
zadań inwestycyjnych
i remontowych

5. W Agencji sporządzono roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach w roku 2016 i w roku 2017. Sprawozdania terminowo przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych (odpowiednio 27.02.2017 r. za 2016 r. i 27.02.2018 r. za 2017 r.)⁹⁸.

6. W ramach nadzoru Departament Inwestycji i Remontów Biura Prezesa AMW przeprowadził kontrole planowe i doraźne, w ramach których sprawdzono przebieg realizacji zadań w następujących oddziałach regionalnych:

- w 2016 r. w pięciu oddziałach⁹⁹,
- w 2017 r. w czterech oddziałach¹⁰⁰,
- w I półroczu 2018 r. trzech oddziałach¹⁰¹:

Działalność tych oddziałów regionalnych, dotycząca realizacji wybranych zadań remontowych była oceniana bardzo dobrze, dobrze lub dostatecznie. Działalność tych oddziałów regionalnych, dotycząca realizacji wybranych zadań ujętych w PIB była oceniana bardzo dobrze, dobrze lub dostatecznie, za wyjątkiem kontroli przeprowadzonej w Oddziale Regionalnym AMW w Warszawie. Działalność tego oddziału, dotycząca realizacji wybranych zadań ujętych w PIB była oceniona niedostatecznie.

Podczas kontroli zadań inwestycyjnych w oddziałach regionalnych AMW stwierdzono następujące nieprawidłowości:

⁹⁷ Stanowiącego załącznik nr 2 do Decyzji Prezesa Agencji Mienia Wojskowego Nr 11/2016 z dnia 20 stycznia 2016 r.

⁹⁸ Zgodnie z art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.), zamawiający sporządza roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach. Stosownie do art. 98 ust. 2 tej ustawy, zamawiający jest zobowiązany przekazać roczne sprawozdanie Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych w terminie do 1 marca każdego roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie.

⁹⁹ Oddziały regionalne: w Krakowie (13–15.04.2016 r.), we Wrocławiu (27–29.04.2016 r.), w Poznaniu (30.05–01.06.2016 r.), w Gdyni (07–10.06.2016 r.) w Warszawie (27.09–14.10.2016 r.).

¹⁰⁰ Oddziały regionalne: w Lublinie (29–31.03.2017 r.), w Bydgoszczy (24–26.04.2017 r.), w Olsztynie (05–07.06.2017 r.), w Zielonej Górze (29.08–01.09.2017 r.).

¹⁰¹ Oddziały regionalne: w Szczecinie (20–21.03.2018 r.), w Krakowie (16–18.05.2018 r.), w Gdyni (20–22.06.2018 r.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- nieprzestrzeganie zapisów umownych, dotyczących terminów przekazania/odbioru dokumentacji, złożenia wniosku o pozwolenie na budowę, nieścisłości w przekazywanej dokumentacji, realizacji robót z wykorzystaniem podwykonawców;
- opóźnienia w realizacji zadań;
- niepełne informowanie Biura Prezesa o ryzykach i zagrożeniach występujących w trakcie realizacji zadań;
- nierzetelne prowadzenie dokumentacji budowy;
- nieuwzględnienie uwarunkowań wynikających z przepisów o ochronie przyrody przy zawieraniu umów, a mających wpływ na realizację samej inwestycji;
- błędy w opracowaniu wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy.

Podczas kontroli zadań remontowych w oddziałach regionalnych AMW stwierdzono nieprawidłowości:

1. Przebiegu realizacji wybranych zadań remontowych finansowanych z dotacji budżetowej, funduszu remontowego/rezerwowego, dotyczących:
 - omijania trybu określonego w art. 69 ust. 8 ustawy o AMW¹⁰²,
 - nieuzasadnionej wymiany urzędzeń,
 - wykonywania remontów wykraczających poza zakres objęty stosownym protokołem,
 - braku dostatecznej kontroli celowości poszczególnych rodzajów robót zawartych w zakresach robót, a następnie w kosztorysach inwestorskich.

2. Przeprowadzonych okresowych kontroli budynków Skarbu Państwa, które wynikają z art. 62 ustawy *Prawo budowlane*, dotyczących niekompletności niektórych wpisów, zamiany miejsc wpisów, nieskorelowanych terminów kontroli instalacji gazowych i przewodów kominowych.

Zalecenia przedstawione w protokołach z kontroli były realizowane zgodnie z przesłanymi harmonogramami realizacji zaleceń pokontrolnych.

Wszystkie zalecenia zostały przyjęte do realizacji. Agencja prowadziła monitoring realizacji wniosków pokontrolnych.

W planie kontroli Biura Prezesa AMW na rok 2018 (po korekcie) zapisano, iż do końca 2018 r. zaplanowano przeprowadzenie przez Departament Inwestycji i Remontów Biura Prezesa AMW ponownej kontroli w Oddziale Regionalnym AMW w Warszawie. Kontrola miała dotyczyć realizacji wybranych zadań z PIB, wybranych zadań remontowych, wykonywania przeglądów określonych w art. 62 ustawy *Prawo budowlane* (o podobnej tematyce, jak podczas kontroli przeprowadzanej w tym oddziale, w 2016 r.).

5.4. Realizowanie zobowiązań publicznoprawnych przez AMW

1. Za lata 2016–2018 (I półrocze) Agencja uiściła tytułem należności publicznoprawnych łącznie 253 333,55 tys. zł oraz tytułem wpłat na Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych i Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego łącznie 60 419,47 tys. zł (infografika nr 13).

Wielkości wpłat
należności
publicznoprawnych

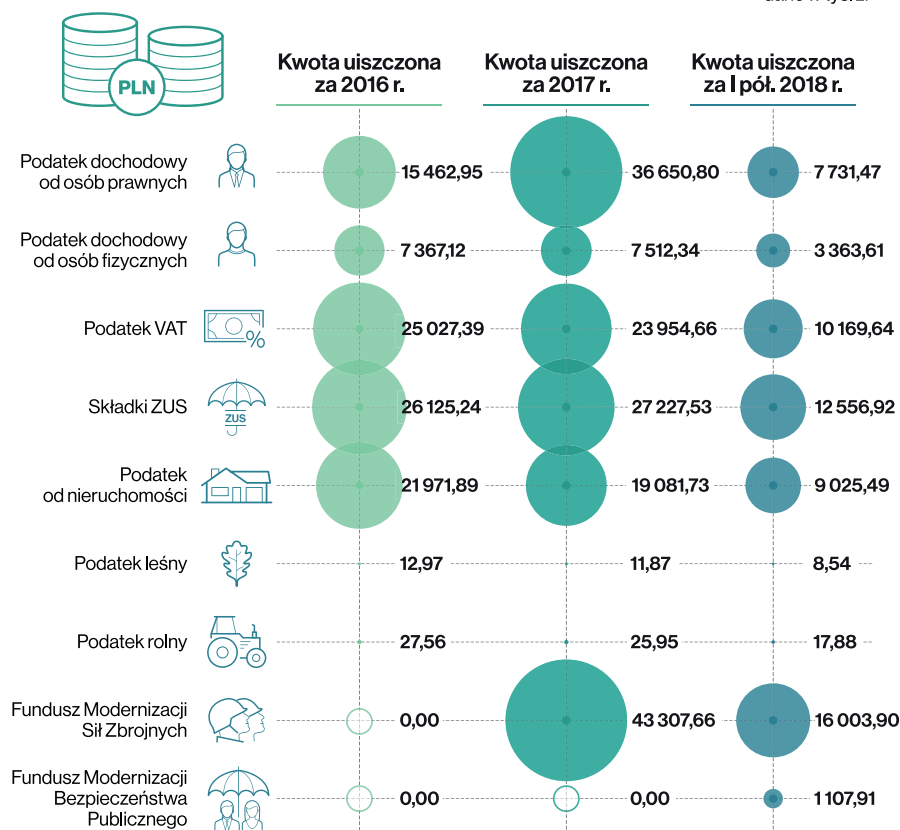
¹⁰² Stanowiącego, że: Agencja wykonuje remont lokalu mieszkalnego przeznaczonego na kwaterę internatową w pełnym zakresie, przy czym koszty remontu nie mogą być wyższe niż 15% wartości odtworzeniowej tego lokalu. (...).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 13

Należności publicznoprawne oraz wpłaty na fundusze uiszczone przez Agencję Mienia Wojskowego

dane w tys. zł



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Podatek dochodowy od osób prawnych i podatek od towarów i usług

2. Biuro Prezesa Agencji Mienia Wojskowego w 2016 r., 2017 r. oraz w I połowie 2018 r. dokonywało płatności z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) oraz podatku od towarów i usług (VAT).

Tytułem podatku CIT Agencja uiściła za:

- 2016 r. 15 462,9 tys. zł;
- 2017 r. 36 650,8 tys. zł;
- I półrocze 2018 r. 7 731,4 tys. zł.

Tytułem podatku VAT Agencja uiściła za:

- 2016 r. 25 027,3 tys. zł;
- 2017 r. 23 954,6 tys. zł;
- I półrocze 2018 r. 10 169,6 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą wpłaty podatku dochodowego od osób prawnych i VAT były dokonywane terminowo za wyjątkiem jednej wpłaty dotyczącej podatku dochodowego od osób prawnych.

Zaliczka za miesiąc maj 2016 r., dotycząca podatku dochodowego od osób prawnych w kwocie 2935,6 tys. zł powinna być wpłacona przez Agencję 20.06.2016 r., natomiast wpłacono ją 21.06.2016 r., tj. z jednodniowym opóź-

nieniem. Było to niezgodne z zapisem art. 25 ust. 1 a ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. *o podatku dochodowym od osób prawnych*¹⁰³. Tytułem odsetek za zwłokę Agencja uiściła kwotę 0,6 tys. zł.

