



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Bezpieczeństwa Narodowego

KBN.410.1.18.2026

**Pan
Marcin Horyń
Prezes Agencji Mienia Wojskowego
ul. Nowowiejska 26A
00-911 Warszawa**

Wystąpienie pokontrolne

P/26/001

**Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. – wykonanie planu
finansowego Agencji Mienia Wojskowego**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Agencja Mienia Wojskowego¹, ul. Nowowiejska 26A, 00-911 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej

Marcin Horyń, Prezes Agencji Mienia Wojskowego², na stanowisku od 10 stycznia 2024 r.

Okres objęty kontrolą

Rok 2025 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2025. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2016-2024 okres kontroli obejmuje również te lata.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli, Departament Bezpieczeństwa Narodowego

Kontrolerzy

1. Janusz Ludwisiak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBN/18/2026 z dnia 15 stycznia 2026 r.
2. Rafał Wojtyra, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBN/15/2026 z dnia 15 stycznia 2026 r.
3. Aleksandra Bober, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBN/17/2026 z dnia 15 stycznia 2026 r.
4. Dariusz Łukaszewicz, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBN/16/2026 z dnia 15 stycznia 2026 r.

(akta kontroli Tom I str. 1-9)

¹ Dalej także: Agencja lub AMW.

² Dalej: Prezes lub Prezes AMW.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

II. Zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2025 r. planu finansowego Agencji Mienia Wojskowego pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.

Ocenie podlegały w szczególności:

- planowanie i realizacja przychodów Agencji, w tym działania związane z windykacją należności,
- planowanie i wykonanie kosztów i wydatków majątkowych oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,
- wykorzystanie otrzymanych dotacji z budżetu państwa,
- gospodarowanie wolnymi środkami,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2025 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności.*

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego na 2025 r. Agencji Mienia Wojskowego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zarówno prawidłowe sporządzenie, jak i realizacja planu finansowego Agencji Mienia Wojskowego w 2025 r. sprzyjały skutecznemu wykonywaniu ujętych w ustawie z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego⁵ zadań własnych oraz zleconych przez Ministra Obrony Narodowej⁶. Przychody i koszty Agencji zostały zrealizowane zgodnie z planem finansowym.

Zbadana próba 11,2% wydatków Agencji potwierdziła, że ponoszono je z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷. Z kolei w wyniku skontrolowania 21,4% próby wykorzystanych w 2025 r. środków pochodzących z dotacji stwierdzono, że ich wykorzystanie i rozliczenie nastąpiło zgodnie z założeniami umów zawartych z Ministrem Obrony Narodowej i przepisów, na podstawie których je przyznano. Nieprawidłowości nie stwierdzono również w ramach badania należności jednostki, a także w zakresie gospodarowania przez nią wolnymi środkami.

NIK opiniuje pozytywnie sporządzenie przez AMW sprawozdań budżetowych za 2025 r., z wykonania planu finansowego oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2025 r. Sprawozdania te zostały sporządzone terminowo i na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, stosownie do obowiązujących regulacji prawnych.

Stwierdzona w ramach niniejszej kontroli nieprawidłowość, polegająca na przedłożeniu Ministrowi ON w ramach prac nad projektem ustawy budżetowej projektów planu finansowego

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 817; dalej: ustawa o AMW.

⁶ Dalej: Minister ON.

⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm.; dalej: u.f.p.

AMW bez opinii Rady Nadzorczej, miała charakter formalny i nie wpłynęła na ogólną ocenę kontrolowanej działalności.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca szczególną uwagę na zidentyfikowane obszary ryzyka, które w sytuacji ich dalszego utrzymania się mogą negatywnie oddziaływać na funkcjonowanie jednostki, bądź wywierać niekorzystny wpływ na realizację przez nią zadań na rzecz Sił Zbrojnych RP. Wyniki kontroli wskazały na znaczący udział kosztów ponoszonych z tytułu prac administracyjnych realizowanych przez spółki zależne od AMW w zapewnieniu zabezpieczenia logistycznego wojsk sojuszników stacjonujących w Polsce. Przykładowo, w ogólnej kwocie przeznaczonej na realizację sprzątania na terenie poligonu zajmowanego przez te wojska, podwykonawca (wykonujący czynności porządkowe) miał 42,6% udziału w wynagrodzeniu, natomiast zarządzająca usługą spółka zależna od AMW (wykonująca czynności administracyjne) 57,4%. W ocenie Izby, kontynuowanie takiego modelu, pomimo, iż korzystne z perspektywy AMW (wybór tańszej oferty w oparciu o szacowanie oraz wykorzystanie potencjału spółek zależnych w miejsce zaangażowania personelu AMW) może okazać się niekorzystne finansowo dla resortu obrony narodowej.

Ponadto NIK zwraca uwagę, że dokonany wybór podmiotu świadczącego dla AMW usługi elektronicznego zarządzania dokumentacją może w przyszłości skutkować nieproporcjonalnymi kosztami, w porównaniu do możliwego do wykorzystywania przez Agencję bezpłatnego systemu EZD wspieranego przez Ministerstwo Cyfryzacji. NIK uważa również za zasadne wykorzystywanie bezpośrednich zapytań do potencjalnych wykonawców przy szacowaniu wartości zamówienia. Powinno to przełożyć się na bardziej wiarygodne rozeznanie cen rynkowych, a w konsekwencji umożliwi precyzyjne określenie wartości zamówienia dla potrzeb trybu jego udzielenia. Dodatkowo Izba zwraca również uwagę, że wzrost liczby i wartości realizowanych inwestycji Agencji na rzecz Sił Zbrojnych zwiększa ryzyko konieczności zawiązywania przez nią rezerw na okoliczność występowania roszczeń spornych, co w przyszłości może negatywnie wpływać na wysokość funduszu rezerwowego AMW. Z tego funduszu AMW realizuje z kolei inwestycje mieszkaniowe dla żołnierzy.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

1. Wykonanie planu finansowego Agencji Mienia Wojskowego

1.1. Wykonanie planu przychodów

Opis stanu faktycznego

1. Plan finansowy

W planie finansowym Agencji na 2025 r. po zmianach ujęto przychody w kwocie 3 574 977 tys. zł, a dochody w kwocie 3 707 248 tys. zł. Do Planu finansowego AMW na 2025 r., zatwierdzonego przez Ministra ON w dniu 4 grudnia 2024 r., wprowadzono pięć zmian, które zostały zatwierdzone w dniu 28 marca 2025 r., 2 lipca 2025 r., 11 sierpnia 2025 r., 29 września 2025 r. oraz w dniu 27 listopada 2025 r. i dotyczyły w szczególności zmniejszenia przychodów z dotacji (łącznie o 535 337 tys. zł) oraz zmniejszenia kosztów realizacji zadań (łącznie o 508 695 tys. zł).

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych przedstawionych w kolejnych punktach niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego. Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę częściową jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

Zmiany planu finansowego w zakresie kosztów realizacji zadań dotyczyły przede wszystkim zmniejszenia odpłaty mieszkaniowej⁹. Zmiany planu finansowego AMW na 2025 r. zwiększyły pierwotnie planowany wynik finansowy (brutto) Agencji z 8123 tys. zł do 26 123 tys. zł, tj. o 221,6% i nie spowodowały zwiększenia planowanych zobowiązań (130 000 tys. zł). Wzrost wyniku finansowego o 18 000 tys. zł wynikał m.in. ze zwiększenia planowanych przychodów z prowadzonej działalności z tytułu sprzedaży mienia ruchomego.

W odniesieniu do procesu procedowania projektu planu finansowego na 2025 r. NIK stwierdziła, że Ministrowi ON przedłożono w ramach prac nad projektem ustawy budżetowej projekty, które nie zawierały opinii Rady Nadzorczej AMW, co szerzej opisane zostało w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli Tom I str. 233-318 plik 268-273, 276, str. 319-411 plik 272, 376)

2. Przychody i dochody

Zrealizowane w 2025 r. przychody Agencji wyniosły 3 545 522,6 tys. zł, tj. 99,2% planu po zmianach i były wyższe o 4,2% od uzyskanych w 2024 r. (3 403 006,5 tys. zł). Zrealizowane w 2025 r. dochody wyniosły 3 683 367,3 tys. zł, tj. 99,4% planu po zmianach i były o 3,2% wyższe od uzyskanych w 2024 r. (3 569 286,4 tys. zł).

Dotacje miały najwyższy udział zarówno w przychodach jak i dochodach AMW. Udział ten stanowił 85,6% przychodów i 85,7% dochodów ogółem jednostki. Dochody z tytułu dotacji budżetu państwa były o 1,7% wyższe, a przychody o 2,8% w porównaniu do 2024 r.

Na łączną kwotę otrzymanych w 2025 r. dotacji złożyło się pięć dotacji celowych i jedna podmiotowa, których przeznaczeniem była realizacja zadań własnych i zleconych, określonych w przepisach prawa¹⁰. Przychody z tytułu dotacji wyniosły w 2025 r. 3 036 368,4 tys. zł¹¹, zaś dochody 3 156 368,4 tys. zł, tj. były wyższe odpowiednio o 2,8% i 1,7% od uzyskanych przychodów/dochodów w roku 2024. Szczegółowy opis wykorzystania otrzymanych dotacji zawarto w części 1.2 *Wykonanie planu kosztów* niniejszego wystąpienia.

Pozostałe przychody AMW w wysokości 509 154,2 tys. zł pochodziły z prowadzonej działalności¹² (12,1% ogółem przychodów), uzyskanych odsetek m.in. z tytułu udzielanych pożyczek i od depozytów u Ministra Finansów (0,5%), a także z innych tytułów¹³ (1,8%). Udział powyższych grup w przychodach AMW ogółem w roku 2025 r. nie odbiegał od ich udziału w roku 2024¹⁴. Nie stwierdzono również istotnych odchyłeń względem wykonania planu w tych pozycjach. Najniższe (93,1%) wykonanie planu po zmianach zanotowano w przychodach z prowadzonej działalności, które wyniosły 427 748,1 tys. zł, czego powodem było m.in. odwołanie pokazów lotniczych Air Show 2025.

(akta kontroli Tom I str. 233-318 plik 276, 280, 435, str. 412-417)

⁹ Wartość odpłaty mieszkaniowej według planu finansowego z ustawy budżetowej na 2025 r. wynosiła 1 179 460 tys. zł i została zmniejszona łącznie o 381 190 tys. zł.

¹⁰ W szczególności w ustawie o AMW i ustawie z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1270).

¹¹ Dotacje otrzymane na zadania inwestycyjne były ewidencjonowane na rozliczeniach międzyokresowych przychodów, a po zakończeniu zadania inwestycyjnego powstałe w wyniku jego realizacji środki trwały zwiększały fundusz zasobowy jednostki.

