



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marek Opiola

KON.410.004.01.2019

Pan
Mariusz BŁASZCZAK
Minister Obrony Narodowej

Al. Niepodległości 218
00-911 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/036 „Sporządzanie i realizacja Planów Inwestycji Budowlanych w resorcie
obrony narodowej”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Obrony Narodowej Al. Niepodległości 218 00-911 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Błaszczak, Minister, od 9 stycznia 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Antoni Macierewicz, Minister, od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r. Tomasz Siemoniak, Minister, od 2 sierpnia 2011 r. do 16 listopada 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Sporządzanie, zmiany i realizacja planów inwestycji budowlanych (PIB).
Okres objęty kontrolą	1 stycznia 2015 r. - 30 czerwca 2019 r. z wykorzystaniem danych przed i po tym okresie, o ile mają wpływ na ocenę kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Obrony Narodowej
Kontrolerzy	1. Jerzy Gasiński, doradca ekonomiczny, na podstawie legitymacji służbowej 18551. 2. Mariusz Tupaj, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KON/38/2019 z 17 czerwca 2019 r.

(akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2015-2019 (I połowa) w efekcie realizacji inwestycji ujętych w Planie Inwestycji Budowlanych (PIB) zakończono i oddano do użytku beneficjentom³ ogółem 336 zadań o wartości 4.820.904,6 tys. zł. Zadania te zostały zrealizowane w celu przede wszystkim przygotowania niezbędnej infrastruktury dla funkcjonowania jednostek operacyjnych oraz przyjętych priorytetów Sił Zbrojnych (SZ) RP. Dotyczyło to głównie infrastruktury zabezpieczającej funkcjonowanie poszczególnych komponentów SZ, w tym w szczególności dotyczącej: tworzonych Wojsk Obrony Terytorialnej; funkcjonowania wojsk sojuszniczych na terytorium Polski; potrzeb systemu zabezpieczenia logistycznego; infrastruktury lotniskowej oraz baz, składnic i stacji MPS; zabezpieczenia planowanych zmian organizacyjno- dyslokacyjnych w SZ; zabezpieczenia warunków szkoleniowych oraz socjalno- bytowych żołnierzy i pracowników resortu obrony narodowej.

W zakresie realizacji przyjętych Programów Operacyjnych (PO), w okresie objętym kontrolą, zakończono 66 zadań o łącznej wartości 930.881,2 tys. zł. Inwestycje zrealizowane w ramach PO dotyczyły: samolotu szkolno-treningowego AJT; kołowych transporterów opancerzonych ROSOMAK; samolotów transportowych; śmigłowców wsparcia bojowego, zabezpieczenia i dla potrzeb przewozu VIP; symulatorów i trenażerów; rozpoznania obrazowego i satelitarnego; zwalczania zagrożeń na morzu; modernizacji Wojsk Pancernych i Zmechanizowanych; przeciwpancernych pocisków kierowanych; modernizacji Wojsk Rakietowych i Artylerii; rozpoznania patrolowego.

W badanym okresie zakończono 120 zadań w zakresie inwestycji budowlanych realizowanych na potrzeby sprzętu wojskowego, z tego dla nowego sprzętu wojskowego - 28 zadań, dla użytkowanego - 73, a dla nowego i użytkowanego - 19. Kontynuowane były 103 zadania, z tego 53 zadania dla nowego sprzętu, 34 dla

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ W decyzji Nr 202/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych (Dz. Urz. MON poz. 112, ze zm.) określono, że beneficjentem jest komórka organizacyjna MON lub jednostka organizacyjna resortu obrony narodowej, na rzecz, której zaplanowane i realizowane są zadania rzeczowe.

użytkowanego i 16 dla użytkowanego i nowego. Wstrzymano finansowanie 13 zadań, na które wydatkowano 28.257,3 tys. zł, z tego 4 zadania dla nowego sprzętu (26.126,4 tys. zł) oraz 9 dla użytkowanego (2.130,9 tys. zł). Odstąpiono od realizacji jednego zadania dla nowego sprzętu (13,3 tys. zł).

Plan Inwestycji Budowlanych sporządzany był przez Zarząd Planowania Rzeczowego - P8 (dalej: Zarząd - P8), na podstawie potrzeb zgłaszanych przez jednostki organizacyjne resortu obrony narodowej oraz uzgodnień z departamentami Infrastruktury i Budżetowym MON. Cykl planistyczny rozpoczynał się od wydania przez Szefa Zarządu Planowania Rzeczowego - P8 „Wytycznych do planowania zadań rzeczowych”. Wytyczne na 2019 r., sporządzone 21 czerwca 2017 r., rozesłane zostały do 55 uczestników biorących udział w planowaniu. Korespondencja pomiędzy Zarządem - P8 a jednostkami zgłaszającymi swoje potrzeby rozpoczęła się w listopadzie 2017 r., a zakończyła w kwietniu 2019 r. zatwierdzeniem przez Ministra Obrony Narodowej „Planu inwestycji budowlanych Sił Zbrojnych w latach 2017-2026”, tj. po 646 dniach od wydania „Wytycznych”.