Od lipca 2016 r. wszystkie wpłaty dotyczące podatku dochodowego od osób prawnych dokonywane były terminowo.

3. Agencja Mienia Wojskowego zgodnie z art. 32 ustawy *o AMW* naliczała odpisy na:

- Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych (FMSZ – fundusz celowy MON),
- Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego (FMBP – fundusz celowy MSWiA), w ujęciu kwartalnym.

Za I, II, III kwartał 2016 r. nie dokonano wpłat na rachunki tych funduszy celowych¹⁰⁴. Agencja nie dokonała wpłat na FMBP także za IV kwartał 2016 r. oraz za 2017 r., gdyż nadal do rozliczenia pozostawała powstała wcześniej nadpłata. AMW przekazała odpis na FMBP za I kwartał 2018 r. w wysokości 1107,9 tys. zł (była to jedyna kwota wpłacona w okresie objętym kontrolą na FMBP). Za II kwartał 2018 r. nie było odpisu, gdyż AMW odnotowała należności z tytułu rozliczenia środków na FMBP.

Na FMSZ Agencja przekazała w 2017 r. łącznie kwotę 43 307,6 tys. zł¹⁰⁵, natomiast w I i II kwartale 2018 r. kwotę 16 003,9 tys. zł¹⁰⁶.

Wpłaty na te fundusze były dokonywane terminowo i w prawidłowej wysokości.

4. Biuro Prezesa Agencji Mienia Wojskowego nie regulowało zobowiązań z tytułu podatku od nieruchomości, zobowiązania z tego tytułu regulowały oddziały regionalne Agencji. W związku z art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy *o AMW*, dyrektorzy oddziałów regionalnych AMW w pełni odpowiadają za gospodarowanie zasobem nieruchomości w zakresie swojej terytorialnej odpowiedzialności, określonej w Statucie AMW.

W stosunku do istniejącej wcześniej Agencji Mienia Wojskowego i Wojskowej Agencji Mieszkaniowej oraz w stosunku do obecnej AMW organy podatkowe kwestionują prawidłowość składanych przez oddziały regionalne Agencji deklaracji dotyczących podatku od nieruchomości. W kilku gminach wydane zostały decyzje określające wymiar podatku od nieruchomości z założeniem, że w stosunku do wszystkich gruntów, budynków i budowli będących w posiadaniu Agencji – jest ona podatnikiem podatku od nieruchomości, który z wyjątkami przewidzianymi w ustawie z dnia

Odpisy na Fundusz
Modernizacji Sił Zbrojnych
i Fundusz Modernizacji
Bezpieczeństwa Publicznego

Podatek od nieruchomości

¹⁰³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1036, ze zm.

¹⁰⁴ Zgodnie z bilansem otwarcia 2016 r. rozrachunków dotyczących tych funduszy – w zweryfikowanych przez biegłych rewidentów księgach rachunkowych Agencji, figurowała należność wynikająca z nadpłaty „byłej” AMW na: – FMSZ, w kwocie 41 372,6 tys. zł; – FMBP, w kwocie 428,8 tys. zł.

¹⁰⁵ Wpłaty:
– za IV kwartał 2016 r. 11 450,2 tys. zł;
– za I kwartał 2017 r. 6132,2 tys. zł;
– za II kwartał 2017 r. 17 397,3 tys. zł;
– za III kwartał 2017 r. 8327,9 tys. zł.

¹⁰⁶ Wpłaty:
– za IV kwartał 2017 r. 6669 tys. zł;
– za I kwartał 2018 r. 5228,9 tys. zł;
– za II kwartał 2018 r. (wpłata dokonana w III kwartale 2018 r.) 4106 tys. zł.

12 stycznia 1991 r. *o podatkach i opłatach lokalnych* (art. 1a ust. 1 pkt 3 – budynki mieszkalne i grunty z nimi związane), zobowiązany jest uiszczać należny podatek od nieruchomości według stawek najwyższych. Organy podatkowe przyjmują, iż Agencja Mienia Wojskowego, jako państwowa osoba prawna faktycznie włada rzeczami ruchomymi i nieruchomościami w imieniu Skarbu Państwa, który to jest właścicielem przedmiotowego mienia. Zadania własne Agencji zostały określone w art. 7 ustawy *o AMW*. W świetle tego, organy podatkowe stwierdzają, iż Agencja prowadzi działalność gospodarczą i winna uiszczać należny podatek od nieruchomości wg najwyższych stawek podatkowych, tj. związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Co do zasady bowiem wszystkie budynki lub ich części, z wyjątkiem budynków mieszkalnych, oraz grunty – niezależnie od sposobu użytkowania lub niewykorzystywania do prowadzenia działalności gospodarczej, jeżeli znajdują się w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą należy traktować jako związane z działalnością gospodarczą tego podmiotu i należy je opodatkować wg stawki najwyższej związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Wnoszenie skarg do sądu na decyzje organów podatkowych nie przynosiło skutku. Stanowisko sądów administracyjnych jest dotychczas jednolite odnośnie obowiązku uiszczania należnego podatku od nieruchomości według najwyższych stawek podatkowych, tj. związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób wykorzystywania nieruchomości przez Agencję i traktowania jej w każdym przypadku jako przedsiębiorcy.

W latach 2016, 2017 i 2018 zapadały negatywne dla Agencji wyroki NSA, np. dwoma wyrokami NSA z 2018 r. określono kwoty dopłat dla Miasta Gminy Kraków z tytułu podatku od nieruchomości w wysokościach odpowiednio 492,9 tys. zł i 544,7 tys. zł.

Kwota podatku od nieruchomości, zadeklarowana na 2018 r., wynosiła w skali całej Agencji niemal 18 mln zł. Zakładając, że we wszystkich gminach Agencja powinna opłacić podatek od nieruchomości wg najwyższych stawek – jak dla gruntów i budynków związanych z działalnością gospodarczą (z wyłączeniem budynków mieszkalnych i gruntów z nimi związanych) koszt podatku od nieruchomości powinien wynieść rocznie około 42 mln zł. W 2018 r. o 24 mln zł więcej, niż kwota wykazana w deklaracjach podatkowych na ten rok.

Podczas kontroli NIK, 4 lipca 2018 r. Agencja złożyła do Trybunału Konstytucyjnego skargę konstytucyjną przeciwko normie wynikającej z art. 1a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a i pkt 2 lit. b w związku z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. *o podatkach i opłatach lokalnych*, wnosząc o stwierdzenie niezgodności tej normy prawnej z przepisami Konstytucji RP, tj. normy uznającej, że do opodatkowania gruntu lub budynku podatkiem od nieruchomości wystarczy, że należy on do przedsiębiorcy bądź innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą i nie ma znaczenia, czy dany przedsiębiorca/inny podmiot gospodarczy faktycznie wykorzystuje tę nieruchomość do prowadzenia działalności gospodarczej, czy nie.

Do grudnia 2018 r. skarga konstytucyjna nie została rozpoznana przez TK.

Przykłady

W składanych deklaracjach na podatek od nieruchomości za lata 2016–2018, Oddział Regionalny AMW w Krakowie stosował rozróżnienie dla nieruchomości pozostających w jego zasobie na nieruchomości związane z działalnością gospodarczą – opodatkowane według stawek przewidzianych dla działalności gospodarczej (najwyższych), oraz na nieruchomości bez przeznaczenia ich na prowadzenie działalności gospodarczej – opodatkowane wg stawek jak dla gruntów i „pozostałych” budynków. Różnice w poziomie tych stawek były znaczne i np. w 2018 r. w przypadku Gminy Miasta Krakowa (najwyższa zadeklarowana przez Oddział kwota podatku) wynosiły: grunty działalność gospodarcza 0,91 zł/m², pozostałe 0,48 zł/m², budynki – działalność gospodarcza 23,10 zł/m², pozostałe 7,77 zł/m². W efekcie prowadziło to do zaniżenia deklarowanego i odprowadzanego podatku od nieruchomości. Przeliczenie złożonych w kolejnych latach deklaracji na podatek od nieruchomości do wszystkich gmin, w których Oddział dysponował zasobem nieruchomości – sporządzone przez Oddział dla potrzeb kontroli NIK, wg stawek podatkowych przewidzianych dla nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (z uwzględnieniem wyjątków wskazanych w art. 1a ust. 2a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. *o podatkach i opłatach lokalnych*) – wykazało zaniżenie zadeklarowanego podatku o 5199,4 tys. zł¹⁰⁷, z tego:

- w 2016 r. o 1841,2 tys. zł;
- w 2017 r. o 1736,6 tys. zł;
- w 2018 r. o 1621,6 tys. zł.

Takie postępowanie naruszało przepisy *ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*, ponieważ zastosowano niewłaściwe (zaniżone) stawki podatku od nieruchomości w odniesieniu do części nieruchomości pozostających w zasobie Oddziału. Art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy stanowi, że grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej to grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą (z wyłączeniami wskazanymi w art. 1a ust. 2a ustawy). Stosownie do art. 5 ustawy rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość stawek podatku od nieruchomości, w tym: od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a) oraz od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej (art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b).

Przyjęta w Oddziale praktyka deklarowania podatku od nieruchomości w odniesieniu do swojego zasobu trwała od wielu lat (zapoczątkowana została w okresie, kiedy Agencja działała pod rządami ustawy *o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego*).

Ponadto Oddział wydatkował 626,60 zł na zapłatę odsetek i kosztów upomnienia, w związku z błędami w składanych deklaracjach podatkowych dotyczących podatku od nieruchomości.