¹² Były to m.in. przychody z tytułu najmu oraz sprzedaży nieruchomości i pozostałego mienia trwałego.

¹³ M.in. z rozwiązanych odpisów aktualizujących należności, rozwiązanych rezerw na pewne lub prawdopodobne straty oraz uzyskanych dywidend.

¹⁴ Dotacje 86,7% przychodów, prowadzona działalność 11,1%, odsetki 0,7%, inne – 1,5%.

3. Należności

Według sprawozdania Rb-40 Należności krótkoterminowe na dzień 31 grudnia 2025 r. wyniosły 80 368,5 tys. zł i dotyczyły głównie: sprzedaży nieruchomości oraz pozostałego mienia trwałego (59 618,5 tys. zł), opłat za lokale mieszkalne (6608,4 tys. zł), najmu pozostałych lokali użytkowych, garaży oraz dzierżawy i wieczystego użytkowania gruntów (1773,5 tys. zł) oraz pozostałych należności (9683,2 tys. zł). W porównaniu do stanu na koniec 2024 r. należności były wyższe o 2220 tys. zł, tj. o 2,8%, głównie z powodu zwiększenia należności z tytułu sprzedaży nieruchomości i pozostałego mienia trwałego.

Należności długoterminowe na koniec 2025 r. wyniosły 14,6 tys. zł i były niższe o 143,1 tys. zł od wykazanych na koniec 2024 r.

Odpisy aktualizujące należności wyniosły 226 452,7 tys. zł i dotyczyły należności krótkoterminowych.

Należności przeterminowane ogółem na dzień 31 grudnia 2025 r. wyniosły 222 197,3 tys. zł i były wyższe o 433,2 tys. zł, tj. o 0,2% od zaległości na koniec 2024 r. W 2025 r. w Agencji żadna należność nie uległa przedawnieniu.

(akta kontroli Tom II str. 1-16)

W 2025 r. Agencja zgodnie z przepisami podejmowała działania zmierzające do odzyskania należności, tj. wysłała do dłużników 19 029 upomnień i wezwań do zapłaty, wystawiła 1798 administracyjnych tytułów wykonawczych, skierowała 2345 spraw na drogę postępowania sądowego o zapłatę należności i uzyskała 2213 sądowych tytułów wykonawczych dotyczących egzekucji pieniężnej. W przypadku wystąpienia problemów ze spłatą zadłużenia, Agencja prowadziła działania zmierzające do ugodowego ich rozstrzygnięcia. W wyniku tych działań w 2025 r. zawarto 437 umów o ratalnej spłacie należności na łączną kwotę 7125,9 tys. zł oraz dziewięć umów o odroczenie terminów spłaty należności na kwotę 132 tys. zł. W wyniku prowadzonych działań windykacyjnych w 2025 r. odzyskano od dłużników 246 lokali oraz należności na kwotę 31 200 tys. zł. W 2025 r. zakończono 2623 spraw prowadzonych w związku z całkowitą spłatą należności.

(akta kontroli Tom II str. 1-16, 325)

Liczba dłużników AMW na koniec 2025 r.¹⁵ wyniosła 16 251 i była niższa niż stan dłużników na koniec 2024 r. o 2847, tj. o 21,2%. U 78,4% dłużników (tj. 12 735) zadłużenie powstało z tytułu nieuiszczenia opłat za lokale mieszkaniowe, lokale użytkowe, najem garaży i dzierżawę gruntów oraz wieczyste użytkowanie gruntów. Głównymi przyczynami utrudniającymi ściągalność należności były m.in.: trudna sytuacja materialna dłużników, przewlekłość postępowań sądowych, zbiegi egzekucji z postępowaniami z wniosków innych wierzycieli oraz celowe unikanie spłaty poprzez zatajanie miejsca pobytu dłużników, a także zwiększająca się liczba wniosków o upadłość konsumencką.

(akta kontroli Tom II str. 1-16, 262-264, 325)

W 2025 r. w związku z bezskutecznością umorzono 848 postępowań egzekucyjnych, tj. o 20,6% mniej w porównaniu do 2024 r. Na podstawie 446 zawartych umów z dłużnikami, zmianie warunków spłaty zadłużenia podlegała kwota 7257,9 tys. zł. Umowy dotyczyły rozłożenia na raty należności na kwotę 7125,9 tys. zł i odroczenia terminu płatności należności na kwotę 132 tys. zł.

Szczegółowym badaniem objęto 10 zaległości o łącznej wartości 31 774 tys. zł (w tym należność główna: 15 366,4 tys. zł, odsetki: 16 102,9 tys. zł oraz koszty: 304,7 tys. zł), co stanowiło 39,5% należności ogółem według stanu na koniec 2025 r. Badaniem objęto skuteczność i adekwatność działań podejmowanych w celu odzyskania należności. W ramach prowadzonych działań, AMW podejmowała czynności zmierzające do wyegzekwowania należności m.in. pozyskiwała sądowe

¹⁵ Bez dłużników solidarnych.

tytuły wykonawcze, kierowała wnioskami o wszczęcie egzekucji wobec spadkobierców dłużników, ponawiała wnioski o egzekucję należności oraz prowadziła działania zmierzające do ugodowego rozstrzygnięcia sporu.

(akta kontroli str. akta kontroli Tom II str. 1-16, 262-264, 325)

W 2025 r. AMW wydała 172 decyzje o umorzeniu należności na łączną kwotę 9495,6 tys. zł. Na podstawie umów cywilnoprawnych umorzono 12 spraw na kwotę 1608,5 tys. zł, 157 spraw na kwotę 7799,8 tys. zł na podstawie jednostronnego oświadczenia woli, a trzy sprawy na kwotę 87,4 tys. zł na podstawie umowy cywilnoprawnej oraz jednostronnego oświadczenia woli.

Szczegółowemu badaniu poddano 15 spraw¹⁶, w których doszło do udzielenia ulgi na łączną kwotę 3335 tys. zł, co stanowiło 19,9% wartości należności, w których dokonano zmiany warunków spłaty (tj. 16 753,5 tys. zł). Badanie wykazało, że umarzanie, rozkładanie na raty oraz odraczanie należności Agencji dokonywane było po zgromadzeniu i weryfikacji dokumentacji o sytuacji finansowej dłużników.

(akta kontroli Tom II str. 1-16, 262-264, 325)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Projekty planu finansowego AMW na 2025 rok¹⁷ zostały przedłożone Ministrowi ON w ramach prac nad projektem ustawy budżetowej bez opinii Rady Nadzorczej. Było to niezgodne z § 4 ust. 1¹⁸ rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 13 października 2016 r. w sprawie gospodarki finansowej Agencji Mienia Wojskowego¹⁹. Przepis ten stanowi, że projekt planu finansowego Agencji, sporządzony przez Prezesa Agencji, wraz z opinią Rady Nadzorczej jest przedkładany Ministrowi ON w ramach prac nad projektem ustawy budżetowej.

W AMW przygotowano dwa projekty planu finansowego, według stanu na dzień: 26 lipca 2024 r. oraz stanu na dzień 11 września 2024 r., które zostały przekazane Ministrowi ON bez opinii Rady Nadzorczej. NIK ustaliła, że przekazując projekt planu finansowego z dnia 26 lipca 2024 r. Prezes Agencji wskazał jedynie, że projekt ten podlega zaopiniowaniu przez Radę Nadzorczą. Opinię do tego projektu planu AMW przekazała dopiero wraz z projektem planu finansowego AMW z dnia 11 września 2024 r. Tym samym ostateczny projekt planu finansowego AMW nie został zaopiniowany przez Radę Nadzorczą.

(akta kontroli Tom I str. 319-411 plik 376 str. 1-2, plik 396, Tom III str. 1-231)

P.o. Dyrektor Departamentu Finansowego AMW wyjaśniła, że brak opinii Rady Nadzorczej wynikał z faktu, że ta wersja projektu „zawierała jedynie zmiany obligatoryjne wynikające z procedowanych prac nad ustawą budżetową”. Z kolei Prezes AMW wskazał m.in., że Agencja uzyskała opinię Rady Nadzorczej dla wersji planu finansowego na 2025 rok, opracowanej po przeprowadzeniu uzgodnień AMW z Departamentem Budżetowym MON, która odzwierciedlała efekt działań podjętych przez Prezesa w celu ustalenia projektu rocznego planu finansowego, oraz która miała znaczenie materialne, a nie była jedynie wstępną wersją roboczą.

(akta kontroli Tom I str. 319-411 plik 396, Tom III str. 262-268)

Z treści przepisu § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie gospodarki finansowej Agencji Mienia Wojskowego, wynika bezwzględny obowiązek przedłożenia projektu

¹⁶ Dziesięć dotyczyło umorzenia/rozłożenia na raty lub odroczenia należności z tytułu czynszu za lokal mieszkalny, dwie czynszu za lokal użytkowy, jedna kary umownej, jedna nienależnie pobranej odpłaty mieszkaniowej oraz jedna nadpłaconego świadczenia mieszkaniowego.

¹⁷ Dalej: projekty planu finansowego.

¹⁸ Projekt planu finansowego Agencji, sporządzony przez Prezesa Agencji, wraz z opinią Rady Nadzorczej jest przedkładany Ministrowi ON w ramach prac nad projektem ustawy budżetowej.

¹⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1745.

planu finansowego Ministrowi ON wraz z opinią Rady Nadzorczej, bez względu na podmiot inicjujący zmiany w planie-

Ponadto NIK zauważa, że przedłożenie Ministrowi ON projektów planu finansowego AMW na 2025 r. według stanu na dzień 26 lipca 2024 r. i na dzień 11 września 2024 r. bez opinii Rady Nadzorczej stanowiło ograniczenie ustawowych kompetencji Rady Nadzorczej, bowiem zgodnie z treścią art. 20 ust. 1. i ust. 2 pkt 1 ustawy o AMW, do zadań Rady Nadzorczej należy m.in. sprawowanie stałego nadzoru nad działalnością Agencji oraz opiniowanie projektu rocznego planu finansowego Agencji.

1.2. Wykonanie planu kosztów

Opis stanu faktycznego

1. Koszty i wydatki

W 2025 r. koszty Agencji wyniosły 3 453 653,5 tys. zł, tj. 97,3% planu po zmianach i były o 3,1% wyższe od wykonania w 2024 r. (3 351 035,7 tys. zł). Na wyższe wykonanie kosztów wpływ miały m.in. wyższe o 12,3% w stosunku do 2024 r. koszty funkcjonowania oraz wzrost o 1,2% kosztów realizacji zadań. W strukturze zrealizowanych kosztów udział kosztów funkcjonowania wyniósł 18,6%, a udział kosztów realizacji zadań wyniósł 81,4%.

