



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli**
Stanisław Jarosz

Warszawa, 27.lipca 2010 r.

**Pan
Bogdan Klich
Minister Obrony Narodowej**

LWA-410-26-05/2009
P/09/179

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE
(tekst jednolity)**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie przeprowadziła w Ministerstwie Obrony Narodowej, zwanym dalej „MON”, kontrolę w zakresie sprawowania przez Ministra Obrony Narodowej nadzoru nad działalnością Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (WAM) w latach 2007-2009 (I półrocze) oraz kontrolę działalności Agencji w tym okresie, w Biurze Prezesa WAM i w 8 Oddziałach Regionalnych WAM: Bydgoszczy, Lublinie, Krakowie, Poznaniu, Szczecinie, Wrocławiu, Warszawie i Oddziale „Mazowsze” z siedzibą w Warszawie.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 30 grudnia 2009 r. oraz w związku z ustaleniami kontroli przeprowadzonych w Biurze Prezesa i 8 Oddziałach WAM, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, sprawowanie przez Ministra Obrony Narodowej nadzoru nad działalnością WAM.

Nieprawidłowości dotyczyły:

- podjęcia decyzji o zwiększeniu dotacji na finansowanie inwestycji bez określenia konkretnych zadań do realizacji,

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

– nierzetelnego sprawowania nadzoru nad wykorzystaniem przyznanych środków na inwestycje.

W opinii NIK Minister Obrony Narodowej, zwiększając dotacje na inwestycje i nie precyzując zadań, na które mogą być wykorzystane dodatkowe środki, a następnie, nienależycie realizując nadzór nad wykorzystaniem przyznanych środków, działał nierzetelnie, niezgodnie z zasadami wydatkowania środków publicznych określonymi w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych².

Podkreślić należy, że NIK oceniła negatywnie wykonywanie przez WAM jej głównego zadania, tj. zaspokajania potrzeb mieszkaniowych żołnierzy służby stałej i terminowej, poprzez realizację zadań własnych i zleconych przez Ministra Obrony Narodowej. O niskiej skuteczności podejmowanych przez WAM działań świadczy wzrost, w okresie objętym kontrolą, niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych żołnierzy o 18%.

NIK przeprowadziła także kontrolę w Wojskowym Towarzystwie Budownictwa Społecznego „KWATERA” Spółka z o.o. w Warszawie (WTBS „Kwatera”), której zadaniem była m.in. budowa mieszkań na wynajem dla żołnierzy. Stwierdzono, że WTBS „Kwatera” zamiast 9 000 mieszkań, które zakładano wybudować w latach 2003-2007, zgodnie z „Programem budowy mieszkań dla żołnierzy zawodowych służby stałej”, wybudowała do końca 2006 r. zaledwie 2 214, zaś w latach 2007-2009, poza kontynuacją budowy mieszkań rozpoczętych w 2005 r. w Poznaniu i Legionowie, nie rozpoczęła budowy zaplanowanych mieszkań w pozostałych lokalizacjach.

Program nie został zrealizowany głównie z powodu wyczerpania przez WTBS „Kwatera” możliwości finansowania inwestycji mieszkaniowych ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, ale u podstaw takiego stanu rzeczy leży brak analiz ekonomicznych, co do zasadności samego utworzenia Spółki oraz brak rzetelnej analizy możliwości kredytowych oraz zakresu realizacji inwestycji. Po odstąpieniu od realizacji Programu w 2007 r., Prezes WAM nie nakreślił strategii działania Spółki, a rezygnując z planów jej likwidacji, nie przedstawił alternatywnych koncepcji i kierunków dalszego jej funkcjonowania. W rezultacie Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła także planowanie i realizację inwestycji mieszkaniowych przez WTBS „Kwatera” oraz nadzór Prezesa WAM nad nim.