Oddział Regionalny AMW we Wrocławiu deklarował do opodatkowania grunty i budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej jako nieruchomości „pozostałe”, w tym zajęte przez organizacje pożytku publicznego na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego¹⁰⁸ oraz nie deklarował do opodatkowania budowli, co było sprzeczne z art. 1a ust. 1 pkt 3

¹⁰⁷ Wyliczenie w oparciu o pierwotne deklaracje podatkowe – bez uwzględnienia korekt składanych w trakcie roku w związku ze zmianami w zasobie nieruchomości Oddziału.

¹⁰⁸ Tj. w kategoriach określonych art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. c oraz pkt 2 lit. e ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

i 4, ust. 2 i ust. 2a oraz art. 2 ust. 1 pkt 1–3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. *o podatkach i opłatach lokalnych*. Spowodowało to zaniżenie należnego gminom podatku od nieruchomości.

Oddział, w lipcu 2018 r. oszacował wysokość podatku od nieruchomości za rok 2018, na kwotę 10 338,3 tys. zł¹⁰⁹, którą obliczono według uśrednionych stawek podatku jak dla nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, w tym podatek od budowl 505,3 tys. zł. Oszacowana kwota podatku od nieruchomości była wyższa od zadeklarowanej o 6513,9 tys. zł (zadeklarowana kwota podatku za rok 2018, według stanu na 30 czerwca 2018 r., bez podatku od budynków mieszkalnych wynosiła 3824,4 tys. zł).

W wyniku nieprawidłowego deklarowania nieruchomości do opodatkowania, w latach 2016–2018 (do dnia 30 czerwca 2018 r.) organy podatkowe (Wójt Gminy Oleśnica, Wójt Gminy Kłodzko i Burmistrz Brzegu) wydały 10 decyzji wymiarowych obejmujących podatki należne za lata 2011–2015, w których ustalono wysokość zobowiązań podatkowych w związku z kwalifikowaniem nieruchomości, które posiadała AMW, jako związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Wyniosły one łącznie 9917,5 tys. zł, tj. o 4785 tys. zł więcej niż kwota zadeklarowana i opłacona z tytułu podatku od nieruchomości przez AMW. Oddział zapłacił z tytułu zwiększenia wysokości podatku od nieruchomości kwotę 4785 tys. zł, a odsetki uregulowane przez Oddział od zaległości podatkowych wyniosły 1856,9 tys. zł.

Oddział Regionalny AMW we Wrocławiu nie uiszczał niezwłocznie podatku od nieruchomości w wysokości określonej w decyzjach organów podatkowych pierwszej instancji, przyjmując zasadę, że podatek opłacany będzie dopiero po wydaniu ostatecznej decyzji. W celu ograniczenia wysokości odsetek nie wykorzystywano również możliwości wniesienia zabezpieczenia, o którym mowa w art. 33d § 2 Ordynacji podatkowej¹¹⁰. W wyniku tego, od dnia doręczenia decyzji organu pierwszej instancji do dnia dokonania zapłaty nadal narastały odsetki od zaległości podatkowych. W przypadku siedmiu decyzji wydanych przez dwóch wójtów gmin odsetki uregulowane za okres przypadający po doręczeniu decyzji organu pierwszej instancji wyniosły 92,5 tys. zł:

- w trzech przypadkach, decyzje organów podatkowych zostały opatrzone rygiorem natychmiastowej wykonalności, celem przeciwdziałania przedawnieniu zobowiązań podatkowych. Oddział Regionalny AMW we Wrocławiu nie wykonał niezwłocznie tych decyzji, co spowodowało wszczęcie postępowań egzekucyjnych i zajęcie rachunków bankowych AMW oraz poniesienie kosztów egzekucyjnych w łącznej wysokości 156 tys. zł;
- jeden budynek w deklaracjach podatkowych OR AMW we Wrocławiu za lata 2016–2018 był wykazywany jako budynek mieszkalny, pomimo że był to budynek zamieszkania zbiorowego¹¹¹, natomiast w ewidencji gruntów i budynków był określony jako „inny budynek niemieszkalny”. Spowodowało to zaniżenie wysokości podatku od nieruchomości należnego Gminie Wrocław w stosunku do kwalifikacji jako „budynku związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej” za ten okres (do 30 czerwca 2018 r.) o 162,3 tys. zł. Podatek od gruntu, na którym znajdował się budynek, w stosunku do gruntu związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej został zaniżony we wskazanym okresie o 3,1 tys. zł,

Oddział Regionalny AMW we Wrocławiu, dokonując zapłaty odsetek od zaległości podatkowych za lata 2011–2012, określonych w decyzjach wójta jednej gminy, naliczył odsetki do dnia wydania decyzji organu drugiej instancji, a nie do dnia zapłaty. Spowodowało to zaniżenie odsetek o 2,8 tys. zł.

¹⁰⁹ Z wyłączeniem podatku od budynków mieszkalnych.

¹¹⁰ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – *Ordynacja podatkowa* (Dz. U. z 2018 r. poz. 800, ze zm.)

¹¹¹ Wykorzystywany jako internat.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5. Biuro Prezesa AMW nie przeprowadzało – w latach 2016, 2017 i I półroczu 2018 r. – kontroli wewnętrznych, dotyczących regulowania zobowiązań publicznoprawnych Agencji, odnoszących się do podatku od nieruchomości.

Kontrole wewnętrzne
dotyczące podatku
od nieruchomości

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Cel główny kontroli stanowiła odpowiedź na pytanie: Czy Agencja Mienia Wojskowego rzetelnie i gospodarnie zarządzała powierzonymi nieruchomościami Skarbu Państwa?
Pytania definiujące cele szczegółowe	1. Czy Agencja Mienia Wojskowego prawidłowo zarządzała nieruchomościami Skarbu Państwa? 2. Czy Agencja Mienia Wojskowego prawidłowo ustalała i dochodziła należności Skarbu Państwa z tytułu gospodarowania powierzonymi składnikami mienia? 3. Czy prawidłowo i gospodarnie realizowano inwestycje oraz dokonywano remontów obiektów budowlanych będących w zasobach Agencji Mienia Wojskowego? 4. Czy Agencja Mienia Wojskowego prawidłowo realizowała zobowiązania publicznoprawne?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto cztery jednostki: Biuro Prezesa Agencji Mienia Wojskowego oraz trzy oddziały regionalne Agencji Mienia Wojskowego (w Szczecinie, we Wrocławiu, w Krakowie).
Kryteria kontroli	Kontrolę w Biurze Prezesa AMW oraz w trzech oddziałach regionalnych AMW przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹¹² , z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęto lata 2016–2017 i I półrocze 2018 r., oraz lata wcześniejsze dla zdarzeń i danych niezbędnych do dokonania ocen.
Termin realizacji kontroli	Czynności kontrolne przeprowadzono od 11 czerwca do 12 października 2018 r.
Oględziny nieruchomości	Podczas kontroli w oddziałach regionalnych Agencji przeprowadzono oględziny wybranych nieruchomości, którymi dysponował dany oddział, sporządzono zdjęcia i protokoły z tych oględzin.
Wnioski pokontrolne	W czterech wystąpieniach pokontrolnych sformułowano dziewięć uwag i 21 wniosków dotyczących: – złożenia korekt deklaracji podatku od nieruchomości będących w zasobie oddziału do właściwych organów podatkowych gmin; – zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – <i>Prawo zamówień publicznych</i> i regulacji wewnętrznych: prawidłowe określanie kryteriów oceny ofert w postępowaniach o zamówienia publiczne; rzetelne sporządzanie opisów przedmiotu zamówienia na roboty budowlane; ocenianie ofert w postępowaniach o zamówienie publiczne z uwzględnieniem wymagań określonych w treści SIWZ; dokonywanie zmian zawartych umów o zamówienia publiczne zgodnie z upzp z zachowaniem formy pisemnej; dokumentowanie postępowań o zamówienie publiczne w formie protokołów;

¹¹² Dz. U. z 2019 r. poz. 489.

ZAŁĄCZNIKI

- jednoznacznego określania w umowach o roboty budowlane zasad naliczania kar umownych oraz pomniejszania wynagrodzenia wykonawcy w przypadku niewykonania części robót;
- zawierania w protokołach zdawczo-odbiorczych dla nieruchomości przekazywanych do Agencji Mienia Wojskowego informacji dotyczących stosowanych stawek podatku od nieruchomości;
- publikowania na stronie internetowej Agencji oraz na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Agencji aktualnych ofert sprzedaży nieruchomości zamieszczanych w katalogach nieruchomości.

Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że z 21 wniosków dwa zostały zrealizowane, a pozostałe 19 wniosków nie zostało zrealizowanych.

Informacje o realizacji
wniosków pokontrolnych

Dwóch kierowników jednostek kontrolowanych złożyło zastrzeżenia:

Zastrzeżenia
do wystąpień
pokontrolnych

- Prezes Agencji Mienia Wojskowego złożył zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego dotyczące jednego z wniosków pokontrolnych w sprawie zwiększenia skuteczności nadzoru, m.in. w zakresie dokonywania rozliczeń zobowiązań publicznoprawnych oraz sprawozdawczości. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli uwzględnił zastrzeżenie nadając wnioskowi pokontrolnemu brzmienie „zwiększenie skuteczności nadzoru w zakresie sprawozdawczości”.
- Dyrektor Oddziału Regionalnego AMW we Wrocławiu złożył zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego dotyczące wniosków pokontrolnych i nieprawidłowości. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z 15 zastrzeżeń uwzględnił cztery, a pozostałe 11 oddalił.