W 2025 r. koszty funkcjonowania wyniosły 642 003,2 tys. zł i były o 66 734,8 tys. zł, tj. o 9,4% niższe od zaplanowanych i wyższe o 70 314,6 tys. zł, tj. o 12,3% od kosztów funkcjonowania poniesionych w 2024 r. Wykonanie w 2025 r. kosztów funkcjonowania było niższe w stosunku do zaplanowanych m.in. w odniesieniu do materiałów i energii o 16,5% oraz usług obcych o 10,6%. W odniesieniu do 2024 r. Agencja poniosła wyższe koszty m.in. z tytułu wynagrodzeń osobowych oraz usług obcych odpowiednio o 22 702,6 tys. zł (tj. o 16,3%) i 37 646,4 tys. zł (tj. o 14,5%).

Koszty realizacji zadań wyniosły w 2025 r. 2 811 650,3 tys. zł i były o 28 465,7 tys. zł, tj. o 1% niższe od zaplanowanych i o 32 303,1 tys. zł, tj. o 1,2% wyższe od poniesionych w 2024 r. Wzrost kosztów 2025 r. w stosunku do 2024 r. spowodowany był m.in. zwiększeniem wartości zadań inwestycyjnych dla Sił Zbrojnych RP, w tym o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa.

W 2025 r. AMW osiągnęła dodatni wynik finansowy (netto) w wysokości 75 419,7 tys. zł²⁰, przy zaplanowanym w wysokości 7023 tys. zł. Wynik ten był wyższy o 68,7% od zrealizowanego w 2024 r. (44 711 tys. zł). Na poziom zrealizowanego wyniku finansowego w 2025 r. wpływ miały m.in. otrzymane środki z tytułu dywidendy ze spółki AMW SINEVIA Sp. z o.o. (30 000 tys. zł).

(akta kontroli Tom I str. 233-318 plik 276, 280, 436, str. 319-411 plik 392)

Wydatki Agencji w 2025 r. wyniosły 3 635 690,5 tys. zł, co stanowiło 97,3% planu po zmianach (3 735 682 tys. zł) i były wyższe o 2,3% od wydatków poniesionych w 2024 r. Wydatki na realizację zadań stanowiły 77% wszystkich wydatków, wydatki na funkcjonowanie Agencji 19%, natomiast wydatki majątkowe 4%;

- wydatki na realizację zadań AMW poniesiono w kwocie 2 797 874,3 tys. zł, tj. 99,4% planu po zmianach i w porównaniu do 2024 r. były wyższe o 54 069,8 tys. zł, tj. o 2%;
- wydatki na funkcjonowanie Agencji poniesiono w kwocie 690 818,6 tys. zł, tj. 91,4% planu po zmianach. Wydatki te były wyższe o 64 236,2 tys. zł, tj. o 10,3% w porównaniu z 2024 r., co wynikało ze wzrostu wartości usług obcych oraz wynagrodzeń osobowych;
- wydatki majątkowe poniesiono w kwocie 146 997,6 tys. zł, tj. 88,5% planu po zmianach. Wydatki te były niższe o 34 945,8 tys. zł, tj. o 19,2% w porównaniu do 2024 r., na co wpływ

²⁰ według stanu na 23 lutego 2026 r.

miały: przedłużająca się realizację robót budowlanych oraz opóźnienia w wykonaniu dokumentacji projektowych.

(akta kontroli Tom I str. 233-318 plik 276, 280, str. 319-411 plik 392)

2. Dotacje

W 2025 r. Agencja podpisała sześć umów o udzielenie dotacji z budżetu państwa na łączną kwotę 3 660 031,4 tys. zł. W wyniku podpisywanych w trakcie roku aneksów łączna kwota dotacji została zmniejszona do 3 156 387 tys. zł, tj. o 13,8%, z czego wykorzystano kwotę 3 156 368,4 tys. zł, tj. 100%.

Pięć dotacji celowych na łączną kwotę 3 029 278 tys. zł przyznano z przeznaczeniem na:

- realizację zadań zleconych przez Ministra ON, w wysokości 2 361 493,8 tys. zł. Dotacja ta umożliwiała AMW wypłatę świadczeń pieniężnych (w tym odpraw i świadczeń mieszkaniowych), pokrycie kosztów zajmowania miejsc internatowych przez żołnierzy oraz koszty remontów i była zgodna z zakresem określonym w art. 29 ust. 2 pkt 3 lit. b - i ustawy o AMW;
- realizację zadań inwestycyjnych dla Sił Zbrojnych, w tym o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa, w wysokości 504 071 tys. zł. Dotacja ta umożliwiała AMW sfinansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji wynikających z potrzeb Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej²¹ z części budżetu państwa, której dysponentem jest Minister ON, ujętych w centralnych planach rzeczowych, tj. w zakresie zgodnym z art. 9 ust. 1 pkt 10 ustawy o AMW;
- realizację inwestycji mieszkaniowych w wysokości 120 000 tys. zł. Dotacja ta umożliwiała AMW dokonywanie zakupów lokali mieszkalnych, budowę budynków mieszkalnych oraz budowę i montaż instalacji fotowoltaicznych i była zgodna z zakresem określonym w art. 29 ust. 2 pkt 3 lit. a ustawy o AMW;
- zapewnienie zakwaterowania i wyżywienia żołnierzy wojsk obcych stacjonujących na terytorium RP, w wysokości 43 601,2 tys. zł. Zadania te wynikały z art. 29 ust. 2 pkt 3 lit. j ustawy o AMW oraz podpisanej między Rządem RP a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki umowy o wzmocnionej współpracy obronnej;
- pokrycie kosztów utrzymania mienia, w wysokości 112 tys. zł. Dotacja ta umożliwiała AMW utrzymanie przekazanych jej nieruchomości, trwale zbędnych dla resortu obrony narodowej w danym roku i w kolejnych trzech latach budżetowych, w których nieruchomości są zagospodarowywane i była zgodna z zakresem określonym w art. 29 ust. 3 pkt 1 ustawy o AMW.

W 2025 r. AMW udzielona została również jedna dotacja podmiotowa w kwocie 127 109 tys. zł, przeznaczona na dofinansowanie działalności bieżącej.

(akta kontroli Tom I str. 233-318 plik 231-263)

Badaniem prawidłowości wykorzystania środków objęto dotacje przyznane na kwotę 674 738 tys. zł, tj. 21,4% dotacji wykorzystanej przez Agencję w 2025 r. Były to wydatki w ramach następujących umów:

- umowa z dnia 23 grudnia 2025 r. o udzielenie dotacji podmiotowej na dofinansowanie działalności bieżącej AMW²². Zbadane wydatki były zgodne z celem określonym w umowie o udzielenie dotacji oraz w art. 29 ust. 1 ustawy o AMW. Dla rozliczenia przedmiotowej dotacji, w AMW przyjęto dokument pn. Zasady planowania i rozliczania dotacji podmiotowej²³. Dotację rozliczano zgodnie z założeniami tego dokumentu, finansując odpowiednio koszty: [1] utrzymania lokali mieszkalnych, tj. dofinansowania stawki czynszu

²¹ Dalej: SZ RP.

²² Zasadniczym celem tej dotacji było finansowanie deficytowych rodzajów działalności, obciążających wynik finansowy AMW.

²³ Wprowadzony decyzją nr 192/2025 Prezesa AMW z dnia 22 grudnia 2025 r., zmieniającą decyzję w sprawie wprowadzenia do stosowania „Księgi kontrolingu Agencji Mienia Wojskowego”.

dla żołnierzy; [2] pośrednie komórek AMW odpowiadających za realizację inwestycji na rzecz SZ RP oraz za zakwaterowanie i wyżywienie żołnierzy wojsk obcych stacjonujących na terytorium RP; [3] utrzymania nieruchomości, które mogą w przyszłości stanowić zabezpieczenie potrzeb resortu obrony narodowej lub są trudno zbywalne²⁴ oraz [4] koszty pośrednie działalności bieżącej AMW, których nie można jednoznacznie i bezpośrednio przypisać do rodzaju działalności. Wydatki poniesione w ramach badanej dotacji podmiotowej wyniosły 127 109 tys. zł.

(akta kontroli Tom I str. 233-318 plik 483-489)

- umowa z dnia 7 kwietnia 2025 r. o udzielenie dotacji celowej na zapewnienie zakwaterowania i wyżywienia żołnierzy wojsk obcych stacjonujących na terytorium RP. Dotację w wysokości 43 601,2 tys. zł rozliczono zgodnie z założeniami powyższej umowy i w terminach w niej określonych.
Powyższe zadanie było wynikiem znowelizowania ustawy o AMW²⁵, która rozszerzyła katalog zadań zleconych Agencji. Zgodnie z założeniami MON, powierzenie tych zadań AMW miało uzupełnić potencjał zabezpieczenia logistycznego SZ RP. Po dokonaniu rekonesansu w miejscu świadczenia usług oraz rozeznaniu cenowym²⁶, Agencja podjęła decyzję o podpisaniu umowy na zapewnienie wyżywienia dla wojsk sojuszniczych ze spółką, w której Skarb Państwa posiada 100% udziałów, tj. AMW REWITA Sp. z o.o. Analogicznie, usługę sprzątania terenów zewnętrznych i wewnętrznych, powierzono spółce AMW TBS KWATERA.
W przypadku tej drugiej umowy, znaczna część zadań była faktycznie realizowana przez podwykonawcę – spółka AMW TBS KWATERA zajmowała się pracami administracyjnymi²⁷, z kolei faktyczne utrzymanie terenu i obiektów w czystości zapewniał podwykonawca.
NIK zauważa, że pomimo iż powyższe rozwiązanie było korzystne z perspektywy AMW (wybór tańszej oferty w oparciu o szacowanie, a także wykorzystanie potencjału spółek zależnych w miejsce zaangażowania personelu AMW), to może okazać się ono niekorzystne finansowo dla resortu obrony narodowej. Powyższe wynika z faktu, że [1] udział wynagrodzenia podwykonawcy w ogólnych kosztach za usługę jakie ponosiła AMW wynosił 42,6%²⁸ oraz faktu, że [2] powyższy podwykonawca realizował w tym samym czasie podobną usługę (sprzątanie powierzchni zewnętrznych) na terenie tego samego poligonu, jednakże zadania te zlecała mu bezpośrednio jednostka budżetowa – 16. Wojskowy Oddział Gospodarczy.