W okresie objętym kontrolą dokonanych zostało łącznie 57 korekt, zatwierdzonych przez Ministra Obrony Narodowej. Ponadto w PIB również inwestorzy dokonywali zmian planowanych środków budżetowych na realizację zadań. Podstawą tych zmian były przede wszystkim oszczędności uzyskane po zrealizowaniu i rozliczeniu poszczególnych zadań lub ich etapów; zmiany te uzyskiwały akceptację Szefa Zarządu - P8.

W latach 2015-2019 (I połowa) w planach finansowych 492 zadań⁴ dokonano zmian wartości kosztorysowej. W 192 zadaniach zwiększono plany o 876.821,3 tys. zł, tj. 16,6% zaplanowanych w tym okresie środków finansowych w wysokości 5.278.210,7 tys. zł. W przypadku 300 zadań plany zmniejszono o 914.015,2 tys. zł, tj. 17,3%. Łącznie wartość zmian wyniosła 1.790.836,5 tys. zł, tj. 33,9%.

Kontrola wykazała, że w 2016 r. zwiększony został limit środków finansowych PIB o 108.250 tys. zł, które nie zostały w pełni wydatkowane, natomiast w 2017 r. limit finansowy zmniejszono o 105.499,4 tys. zł. Zmniejszenie to zostało dokonane na podstawie wniosków m.in. Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych, Dyrektora Departamentu Administracyjnego MON, Szefa Inspektoratu Systemów Informacyjnych MON i Sekretarza Stanu w MON. Środki finansowe, o które został ww. limit zmniejszony zostały przeznaczone na zakupy inwestycyjne (m.in. kierowanych pocisków raketowych do samolotów F-16), dotacje podmiotowe na zadania dydaktyczne szkół wojskowych oraz dotacje celowe dla Muzeum Wojska Polskiego. W 2015 r. i 2018 r. nie było tak znaczących zmian w PIB.

W latach 2015-2019 (I połowa) w Planie Inwestycji Budowlanych wykazanych zostało ogółem 326 zadań, z limitem wydatków na koniec danego roku „0”, na które wcześniej wydatkowano kwotę łączną 298.328 tys. zł (5,2% wartości kosztorysowej tych zadań). Ujęcie w PIB zadań z „0” limitem wydatków nie oznaczało zaniechania ich realizacji. Zdania te nie były usuwane z PIB, ponieważ przewidywano ich kontynuację w kolejnych latach.

Kontrola wykazała ponadto przypadki braku skorelowania terminów zakończenia realizowanych inwestycji z terminami związanymi z osiągnięciem określonych Wymagań Operacyjnych, polegającym na przedwczesnym lub zbyt późnym rozpoczęciu zadań inwestycyjnych, Przykładem powyższego była realizacja 4 zadań, które zostały zakończone przed terminem dostarczenia sprzętu wojskowego (od roku do sześciu lat) oraz realizacja 4 innych zadań, na które pozyskany wcześniej sprzęt wojskowy oczekiwał od roku do pięciu lat.

⁴ Poszczególne zadania realizowane w danym roku lub dłużej.

W związku z ww. zmianami w PIB, Szef Zarządu - P8 w wyjaśnieniu podał m.in., że „korekty planów świadczą o elastycznym i operatywnym reagowaniu na zmieniającą się sytuację i mają swoje uzasadnienie pod względem operacyjnym. Ponadto pozwalają na zabezpieczenie właściwego funkcjonowania komórek oraz jednostek organizacyjnych resoru ON”.

W ocenie NIK, tak duża liczba zmian wprowadzonych do PIB, w okresie objętym kontrolą spowodowana była nieprecyzyjnym planowaniem zadań inwestycyjnych na poszczególnych etapach planowania i przez uczestniczące w procesie planistycznym jednostki organizacyjne resortu obrony narodowej, a przede wszystkim na etapie finalizowania PIB w Zarządzie Planowania Rzeczowego - P8 Sztabu Generalnego WP. W opinii NIK, zadania zgłaszane do ujęcia w PIB powinny być starannie przeanalizowane i zweryfikowane pod względem celowości, kierując się przede wszystkim potrzebą osiągnięcia przez Siły Zbrojne zakładanych Wymagań Operacyjnych oraz biorąc pod uwagę możliwości realizacyjne inwestorów wojskowych. Zdaniem NIK, istotnym warunkiem prawidłowej i terminowej realizacji zadań inwestycyjnych w resorcie obrony narodowej jest odpowiednia do potrzeb liczba zatrudnionych inspektorów nadzoru inwestorskiego, która zasadniczo determinuje możliwości realizacyjne inwestorów.