Zespół Orzekający uwzględnił zastrzeżenia dotyczące dwóch wniosków pokontrolnych: – przejmowania przez Oddział Regionalny wyłącznie nieruchomości nieobciążonych, – składania oświadczeń, o których mowa w art. 17 ust. 2 upzp. Opisy nieprawidłowości oraz wnioski pokontrolne im odpowiadające zostały wykreślone w wystąpieniu pokontrolnego. Zespół Orzekający uwzględnił także zastrzeżenia dotyczące następujących nieprawidłowości: – nie wszczęcia w jednym przypadku postępowania egzekucyjnego, pomimo że z dłużnikiem nie zawarto umowy w sprawie zmiany terminu płatności, – skierowania w dwóch przypadkach do dłużników zajętej wierzytelności wniosków o zawieszenie postępowania egzekucyjnego, pomimo braku podstawy do takiego działania. Opisy nieprawidłowości zawarte w wystąpieniu pokontrolnym zostały z niego wykreślone.

Pozostałe zastrzeżenia (11) dotyczące wniosków pokontrolnych i nieprawidłowości zostały przez Zespół Orzekający oddalone w całości.

Finansowe rezultaty kontroli wynoszą¹¹³:

Finansowe
rezultaty kontroli

- 80 629 286 zł – finansowe skutki nieprawidłowości – opis str. 52–53.
- 5 200 024 zł – kwoty nienależnie uzyskane – opis str. 67–68.

Po zakończonej kontroli, w związku z nieprawidłowościami w Oddziale Regionalnym Agencji Mienia Wojskowego we Wrocławiu, skierowano

Informacje
o skierowanych
zawiadomieniach

¹¹³ Wewnętrzny rejestr NIK, służący rejestrowaniu nieprawidłowości w wymiarze finansowym.

ZAŁĄCZNIKI

do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Międzyresortowej Komisji Orzekającej przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji zawiadomienie o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych dotyczące pięciu czynów wypełniających znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Wykaz jednostek skontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Biuro Prezesa Agencji Mienia Wojskowego	Krzysztof Falkowski, Prezes Agencji Mienia Wojskowego od 5.02.2018 r. Krzysztof Milewski, p.o. Prezes AMW od 01.12.2017 r. do 04.02.2018 r. Dominik Zaremba, p.o. Prezes AMW od 27.10.2017 r. do 30.11.2017 r. Mateusz Mroz, Prezes AMW od 09.05.2017 r. do 24.10.2017 r. Mateusz Mroz, p.o. Prezes AMW od 11.12.2015 r. do 08.05.2017 r.
2.	Delegatura NIK w Szczecinie	Oddział Regionalny Agencji Mienia Wojskowego w Szczecinie	Monika Kieliszak, Dyrektor Oddziału od 21.03.2016 r. Ryszard Bindas, Dyrektor Oddziału od 14.12.2015 r. do 20.03.2016 r.
3.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Oddział Regionalny Agencji Mienia Wojskowego we Wrocławiu	Radosław Rozpędowski, Dyrektor Oddziału od 21.03.2016 r. Zbigniew Sieja, p.o. Dyrektor Oddziału od 14.12.2015 r. do 20.03.2016 r.
4.	Delegatura NIK w Krakowie	Oddział Regionalny Agencji Mienia Wojskowego w Krakowie	Przemysław Wierzba, Dyrektor Oddziału od 17.03.2016 r. Przemysław Wierzba, p.o. Dyrektor Oddziału od 14.12.2015 r. do 16.03.2016 r.
5.	Delegatura NIK w Zielonej Górze ¹¹⁴	Oddział Regionalny Agencji Mienia Wojskowego w Zielonej Górze	Anetta Błaszczuk-Machowska, Dyrektor Oddziału od 12.11.2017 r. Magdalena Maniurska-Hummel, Dyrektor Oddziału od 12.08.2017 r. do 11.11.2017 r. Tomasz Lewandowski, Dyrektor Oddziału od 17.03.2016 r. do 11.08.2017 r. Eugeniusz Kropidłowski, p.o. Dyrektor Oddziału od 14.12.2015 r. do 16.03.2016 r.

Pozostałe informacje Przy opracowaniu niniejszej informacji wykorzystano wyniki kontroli przeprowadzonej w 2018 r. przez Delegaturę NIK w Zielonej Górze w Oddziale Regionalnym Agencji Mienia Wojskowego w Zielonej Górze w ramach kontroli R/17/005 – *Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa przez Agencję Mienia Wojskowego Oddział Regionalny w Zielonej Górze*.

¹¹⁴ Kontrola rozpoznawcza (R/17/005).

W Biurze Prezesa Agencji Mienia Wojskowego w Warszawie, NIK przeprowadziła kontrole:

Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. (kontrola P/17/001)

Po kontroli sformułowano wniosek pokontrolny dotyczący kontynuowania działań, we współpracy z MON, na rzecz wydania rozporządzenia w sprawie sposobu ustalania nadwyżki środków finansowych Agencji Mienia Wojskowego. Wniosek ten został zrealizowany. Minister Obrony Narodowej 24.10.2017 r. wydał rozporządzenie w tej sprawie (rozporządzenie z dnia 24 października 2017 r. w sprawie sposobu ustalania nadwyżki środków finansowych Agencji Mienia Wojskowego¹¹⁵).

Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. (kontrola P/18/001)

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w toku tej kontroli Najwyższa Izba Kontroli nie formułowała wniosków pokontrolnych.

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
1.	Biuro Prezesa Agencji Mienia Wojskowego	Ocena opisowa	– prawidłowe zarządzanie nieruchomościami Skarbu Państwa, – dokonywanie umorzeń, odroczeń i rozkładania na raty należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa zgodnie z obowiązującymi przepisami, – zapewnienie bieżącego nadzoru nad realizacją Planów Inwestycji Budowlanych i Planów Remontów w oddziałach regionalnych AMW, – terminowe i prawidłowe naliczanie odpisów na Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych oraz Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego.	– nieprawidłowe sporządzenie sprawozdania łącznego: Rb-N wg stanu na koniec IV kwartału 2017 r., – opóźnienie w przekazaniu wpłaty tytułem podatku dochodowego od osób prawnych, – publikacja na stronie internetowej Agencji częściowo nieaktualnego katalogu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży.
2.	Oddział Regionalny Agencji Mienia Wojskowego w Szczecinie	Ocena pozytywna mimo stwierdzonej nieprawidłowości	– prawidłowe zarządzanie nieruchomościami Skarbu Państwa, – prawidłowe i skuteczne dochodzenie należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami, – prawidłowe i rzetelne prowadzenie inwestycji i remontów.	– nieprawidłowe wskazanie, w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, kryteriów oceny ofert.

¹¹⁵ Dz. U. poz. 2032.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
3.	Oddział Regionalny Agencji Mienia Wojskowego we Wrocławiu	Ocena opisowa	– prowadzenie aktualnej i pełnej ewidencji mienia, – prawidłowe działania związane ze sprzedażą, najmem, zamianą, nieodpłatnym przekazaniem lub oddaniem nieruchomości w trwały zarząd, – wykonywanie zadań w zakresie ustalania i dochodzenia należności Skarbu Państwa z tytułu gospodarowania powierzonymi składnikami mienia, – realizowanie powierzonych zadań w zakresie związanym z prowadzeniem inwestycji i remontów.	– dla sześciu z 12 przejętych w latach 2016–2017 obiektów budowlanych, nie przeprowadzono w wymaganych terminach okresowych kontroli, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy – <i>Prawo budowlane</i>; – brak skutecznych działań mających na celu doprowadzenie obiektu przy ul. Krupniczej 15 we Wrocławiu do należytego stanu technicznego; – dopuszczenie do przedawnienia należności w kwocie 9,6 tys. zł; – niedochowanie terminów wyznaczonych do dokonania czynności windykacyjnych; – nieprawidłowości przy udzielaniu i realizacji zamówień (udzielenie bez zastosowania ustawy – <i>Prawo zamówień publicznych</i>, zamówienia na wykonanie robót budowlanych; nieodrzućenie oferty wybranego wykonawcy, która była niezgodna z Specyfikacją Istotnych Warunków Zamówienia, niedokonanie rzetelnego opisu przedmiotu zamówień objętych trzema umowami na wykonanie robót budowlano-remontowych; zlecenie wykonania robót zamiennych i dodatkowych, bez zachowania formy pisemnej; brak pisemnego aneksu dla zmiany umowy; nieprawidłowe zakwalifikowanie przedmiotu umowy; brak kompletności wniosku dotyczącego udzielenia zamówienia na sprawowanie nadzoru inwestorskiego), – niewykazywanie w składanych deklaracjach podatkowych nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, pomimo, że Agencja taką działalność prowadziła. Skutkowało to zaniżaniem podatku od nieruchomości należnego gminom, na terenie których położone były te nieruchomości; – niewykorzystania możliwości dobrowolnej zapłaty podatku po wydaniu decyzji przez organy pierwszej instancji lub wniesienia zabezpieczenia, o którym mowa w art. 33d § 2 ustawy Ordynacja podatkowa, co spowodowało zwiększenie kwoty uiszczanych odsetek o 92,5 tys. zł; – brak niezwłocznego wykonania trzech decyzji opatrzonych rygorem natychmiastowej wykonalności, na skutek czego wszczęte zostały postępowania egzekucyjne i poniesiono z tego tytułu koszty egzekucyjne w wysokości 156 tys. zł; – nieuprawnione zadeklarowanie do podatku od nieruchomości budynku internatu jako budynku mieszkalnego.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
4.	Oddział Regionalny Agencji Mienia Wojskowego w Krakowie	Ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	– prawidłowe zarządzanie nieruchomościami Skarbu Państwa, – realizacja wymaganych obowiązków związanych z kontrolą stanu technicznego obiektów, – wydatkowanie środków na inwestycje i remonty w sposób celowy i oszczędny z zastosowaniem procedur wynikających z ustawy Prawo zamówień publicznych, – właściwe ustalanie należności oraz systematyczne i skuteczne ich windykowanie.	– nieprawidłowa realizacja obowiązków publicznoprawnych związanych z deklarowaniem i uiszczaniem podatku od nieruchomości.
5.	Oddział Regionalny Agencji Mienia Wojskowego w Zielonej Górze ¹¹⁶	Ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	– prawidłowe zbywanie nieruchomości, – prawidłowe i skuteczne dochodzenie należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami, – ponoszenie w sposób celowy i oszczędny wydatków na inwestycje i remonty obiektów będących w zasobach AMW.	– realizowanie z opóźnieniem obowiązków wynikających z art. 35 ust. 1 <i>ustawy o księgach wieczystych i hipotece</i>, – sporządzanie niepełnych protokołów zdawczo-odbiorczych nieruchomości, – niewyegzekwowanie pełnego wypełniania obowiązków wynikających z ustawy <i>Prawo budowlane</i>, – błędy w raportowaniu do Biura Prezesa, – niedokonywanie sprawdzenia, czy nabywcy nieruchomości wykorzystali je zgodnie z przeznaczeniem określonym w umowach nieodpłatnego przekazania lub umowach sprzedaży z bonifikatą, – błędy w sprawozdawczości dotyczące klasyfikacji należności wynikających z umów sprzedaży na raty.