(akta kontroli Tom I str. 233-318 plik 290-294, 427-432, 452-459, 468, str. 418-441)

- umowa z dnia 29 stycznia 2025 r. na realizację zadań inwestycyjnych dla Sił Zbrojnych, w tym o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa. Dotację, w wysokości 504 027,8 tys. zł wykorzystano zgodnie z postanowieniami umowy o jej udzielenie, przeznaczając środki na realizację 16 zadań ujętych w Planie Inwestycji Budowlanych. Szerszy opis tych zadań ujęto w rozdziale 1.4 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli Tom I str. 233-318 plik 289)

3. Wydatki majątkowe

Według sprawozdania Rb-40 w 2025 r. wydatki majątkowe zostały zrealizowane w kwocie 146 997,6 tys. zł, co stanowiło 88,5% planu po zmianach (166 084 tys. zł) oraz o 19,2% mniej niż zrealizowane w 2024 r. (181 943,4 tys. zł). Wydatki majątkowe dotyczyły głównie inwestycji

²⁴ Np. przy terenach jednostek wojskowych.

²⁵ Ustawa o zmianie ustawy o Agencji Mienia Wojskowego oraz niektórych innych ustaw z dnia 17 sierpnia 2023 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 1872).

²⁶ W ramach szacowania porównywano oferty dwóch spółek zależnych od AMW i jednej niezależnej od Agencji.

²⁷ M.in. przyjmowanie zgłoszeń i ewidencja usterek, codzienne obchody nieruchomości oraz przyjmowanie zapotrzebowanie od strony amerykańskiej.

²⁸ Suma faktur AMW TBS KWATERA Sp. z o.o. przedstawionych do rozliczenia wyniosła 4 119,7 tys. zł, a wynagrodzenie dla podwykonawcy wyniosło 1 753,1 tys. zł.

mieszkaniowych i internatowych²⁹ (140 059,9 tys. zł). Pozostałe wydatki majątkowe (6 937,7 tys. zł) dotyczyły m.in. modernizacji siedzib AMW (1175,9 tys. zł) oraz zakupu sprzętu teleinformatycznego (3475,2 tys. zł). Niepełna realizacja wydatków majątkowych w 2025 r. wynikała głównie z przedłużającej się realizacji robót budowlanych oraz opóźnienia w wykonaniu dokumentacji projektowych.

(akta kontroli Tom I str. 233-318 plik 280, 436)

4. Próba wydatków

Kontrolę realizacji wydatków Agencji przeprowadzono na próbie 37 dowodów księgowych o łącznej wartości 408 707,9 tys. zł, co stanowiło 11,2% wydatków ogółem Agencji. Próba wybrana metodą monetarną MUS³⁰ na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów odpowiadających pozapłacowemu wydatkom AMW obejmowała 34 dowody księgowe na łączną kwotę 371 345,7 tys. zł, natomiast próba wybrana w sposób celowy obejmowała trzy dowody księgowe na kwotę 37 362,2 tys. zł. W wyniku badania stwierdzono, że wydatków dokonywano w ramach środków określonych w planie finansowym na zakupy służące realizacji celów jednostki.

(akta kontroli Tom III str. 292-294)

5. Zamówienia publiczne

Agencja, zgodnie z art. 23 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych³¹, zamieściła 3 stycznia 2025 r. plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych na 2025 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych³². Plan ten pięciokrotnie aktualizowano w ciągu roku 2025.

W 2025 r. AMW prowadziła łącznie 1675 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, z czego 455 na podstawie p.z.p., zaś 1220 wniosków realizowanych było w oparciu o Regulamin udzielania zamówień publicznych w AMW.

Szczegółowemu badaniu poddano jedno postępowanie prowadzone w trybie określonym w p.z.p. oraz dwa, do udzielenia których nie zastosowano trybów określonych w tej ustawie.

Dotyczyły one:

- wykonania prac budowlanych związanych remontem dachu budynku należącego do Agencji w Pile.

Oszacowania wartości zamówienia dokonano na podstawie kosztorysu inwestorskiego sporządzonego 10 marca 2025 r. na kwotę 194,8 tys. zł, a publikacja ogłoszenia o przetargu nastąpiła 11 kwietnia 2025 r. Zamówienie zostało udzielone w trybie podstawowym na podstawie art. 275 pkt 1 p.z.p. Do przetargu przystąpiło pięciu oferentów, a umowę na wykonanie prac budowlanych zawarto w dniu 4 czerwca 2025 r. z jednym z nich na kwotę 186,5 tys. zł brutto. Przewidywany czas zakończenia robót ustalono na okres 60 dni, tj. do dnia 3 sierpnia 2025 r., natomiast faktyczne zakończenie robót nastąpiło 25 lipca 2025 r., co strony potwierdziły zgodnie protokołem odbioru końcowego. Pomimo wykonania robót w powyższym terminie ogłoszenie w BZP opublikowano 29 sierpnia 2025 r., tj. pięć dni po terminie wynikającym z art. 448 p.z.p., który stanowi, że zamawiający, w terminie 30 dni od wykonania umowy, zamieszcza w BZP ogłoszenie o wykonaniu umowy. Powyższy fakt stanowi uchybienie o charakterze formalnym i nie miał negatywnego wpływu na postępowanie.

(akta kontroli Tom II str. 17, 314-317)

²⁹ Budownictwo i zakup nowych mieszkań – 121 519,9 tys. zł (z tego: zrealizowane z własnych środków – 9 621,5 tys. zł i z dotacji budżetowej na inwestycje – 111 898, 5 tys. zł).

³⁰ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

³¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm.; dalej: p.z.p.

³² Dalej: BZP.

- usługi sprawowania funkcji kierownika do spraw bezpieczeństwa podczas Międzynarodowych Pokazów Lotniczych AirSHOW w Radomiu.

Konieczność udziału kierownika ds. bezpieczeństwa w organizacji Pokazów Lotniczych wynikała z ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych³³. Zamówienie publiczne zostało udzielone zgodnie z § 2 ust 3 pkt 1 Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Agencji Mienia Wojskowego i na podstawie Procedury obiegu dokumentów związanych z zatrudnieniem w Agencji Mienia Wojskowego. Umowę z wykonawcą zawarto na kwotę 102 tys. zł brutto.

Wyłączenia powyższego zamówienia spod przepisów p.z.p. dokonano z uwagi na jego oszacowaną wartość, która nie przekraczała 130 tys. zł, tj. obowiązującej i określonej w art. 2 ust. 1 pkt 1 p.z.p. kwoty. Oszacowania wartości zamówienia dokonano na podstawie informacji pozyskanych z portalu internetowego zawierającego oferty pracy oraz przy pomocy taryfikatora stanowisk i wynagrodzeń pracowników AMW. Pomimo, że w toku kontroli nie stwierdzono przesłanek wskazujących na zastosowanie niewłaściwego trybu udzielenia zamówienia, NIK stwierdza, że zastosowany przez AMW sposób określenia jego wartości szacunkowej mógł powodować takie ryzyko. Świadczą o tym różnice między dolną, a górną granicą szacunkowej wartości wynagrodzenia sięgające nawet 100%³⁴ wynagrodzenia, a także fakt wykorzystania do tego celu informacji o innych umowach zawieranych przez AMW, których zakres nie pokrywał się z istotą przedmiotowego zamówienia.

NIK zauważa, że sam proces ustalania wartości szacunkowej zamówienia ma istotne znaczenie, gdyż decyduje o jego trybie bądź wyłączeniu z konieczności stosowania p.z.p. Zgodnie zaś z art. 28 p.z.p. wartość zamówienia powinna być ustalona z należytą starannością. Dobrą praktyką w powyższym zakresie jest rozpoznanie rynku, np. poprzez przesyłanie zapytań wskazujących konkretny zakres planowanej usługi, zwłaszcza wobec specjalistycznego charakteru zamówienia, bądź uprawnień, którymi musi legitymować się przyszły wykonawca;

(akta kontroli Tom II str. 17-220, 225-259, 265-313)

- zakupu i wdrożenia licencji oprogramowania pn. Doręczenia elektroniczne.

Zamówienie, z uwagi na określony ustawowy próg kwotowy stosowania przepisów p.z.p. zostało wyłączone spod regulacji tej ustawy i przeprowadzone na podstawie Regulaminu udzielania zamówień w Agencji Mienia Wojskowego. Ponadto ze względu na użytkowany w Agencji od 2012 r. Elektroniczny Obieg Dokumentów³⁵, zostało ono skierowane do jedynej dostawcy usługi, czyli autora EOD. Konieczność wprowadzenia usługi e-doręczeń wynikała wprost z ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych³⁶. Umowę na zakup i wdrożenie licencji podpisano 2 kwietnia 2025 r. na kwotę 74,8 tys. zł. Usługa została wykonana 17 kwietnia 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje wdrożenia funkcjonalności e-doręczeń poprzez nabycie za 74,8 tys. zł licencji u dotychczasowego dostawcy usługi EOD, zwłaszcza, że włączenie usługi do funkcjonującego systemu EOD nie wymagało ponoszenia dodatkowych nakładów na infrastrukturę. Niemniej jednak w dłuższej perspektywie Agencja może stanąć przed koniecznością ponoszenia coraz większych kosztów, w tym nieporównywalnie wyższych niż w przypadku wykorzystywania darmowego systemu EZD³⁷,

³³ Dz. U. z 2023 r. poz. 616.

³⁴ 72 tys. zł i 144 tys. zł.

³⁵ Dalej: EOD.

³⁶ Dz. U. z 2026 poz. 3.

³⁷ Zarówno system EZD PUW, jak i jego wersja EZD RP posiadają jednolity standard dla polskiej administracji, jak również zapewniają integrację z ePUAP, e-Doręczeniami oraz KSeF, a ponadto zapewniają aktualizacje w tym zakresie bez dodatkowych kosztów.

udostępnianego ze wsparciem Ministerstwa Cyfryzacji oraz Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej. Wybrany przez AMW wariant może mieć szczególne znaczenie w przypadku konieczności wdrażania nowych (w tym wymaganych prawem) funkcjonalności oraz koniecznością zawierania kolejnych umów zapewniających bieżące wsparcie systemu. W obu przypadkach, zawieranie kolejnych kontraktów będzie obarczone ryzykiem, z uwagi na prowadzenie negocjacji cenowych z jedynym możliwym wykonawcą usługi. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na fakt, że tylko w latach 2018-2025 wydatki AMW na rzecz tego samego wykonawcy i autora EOD wyniosły 916,2 tys. zł. Wydatki te dotyczyły przede wszystkim utrzymania systemu EOD.

(akta kontroli Tom II str. 17, 221-259, 265-317)

Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 82 ustawy p.z.p., dnia 13 lutego 2026 r. sporządzono i przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych roczne sprawozdanie o udzielonych w 2025 r. zamówieniach.

(akta kontroli Tom II, str. 318-322)

6. Zobowiązania

Na 31 grudnia 2025 r. zobowiązania Agencji (według sprawozdania Rb-40 z wykonania planu finansowego AMW) wyniosły 112 108,8 tys. zł i były wyższe w porównaniu do 2024 r. o 3,6%, tj. o 3918 tys. zł. i niższe o 13,8%, tj. o 17 891,2 tys. zł od planu po zmianach (130 000 tys. zł).