W ocenie NIK, sformułowane w ramach sprawowanego nadzoru, rekomendacje i propozycje, zmierzają w kierunku usprawnienia procesu planowania oraz realizacji inwestycji budowlanych na rzecz Sił Zbrojnych, w związku, z czym powinny być one wdrażane w resorcie obrony narodowej⁵.

Kontrola wykazała, że zarząd nad nieruchomościami wojskowymi, wykorzystywanymi przez 92 wojskowe jednostki budżetowe do działalności operacyjnej (statutowej), był sprawowany przez dziesięć jednostek infrastruktury⁶. Było to niezgodne z obowiązującym stanem prawnym określonym m.in. w ustawach o finansach publicznych⁷, o rachunkowości⁸ oraz o gospodarce nieruchomościami⁹. NIK zwraca uwagę na konieczność podjęcia działań w celu wyeliminowania tej niezgodności, biorąc m.in. pod uwagę obowiązujący stan prawny oraz interes Sił Zbrojnych.

⁵ Patrz str. 17.

⁶ W zarządzeniu Nr 28/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 października 2013 r. w sprawie nadania statutów Inspektoratowi Wsparcia Sił Zbrojnych oraz jednostkom podległym Szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych (Dz. Urz. MON poz. 291, ze zm.), ustanowiono aktualny stan sprawowania zarządu nieruchomościami w resorcie obrony narodowej m.in. przez: Stołeczny Zarząd Infrastruktury; Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Olsztynie; Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Gdyni; Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Krakowie; Rejonowy Zarząd Infrastruktury we Wrocławiu; Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Bydgoszczy; Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Lublinie; Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Szczecinie; Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Zielonej Górze; Wojskowy Zarząd Infrastruktury w Poznaniu.

⁷ Art. 12 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.).

⁸ Art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351).

⁹ Art. 43 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Sporządzanie planów inwestycji budowlanych

Opis stanu
faktycznego

1.1 Zakres działania Zarządu Planowania Rzeczowego - P8

Na podstawie postanowień § 9 zarządzenia Nr 26 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Obrony Narodowej z dnia 25 czerwca 2018 r. w sprawie zatwierdzenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Zarządu Planowania Rzeczowego - P8 (dalej Zarząd - P8), Zarząd ten dokonuje m.in.:

- 1) weryfikacji zgłaszanych potrzeb, określenia priorytetów i hierarchizacji zadań;
- 2) monitorowania stopnia osiągania celów i realizacji zadań ujętych w planie, porównywania ich ze stanem zaplanowanym oraz wypracowanie i wdrażanie działań korygujących.

(akta kontroli str. 30-31)

1.2. Sporządzanie „Centralnego Planu Inwestycji Budowlanych” na 2019 r.

Centralne plany rzeczowe sporządzane są zgodnie z § 2 decyzji 202/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych¹¹ (dalej; decyzja Nr 202/MON).

W decyzji tej ustalono, że centralne plany rzeczowe sporządzane są na okres objęty programowaniem rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i aktualizowane corocznie przez Zarząd Planowania Rzeczowego - P8. Plan inwestycji budowlanych obejmuje zadania rzeczowe dotyczące:

- 1) inwestycji budowlanych jednostek sektora finansów publicznych,
- 2) inwestycji budowlanych instytutów badawczych, których finansowanie lub dofinansowanie odbywa się w ramach dotacji celowych z budżetu MON, dla których zasady gospodarki finansowej określają odrębne ustawy,
- 3) udziału w wielonarodowych programach inwestycyjnych,
- 4) zakupów obiektów budowlanych bądź innych środków trwałych - stosownie do postanowień rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa¹².

Postanowienia ww. decyzji stosuje się do narodowych inwestycji budowlanych, ujmowanych w ramach planu:

- 1) centralnego zadania o wartości szacunkowej lub kosztorysowej powyżej 2 mln zł,
- 2) decentralnego - zadania o wartości szacunkowej lub kosztorysowej do 2 mln zł - finansowane w całości lub w części z budżetu resortu obrony narodowej, lub innego źródła znajdującego się w dyspozycji Ministra i odnoszących się do nieruchomości będących w trwałym zarządzie jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej bądź wykorzystywanych przez te jednostki na podstawie innego tytułu prawnego.