¹¹⁶ Kontrola rozpoznawcza (R/17/005).

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Organizacja i zadania AMW

Ustawa o AMW określa:

- 1) zadania, zasady działalności oraz organizację AMW;
- 2) zasady i tryb gospodarowania mieniem Skarbu Państwa powierzonym AMW;
- 3) zasady i tryb gospodarowania mieniem Skarbu Państwa przekazanym AMW na podstawie umowy użyczenia lub decyzji właściwego ministra;
- 4) zasady gospodarki mieszkaniowej i internatowej oraz przebudowy i remontów zasobów mieszkaniowych i internatowych, o których mowa w ustawie z dnia 22 czerwca 1995 r. *o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*.

AMW jest agencją wykonawczą w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, nadzorowaną przez Ministra Obrony Narodowej. Oznacza to, że AMW wchodzi w skład sektora finansów publicznych. Tym samym obowiązana jest do stosowania zasad gospodarki finansowej określonych w ustawie o finansach publicznych, kontroli zarządczej dla zapewnienia realizacji celów i zadań zgodnie z prawem, w sposób efektywny, oszczędny i terminowy.

Agencja działa na podstawie tej ustawy i statutu. Siedzibą Agencji jest miasto stołeczne Warszawa. W skład Agencji wchodzi: Biuro Prezesa Agencji oraz Oddziały Regionalne Agencji.

Minister Obrony Narodowej, w drodze rozporządzenia nadał Agencji statut¹¹⁷, określający jej organizację wewnętrzną, w tym wykaz stanowisk kierowniczych w Biurze Prezesa Agencji oraz wykaz i właściwość rzeczową i miejscową Oddziałów Regionalnych Agencji, mając na względzie potrzebę zapewnienia sprawnego wykonywania zadań przez Agencję. Przywołane wyżej rozporządzenie weszło w życie 5 stycznia 2017 r. i zastąpiło rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 26 maja 2010 r. *w sprawie nadania statutu Wojskowej Agencji Mieszkaniowej*¹¹⁸.

Funkcjonuje 10 Oddziałów Regionalnych Agencji, w tym Oddziały Regionalne:

- w Krakowie, którego właściwość miejscowa obejmuje województwo małopolskie, śląskie, świętokrzyskie, łódzkie (miasto na prawach powiatu Piotrków Trybunalski i osiem powiatów);
- w Szczecinie, którego właściwość miejscowa obejmuje województwo zachodniopomorskie (z wyłączeniem powiatów: sławieńskiego oraz myśliborskiego), wielkopolskie (gminy: Jastrowie i Okonek w powiecie złotowskim);
- we Wrocławiu, którego właściwość miejscowa obejmuje województwo opolskie, dolnośląskie (z wyłączeniem: powiatu głogowskiego i gminy Osiecznica w powiecie bolesławieckim);

¹¹⁷ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 grudnia 2016 r. *w sprawie nadania statutu Agencji Mienia Wojskowego* (Dz. U. z 2017 r. poz. 18).

¹¹⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 299.

- w Zielonej Górze, którego właściwość miejscowa obejmuje województwo lubuskie, zachodniopomorskie (powiat myśliborski), dolnośląskie (powiat głogowski i gmina Osiecznica w powiecie bolesławieckim).

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy *o AMW*, Skarb Państwa powierza Agencji wykonywanie w jego imieniu i na jego rzecz prawa własności i innych praw rzeczowych w stosunku do:

- 1) nieruchomości stanowiących jego własność:
 - a) wykorzystywanych do zakwaterowania żołnierzy zawodowych;
 - b) zajętych pod budowle i urządzenia związane z nieruchomościami, o których mowa w lit. a;
 - c) uznanych za zbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, jeżeli przedstawiona przez Agencję propozycja wykorzystania tych nieruchomości uzasadnia ich przekazanie w celu realizacji zadań Agencji;
- 2) innego niż określone w pkt 1 mienia przekazanego Agencji;
- 3) mienia Skarbu Państwa:
 - a) będącego do dnia przekazania Agencji w trwałym zarządzie jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej albo ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub przez nich nadzorowanych, niewykorzystywanego do realizacji ich zadań;
 - b) przekazanego pozostałego po likwidacji państwowych osób prawnych, dla których organem założycielskim lub organem nadzoru był Minister Obrony Narodowej albo minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Agencję przysługuje prawo własności lub inne prawa uzyskane z tytułu zbycia lub obciążenia prawem rzeczowym lub innym prawem mienia, o którym mowa w art. 1 pkt 2 ww. ustawy.

Zadania własne Agencji zostały enumeratywnie wymienione w art. 7 ustawy *o AMW*. Do zadań tych należy gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa powierzonym i użyczonym Agencji, obrót mieniem, w tym sprzedaż lokali mieszkalnych i innych nieruchomości oraz infrastruktury, przejmowanie i nabywanie mienia, uporządkowanie stanu prawnego mienia, prowadzenie ewidencji mienia, w tym mienia Skarbu Państwa, powierzonego lub użyczonego Agencji do zagospodarowania, dokonywanie remontów budynków i lokali mieszkalnych i użytkowych oraz internatów, a także związanej z nimi infrastruktury.

Gospodarka finansowa Agencji została określona w rozdziale 3 ustawy *o AMW*.

Należy zwrócić uwagę, że:

- Agencja prowadzi samodzielną gospodarkę finansową na podstawie rocznego planu finansowego;
- Agencja prowadzi rachunkowość według zasad określonych w przepisach ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*, o ile przepisy niniejszej ustawy nie stanowią inaczej.

Art. 12 ust. 2 ustawy *o AMW* stanowi, że do zadań Prezesa Agencji należy:

- 1) ustalanie projektu rocznego planu finansowego Agencji, który przekazuje się Ministrowi Obrony Narodowej w trybie określonym w przepisach dotyczących prac nad projektem ustawy budżetowej;

2) składanie ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych sprawozdania z rocznej działalności oraz rocznego sprawozdania finansowego Agencji wraz ze sprawozdaniem z badania po ich zatwierdzeniu przez Ministra Obrony Narodowej.

Na podstawie art. 40 ustawy o AMW, Minister Obrony Narodowej wydał w dniu 13 października 2016 r. *rozporządzenie w sprawie gospodarki finansowej Agencji Mienia Wojskowego*¹¹⁹, w którym określił sposób prowadzenia gospodarki finansowej Agencji. Rozporządzenie to zastąpiło poprzednio obowiązujące rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 lutego 2005 r. w sprawie *funduszy i gospodarki finansowej Wojskowej Agencji Mieszkaniowej*¹²⁰.

Stosownie do art. 30 ust. 3–5 ustawy o AMW wynik finansowy brutto Agencji obciążają odpisy stanowiące równowartość przychodów należnych:

- Funduszowi Modernizacji Sił Zbrojnych, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o *przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*¹²¹. Odpis ten, ustala się w wysokości 100% wartości nadwyżki przychodów nad kosztami uzyskanej przez Agencję z gospodarowania koncesjonowanymi i niekoncesjonowanymi ruchomymi składnikami majątku, przekazanymi przez jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowane, pomniejszonej o podatek dochodowy od osób prawnych;
- Funduszowi Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego, o którym mowa w art. 31 ustawy o AMW. Odpis ten ustala się w wysokości 93% wartości nadwyżki przychodów nad kosztami uzyskanej przez Agencję z gospodarowania mieniem Skarbu Państwa przekazanym przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, pomniejszonej o podatek dochodowy od osób prawnych.

Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa

Pojęcie „nieruchomości” zostało zdefiniowane w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny*¹²². Zgodnie z treścią art. 46 § 1 *Kodeksu cywilnego* nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Określenie „mienie” jest pojęciem szerszym niż określenie „nieruchomości”, gdyż obejmuje również mienie ruchome. Przedmiotem niniejszej kontroli było wyłącznie gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa. Zgodnie z art. 44 *Kodeksu cywilnego* mieniem jest własność i inne prawa majątkowe. Pojęcie mienia, zgodnie z art. 2 cyt. wyżej ustawy o AMW obejmuje wszystkie prawa majątkowe i niemajątkowe przekazane AMW na zasadach i w trybie określonych w ustawie o *Agencji Mienia Wojskowego*.

Przepisów ustawy o *Agencji Mienia Wojskowego* nie stosuje się do lasów w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 28 września 1991 r. o *lasach*¹²³, udostępnionych, na ich podstawie, jednostkom organizacyjnym podległym Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanym.

¹¹⁹ Dz. U. poz. 1745.