Zobowiązania wymagalne wyniosły 5,3 tys. zł i były wyższe o 270,6% w porównaniu do 2024 r. Dotyczyły niezwróconych kaucji z umowy najmu lokalu użytkowego, garażu i ogródka w łącznej kwocie 1,1 tys. zł³⁸ oraz niezapłaconych rat podatku od nieruchomości przez Oddział Regionalny AMW w Bydgoszczy w kwocie 4,1 tys. zł³⁹.

(akta kontroli Tom I, str. 228-232, plik 29, str. 233-318, plik 279-280, 285-286)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1.3. Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu faktycznego

Stan środków pieniężnych znajdujących się na rachunkach bankowych i w kasach AMW na koniec 2025 r. (według sprawozdania Rb-40) wyniósł 143 234,6 tys. zł⁴⁰ i był wyższy w porównaniu do 2024 r. o 49,9%, tj. o 44 676,8 tys. zł.

(akta kontroli Tom I str. 228-232 plik 2, 7, str. 233-318 plik 37)

Gospodarowanie wolnymi środkami⁴¹ w AMW odbywało się na podstawie art. 48 ust. 2 u.f.p., zgodnie z którym AMW dokonuje lokat wolnych środków, z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu, w formie depozytu u Ministra Finansów. Sposób tworzenia depozytów określało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie⁴². Przekazywanie bieżącej nadwyżki wolnych środków

³⁸ Rozliczenie Oddziału Regionalnego AMW w Gdyni uniemożliwiła śmierć jednego z najemców oraz brak kontaktu z dwoma pozostałymi najemcami.

³⁹ Na którą składała się rata podatku od nieruchomości w Toruniu w wysokości 4111 zł oraz niedopłata w wysokości 10 zł wynikająca z błędnie określonej ostatniej raty podatku od nieruchomości we Włocławku.

⁴⁰ Stan ten nie obejmował środków o ograniczonej możliwości dysponowania tj.: [1] depozytów overnight i terminowych ze środków funduszu remontowego w wysokości 36 472,1 tys. zł, [2] środków ZFŚS w wysokości 456,5 tys. zł, [3] wadium, kaucji gwarancyjnych i zabezpieczenia należytego wykonania umów w wysokości 43 176,1 tys. zł.

⁴¹ Środki pieniężne w walucie polskiej oraz obcej.

⁴² Dz. U. z 2014 r. poz. 1864, ze zm.; dalej: rozporządzenie MF.

finansowych w Oddziałach Regionalnych AMW regulowało z kolei rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 13 października 2016 r. w sprawie gospodarki finansowej Agencji Mienia Wojskowego⁴³.

Prezes AMW w dniu 23 lutego 2024 r. w celu usprawnienia zarządzania środkami pieniężnymi Agencji wprowadził w Agencji pilotażowe⁴⁴ narzędzie do sporządzania preliminarza środków pieniężnych w postaci Zestawienia prognozowanych wpływów i wydatków wg harmonogramu⁴⁵. Sporządzane przez Oddziały Regionalne AMW i Biuro Prezesa AMW co tydzień (i na okres czterech kolejnych tygodni) Harmonogramy zawierały informacje o spodziewanych nadwyżkach środków na koniec każdego kolejnego tygodnia oraz informacje o ewentualnych potrzebach w zakresie niedoboru środków na bieżące regulowanie zobowiązań.

Na ich podstawie w AMW sporządzano: [1] raport zarządczy skonsolidowanych przewidywanych dochodów i wydatków⁴⁶, [2] raport interaktywny zbiorczy⁴⁷, [3] syntetyczne Zestawienie Cash Flow⁴⁸, [4] Rachunek przepływów pieniężnych⁴⁹. Dokumenty te umożliwiały aktualną ocenę czy planowane do utworzenia depozyty na określony czas nie stanowiły zagrożenia dla bieżącego regulowania zobowiązań. Ostateczna decyzja o założeniu depozytu była podejmowana przez Dyrektora Departamentu Finansów AMW.

Do kontroli stanu niezbędnych wolnych środków zabezpieczających bieżące regulowanie zobowiązań (poza Harmonogramami) w AMW wykorzystywano również sprawozdanie Rb-35.

Depozyty terminowe przekazywane w zarządzanie Ministra Finansów i Gospodarki na dzień 31 grudnia 2025 r. wyniosły 132 400 tys. zł. W 2025 roku średnia wartość stanu depozytów lokowanych terminowych z 12 miesięcy wynosiła 77 583,3 tys. zł⁵⁰.

(akta kontroli Tom I str. 228-232 plik 2, 7, 8-13, str. 233-318 plik 37)

W 2025 r. w AMW depozyty terminowe tworzone były na okresy: 15-30, 31-90 i 91-180 dni, co było zgodne z § 5 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia MF⁵¹. W 2025 r. utworzono: [1] 17 depozytów na okres od 15 do 30 dni na kwotę 85 000 tys. zł, [2] 142 depozyty na okres 31 do 90 dni na kwotę 843 500 tys. zł, [3] jeden depozyt na okres od 91 do 180 dni na kwotę 2500 tys. zł. Średni okres lokowania terminowego depozytów AMW w 2025 r. wynosił od 46 do 100 dni. W 2025 r. oprocentowanie depozytów terminowych wynosiło od 3,5% do 5,1%⁵².

Dokonywanie depozytów overnight zostało uregulowane w § 6 rozporządzenia MF. Wolne środki z rachunków AMW podlegających konsolidacji finansów publicznych, które nie zostały przekazane w zarządzanie terminowe i nie zostały wydatkowane w danym dniu Biuro Prezesa AMW i Oddziały Regionalne AMW przekazywały automatycznie na koniec dnia w depozyty overnight na rachunek Ministra Finansów w Banku Gospodarstwa Krajowego.

⁴³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1745.

⁴⁴ Docelowo planowane jest wdrożenie systemu Hyperion Planning.

⁴⁵ Dalej: Harmonogram.

⁴⁶ Zawierający zbiorczą informację na temat stanu środków pieniężnych w AMW w planowanym okresie oraz zestawienie przepływów pomiędzy rachunkami własnej jednostki.

⁴⁷ Zawierający m.in. łączny stan środków pieniężnych Biura Prezesa AMW prognozowanych na kolejne dni.

⁴⁸ Uwzględniające daty planowanych w najbliższej perspektywie czasu wydatków na zobowiązania publicznoprawne, daty przekazania środków do oddziałów zgodnie ze złożonym zapotrzebowaniem na środki (planowany deficyt) lub nadwyżki środków przekazane z oddziałów zaliczkowo, a także planowane zwroty środków z wcześniej utworzonych depozytów oraz planowane do utworzenia depozyty.

⁴⁹ Zawierający dane dotyczące wykonania planowanych dochodów i wydatków w skali AMW, a także w skali poszczególnych Oddziałów Regionalnych.

⁵⁰ Suma wszystkich utworzonych w 2025 r. depozytów podzielona przez 12 miesięcy.

⁵¹ Zmienionego rozporządzeniem Ministra Finansów i Gospodarki z 19 grudnia 2025 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie (Dz.U. z 2025 r. poz. 1830).

⁵² Oprocentowanie ustalane zgodnie z art. 78e u.f.p.

Na dzień 31 grudnia 2025 r. AMW utworzyła depozyty overnight w wysokości 34 693,8 tys. zł, z czego 17 986,4 tys. zł ze środków znajdujących się na kontach Biura Prezesa oraz 16 707,4 tys. zł ze środków na rachunkach Oddziałów Regionalnych AMW.

W 2025 r. AMW dokonywała również lokowania środków w walutach obcych. Środki te lokowane były zgodnie z art. 48 ust. 1 pkt 3 u.f.p. na rachunkach bankowych w bankach mających siedzibę na terytorium RP, z którymi AMW zawarła umowy na lokowanie środków w walutach obcych. W bankach tych AMW posiadała otwarte rachunki techniczne. Bank, w którym realizowana była lokata wybierano pod względem najkorzystniejszej oferty oprocentowania.

Środki w walutach obcych w większości pochodziły ze zrealizowanych dochodów z tytułu sprzedaży mienia ruchomego koncesjonowanego. Ich utrzymywanie związane było z potrzebą rozliczeń środków w ramach realizowanych zadań w walucie obcej (np. organizacja Międzynarodowych Pokazów Lotniczych AIR SHOW) oraz brakiem w trakcie 2025 r. korzystnego kursu do przewalutowania środków, przy jednocześnie wystarczającym poziomie środków finansowych w walucie PLN.

Stan lokat bankowych na dzień 31 grudnia 2025 r. w walucie EUR po przeliczeniu na PLN wynosił 11 100,1 tys. zł. Średnia wartość tych lokat w 2025 r. wynosiła 3259,5 tys. EUR⁵³, a średni okres ich lokowania wynosił od 11,5 do 22 dni. W 2025 r. lokaty walutowe AMW lokowane były na okresy od 8 do 14 dni (dwie lokaty walutowe na kwotę 2600 tys. EUR) oraz od 15 do 30 dni (28 lokat na kwotę 36 514,5 tys. EUR). Oprocentowanie (stałe) lokat walutowych w EUR założonych w 2025 r. wynosiło od 1,2% do 1,9% w stosunku rocznym.

(akta kontroli Tom I str. 228-232 plik 2-4, 7, str. 233-318 plik 37)

W 2025 r. AMW uzyskała łączne przychody z tytułu środków ulokowanych w depozytach overnight i depozytach terminowych przekazanych Ministrowi Finansów i Gospodarki w wysokości 5630,6 tys. zł, natomiast od lokat środków walutowych w wysokości 183,1 tys. zł⁵⁴.

(akta kontroli Tom I str. 233-318 plik 37)

W 2025 r. po terminie płatności w sytuacji, gdy jednocześnie Agencja posiadała środki na lokatach, zostały uregulowane zobowiązania z tytułu dostaw towarów i świadczenia usług na łączną kwotę 1113,7 tys. zł, co stanowiło 0,1% kwoty wydatków ogółem dokonanych przez Agencję z tego tytułu (tj. 1 171 513,2 tys. zł⁵⁵). Na ww. kwotę składało się 269 faktur, co stanowiło 0,2% wszystkich faktur opłacanych przez AMW w 2025 r. (140,7 tys. dowodów księgowych dotyczących dostaw towarów i świadczenia usług). Spośród ww. 269 faktur 128 opłacono w terminie nieprzekraczającym dwóch dni od wymaganej daty płatności. Łączne, naliczone odsetki z tytułu opóźnień wyniosły 0,1 tys. zł. Odsetki dotyczyły opóźnionych płatności z tytułu opłat pocztowych oraz za energię elektryczną. Wynikało to z opóźnień w otrzymaniu dokumentów zewnętrznych (faktur) przez oddziały AMW, co uniemożliwiło ich terminowe uregulowanie.