Do szczegółowej analizy zostały wybrane dokumenty dotyczące planowania zadań rzeczowych, zgodnie z § 23 ust. 1 pkt 1 decyzji 202/MON, Centralnego Planu Inwestycji Budowlanych zawierającego zadania o wartości szacunkowej lub kosztorysowej powyżej 2 mln zł. Nadzór nad ich realizacją sprawuje Inspektorat Wsparcia SZ na podstawie zarządzenia Nr Z-4/MON Ministra Obrony Narodowej z

¹⁰ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Dz. Urz. MON poz. 112, ze zm.

¹² Dz. U. poz. 1579.

dnia 19 września 2016 r. w sprawie nadania szczegółowego zakresu działania, struktury organizacyjnej oraz siedziby Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych. Do Inspektoratu Wsparcia SZ podległe mu jednostki przesyłają swoje potrzeby w zakresie inwestycji budowlanych.

Na podstawie § 3 ust. 2 pkt 2 decyzji Nr 202/MON, Szef Zarządu Planowania Rzeczowego - P8 wydał „Wytyczne z dnia 21 czerwca 2017 r. do planowania zadań rzeczowych na 2019 r.” Zostały one rozesłane do 55 jednostek organizacyjnych.

(akta kontroli str. 355-399,456,536-537)

W lutym 2018 r. Zarząd - P8 przesłał do Departamentu Budżetowego MON zestawienie potrzeb finansowych wraz z uzasadnieniem w zakresie zadań ujmowanych w centralnych planach rzeczowych na 2019 r. Na bieżące funkcjonowanie w zakresie inwestycji budowlanych wykazano kwotę 1.309.314 tys. zł oraz na dodatkowe zadania 641.416 tys. zł, ogółem 1.950.730 tys. zł.

W § 10 decyzji Nr 63/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 marca 2014 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej¹³ zapisano, że do końca lutego roku przedplanowego osoba zajmująca kierownicze stanowisko w Ministerstwie Obrony Narodowej właściwa do spraw polityki obronnej przeprowadza grę decyzyjną w trakcie, której zostanie dokonana ocena możliwości wykonania wytycznych Ministra Obrony Narodowej do działalności w roku planistycznym. Gra decyzyjna została przeprowadzona przez Podsekretarza Stanu w MON w dniu 18 kwietnia 2018 r. na podstawie ww. decyzji oraz decyzji Nr218/MON z dnia 6 czerwca 2014 r. w sprawie planowania i rozliczania działalności w resorcie obrony narodowej¹⁴. Omówiono na niej główne cele i zadania resortu obrony narodowej na 2019 r. oraz wypracowano rekomendacje dla Ministra Obrony Narodowej stanowiące podstawę do wydania wytycznych planistycznych na 2019 r.¹⁵

W kwietniu 2018 r. Zarząd - P8 zwrócił się do Departamentu Budżetowego oraz Departamentu Infrastruktury o przedstawienie uwag do „Wstępnego projektu planu inwestycji budowlanych w latach 2019-2022”.

(akta kontroli str. 360, 401,403-404,444,445, 538, 541-542, 634, 661-666, 683)
Dyrektor Departamentu Budżetowego w celu właściwego przygotowania zadań rzeczowych, w tym stworzenia warunków do ich efektywnej realizacji, uzgadnia projekty centralnych planów rzeczowych pod względem zgodności z Wieloletnim Planem Finansowym Państwa i projektem budżetu MON.

Zgodnie z § 13 ust. 2 i 6 decyzji Nr 122/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 września 2018 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej¹⁶, na podstawie Wytycznych Ministra Obrony Narodowej do planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej oraz noty budżetowej Dyrektora Departamentu Budżetowego MON w sprawie opracowania projektu budżetu MON, sporządzane były projekty budżetów (w tym projekt budżetu w zakresie centralnych planów rzeczowych), a następnie dokonywana była ich weryfikacja przez Dyrektora Departamentu Budżetowego MON, która polegała na ustaleniu zgodności przedstawionych projektów z ww. Wytycznymi Ministra Obrony Narodowej oraz Notą Budżetową.

Ponadto, zgodnie z § 5 ust. 5 pkt 2 decyzji Nr 202/MON, w terminie do 20 września roku przedplanowego przeprowadzana była weryfikacja projektów centralnych planów rzeczowych, która polegała na ustaleniu zgodności tych projektów z limitem określonym w protokole z weryfikacji projektów budżetów.

Następnie procedurę uzgodnienia centralnych planów rzeczowych przez Dyrektora

¹³Dz. Urz. MON poz. 76, ze zm. (uchylona mocą decyzji Nr 122/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 września 2018 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej).

¹⁴Dz. Urz. MON poz. 179.