Niedobór mieszkań uzupełniano zakupami u deweloperów, nie ustrzegając się od popełnienia nieprawidłowości, jak w przypadku 127 mieszkań przy ulicy Skarbka

² Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. W obowiązującym stanie prawnym art. 44 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

z Gór w Warszawie. Najpierw m.in. z powodu nieprawidłowego przygotowania transakcji nie doszło do zamiany gruntu Agencji na te mieszkania, a następnie wskutek niewłaściwego nadzoru Prezesa WAM dokonano zakupu tych mieszkań, mimo niepodjęcia przez Dyrektora Oddziału WAM negocjacji cenowych z deweloperem w celu osiągnięcia wyższego rabatu (cena ostateczna – 64 400 tys. zł – osiągnięta w trakcie przetargu była niższa zaledwie o 112,8 tys. zł, tj. o 0,17% od ceny wstępnej), co w ocenie NIK było działaniem niegospodarnym.

1. Uprawnienia nadzorcze Ministra Obrony Narodowej nad działalnością WAM wynikały w szczególności z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej³. Instrumenty tego nadzoru, m. in.: nadawanie statutu WAM, powoływanie rady nadzorczej, uzgadnianie projektu planu rocznego, zatwierdzanie sprawozdania finansowego, powierzanie zadań zleconych i przekazywanie dotacji na nie oraz określanie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej, zostały określone w odpowiednich artykułach tej ustawy. W latach 2007-2009 (I półrocze), zgodnie z § 4 ust. 2 pkt 2 Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej, wprowadzonego zarządzeniem Nr 40/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 listopada 2006 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej⁴ oraz decyzjami Ministra Obrony Narodowej w sprawie kierowania Ministerstwem Obrony Narodowej⁵, bieżący nadzór nad Wojskową Agencją Mieszkaniową sprawowali – z upoważnienia Ministra Obrony Narodowej – Podsekretarze lub Sekretarze Stanu w MON (od 29 stycznia 2008 r. – Sekretarz Stanu do Spraw Społecznych i Profesjonalizacji).

2. Minister Obrony Narodowej zaakceptował projekty planów finansowych na lata 2007-2009, ustalone przez Prezesa WAM oraz ich zmiany, a także zatwierdził sprawozdania finansowe (za lata 2007 i 2008), na podstawie pozytywnych opinii Sekretarza lub Podsekretarza Stanu (odpowiedzialnego za bezpośredni nadzór nad Agencją) oraz Zespołu Analiz Sekretariatu Ministra Obrony Narodowej.

Pozytywne opinie ww. członków kierownictwa resortu wydane zostały po uzyskaniu stanowiska Departamentu Budżetowego MON, który nie wnosił uwag do projektów planów i sprawozdań finansowych, sprawdzając je jednak wyłącznie w zakresie zgodności kwot dotacji na realizację zadań zleconych z kwotami ustalonymi w ustawie budżetowej. Ponadto,

³ Dz. U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398 ze zm. zwana dalej ustawą o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych

⁴ Dz. Urz. MON Nr 21, poz. 270.

⁵ Nr 537 z dnia 22 grudnia 2006 r. – Dz. Urz. MON Nr 23, poz. 307; Nr 67 z dnia 19 lutego 2007 r. - Dz. Urz. MON Nr 4, poz. 45 ze zm.; Nr 546 z dnia 30 listopada 2007 r. - Dz. Urz. MON Nr 23, poz. 240 ze zm. i Nr 41 z dnia 29 stycznia 2008 r.- Dz. Urz. MON Nr 2, poz. 12 ze zm.

w jednym przypadku (dot. sprawozdania finansowego za 2008 r.), pozytywną opinię wydał Departament Infrastruktury MON. Zespół Analiz w Sekretariacie Ministra Obrony Narodowej wydał opinie odnośnie projektów planów finansowych i sprawozdań, na podstawie – jak podano w opinii – sprawozdania biegłego rewidenta z badania sprawozdania finansowego, uchwały Rady Nadzorczej Agencji oraz pozytywnej opinii Sekretarza lub Podsekretarza Stanu. Zespół ten nie dokonywał analiz ekonomicznych projektów planów finansowych na lata 2007 i 2008 oraz sprawozdań finansowych za lata 2007-2008, z powodu – jak wyjaśnił Kierownik Zespołu Analiz – „braku możliwości merytorycznych Zespołu”.