(akta kontroli Tom I str. 228-232 plik 20, 23-24, str. 442-450)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

⁵³ Suma wszystkich utworzonych w 2025 r. lokat podzielona przez 12 miesięcy.

⁵⁴ Dane na dzień 5 lutego 2026 r.

⁵⁵ Kwota niniejsza została ustalona jako suma wydatków z 2025 r. na podstawie sprawozdania Rb-35 za IV kw. 2025 r. sporządzonego 23 lutego 2026 r.

1.4. Realizacja zadań

Opis stanu faktycznego

W planie w układzie zadaniowym na 2025 r. (po zmianach⁵⁶), sporządzonym zgodnie z art. 32 u.f.p., AMW realizowała zadania w ramach dwóch funkcji:

- funkcja 4. Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym, zadanie 4.4. Zarządzanie mieniem państwowym i ochrona interesów Skarbu Państwa. Wydatki na to zadanie wyniosły 452 349,1 tys. zł, tj. 92,9% i 84,8% kolejno planu pierwotnego i po zmianach (486 783 tys. zł i 533 211 tys. zł).
- funkcja 11. Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic, zadanie 11.1. Utrzymanie i rozwój zdolności operacyjnych SZ RP. Wydatki na ww. zadanie wyniosły 3 183 341,4 tys. zł, tj. 85,6% i 99,4% kolejno planu pierwotnego i po zmianach (3 717 808 tys. zł i 3 202 471 tys. zł).

W ramach powyższych funkcji realizacja mierników dla poszczególnych podzadań i działań w układzie zadaniowym wynosiła:

- dla podzadania 4.4.1. Zarządzanie mieniem państwowym⁵⁷, którego celem było efektywne zagospodarowanie mienia Skarbu Państwa uwzględniające zasady rachunku ekonomicznego oraz właściwego zabezpieczenia interesów majątkowych Skarbu Państwa, miernikiem był wynik brutto (bez dotacji budżetowej) do przychodów ogółem (bez dotacji budżetowej). Został on zaplanowany w wysokości 4,9% (1,6% w planie pierwotnym)⁵⁸, a wykonany na poziomie 18%. Zaplanowane i wykonane wydatki były równe wydatkom funkcji 4.
- dla podzadania 11.1.9. Zakwaterowanie Sił Zbrojnych, którego celem było zapewnienie świadczeń i uprawnień oraz finansowanie kosztów zakwaterowania żołnierzom zagwarantowanych prawem w zakresie zakwaterowania, miernikiem była relacja liczby zrealizowanych świadczeń i uprawnień do liczby oczekujących (%). Został on zaplanowany w wysokości 100% (zarówno w planie pierwotnym, jak i po zmianach). Miernik został osiągnięty. Wydatki na to podzadanie wyniosły 2 679 313,6 tys. zł, tj. 81,4% i 99,3% kolejno planu pierwotnego i po zmianach (3 292 306 tys. zł i 2 698 400 tys. zł).
Jednocześnie NIK zauważa, że miernik dla podzadania 11.1.9⁵⁹ odzwierciedlał stosunek liczby zrealizowanych w 2025 r. świadczeń do liczby żołnierzy oczekujących na zaspokojenie swoich potrzeb mieszkaniowych, nie zaś do liczby złożonych przez nich wniosków. Ponieważ oczekując na przydział lokalu żołnierze korzystali w tym czasie z wybranej przez siebie alternatywnej formy zakwaterowania (np. świadczenia mieszkaniowego), byli oni uwzględniani przy obliczaniu wartości docelowej miernika. Tym samym wartość ta nie uwzględniała faktu, że jednocześnie według stanu na koniec 2025 r. w AMW pozostawało 1668 niezrealizowanych wniosków o przydział lokalu złożonych w tym samym roku.
- dla działania 11.1.9.1. Realizacja inwestycji mieszkaniowych oraz modernizacja zasobu mieszkaniowego i internatów, którego celem było uzyskanie jak największej liczby lokali mieszkalnych, miernikiem była uzyskana liczba lokali mieszkalnych. Został on zaplanowany w wysokości 120 lokali mieszkalnych w planie pierwotnym i 172 w planie po zmianach. Miernik został osiągnięty. Wydatki na to działanie wyniosły 146 997,6 tys. zł, tj. 100,6% i 88,5% kolejno planu pierwotnego i po zmianach (146 084 tys. zł i 166 084 tys. zł).
- dla działania 11.1.9.2. Świadczenia dla żołnierzy zawodowych zgodnie z ustawą o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych, którego celem było zapewnienie świadczeń i uprawnień oraz finansowanie kosztów zakwaterowania żołnierzom zagwarantowanych przepisami prawa w zakresie zakwaterowania, miernikiem była relacja liczby zrealizowanych świadczeń i uprawnień do liczby oczekujących (%). Został on zaplanowany w wysokości 100% (zarówno

⁵⁶ W 2025 r. dokonano czterech aktualizacji planu finansowego w układzie budżetu zadaniowego.

⁵⁷ W ramach podzadania realizowane było jedno działanie 4.4.1.2. Zarządzanie i gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa.

⁵⁸ Zmiana była konsekwencją zmian Planu Finansowego AMW dokonywanych w 2025 r.

⁵⁹ Oraz analogicznie dla działania 11.1.9.2.

w planie pierwotnym, jak i po zmianach). Miernik został osiągnięty. Wydatki na to podzadanie wyniosły 2 532 316 tys. zł, tj. 80,5% i 100% kolejno planu pierwotnego i po zmianach (3 146 222 tys. zł i 2 532 316 tys. zł).

Dla pozostałych podzadań, tj. 11.1.4. Zdolność do zabezpieczenia logistycznego działań oraz 11.1.7. Zabezpieczenie systemu szkolenia i wykorzystanie doświadczeń nie określono wartości bazowej mierników⁶⁰. Zgodnie z Katalogiem funkcji, zadań, podzadań i działań budżetowych w zadaniu 11.1., którego dysponentem właściwym w zakresie definiowania celów i mierników zadań budżetowych był Minister Obrony Narodowej, dopuszczalne było ograniczenie w stosowaniu zasad budżetu zadaniowego ze względu na bezpieczeństwo państwa.

Zdefiniowane podzadania i działania, dla których określono wartość docelową mierników były spójne z zadaniami wynikającymi z ustawy o AMW oraz ujmowanymi w sprawozdaniach z działalności Agencji. Mierniki były zgodne z innymi dokumentami planistycznymi AMW, w tym z Planem finansowym oraz Planem Inwestycji Budowlanych na 2025 r. Przyjęty sposób monitorowania wartości mierników w zakresie realizacji podzadań i działań w układzie zadaniowym umożliwiał prawidłowe nimi zarządzanie.

(akta kontroli Tom I str. 83-89, str. 233-318 plik 10-20, 281-281, 467-468, Tom III str. 366-370)

W 2025 r. AMW realizowała zadania własne i zlecone na podstawie planów rzeczowo- finansowych⁶¹ odpowiadających poszczególnym obszarom jej działalności⁶². Realizacja zadań w tych obszarach przedstawiała się następująco:

a. Realizacja prawa żołnierzy zawodowych do zakwaterowania.

W 2025 r. Agencja realizowała zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych żołnierzy zawodowych, poprzez: [1] przydział kwater lub lokali mieszkalnych, [2] zakwaterowanie internatowe, a także [3] wypłatę świadczeń mieszkaniowych. Według stanu na 31 grudnia 2025 r. AMW realizowała uprawnienia mieszkaniowe 138 568 żołnierzom zawodowym, z czego: [1] 118 115 dotyczyło wypłat świadczeń mieszkaniowych, [2] 8515 dotyczyło zakwaterowania internatowego, a [3] 11 938 żołnierzom przydzielono kwatery.

W 2025 r. Agencja zrealizowała: 1 334 756 wypłat świadczeń mieszkaniowych na łączną kwotę 1 339 702,5 tys. zł. Agencja poniosła 100 905,1 tys. zł kosztów zajmowania miejsc internatowych przez żołnierzy, 34 620,8 tys. zł kosztów leasingu lub najmu lokali mieszkalnych⁶³ oraz 41,7 tys. zł kosztów opróżnienia lokali i przeniesienia żołnierzy zawodowych do lokali zamiennych na czas trwania remontu.

Na koniec 2025 r. w dyspozycji Agencji pozostawały ogółem 25 232 kwatery i lokale mieszkalne, z tego: [1] 9207 kwater/lokalii mieszkalnych (36,5%) w budynkach, których właścicielem jest Skarb Państwa, [2] 13 029 kwater/lokalii mieszkalnych (51,6%) w budynkach wspólnot mieszkaniowych, [3] 2996 kwater/lokalii mieszkalnych (11,9%) wynajmowanych na podstawie umów zawartych z AMW TBS KWATERA Sp. z o. o. oraz od osób trzecich i spółdzielni.

⁶⁰ Zgodnie z załącznikiem nr 6 do decyzji budżetowej na rok 2025 Nr 10/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 stycznia 2025 r. (Dz. Urz. MON z 2025 r. poz. 11, ze zm.) za określenie miernika dla podzadania 11.1.4. był odpowiedzialny Szef Zarządu Logistyki – P4 Sztabu Generalnego WP, a dla podzadania 11.1.7. Szef Zarządu Szkolenia – P7 Sztabu Generalnego WP.

⁶¹ W 2025 r. w AWM funkcjonowały m.in.: [1] Plan działań Agencji Mienia Wojskowego na 2025 rok; [2] Trzyletni plan wykorzystania zasobu mieszkaniowego i internatowego Agencji Mienia Wojskowego na lata 2025-2027; [3] Roczny plan sprzedaży lokali mieszkalnych; [4] Plan przekazywania w 2025 roku Agencji Mienia Wojskowego trwale zbędnych rzeczy ruchomych; [5] Plan Inwestycji Budowlanych, [6] Plan remontów i konserwacji zasobu AMW; [7] plany przekazywania i użyczenia nieruchomości zbędnych dla Resortu Obrony Narodowej i dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji do Agencji Mienia Wojskowego.

⁶² Obszary działalności podstawowej zdefiniowane przez Departament Audytu Wewnętrznego AMW, za wyjątkiem obszaru Dotacje budżetowe, który został opisany w pkt 1.2 niniejszego wystąpienia.

⁶³ Pomniejszonych o przychody należne z tytułu opłat za używanie kwater.