¹⁵Pismo zastrzeżone DSiPO-Z-94/18-DEWD RTD-7/17.

¹⁶Dz. Urz. MON poz. 149, ze zm.

Departamentu Budżetowego określa § 7 ust. 1 pkt 1 decyzji 202/MON, w myśl, którego w terminie do 19 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej Szef Zarządu Planowania Rzeczowego - P8 uzgadnia z Dyrektorem Departamentu Budżetowego MON centralne plany rzeczowe. Weryfikacja planów przez Dyrektora Departamentu Budżetowego MON polega na ustaleniu ich zgodności z decyzją budżetową na dany rok.

(akta kontroli str. 27-28)

W kwietniu 2018 r.¹⁷ stosownie do postanowień § 4 ust. 9 decyzji Nr 202/MON, Zarząd - P8 przesłał do Inspektoratu Wsparcia SZ wyciąg ze „Wstępnego projektu planu inwestycji budowlanych w latach 2019-2022” z prośbą o przedstawienie ewentualnych uwag i propozycji. W projekcie na 2019 r. wykazano 454 inwestycje, w tym 70 nowych, na łączną kwotę planu 1.259.950 tys. zł.

Na podstawie § 5 ust. 2 decyzji Nr 202/MON, pismem z dnia 17 lipca 2018 r., czyli 391 dni po wydaniu „Wytycznych”, w terminie wynikającym z ww. decyzji, Szef Zarządu - P8 przesłał Dyrektorowi Departamentu Budżetowego MON „Wstępny projekt planu inwestycji budowlanych w latach 2019-2022”¹⁸. Projekt zawierał 476 inwestycji, w tym 84 nowe, na łączną kwotę planu na 2019 r. - 1.277.718 tys. zł.

Na podstawie § 5 ust. 6 decyzji Nr 202/MON, Szef Sztabu Generalnego pismem z dnia 28 września 2018 r., tj. w terminie określonym w ww. decyzji, przesłał do Ministra Obrony Narodowej poprzez Sekretarza Stanu w MON prośbę o zatwierdzenie „Projekt planu inwestycji budowlanych w latach 2019-2022”.

Szef Zarządu - P8 pismem z dnia 2 listopada 2018 r., przesłał do Inspektoratu Wsparcia SZ wyciąg z zatwierdzonego przez Ministra Obrony Narodowej w dniu 25 października 2018 r. „Projekt planu inwestycji budowlanych w latach 2019-2022”. Projekt zawierał 495 zadań, w tym 92 nowe, na łączną kwotę 1.277.218 tys. zł.

(akta kontroli str. 543-545, 634)

Szef Sztabu Generalnego w piśmie z dnia 11 marca 2019 r. zwrócił się z prośbą do Ministra Obrony Narodowej o zatwierdzenie „Planu inwestycji budowlanych Sił Zbrojnych RP w latach 2017-2026”¹⁹.

Departament Budżetowy MON pismem z dnia 14 marca 2019 r. dokonał oceny przekazanego do zatwierdzenia „Planu inwestycji budowlanych Sił Zbrojnych w latach 2017-2026”.

Podsekretarz Stanu w MON pismem z dnia 28 marca 2019 r. zwrócił się do Ministra Obrony Narodowej o zatwierdzenie „Planu inwestycji budowlanych Sił Zbrojnych w latach 2017-2026”. Projekt tego pisma był sporządzany w Departamencie Infrastruktury MON i stanowił ocenę Planu dokonaną przez Departament²⁰.

Z dniem 2 kwietnia 2019 r. Szef Zarządu - P8 przesłał do Inspektoratu Wsparcia informację, że Minister Obrony Narodowej zatwierdził „Plan inwestycji budowlanych Sił

¹⁷ Pismo Zarządu Planowania - P8 skierowane do Szefa Inspektoratu Wsparcia SZ z dnia 27 kwietnia 2018 r.

¹⁸ Pisma o uzgodnieniu PIB wysyłane były również w dniach 24 września 2018 r. oraz 28 stycznia 2019 r.

¹⁹ Przywołane przedziały czasowe zostały określone na podstawie w art. 2 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1453), oraz § 4 decyzji nr 202/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych (Dz. Urz. MON poz. 112)."