NIK pozytywnie ocenia podjęte przez MON działania organizacyjne, w wyniku których, w październiku 2008 r., przy wprowadzeniu korekty planu na 2008 r. oraz uzgadnianiu planu finansowego na 2009 i 2010 r. sporządzono analizy ekonomiczne, stanowiące podstawę oceny ww. dokumentów.

Sporządzane przez Agencję rozliczenia, sprawozdania i informacje z realizacji inwestycji i pozostałych zadań zleconych, przekazywane były przez WAM do Departamentu Budżetowego i Departamentu Infrastruktury MON. Departament Budżetowy sprawdzał ww. dokumenty wyłącznie pod względem formalno-rachunkowym, natomiast na sprawozdaniach z realizacji poszczególnych inwestycji finansowanych z dotacji, brak było udokumentowanej ich weryfikacji przez Departament Infrastruktury. Żadna z ww. komórek, nie weryfikowała otrzymanych dokumentów pod względem celowości, gospodarności i rzetelności wydatkowania środków dotacji. Dyrektor Departamentu Budżetowego wyjaśnił, że zadaniem tej komórki jest finansowe rozliczenie dotacji, poprzez odpowiednie zaksięgowanie na kontach rozrachunków, natomiast Departament Infrastruktury nie zgłaszał zastrzeżeń do otrzymywanych dokumentów rozliczeniowych.

Dyrektor Departamentu Infrastruktury w wyjaśnieniu podał, że rozliczenia, sprawozdania i informacje były przesyłane przez Prezesa WAM bezpośrednio do Departamentu Budżetowego (Departament Infrastruktury otrzymywał je do wiadomości), bez uprzedniego przesłania ich do weryfikacji do Departamentu Infrastruktury. Departament Infrastruktury nie występował o zmianę procedury ich przesyłania, ponieważ – jak wynika z wyjaśnienia – weryfikacja dokumentów Agencji nie należy do zakresu działania Departamentu Infrastruktury.

Zdaniem NIK świadczy to m.in. o braku koordynacji i złej organizacji w zakresie sprawowania nadzoru nad prawidłowym wykorzystaniem dotacji przez WAM, a przyczyną takiego stanu rzeczy jest brak odpowiednich uregulowań wewnętrznych.

W toku kontroli przeprowadzonej w WAM, stwierdzono m. in., że w latach 2007-2008, Agencja wystąpiła do Ministra Obrony Narodowej z wnioskami o przeniesienie dotacji budżetowych w kwocie 177 000 tys. zł (82 000 tys. zł w 2007 r. i 95 000 tys. zł w 2008 r.), przyznanych na realizację bieżących zadań zleconych – na sfinansowanie wydatków inwestycyjnych Agencji. W wyniku przeniesień WAM otrzymała dodatkowe środki na inwestycje w kwocie 151 100 tys. zł (82 000 tys. zł w 2007 r. i 69 100 tys. zł w 2008 r.).

Stwierdzono, że tylko 60 000 tys. zł z kwoty 151 100 tys. zł zostało faktycznie wydatkowane na cele, które WAM deklarowała we wnioskach o przeniesienie dotacji. W 2007 r. na deklarowany cel (m.in. zakup 142 mieszkań przez Oddział w Poznaniu) wykorzystano 45 900 tys. zł, natomiast w 2008 r. na deklarowany cel (dofinansowanie zakupu mieszkań w Poznaniu i Gdyni) wydatkowano 14 100 tys. zł.