¹²⁰ Dz. U. Nr 30, poz. 255, ze zm.

¹²¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 37, ze zm.

¹²² Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.

¹²³ Dz. U. z 2018 r. poz. 2129, ze zm.

Zasady i tryb gospodarowania mieniem Skarbu Państwa powierzonym Agencji zostały określone w rozdziale 4 ustawy *o AMW*. Zgodnie z art. 54 ust. 1 tej ustawy gospodarowanie mieniem, z wyłączeniem kompleksów magazynowych, przez Agencję odbywa się zgodnie z wymogami racjonalnej gospodarki.

Zgodnie z art. 59 ustawy *o AMW*, Agencja gospodaruje nieruchomościami powierzonymi Skarbu Państwa, zgodnie z przepisami *ugn*, o ile przepisy niniejszej ustawy nie stanowią inaczej (zgodnie z art. 54 ust. 5 ustawy *o AMW* do nieruchomości będących w zasobie Agencji nie stosuje się przepisu art. 19 ust. 1 pkt 3 *ugn*¹²⁴).

W zakresie gospodarowania nieruchomościami powierzonymi Skarbu Państwa, przysługują:

- Prezesowi Agencji – uprawnienia wojewody;
- dyrektorom Oddziałów Regionalnych Agencji – uprawnienia starosty wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej.

W stosunku do nieruchomości Skarbu Państwa powierzonych Agencji Prezes Agencji oraz dyrektorzy oddziałów regionalnych Agencji nie wykonują uprawnień dotyczących wywłaszczania nieruchomości (art. 59 ust. 2 i 3 ustawy *o AMW*).

Zgodnie z art. 37 ust. 1 *ugn*, za wyjątkiem przypadków wymienionych w ust. 2 i 3 tego artykułu, nieruchomości są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu. Przy czym, przepis ten stosuje się odpowiednio przy zawieraniu umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub nieoznaczony (art. 37 ust. 4 *ugn*). Zasady i tryb organizowania i przeprowadzania przetargów na sprzedaż i oddanie w użytkowanie nieruchomości regulują przepisy:

- *ugn*,
- rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości¹²⁵,
- ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹²⁶.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 *ugn* właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia, do oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie. Wykaz ten wywiesza się na 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a także zamieszcza na stronach internetowych właściwego urzędu. Informacje, które należy zamieścić w ogłoszeniu, określa art. 35 ust. 2 *ugn*. Wśród tych informacji podaje się cenę nieruchomości (pkt 6). Cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości (art. 67 ust. 1 *ugn*).

¹²⁴ Przepis ten stanowi: Sprzedaż nieruchomości, oddanie w użytkowanie wieczyste, najem lub dzierżawę, jeżeli są położone na obszarach graniczących z nieruchomościami oddanymi w trwały zarząd na cele obronności i bezpieczeństwa państwa – wymagają porozumienia z właściwym w tych sprawach naczelnym organem administracji rządowej.

¹²⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 1490.

¹²⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2097.

Zgodnie z art. 67 ust. 2 *ugn*, przy sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu stosuje się następujące zasady ustalania cen: 1) cenę wywoławczą w pierwszym przetargu ustala się w wysokości nie niższej niż wartość nieruchomości; 2) cenę wywoławczą w drugim przetargu można ustalić w wysokości niższej niż wartość nieruchomości, jednak nie niższej niż 50% tej wartości; 3) cenę nieruchomości, którą jest obowiązany zapłacić jej nabywca, ustala się w wysokości ceny uzyskanej w wyniku przetargu; 4) jeżeli drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, cenę nieruchomości ustala się w rokowaniach z nabywcą w wysokości nie niższej niż 40% jej wartości.

Natomiast przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej, o której mowa w art. 37 ust. 2 i 3 *ugn*, cenę nieruchomości ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość (art. 67 ust. 3 *ugn*). Art. 67 ust. 3a *ugn* stanowi, że jeżeli nieruchomość jest sprzedawana w drodze bezprzetargowej w celu realizacji roszczeń przysługujących na mocy tej ustawy lub odrębnych przepisów, cenę nieruchomości ustala się w wysokości równej jej wartości. Zasady udzielania bonifikat od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 *ugn* określone zostały w art. 68 tej ustawy. Przepisy dotyczące określania wartości nieruchomości zawiera Dział IV Rozdział 1 *ugn* (art. 149–159). Szczegółowe zasady wyceny nieruchomości określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego¹²⁷. Stosownie do treści art. 70 ust. 1 *ugn*, cena nieruchomości sprzedawanej w drodze przetargu podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność (sprzedaż nieruchomości wymaga zawarcia umowy w formie aktu notarialnego – art. 27 *ugn*). Przypadki zbywania nieruchomości w drodze bezprzetargowej określa art. 37 ust. 2 *ugn*. Cena nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej lub w drodze rokowań, o których mowa w art. 37 ust. 2 i 3 oraz w art. 39 ust. 2 *ugn*, może zostać rozłożona na raty, na czas nie dłuższy niż 10 lat. Szczegółowe regulacje, dotyczące rozkładania ceny na raty, zawarte są w art. 70 ust. 2 – 4 *ugn*. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców¹²⁸, nabycie nieruchomości przez cudzoziemca wymaga zezwolenia.

Zasady i tryb oddawania nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste zostały określone w *ugn* stanowiącej, że oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste, podobnie jak sprzedaż nieruchomości, następuje w drodze przetargu lub w drodze bezprzetargowej (zgodnie z art. 28 ust. 1, stosownie do przepisów Rozdziału 4 Działu II *ugn*). Przedstawione wcześniej przepisy dotyczące przeprowadzania przetargów na sprzedaż nieruchomości mają również zastosowanie przy przeprowadzaniu przetargów dotyczących oddawania nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste. Oddanie w użytkowanie nieruchomości gruntowej zabudowanej następuje z równoczesną sprzedażą położonych na tej nieruchomości budynków i innych urządzeń (art. 31 *ugn*). W umowie o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste ustala się

¹²⁷ Dz. U. Nr 207, poz. 2109, ze zm.

¹²⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 2278.

okres użytkowania wieczystego zależnie od celu, na który nieruchomość gruntowa zostaje oddana w użytkowanie wieczyste, oraz określa się sposób korzystania z nieruchomości, stosownie do art. 236 i art. 239 Kodeksu cywilnego (art. 29 ust. 1 *ugn*). Za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste pobiera się pierwszą opłatę i opłaty roczne (art. 71 ust. 1 *ugn*). Szczegółowe uregulowania dotyczące tych opłat zawarte są w przepisach art. 71 ust. 2 i następne *ugn*. Zasady zaliczania na poczet sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. określa ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. *o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej*¹²⁹.

Oddawanie nieruchomości w trwały zarząd regulują przepisy art. 43 i następnych *ugn*. Zgodnie z art. 45 ust. 1 *ugn* trwały zarząd na rzecz jednostki organizacyjnej ustanawia właściwy organ w drodze decyzji. Elementy, jakie powinna zawierać decyzja, określone zostały w art. 45 ust. 2 *ugn*. W decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu określa się cenę nieruchomości i opłatę z tytułu trwałego zarządu (pkt 7). Zgodnie z art. 50 *ugn* do trwałego zarządu w sprawach nie uregulowanych w tej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego o użytkowaniu.

Umowa najmu uregulowana jest przepisami art. 659 i następnych *Kodeksu cywilnego*. Przez umowę najmu wynajmujący zobowiązuje się oddać najemcy rzecz do używania przez czas oznaczony lub nie oznaczony, a najemca zobowiązuje się płacić wynajmującemu umówiony czynsz. Najemca obowiązany jest uiszczać czynsz w terminie umówionym (art. 669 § 1 *Kodeksu cywilnego*). Zgodnie z art. 670 § 1 *Kodeksu cywilnego* dla zabezpieczenia czynszu oraz świadczeń dodatkowych, z którymi najemca zalega nie dłużej niż rok, przysługuje wynajmującemu ustawowe prawo zastawu na rzeczach ruchomych najemcy wniesionych do przedmiotu najmu, chyba że rzeczy te nie podlegają zajęciu.

Umowę dzierżawy regulują przepisy art. 693 i następnych *Kodeksu cywilnego*. Przez umowę dzierżawy wydzierżawiający zobowiązuje się oddać dzierżawcy rzecz do używania i pobierania pożytków przez czas oznaczony lub nie oznaczony, a dzierżawca zobowiązuje się płacić wydzierżawiającemu umówiony czynsz. Zgodnie z art. 694 *Kodeksu cywilnego* do dzierżawy stosuje się odpowiednio przepisy o najmie (z zachowaniem przepisów art. 695 i następnych tego Kodeksu).

W odniesieniu do należności powstałych z tytułu gospodarowania nieruchomościami, w formach innych niż trwały zarząd, do ich windykacji stosuje się przepisy Kpc. Po upływie terminu płatności niezapłacone należności, także z tytułu sprzedaży, oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, najem i dzierżawę powinny być dochodzone przez AMW na drodze postępowania sądowego. Zasady dotyczące tego postępowania uregulowane są w Części trzeciej Kpc. Sprawy te należą do właściwości sądów rejonowych i komorników działających przy tych sądach (art. 758 Kpc).

Windykacja należności

¹²⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2097.

Podstawą egzekucji jest tytuł wykonawczy, którym jest tytuł egzekucyjny zaopatrzony przez sąd w klauzulę wykonalności (art. 776 Kpc). Przy windykacji należności z tytułu opłat za oddanie nieruchomości w trwały zarząd stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*. Zgodnie z art. 6 § 1 tej ustawy w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych (dotyczy to wyłącznie należności z tytułu opłat za oddanie nieruchomości w trwały zarząd). Zagadnienia dotyczące trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych określa szczegółowo rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. *w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych*¹³⁰.