²⁰ W jednym przypadku Departament Infrastruktury MON sporządził projekt pisma na podpis podsekretarza Stanu w MON skierowanego do Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 11 października 2016 r., w którym odesłał niezgodniony projekt „Planu Inwestycji Budowlanych w latach 2017-2022”. W uzasadnieniu wskazano, że projekt „nie zawiera zakresu rzeczowo-finansowego dla priorytetów inwestycyjnych mających istotne znaczenie dla utrzymania i rozwoju potencjału bojowego Sił Zbrojnych RP. Dotyczy to przede wszystkim:

- poprawy warunków przechowywania i dyslokacji środków bojowych dla potrzeb Sił Zbrojnych RP (efektem polecenia Ministra Obrony Narodowej ma być realny harmonogram dostosowania niezbędnych obiektów budowlanych w tym zakresie);
- budowy i przebudowy obiektów do szkolenia ogniowego oraz ośrodków szkolenia poligonowego; przygotowania infrastruktury na rzecz wojsk amerykańskich w ramach programu European Reassurance Initiative; stanu technicznego obiektów specjalnych.

Zwieńczeniem działań we wskazanych obszarach kluczowych powinno być odwzorowanie konkretnych i niezbędnych zamierzeń inwestycyjnych w projekcie „Planu Inwestycji Budowlanych w latach 2017-2022”.

(akta kontroli str. 691-692)

Zbrojnych w latach 2017-2026" z dniem 29 marca 2019 r. Plan obejmował 535 inwestycji, w tym 104 nowe, na łączną kwotę 1.246.668 tys. zł.

(akta kontroli str. 548, 634,683-688,)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W kwietniu 2018 r., tj. po 310 dniach od wydania „Wytycznych”, Zarząd - P8 przesłał do Inspektoratu Wsparcia SZ wyciąg ze sporządzonego na podstawie zgłoszonych potrzeb „Wstępnego projektu planu inwestycji budowlanych w latach 2019-2022”. W projekcie na 2019 r. wykazano 454 inwestycje, w tym 70 nowe, na łączną kwotę planu 1.259.950 tys. zł. W kwietniu 2019 r., tj. po 646 dniach od wydania „Wytycznych”, Szef Zarządu - P8 przesłał do Inspektoratu Wsparcia informację, że Minister Obrony Narodowej zatwierdził „Plan inwestycji budowlanych Sił Zbrojnych w latach 2017-2026”. Plan obejmował 535 inwestycji, w tym 104 nowe, na łączną kwotę 1.246.668 tys. zł. Różnica pomiędzy „Wstępnym projektem planu” a „zatwierdzonym” wyniosła 13.282 tys. zł, tj. 1,1%.

2. Zmiany w planach inwestycji budowlanych

Opis stanu
faktycznego

W trakcie realizacji budżetu, do weryfikacji korekt planów rzeczowych stosuje się odpowiednio § 10 ust. 5 pkt 4 decyzji 202/MON, który stanowi, że projekty korekt dotyczące zadań wymagających wprowadzenia zmian w planie finansowym resortu obrony narodowej, przed ich przedłożeniem Szefowi Sztabu Generalnego WP są uzgadniane z Dyrektorem Departamentu Budżetowego MON pod względem zgodności z planem finansowym. Projekty korekt po ich uzgodnieniu przez Dyrektora Departamentu Budżetowego MON przekazywane są do Szefa Zarządu Planowania Rzeczowego - P8 Sztabu Generalnego WP.

W latach 2015-2019 (I połowa) w „Planie Inwestycji Budowlanych” dokonanych zostało łącznie 57 korekt. Wszystkie korekty były zatwierdzone przez Szefa Zarządu Planowania - P8, uzgodnione z Dyrektorem Departamentu Budżetowego, zaakceptowane przez Szefa Sztabu Generalnego oraz zatwierdzone, po uzyskaniu opinii Departamentu Infrastruktury MON, przez Ministra Obrony Narodowej. ZPR - P8 opracowuje projekty korekt planów na podstawie wniosków zgłaszanych przez komórki/jednostki organizacyjne resortu obrony narodowej, dowódców rodzajów sił zbrojnych (RSZ) oraz inwestorów, stosownie do trybu i na zasadach określonych w decyzji Nr 202/MON.

W wyjaśnieniach Szef Zarządu Planowania Rzeczowego - P8 podał m.in. „Wartość większości nowych zadań uwzględnionych w planie pierwotnym ma często charakter kalkulacyjny, oparty na najlepszej wiedzy definiujących potrzeby. Podlega ona uściśleniu na kolejnych etapach procesu inwestycyjnego, tj. po opracowaniu dokumentacji technicznej, a następnie po wyłonieniu wykonawcy w trybie przewidzianym ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²¹. Proces ten skutkuje koniecznością dokonywania każdorazowo korekt. Są one również implikowane zmieniającymi się możliwościami realizacyjnymi inwestorów, zależnymi m.in. od wyników postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Niepowodzenie w tym zakresie (spowodowane np. brakiem ważnych ofert lub ofertami przekraczającymi wartości zadań, wynikającymi z kosztorysów inwestorskich, brakiem zainteresowania realizacji zamierzeń np. na obiektach opatrzonej klauzulą niejawności oraz odpływem wykwalifikowanych kadr inwestorów) zmusza do urealniania nie tylko limitów środków finansowych ujętych w planie na realizację inwestycji, ale także planowanych terminów zakończenia zadań, co ma swoje odzwierciedlenie w kolejnych korektach planu. ZPR - P8 reaguje również na zmiany priorytetów i pilne potrzeby Sił Zbrojnych, wymagające wprowadzania zadań do planu

²¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

w trakcie roku budżetowego, a które to nie występowały na etapie opracowywania projektu. Zatem korekty planów świadczą o elastycznym i operatywnym reagowaniu na zmieniającą się sytuację i mają swoje uzasadnienie pod względem operacyjnym. Ponadto pozwalają na zabezpieczenie właściwego funkcjonowania komórek oraz jednostek organizacyjnych resorsu ON”.

(akta kontroli str. 36-37)

W latach 2015-2019 (I połowa) Minister Obrony Narodowej występował do Ministra Finansów (MF) zgodnie z art. 171 ust. 4 ustawy o finansach publicznych o wyrażenie zgody na zmniejszenie lub zwiększenie wydatków na inwestycje budowlane. I tak na przykład, w piśmie do Sekretarza Stanu w MON z dnia 6 grudnia 2018 r. Minister Finansów wyraził zgodę na dokonanie w 2018 r. zmian w budżecie części 29 - Obrona narodowa, w dziale 752 - Obrona narodowa, w rozdziale 75204 - Centralne wsparcie, w trybie art. 171 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych, polegających m.in. na zmniejszeniu wydatków majątkowych w § 6050 - Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, o kwotę 55.532.600 zł. Powyższe środki przeznaczone zostaną na zakup przeciwlotniczego i przeciwrakietowego zestawu średniego zasięgu "WISŁA".

(akta kontroli str. 942,945)

W latach 2015-2019 (I połowa) zwiększono liczbę zadań o 376 i jednocześnie zmniejszono nakłady finansowe o 251.850 tys. zł. Głównymi powodami dokonywanych zmniejszeń limitu środków budżetowych na inwestycje budowlane były przede wszystkim:

- 1) długotrwałe procedury przetargowe wynikające z ustawy - Prawo zamówień publicznych (m.in. protesty od rozstrzygnięć przetargów wnoszone przez strony przegrywające, liczne zapytania oferentów, brak ofert w postępowaniach),
- 2) nieterminowa realizacja zadań przez wykonawców (biura projektowe, firmy budowlane),
- 3) gwałtownym wzrostem cen materiałów budowlanych i robocizny,
- 4) deficyt firm budowlanych na krajowym rynku (począwszy od 2017 r.), skutkujący m.in.: unieważnianiem części procedur przetargowych z powodu braku ofert lub ofert z przekroczeniem kwot przeznaczonych przez zamawiającego na realizację zamówienia,
- 5) brak w obsadzie komórek zamawiającego wykwalifikowanego personelu cywilnego (inspektorów nadzoru budowlanego) wynikający z nieadekwatnych płac w odniesieniu do wymagań oraz zakresu obowiązków,
- 6) opóźnienia wynikające ze zmiany zakresu rzeczowego zadań,
- 7) konieczność dostosowania limitów do faktycznych możliwości realizacyjnych wykonawców,
- 8) oszczędności po zakończeniu realizacji zadań, a jednocześnie brak możliwości zagospodarowania oszczędzonych środków finansowych na inne zadania ujęte w planie,
- 9) usankcjonowanie decyzji wyższych przełożonych oraz zmiany przepisów prawa (np. nowelizacja ustawy budżetowej).

Dokonywane zmniejszenia planu wydatków na inwestycje budowlane były spowodowane m.in. koniecznością sfinansowania dodatkowych potrzeb jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej, w tym m.in.:

- dofinansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych w zakresie Planu Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych RP, na zakup m.in.:
 - przeciwlotniczego i przeciwrakietowego zestawu średniego zasięgu „WISŁA”,
 - kierowanych pocisków rakietowych do samolotów F-16, śmigłowca szkolno-treningowego, sprzętu informatyki, amunicji i materiałów wybuchowych dotyczących zabezpieczenia procesu szkoleniowo- dydaktycznego uczelni wojskowych,
 - sprzętu i aparatury medycznej dla podmiotów leczniczych wojskowej służby zdrowia,

- remont uzbrojenia i sprzętu wojskowego,
- zakup dodatkowej ilości paliw płynnych z przeznaczeniem na zabezpieczenie procesu szkolenia wojsk,
- zwiększenie:
 - subwencji na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz badawczego uczelni wojskowych,
 - dotacji podmiotowej dla państwowych instytucji kultury (muzea wojskowe),
 - wydatków bieżących z przeznaczeniem na realizację wypłat odpraw i świadczeń mieszkaniowych osobom uprawnionym oraz remont kwater dla żołnierzy zawodowych.