Powyższy zasób lokalowy wykorzystano: [1] dla żołnierzy zawodowych – 11 938 lokali (47,3%), [2] na zakwaterowanie internatowe żołnierzy zawodowych - 3334 lokale (13,2% zasobu), [3] dla emerytów i rencistów wojskowych oraz innych osób uprawnionych – 7114 lokali (28,2%), [4] jako lokale w trakcie zasiedlenia (0,8%), [5] 184 lokale było trwale zbędnych (0,7%).

Wolnych pozostawało 2467 lokali (9,8%), z tego: [1] 389 lokali zaproponowano żołnierzom, [2] 466 lokali było w trakcie zagospodarowania; [3] 1240 przeznaczono do remontu lub prac wykończeniowych; [4] wobec czterech lokali toczyły się postępowania sądowe lub windykacyjne; [5] 368 lokali przeznaczono na wynajem na czas oznaczony dla osób innych niż żołnierze zawodowi, ze względu na brak potrzeb mieszkaniowych żołnierzy (art. 68 ust. 2 ustawy o AMW).

W 2025 r. zasiedlono 2105 lokali mieszkalnych, w tym 184 lokale pozyskane jako efekty nowego budownictwa i 1921 lokali odzyskanych w wyniku rotacji, tj. ponownego zasiedlenia po wykonaniu prac remontowych.

Do podstawowych instrumentów nadzoru nad realizacją zadań z zakresu zakwaterowania należały: [1] Trzyletni plan wykorzystania zasobu mieszkaniowego i internatowego Agencji na lata 2025-2027 oraz [2] Plan wydatków finansowanych z dotacji celowej na zadania zlecone AMW przez MON i koszty obsługi zadań zleconych w 2025 r., stanowiący załącznik do umowy o udzielenie dotacji celowej (w zakresie wypłaty świadczeń). Cele w zakresie realizacji uprawnień mieszkaniowych dla żołnierzy zawodowych na 2025 r. ujęto również w Planie działalności Agencji na 2025 r. Jednym z mierników w nim zawartych był średni czas oczekiwania przez żołnierza na przydział kwatery albo innego lokalu mieszkalnego, który w Planie ustalono na nie dłużej niż 11 miesięcy. Osiągnięty średni czas oczekiwania wynosił 0,6 roku⁶⁴.

Z kolei instrumentami, za pomocą których weryfikowano realizację zamierzeń dotyczących wykorzystania zasobu mieszkaniowego i miejsc internatowych były m.in: [1] sprawozdanie z sytuacji mieszkaniowej żołnierzy zawodowych i żołnierzy służby kontraktowej, [2] sprawozdanie w zakresie wykorzystania zasobu mieszkaniowego Agencji, [3] sprawozdanie z działalności internatowej.

(akta kontroli Tom I str. 78-82, 98-101, 147-207)

b. Inwestycje.

Określony w zatwierdzonym w dniu 23 grudnia 2024 r. Planie Inwestycji Budowlanych AMW na 2025 r. limit środków finansowych z funduszu rezerwowego AMW oraz z dotacji celowej na realizację budownictwa mieszkaniowego, ulepszenie zasobu i spłatę zobowiązań z tytułu toczących się spraw sądowych o nakłady inwestycyjne wynosił: 130 000 tys. zł⁶⁵, z kolei w jego ostatniej korekcie w 2025 r. został on zwiększony do 150 000 tys. zł⁶⁶. Podpisana w dniu 13 stycznia 2025 r. umowa o udzielenie dotacji celowej na realizację inwestycji mieszkaniowych przyznawała na ten cel środki w wysokości 88 307,4 tys. zł i przewidywała realizację 29 zadań⁶⁷. Następnie w drodze aneksów, kwota ta wzrosła do 120 000 tys. zł, przy czym przewidywała ona realizację 26 zadań⁶⁸, z czego dziesięć nowych zadań w stosunku do pierwotnego planu, a 13 zadań ujętych w pierwotnym planie usunięto.

⁶⁴ Najkrótszy czas oczekiwania osiągnęto w Oddziałach w Bydgoszczy i Warszawie (0,5 roku), a najdłuższy w Krakowie (0,8).

⁶⁵ W tym 30 000 tys. zł – środki z funduszu rezerwowego AMW i 100 000 tys. zł – środki z dotacji celowej na realizację zadań inwestycyjnych.

⁶⁶ W tym 30 000 tys. zł – środki z funduszu rezerwowego AMW i 120 000 tys. zł – środki z dotacji celowej na realizację zadań inwestycyjnych.

⁶⁷ W tym 14 związanych z budową lub przebudową budynków, 12 związanych z zakupem nieruchomości i trzy dotyczące montażu instalacji fotowoltaicznej.

⁶⁸ W tym dziewięć związanych z budową lub przebudową budynków, 11 związanych z zakupem nieruchomości i sześć dotyczących montażu instalacji fotowoltaicznej.

Do końca 2025 r. nakłady poniesione na ten cel obejmujące inwestycje i ulepszenie zasobów mieszkaniowych i internatowych wyniosły 136 879 tys. zł (nakłady pomniejszone o VAT podlegający odliczeniu).

Redukcja pierwotnej liczby planowanych do realizacji zadań nie zmniejszyła osiągnięcia zakładanych efektów mieszkaniowych. Agencja w ramach realizacji inwestycji budowlanych w 2025 r. pozyskała 172 lokali mieszkalnych, tj. 100% planu inwestycji budowlanych po zmianach i 143% planu pierwotnego (120 lokali).

Poza zadaniami inwestycyjnymi, które kończyły się w roku 2025 efektami mieszkaniowymi, AMW w zakresie inwestycji budowlanych realizowała także zadania polegające na budowie budynków mieszkalnych oraz na budowie i przebudowie budynków internatowych (których efekty zostaną zrealizowane w latach kolejnych), wykończeniu lokali mieszkalnych pozyskanych w drodze zakupu, ulepszeniu zasobu (mieszkaniowego i niemieszkaniowego) znajdującego się w zasobie AMW, obejmującego wykonanie robót budowlanych w istniejących obiektach budowlanych i przynależnej do nich infrastruktury oraz na podejmowaniu przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej⁶⁹.

(akta kontroli Tom I str. 233-318 plik 39, 50, 231-239, 463-465)

Poza inwestycjami mieszkaniowymi AMW, na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 10 ustawy o AMW pełniła również rolę inwestora dla powierzonych jej przez Ministra ON zadań w zakresie inwestycji wynikających z potrzeb SZ RP, w tym realizacji inwestycji na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa. Realizacja tych zadań wynikała również z zatwierdzonej przez Sekretarza Stanu w MON we wrześniu 2019 r. Koncepcji budowy zdolności Agencji Mienia Wojskowego do realizacji zadań inwestycyjnych o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa⁷⁰. Koncepcja ta zakładała rozszerzenie katalogu inwestorów resortu obrony narodowej⁷¹ o Agencję, a tym samym jej partycypację w realizację Planu Inwestycji Budowlanych⁷². W kwestiach organizacyjnych, dokument ten zakładał m.in. utworzenie w strukturze AMW Departamentu Inwestycji Wojskowych, tj. dedykowanej komórki do realizacji tych zadań.

W 2025 r. AMW realizowała łącznie 16 takich inwestycji⁷³, na łączną kwotę wydatków 504 027,8 tys. zł⁷⁴.

W związku z powyższą Koncepcją zarówno liczba, jak i wartość realizowanych rocznie przez AMW inwestycji wynikających z potrzeb SZ RP zwiększała się od dwóch w roku 2020, poprzez cztery w latach 2021 i 2022, osiem w roku 2023 i 15 w roku 2024. Coroczne wydatki na ten cel wynosiły w tych latach kolejno: 1054,1 tys. zł, 30 055 tys. zł, 81 762,1 tys. zł, 260 111,6 tys. zł oraz 459 421 tys. zł. Izba zwraca uwagę, że naturalnym skutkiem powyższego wzrostu liczby i wartości realizowanych zadań, jest zwiększone ryzyko występowania ewentualnych roszczeń spornych w przypadku zawarcia ugód z wykonawcami prac lub zasądzania ich przez sądy. Tego typu roszczenia wymagają z kolei od jednostki zawiązywania rezerw zaliczanych w koszty, co w konsekwencji obciąża wynik finansowy AWM. Z uwagi na fakt, że rezerwy te są kosztem, a nie wydatkiem, nie istnieje możliwość rozliczenia ich w ramach otrzymywanej dotacji budżetowej. Tym samym, konieczność zawiązania znacznych kwotowo rezerw, przy jednoczesnym osiągnięciu niskiego wyniku finansowego, spowoduje konieczność pokrycia ich wysokości z funduszu rezerwowego AMW. Powyższe może wpłynąć negatywnie na realizację zadań przez Agencję, z

⁶⁹ M.in. montaż instalacji fotowoltaicznych.

⁷⁰ Koncepcja została następnie aneksowana w grudniu 2021 r.

⁷¹ M.in. Rejonowe Zarządy Infrastruktury i Terenowe Oddziały Lotniskowe.

⁷² Jednego z centralnych planów rzeczowych w rozumieniu decyzji nr 118/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 1 września 2021 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych; dalej: decyzja 118/MON.

⁷³ 24 inwestycje ujęte w ostatnim aneksie do umowy dotacji, natomiast środki finansowe przeznaczano na 16 z nich.

⁷⁴ Dotyczyły one m.in. budowy hali sportowej, magazynu paliw, płyty postojowej dla śmigłowców oraz hangarów obsługowych.

uwagi na fakt, że zgodnie z art. 35 ustawy o AMW z funduszu rezerwowego realizuje ona inwestycje mieszkaniowe dla żołnierzy.

Do mechanizmów monitorowania postępów w realizacji tych inwestycji należały m.in. miesięczne rozliczenia środków pochodzących z dotacji celowej, które AMW była zobowiązana przedkładać do MON, zgodnie z umową o udzielenie dotacji, a także informacje o przebiegu realizacji inwestycji wynikające z § 40 ust. 1 decyzji 118/MON.

(akta kontroli Tom I str. 233-318 plik 257-263, 289, 460-462)

c. Gospodarowanie nieruchomościami.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2025 r. Agencja posiadała w swoim zasobie 1789 nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 3081,5 ha oraz 2029 budynków o powierzchni 1 561 447,1 m²⁷⁵.

W 2025 r. Agencja przejęła cztery nieruchomości trwale zbędne od MON oraz 116 czasowo niewykorzystywanych przez ten resort.

W 2025 r. przychody AMW ze sprzedaży nieruchomości wyniosły 99 651,6 tys. zł, tj. 132,8% planu po zmianach (75 042,1 tys. zł). Sprzedano 199 z zaplanowanych 265 lokali mieszkalnych, natomiast przychody osiągnięte z tego tytułu wyniosły 19 625,8 tys. zł, co stanowiło 94,6% zaplanowanych przychodów. Sprzedano 16 z zaplanowanych czterech lokali użytkowych, a przychody osiągnięte z tego tytułu wyniosły 4170,2 tys. zł, co stanowiło 1191,5% zaplanowanych przychodów. Z kolei innych nieruchomości sprzedano 58 z zaplanowanych 129, co przyniosło przychód w wysokości 75 480 tys. zł, stanowiący 141% zaplanowanych przychodów z tego tytułu.