Uwarunkowania ekonomiczno- organizacyjne

W latach 2016–2017 oraz w I półroczu 2018 r. Agencja przejęła nieruchomości o łącznej powierzchni 40,0915 ha, 127 budynków o łącznej powierzchni użytkowej 80 555 m². Łączna wartość ewidencyjna przejętych w tym okresie nieruchomości wynosiła 137 414,1 tys. zł.

Według stanu na 30.06.2018 r. w zasobie AMW znajdowały się nieruchomości o łącznej powierzchni 4 071,9420 ha, 3081 budynków o łącznej powierzchni użytkowej 1 628 305,64 m². Łączna wartość ewidencyjna nieruchomości na 30.06.2018 r. wynosiła 3 526 081,8 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą liczba nieruchomości będących w zasobie Agencji zmniejszyła się ogółem o 239 nieruchomości, ich powierzchnia o 1182,91 ha, liczba budynków o 358, a ich powierzchnia o 75,1 tys. m².

Przychody z tytułu sprzedaży nieruchomości wynosiły w 2016 r. 140 578,3 tys. zł, w 2017 r. 179 029,2 tys. zł, w I półroczu 2018 r. 80 566,1 tys. zł.

Na koniec 2016 r. należności AMW z poszczególnych tytułów wynosiły:

- z tytułu sprzedaży nieruchomości 106 218,4 tys. zł,
- z opłat za lokale mieszkalne 130 378,2 tys. zł,
- z najmu lokali użytkowych, garaży, dzierżawy, wieczystego użytkowania, trwałego zarządu i służebności 39 712 tys. zł,
- pozostałe z tytułu gospodarowania nieruchomościami 35 497,1 tys. zł,
- dochodzone na drodze sądowej z tych tytułów 25 165,3 tys. zł.

Na koniec 2017 r. było to odpowiednio: 84 118,5 tys. zł, 120 049,8 tys. zł, 40 316,8 tys. zł, 32 510,2 tys. zł, 24 595,5 tys. zł. Na koniec I półrocza 2018 r. odpowiednio: 78 587,1 tys. zł, 115 967,2 tys. zł, 42 623,3 tys. zł, 32 285,9 tys. zł, 24 143,5 tys. zł.

Udział należności przeterminowanych w należnościach łącznie obniżał się w okresie objętym kontrolą z 5,3% na koniec 2016 r., poprzez 4,9% na koniec 2017 r., do 4,2% na koniec I półrocza 2018 r.

W 2016 r. w 114 przetargach sprzedano nieruchomości o powierzchni 35,9373 ha (cena sprzedaży wynosiła łącznie 82 461,5 tys. zł), w 2017 r. w 175 przetargach sprzedano nieruchomości o powierzchni 118,9588 ha

¹³⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1483.

(cena sprzedaży wynosiła łącznie 111 127,7 tys. zł), w I półroczu 2018 r. w 127 przetargach sprzedano nieruchomości o powierzchni 42,0438 ha (cena sprzedaży wynosiła łącznie 65 824,6 tys. zł).

W 2016 r. bezprzetargowo sprzedano nieruchomości o powierzchni 43,3807 ha (cena sprzedaży wynosiła łącznie 14 330,7 tys. zł), w 2017 r. sprzedano nieruchomości o powierzchni 95,0910 ha (cena sprzedaży wynosiła łącznie 4472,7 tys. zł), w I półroczu 2018 r. sprzedano nieruchomości o powierzchni 3,6228 ha (cena sprzedaży wynosiła łącznie 586,8 tys. zł).

W 2016 r. Agencja przekazała w trwały zarząd 14 nieruchomości o łącznej powierzchni 578,0713 ha¹³¹ (w tej powierzchni zawiera się lotnisko w Nowym Mieście nad Pilicą o powierzchni 494,5883 ha przekazane w trwały zarząd MON – była to nieruchomość o największej powierzchni przekazana w trwały zarząd w latach 2016, 2017 i w I półroczu 2018 r.). W roku 2017 przekazano 18 nieruchomości o łącznej powierzchni 51,9463 ha¹³², a od 01.01.2018 r. do 30.06.2018 r. – 20 nieruchomości o łącznej powierzchni 154,7178 ha¹³³.

¹³¹ Z czego 12 nieruchomości o powierzchni 578,0065 ha zostało przekazanych w trwały zarząd MON.

¹³² Z czego 13 nieruchomości o powierzchni 51,2768 ha zostało przekazanych w trwały zarząd MON.

¹³³ Z czego 19 nieruchomości o powierzchni 154,2262 ha zostało przekazanych w trwały zarząd MON, a jedna nieruchomość położona w Gorzowie Wielkopolskim o powierzchni 0,4916 ha została przekazana w trwały zarząd na rzecz Ochotniczych Hufców Pracy.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2308, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351).
5. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1314, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1445, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1036, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2018 r. poz. 2174, ze zm.).
14. Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 roku o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2018 r. poz. 2356, ze zm.).
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przekazywania mienia Skarbu Państwa do zagospodarowania albo w użyczenie Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. poz. 1599).
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. z 2014 r. poz. 1490).
17. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 grudnia 2016 r. w sprawie nadania statutu Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. z 2017 r. poz. 18).
18. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 13 października 2016 r. w sprawie gospodarki finansowej Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. poz. 1745).

ZAŁĄCZNIKI

19. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji mienia Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. poz. 1118).
20. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 lutego 2016 r. w sprawie gospodarowania lokalami mieszkalnymi przez Agencję Mienia Wojskowego (Dz. U. poz. 275).
21. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 września 2016 r. w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych przez Agencję Mienia Wojskowego (Dz. U. poz. 1640).
22. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1483).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Obrony Narodowej
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych
10. Przewodniczący Senackiej Komisji Obrony Narodowej
11. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
12. Przewodniczący Senackiej Komisji Ustawodawczej
13. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
14. Minister Obrony Narodowej
15. Minister Finansów
16. Szef Sztabu Generalnego WP
17. Prezes Agencji Mienia Wojskowego
18. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych
19. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego

6.5 Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

Warszawa, dnia 10 kwietnia 2019 r.

PS2.8401.7.2019

Pan Mieczysław Łuczak
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

W związku z przesłaną przy piśmie z dnia 29 marca 2019 r. znak: LZG.410.010.2018 P/18/109 Informacją o wynikach kontroli *Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa przez Agencję Mienia Wojskowego*, przedstawiam poniższe stanowisko.

Jak wynika z przedłożonego dokumentu, w związku z wynikami przeprowadzonej kontroli, Najwyższa Izba Kontroli dostrzegła potrzebę rozważenia zmian w obowiązujących przepisach prawa, które pozwolą zapobiec nieprawidłowościom lub usprawnią realizację zadań. Zmiany te miałyby polegać m. in. na wprowadzeniu w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1445, z późn. zm.) (dalej: u.p.o.l.) zwolnienia Agencji Mienia Wojskowego z podatku od nieruchomości, z wyjątkiem przedmiotów opodatkowania zajętych na działalność gospodarczą.

Odnosząc się do zaproponowanego wprowadzenia w u.p.o.l. zwolnienia Agencji Mienia Wojskowego należy przede wszystkim zauważyć, że zgodnie art. 84 Konstytucji RP, każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków określonych w ustawie.

Wskazany przepis wyraża, wynikającą z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa, zasadę sprawiedliwości podatkowej, czyli kształtowania podatków według zasady powszechności i równości, a więc opodatkowania wszystkich zobowiązanych podmiotów i wszystkich stanów faktycznych, z którymi wiąże się obowiązek podatkowy.

Zwolnienia z podatków stanowią natomiast odstępstwo od tej zasady i dlatego mają charakter wyjątkowy. W orzeczeniu z 17 stycznia 2001 r. K 5/00 Trybunał Konstytucyjny podniósł, iż istotą zasady równości jest równe traktowanie wszystkich podmiotów charakteryzujących się w równym stopniu daną cechą relewantną, odmienne zaś traktowanie podmiotów nieposiadających wspólnej cechy prawnie istotnej. Zasada sprawiedliwości podatkowej nie oznacza zatem obowiązku po stronie ustawodawcy przyznania wszystkim kategoriom obywateli jednakowych praw i jednakowych obowiązków, a jedynie dyrektywę identycznego traktowania w prawie podatkowym tych samych stanów faktycznych. Ustawodawca może zatem różnicować sytuację poszczególnych kategorii podmiotów, przy zastrzeżeniu, iż nie będą to kryteria dowolne, nieznajdujące uzasadnienia w postępowaniu racjonalnego prawodawcy.

W rezultacie pewne podmioty są traktowane inaczej niż inne, a sposób takiego traktowania jest usprawiedliwiony, zachodzi bowiem zróżnicowanie sytuacji, w jakiej się znajdują, i szczególne okoliczności, które uzasadniają takie traktowanie.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w orzeczeniu z 29 maja 1996 r. K 22/95 „ustawodawca ma znaczną swobodę w określaniu w ustawie stanów faktycznych stanowiących podstawę opodatkowania lub podstawę ulgi podatkowej oraz generalnie swobodę w kształtowaniu poszczególnych konstrukcji prawnopodatkowych. O zakresie i przedmiocie



opodatkowania oraz o zakresie i przedmiocie ulg i zwolnień podatkowych nie decydują przesłanki o charakterze prawnym, lecz przesłanki ekonomiczne i społeczne”.