Ustalono, że kwota 75 100 tys. zł, wykorzystana jako rozliczenie dotacji, została wydana przed uzyskaniem zgody Ministra Finansów na dokonanie ww. przesunięć środków dotacji celowej i będących następstwem tej zgody decyzji Ministra Obrony Narodowej o przeniesieniu dotacji, nie może być zatem traktowana jako rozliczenie dotacji. I tak:

- dotacją w kwocie 11 700 tys. zł »zrefundowano« dokonany 22 stycznia 2007 r. zakup 54 mieszkań w Poznaniu za kwotę brutto 11 907 tys. zł (decyzja MON o przeniesieniu dotacji z 23 sierpnia 2007 r.),
- dotacją w kwocie 8 400 tys. zł »zrefundowano« dokonany 30 maja i 25 lipca 2007 r. zakup 42 mieszkań w Świnoujściu za kwotę brutto 8 787 tys. zł (decyzja MON o przeniesieniu dotacji z 9 listopada 2007 r.),
- dotacją w kwocie 55 000 tys. zł »zrefundowano« dokonany 27 czerwca 2008 r. zakup 127 mieszkań w Warszawie za kwotę brutto 64 400 tys. zł (decyzja MON o przeniesieniu dotacji z 8 sierpnia 2008 r.).

W ocenie NIK, działania WAM w zakresie wykorzystania ww. dotacji były nielegalne, ponieważ dotacja w kwocie 75 100 tys. zł nie została wykorzystana na zadania określone w art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych, lecz na zwiększenie funduszu rezerwowego WAM. Zgodnie z art. 144 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, dotacje udzielone z budżetu państwa, w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego, podlegają zwrotowi do budżetu państwa do 15 lutego następnego roku⁶.

⁶ W obowiązującym stanie prawnym art. 168 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Zdaniem NIK, „refinansowanie” przez WAM zadań inwestycyjnych zwiększonymi środkami dotacji budżetowej w kwocie 75 100 tys. zł, podyktowane było przede wszystkim ograniczeniem wydatkowania środków własnych na zadania inwestycyjne i w rezultacie zwiększeniem funduszu rezerwowego WAM. Środki zgromadzone na funduszu rezerwowym – 351 781 tys. zł wg stanu na 31 grudnia 2007 r. i 427 686 tys. zł wg stanu na 31 grudnia 2008 r. – umożliwiły Agencji realizację inwestycji mieszkaniowych w większym zakresie, w szczególności dotyczy to kontynuacji inwestycji rozpoczętych. Kontrola wykazała bowiem, że w latach 2007-2009 (I półrocze) w 8 Oddziałach WAM wstrzymano realizację 17 zadań inwestycyjnych, na które poniesiono wydatki w kwocie 761 tys. zł. Wskazanie przez WAM, jako powodu wstrzymania realizacji inwestycji, ograniczenia środków dotacji budżetowych na lata 2009-2010 jest, wobec wysokości środków zgromadzonych na funduszu rezerwowym, nieuzasadnione.

Minister Obrony Narodowej, wydając decyzje o przeniesieniu dotacji pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej, nie określił konkretnych zadań inwestycyjnych, na które powinny być wykorzystane ww. środki, pomimo że Minister Finansów, wydając zgodę na dokonanie przeniesień, wskazał przeznaczenie środków na konkretne zadania (określone we wnioskach WAM). Następnie Minister Obrony Narodowej dokonał formalnego rozliczenia dotacji – wartościowo – nie wnikając w to czy dotacje zostały wykorzystane prawidłowo, tj. na właściwe cele i czy zostały one osiągnięte, co NIK ocenia negatywnie. NIK zwraca przy tym uwagę, że zgodnie z art. 106 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁷, dotacjami są, podlegające szczególnym zasadom rozliczania, wydatki budżetu państwa, a podmioty otrzymujące dotacje zostały zobowiązane do wykorzystania ich zgodnie z przeznaczeniem.