Podstawowym miernikiem w powyższym zakresie był Trzyletni plan wykorzystania zasobu mieszkaniowego i internatowego AMW.

(akta kontroli Tom I str. 233-318 plik 452-453, 502)

d. Techniczne utrzymanie nieruchomości.

Do zadań własnych, na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy o AMW należało dokonywanie remontów budynków i lokali mieszkalnych i użytkowych oraz internatów, a także związanej z nimi infrastruktury.

W 2025 r. wykonanie Planu remontów i konserwacji zasobu AMW wyniosło 84 964,6 tys. zł, co stanowiło 90% planu pierwotnego i 92,6% planu po zmianach. Na niższe wykonanie planu miał wpływ m.in. brak ofert wykonawców oraz mniejsza niż przewidywana liczba lokali mieszkalnych i kwater zwalnianych przez żołnierzy.

Środki finansowe z przeznaczeniem na remonty pochodziły z dotacji (65 814,8 tys. zł), z funduszu remontowego AMW (13 340,4 tys. zł) oraz ze środków własnych (5809,4 tys. zł.). Osiągnięte efekty rzeczowe to przede wszystkim remont 1723 szt. lokali mieszkalnych/kwater przed ponownym zasiedleniem.

(akta kontroli Tom I str. 233-318 plik 463-465)

e. Gospodarowanie mieniem ruchomym

W 2025 r. Agencja przejęła łącznie 36 548 pozycji asortymentowych mienia ruchomego (33 928 od MON i 2620 od MSWiA), w tym 14 776 pozycji koncesjonowanych (12 306 od MON i 2470 od MSWiA) oraz 21 772 pozycji niekoncesjonowanych (21 622 od MON i 159 od MSWiA).

Poziom skuteczności działań AMW w powyższym zakresie wyrażały plany przekazywania do AMW rzeczy ruchomych z MON i MSWiA, zrealizowane kolejno w 85,2% i 82,7%. Główne przyczyny

⁷⁵ W tym: [1] 341 budynków mieszkalnych o powierzchni 593 088,1 m², [2] 68 budynków internatowych o powierzchni 130 017,6 m² oraz [3] 1620 budynków o innym przeznaczeniu o powierzchni 838 341,4 m².

niepełnej realizacji tych planów wynikały z czynników niezależnych od AMW, w tym związanych z zagospodarowaniem pozycji asortymentowych przez stronę wojskową we własnym zakresie lub przekazaniem do innej jednostki, czy przekazaniem przez MON pod koniec 2025 roku mienia koncesjonowanego do przejęcia w ramach donacji (z nadanym najwyższym priorytetem realizacji).

W 2025 r. Agencja osiągnęła z tytułu sprzedaży mienia ruchomego z MON przychody w wysokości 46 854,9 tys. zł (108% planu) oraz 1 296,7 tys. zł z tytułu sprzedaży mienia ruchomego z MSWiA (ok. 92% planu).

(akta kontroli Tom I str. 233-318 plik 463-465)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2025 r., Agencja w ramach realizowanych zadań wykonywała prawa z udziałów w pięciu spółkach prawa handlowego, tj. [1] AMW TBS KWATERA Sp. z o. o.; [2] AMW REWITA Sp. z o. o.; [3] AMW SINEVIA Sp. z o. o.; [4] AMW INVEST Sp. z o. o.; [5] Mazowiecki Port Lotniczy Warszawa-Modlin Sp. z o. o. W pierwszych czterech spółkach Skarb Państwa posiadał 100% udział w kapitale zakładowym, natomiast w przypadku piątej, udział ten wynosił 29,8%. Wszystkie powyższe podmioty zostały wymienione w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie wykazu spółek służących do realizacji zadań Agencji Mienia Wojskowego⁷⁶.

Główne cele nadzoru właścicielskiego oraz zasady współpracy pomiędzy AMW, a organami powyższych Spółek ujęte zostały w Zasadach nadzoru właścicielskiego nad Spółkami, w których Agencja wykonuje w imieniu Skarbu Państwa prawa i obowiązki z udziałów. Ponadto w Planie działalności AMW na rok 2025 został określony cel o następującym brzmieniu: Budowanie trwałej wartości Spółek, w których AMW wykonuje prawa i obowiązki wspólnika. Monitoring powyższych założeń odbywał się m.in. poprzez raporty miesięczne⁷⁷ i kwartalne⁷⁸.

(akta kontroli Tom I str. 233-318 plik 490-495)

Nadzór i kontrola

Do sprawowania nadzoru nad działalnością Agencji w 2025 r., Prezes AMW wykorzystywał głównie instrumenty kontroli zarządczej, zarówno w aspekcie finansowym jak i skuteczności realizowanych zadań, m.in. kwartalne sprawozdania z wykonania planu finansowego Agencji (Rb- 35, Rb-40) czy roczne sprawozdanie budżetowe z wykonania planu finansowego według układu zadaniowego (Rb-BZ2).

W 2025 r. w Agencji przeprowadzonych zostało łącznie 50 kontroli (100% planu) przez komórki organizacyjne Biura Prezesa AMW. W ramach kontroli wewnętrznych weryfikowano m.in. realizację wybranych zadań inwestycyjnych i remontowych oraz weryfikacji umów najmu, dzierżawy i użyczenia. Zrealizowano także cztery zadania zapewniające i dziewięć doradczych przez Departament Audytu Wewnętrznego⁷⁹. W 2025 r. funkcjonowanie AMW poza kontrolami wewnętrznymi poddane zostało również ocenie zewnętrznych organów kontrolnych, w tym przez Departament Kontroli MON w ramach weryfikacji wykorzystania dotacji celowych. Ponadto Departament Polityki Zbrojeniowej MON przeprowadził sześć nadzorów służbowych AMW.

(akta kontroli Tom III str. 300-365)

⁷⁶ Dz. U. z 2022 r. poz.42.

⁷⁷ Sprawozdawczość obejmowała rachunek zysków i strat wraz z komentarzem, wykaz zawartych umów oraz informację na temat najważniejszych działań w Spółce.

⁷⁸ Sprawozdawczość obejmowała rachunek zysków i strat, bilans, zestawienie wskaźników ekonomicznych, omówienie realizacji planu finansowego, informację na temat stanu zatrudnienia i wynagrodzeń w Spółce, skład organów, wykaz spraw sądowych, sprawozdanie z działań inwestycyjnych.

⁷⁹ Były to przykładowo audyty pn. Rozliczanie zadań inwestycyjnych ujętych w PIB SZRP, w tym zamierzeń inwestycyjnych realizowanych w ramach NSIP oraz ich korektach oraz Naliczanie kar umownych w ramach realizowanych umów przez oddziały regionalne AMW.

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego AMW na rok 2025. AMW prawidłowo prowadziła czynności w celu wyegzekwowania zaległych należności, a także gospodarowała wolnymi środkami. Nie stwierdzono również nieprawidłowości w zbadanej próbie wydatków i wykorzystanych środków pochodzących z dotacji. Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość polegająca na przedłożeniu Ministrowi ON w ramach prac nad projektem ustawy budżetowej projektów planu finansowego AMW bez opinii Rady Nadzorczej miała charakter formalny i nie wpłynęła na pozytywną ocenę jednostki w przedmiotowym obszarze.

Z kolei bez wpływu na powyższą ocenę pozostają zagadnienia, na które Izba zwraca uwagę jako na obszary występowania ryzyk, zarówno dla funkcjonowania samej AMW, jak i dla realizacji przez nią zadań na rzecz Sił Zbrojnych RP. Dotyczą one zapewniania zabezpieczenia logistycznego wojsk sojuszników stacjonujących w Polsce poprzez zależne od AMW Spółki, a także wybór podmiotu świadczącego dla AMW usługi elektronicznego zarządzania dokumentacją i sposób szacowania wartości zamówienia w jednym z trzech badanych szczegółowo zamówień. Dodatkowo Izba zwraca również uwagę, że wzrost liczby i wartości realizowanych inwestycji Agencji na rzecz Sił Zbrojnych zwiększa ryzyko konieczności zawiązywania przez nią rezerw na okoliczność występowania roszczeń spornych, co w przyszłości może negatywnie wpływać na wysokość funduszu rezerwowego AMW. Z tego funduszu AMW realizuje z kolei inwestycje mieszkaniowe dla żołnierzy.

2. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez Agencję Mienia Wojskowego sprawozdań za 2025 r.:

- z wykonania planu dochodów i wydatków agencji wykonawczej (Rb-35) za IV kwartał 2025 r.,
- z wykonania określonego w ustawie budżetowej na 2025 r. planu finansowego agencji wykonawczej (Rb-40) za 2025 r.,
- z wykonania planu finansowego agencji wykonawczej w układzie zadaniowym za 2025 r. (RB- BZ2),
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za IV kwartał 2025 r. (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli Tom I str. 233-318 plik 277-286, str. 319-411 plik 297-322, Tom III str. 232-240)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe za 2025 r. i w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2025 r. Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej prowadzonej w Agencji.

V. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁸⁰ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa Narodowego Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Warszawa, dnia 21 kwietnia 2026 r.

Kontrolerzy
Doradca ekonomiczny
Janusz Ludwisiak

/podpisano elektronicznie/

Inspektor k.p.
Aleksandra Bober

/podpisano elektronicznie/

Inspektor k.p.
Dariusz Łukaszewicz

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Bezpieczeństwa Narodowego
p.o. Dyrektor
Tomasz Sordyl

/podpisano elektronicznie/

⁸⁰ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym na adres do doręczeń elektronicznych NIK, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy o doręczeniach elektronicznych. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie, w miarę możliwości, skanu tych zastrzeżeń na adres mailowy jednostki kontrolnej NIK przeprowadzającej postępowanie kontrolne.

Sprostowanie oczywistej omyłki pisarskiej

Na podstawie art. 35c ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*¹ w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 21 kwietnia 2026 r., w związku z kontrolą nr P/26/001 – „Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. – wykonanie planu finansowego Agencji Mienia Wojskowego” dokonano sprostowania omyłki poprzez zastąpienie użytej na str. 20, w wierszu trzecim od dołu wartości 159 poprawną tj. 150.

Warszawa, 2026-05-20

p.o. Wicedyrektor Departamentu
Departament Bezpieczeństwa Narodowego

Mirosław Wiklik w zastępstwie za Anna Mach
/podpisano elektronicznie/

¹ Dz. U. z 2022 r., poz. 623.