Przenosząc te rozważania na grunt ustawy regulującej opodatkowanie podatkami i opłatami lokalnymi należy podnieść, że zakres przedmiotowy w podatku od nieruchomości wynika z art. 2 ust. 1 u.p.o.l., zgodnie z którym opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają następujące nieruchomości lub obiekty budowlane:

- 1) grunty;
- 2) budynki lub ich części;
- 3) budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Natomiast zakres podmiotowy w podatku od nieruchomości wynika z art. 3 u.p.o.l., zgodnie z którym podatnikami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące:

- 1) właścicielami nieruchomości lub obiektów budowlanych,
- 3) użytkownikami wieczystymi gruntów;
- 4) posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie:
 - a) wynika z umowy zawartej z właścicielem, Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa lub z innego tytułu prawnego, z wyjątkiem posiadania przez osoby fizyczne lokali mieszkalnych niestanowiących odrębnych nieruchomości,
 - b) jest bez tytułu prawnego.

Katalog zwolnień w tym podatku określony jest w art. 7 u.p.o.l.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1530, z późn. zm.) wpływy z podatku od nieruchomości stanowią dochód własny gmin.

Zwolnienia ustawowe są wyrazem najdalej posuniętej ingerencji w dochody gmin będących beneficjentami wpływów z podatku od nieruchomości, stąd też przypadki ich zastosowania są ograniczone. Rozszerzenie istniejącego zakresu zwolnień w podatku od nieruchomości naruszyłoby, zagwarantowaną przez Konstytucję RP, zasadę samodzielności finansowej gmin, które postulują ograniczenie zakresu zwolnień ustawowych, aż do całkowitego ich zniesienia i pozostawienia im swobody działania w tym zakresie, w ramach ich autonomii podatkowej. Jednostki samorządu terytorialnego w ramach posiadanej autonomii finansowej mogą bowiem samodzielnie kształtować politykę podatkową, zgodnie ze swoją właściwością terytorialną. Na podstawie art. 7 ust. 3 u.p.o.l., rada gminy może wprowadzić, w drodze uchwały, inne zwolnienia przedmiotowe niż określone w tej ustawie, natomiast na podstawie art. 5 ust. 2, 3 i 4 tej ustawy, rada gminy, przy określaniu wysokości stawek podatku od nieruchomości: od gruntów oraz od budynków lub ich części, może różnicować ich wysokość dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania, uwzględniając w szczególności rodzaj prowadzonej działalności, rodzaj zabudowy, przeznaczenie i sposób wykorzystania gruntu.

Za wprowadzeniem zwolnienia Agencji Mienia Wojskowego z podatku od nieruchomości nie przemawiają ponadto żadne powody, w świetle których zasadne byłoby odmienne jej traktowanie w stosunku do innych podmiotów zobowiązanych do płacenia tego podatku.

Przesłanką wprowadzenia zwolnienia AMW, z wyjątkiem przedmiotów opodatkowania zajętych na działalność gospodarczą, nie może być niewielka liczba gmin, na obszarze których znajdują się nieruchomości, których miałyby dotyczyć zwolnienie. Biorąc pod uwagę podniesiony już fakt, że wpływy z podatku od nieruchomości stanowią dochód własny gminy, przedstawiona propozycja, dla każdej gminy, na terenie której położone są nieruchomości, którymi gospodaruje AMW, spowoduje ograniczenie wpływów z tytułu poboru tego podatku i skutkować będzie uszczupleniem dochodów tych gmin. Natomiast w związku z wywodzącą się z art. 167 Konstytucji RP zasadą autonomii podatkowej i samodzielności finansowej gmin, spadek dochodów wymagać będzie bądź rekompensaty z innego źródła, bądź ewentualnego zmniejszenia zakresu zadań publicznych, do realizacji których jest zobowiązana gmina.

Argumentami przemawiającymi za wprowadzeniem zaproponowanego zwolnienia nie są wskazane w Informacji o wynikach kontroli inne okoliczności, w tym fakt, że AMW została powołana głównie do realizacji zadań państwa, a z przychodów pokrywa koszty uporządkowania stanu prawnego, prowadzenia ewidencji mienia Skarbu Państwa i utrzymania tego mienia, a także pogląd wyłącznie o ubocznym prowadzeniu przez Agencję działalności gospodarczej w zakresie wynikającym z potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa.

Agencja Mienia Wojskowego, jak wynika z bogatego i ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie rozpatrywanych spraw dotyczących opodatkowania podatkiem od nieruchomości, jest podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą. Wskazuje na to zarządzanie (gospodarowanie) mieniem w taki sposób, w jaki czyni to AMW na podstawie ustawy regulującej sposób jej działania (m.in.: gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa powierzonym i użyczonym Agencji, obrót mieniem, w tym sprzedaż lokali mieszkalnych i innych nieruchomości oraz infrastruktury, przejmowanie i nabywanie mienia). Ponadto wprost wskazano również, że do zadań własnych AMW należy prowadzenie działalności gospodarczej.

AMW jest agencją wykonawczą w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.) nadzorowaną przez Ministra Obrony Narodowej. Działa na podstawie ustawy i statutu. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażonym m. in. w wyroku z 20 września 2017 r. sygn. akt II FSK 1526/17 nie można podzielić poglądu, że nie jest celem Agencji osiąganie zysku. Racjonalne gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa przez Agencję wymusza osiąganie dochodu (zarobku), gdyż w przeciwnym razie działalność ta miałaby charakter charytatywny. W konsekwencji przynosiłaby straty Skarbowi Państwa.

Wobec powyższego trudno stwierdzić, że AMW, w jakimkolwiek zakresie, powinna być zwolniona z podatków, gdyż nie znajduje się w wyjątkowej, szczególnej sytuacji, która uzasadniałaby zastosowanie takiego zwolnienia.

Ponadto przepisy ustawy o Agencji Mienia Wojskowego nie potwierdzają, że jej zadania własne dzielą się na główne, do których należy realizacja zadań państwa, i uboczne, którym jest m.in. prowadzenie działalności gospodarczej.

Natomiast sam fakt realizowania przez AMW również zadań polegających na gospodarowaniu mieniem Skarbu Państwa, nie uzasadnia wprowadzenia zwolnienia. Należy zauważyć, że w u.p.o.l. nie przewiduje się powszechnego zwolnienia z podatku od nieruchomości dla podmiotów realizujących zadania publiczne. Wbrew twierdzeniu zawartym w analizowanej Informacji o wynikach kontroli brak jest zwolnień z podatku od nieruchomości dla innych agencji wykonawczych. Wypada w tym miejscu podkreślić, że podatek od nieruchomości jest podatkiem majątkowym od posiadania; dla podlegania opodatkowaniu bez znaczenia są natomiast rodzaj i cechy właściciela (posiadacza) majątku.

Wskazany w Informacji o wynikach kontroli argument dotyczący korzyści finansowych dla AMW wynikających z wprowadzenia zwolnienia z podatku od nieruchomości, skutkującego obniżeniem wydatków związanych z funkcjonowaniem Agencji i ograniczeniem występowania przez nią o dodatkowe środki z budżetu państwa na realizację zadań, nie przemawia za zmianą ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Argument taki mógłby być, w zasadzie, podniesiony przez każdy inny podmiot prowadzący działalność gospodarczą.

Z powyższych względów postulat wprowadzenia zwolnienia dla Agencji Mienia Wojskowego, z wyjątkiem przedmiotów opodatkowania zajętych na działalność gospodarczą, należy uznać za nieuzasadniony.

**Z upoważnienia Ministra Finansów
Filip Świtała
Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów**

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/



Warszawa, dnia 11 kwietnia 2019 r.

**PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Pan Krzysztof KWIATKOWSKI
ul. Filtrowa 57
02 – 056 Warszawa

Dotyczy: *Informacji o wynikach kontroli Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa przez Agencję Mienia Wojskowego.*

Szanowny Panie Prezese,

działając na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ poniżej przedstawiam stanowisko do przekazanej *Informacji o wynikach kontroli pn. „Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa przez Agencję Mienia Wojskowego”* (nr P/18/109).

W punkcie *Finansowe rezultaty kontroli* (s. 63 *Informacji*), zamieszczono informację o następującej treści: „80 629 286 zł – finansowe skutki nieprawidłowości – opis str. 47”. Takie brzmienie sugeruje wystąpienie nieprawidłowości, które spowodowały istotny uszczerbek w majątku AMW. Natomiast w istocie opisana na s. 47 nieprawidłowość polegała na nie wykazaniu w sprawozdaniu Rb-N należności z tytułu ratalnej sprzedaży nieruchomości w pozycji dotyczącej pożyczek. W toku prowadzonej przez NIK kontroli sporządzono korektę sprawozdania łącznego AMW wg stanu na koniec IV kwartału, w którym w pozycji N2. pożyczki wykazano prawidłową kwotę 80 629,3 tys. zł.

Odnosząc się do wniosku 2 (s. 15) informuję, że na etapie uzgodnień jest projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązań sojuszniczych związanych z zapewnieniem potrzeb obronności i bezpieczeństwa

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, z późn. zm., dalej: ustawa o NIK.

ZAŁĄCZNIKI

państwa wynikających z umów lub porozumień międzynarodowych, gdzie ujęto kwestie opodatkowania nieruchomości należących do AMW, w których jest prowadzona działalność gospodarcza.

Ponadto informuję, że wniosek, o którym mowa na s. 16 *Informacji*, dotyczący zmiany stosowanego przez AMW wzoru protokołu zdawczo - odbiorczego nieruchomości, określonego decyzją Nr 175/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 30 października 2017 r. w sprawie przekazywania składników mienia przez Agencję Mienia Wojskowego (Dz. Urz. Min. Obr. Nar. z 2017 r. poz. 214, z późn. zm.), zostanie zrealizowany poprzez nowelizację zapisów przedmiotowej decyzji.

Z poważaniem

Z upoważnienia

MINISTRA OBRONY NARODOWEJ

[Podpis]

Tomasz ZDZIKOWSKI
Sekretarz Stanu