3. W latach 2007-2009 (I półrocze), Przewodniczący Rady Nadzorczej WAM, przedłożył Ministrowi Obrony Narodowej jedno sprawozdanie ze swojej działalności za 2008 r., które – w ocenie NIK – nie zawierało konkretnych informacji o podejmowanych decyzjach i skuteczności jej działania, jak również oceny pracy Prezesa WAM. Należy zaznaczyć, że Minister Obrony Narodowej w ramach sprawowanego nadzoru nad Agencją, nie nałożył na Radę Nadzorczą obowiązku przedkładania takich sprawozdań.

4. W okresie objętym kontrolą, Ministerstwo Obrony Narodowej przeprowadziło 4 kontrole problemowe dotyczące działalności WAM, w tym: 1 kontrolę w zakresie przestrzegania prawa przy zatrudnianiu pracowników i rozwiązywaniu z nimi stosunku pracy

⁷ W obowiązującym stanie prawnym art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych

w latach 2006-2008 (w Biurze Prezesa WAM i 11 Oddziałach Regionalnych) oraz 3 kontrole w zakresie wykorzystania i rozliczenia dotacji na finansowanie realizacji ustawowo określonych zadań bieżących (w Biurze Prezesa WAM i 2 Oddziałach Regionalnych). W planach kontroli MON na lata 2007-2009 nie zaplanowano kontroli kompleksowej w WAM.

Na 12 jednostek objętych kontrolą w zakresie przestrzegania prawa przy powoływaniu na stanowiska oraz nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy, w 8 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, w związku z czym, w 3 przypadkach wystosowano zalecenia pokontrolne, a w pozostałych 5 stwierdzono, że nieprawidłowości zostały omówione z kierownikami kontrolowanych jednostek, którzy zobowiązali się do ich usunięcia. W odniesieniu do 5 podmiotów, do których nie wystosowano zaleceń pokontrolnych, w protokołach nie określono obowiązku poinformowania MON o sposobie usunięcia nieprawidłowości, w związku z czym MON takich informacji nie posiadało.

Ponadto uchybieniem Departamentu Kontroli w trakcie wykonywania kontroli w WAM było nieprzestrzeganie procedur kontrolnych, określonych w decyzji Nr 41/MON Ministra Obrony Narodowej z 26 stycznia 2007 r. w sprawie działalności kontrolnej w resorcie obrony narodowej⁸. Między innymi w protokołach kontroli brak było porównania stwierdzonego stanu ze stanem wymaganym (przepisami prawa), przyczyn powstawania nieprawidłowości i ich skutków oraz uwag, wniosków, zaleceń i terminów ich wykonania.

Wobec tego, że od 1 lipca 2010 r. ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych obowiązuje w kształcie nadanym jej przez przepisy ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw⁹, niektóre wnioski stają się bezprzedmiotowe i NIK odstępuje od ich formułowania. Dotyczy to w szczególności tych, które odnoszą się do uprawnień nadzorczych Ministra Obrony Narodowej nad WAM. Jedną z poważniejszych zmian dokonanych w ustawie jest bowiem, zmiana statusu WAM, która polega na bezpośrednim podporządkowaniu WAM Ministrowi Obrony Narodowej i tym samym likwidację Rady Nadzorczej oraz nadaniu Ministrowi Obrony Narodowej uprawnienia do powoływania i odwoływania Prezesa WAM.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Określanie konkretnych zadań, które mają być realizowane z udziałem środków z dotacji na inwestycje, a następnie dokonywanie oceny sprawozdań, informacji

⁸ Dz. Urz. MON Nr 3, poz. 34 ze zm.

⁹ Dz. U. Nr 28, poz. 143.

i rozliczeń z wykorzystania tych dotacji, pod kątem rzetelności, celowości i gospodarności wydatkowania środków oraz wykonania planowanych zadań.

2. Przestrzeganie procedur kontrolnych zawartych w decyzji Nr 41/MON Ministra Obrony Narodowej.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Ministra o przedstawienie, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.