Ponadto dokonano zmniejszenia limitu wydatków na inwestycje budowlane w związku z koniecznością wsparcia realizacji zadań w ramach „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2017-2020”, polegających m.in. na sfinansowaniu zakupu sprzętu transportowego, uzbrojenia i techniki specjalnej, informatyki i łączności oraz wyposażenia osobistego i ochronnego funkcjonariuszy.

Kontrola wykazała, że w 2016 r. zwiększono o 4 liczbę realizowanych zadań, jednocześnie zwiększając limit środków finansowych o 108.250 tys. zł, które nie zostały w pełni wydatkowane.

Zdaniem Zarządu - P8, kwota zwiększenia limitu środków budżetowych (108.250 tys. zł) nie została w pełni wydatkowana w związku z:

- uzyskaniem bonifikaty na zakup nieruchomości w wysokości 3.771,8 tys. zł (dotyczyło zadania nr 01619 WARSZAWA JW GROM K-8628 „Wykup terenu, budowa lądowiska dla śmigłowców w K-8628”); kwota ta na wniosek Szefa Inspektoratu Wsparcia SZ i w drodze IX korekty PIB na 2016 r. została zdjęta z planu wydatków;
- nowelizacją przepisów ustawy - Prawo zamówień publicznych, w połowie 2016 r. wprowadzającą nowe regulacje w przedmiotowym zakresie, co wpłynęło na wydłużenie procedury wyłonienia wykonawcy robót budowlanych poza rok planistyczny. Tym samym nie było możliwości wydatkowania w 2016 r. kwoty w wysokości 300,0 tys. zł, pierwotnie zaplanowanej na opłacenie części prac budowlanych (dotyczyło zadania nr 62113 ELBLĄG 16 DZ K-1077, K-1317, K-1337, K-1338 „Rozbudowa sieci teleinformatycznej na potrzeby 16 DZ”); na wniosek Szefa Inspektoratu Systemów Informacyjnych i w drodze IX korekty PIB na 2016 r. ww. limit został zdjęty z planu wydatków²⁰.

W 2017 r. zatwierdzona przez Ministra Obrony Narodowej w dniu 4 grudnia 2017 r., korekta zmniejszyła limit finansowy o 105.499,4 tys. zł. Została opracowana na podstawie wniosków Szefa Inspektoratu Wsparcia SZ, Dyrektora Departamentu Administracyjnego MON, Szefa Inspektoratu Systemów Informacyjnych, Dyrektora Departamentu Nauki i Szkolnictwa Wojskowego MON, Dyrektora Biura Finansowo-Logistycznego Służby Wywiadu Wojskowego, Dyrektora Biura Administracyjnego Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Dyrektora Departamentu Wojskowej Służby Zdrowia i Sekretarza Stanu w MON. Zmiany te stanowiły realizację zgody Ministra Finansów na zmniejszenie wydatków majątkowych przeznaczonych na inwestycje budowlane o 105 499,4 tys. zł i przeniesienie tej kwoty na zakupy inwestycyjne, dotacje podmiotowe na zadania dydaktyczne szkół wojskowych oraz dotacje celowe dla Muzeum Wojska Polskiego na zakup obiektów muzealnych.

(akta kontroli str. 36-40)

W § 33 ust. 8 pkt 1 i 6 decyzji 202/MON ustalono, że dopuszcza się przesunięcie limitów wydatków pomiędzy zadaniami wyszczególnionymi jednostkowo w Planie Inwestycji Budowlanych, dokonywanych przez inwestora, które m.in. jednocześnie mają pokrycie finansowe w wyniku oszczędności uzyskanych po zrealizowaniu i rozliczeniu zadania bądź jego części oraz uzyskały akceptację Szefa ZPR - P8. Kontrola wykazała, że na podstawie ww. przepisów inwestorzy dokonywali zmian planowanych środków

budżetowych na realizację zadań. Podstawą tych zmian były przede wszystkim oszczędności uzyskane po zrealizowaniu i rozliczeniu poszczególnych zadań lub ich etapów; zmiany te uzyskały akceptację Szefa Zarządu - P8. Żaden z inwestorów nie przekroczył przyznanego mu łącznego lub ogólnego limitu na inwestycje budowlane (§ 0605)²².

(akta kontroli str. 707-708)

Ustalono, że w 2015 r. plan początkowy 70 zadań²³ został zwiększony w łącznej kwocie o 203.492 tys. zł, tj. średnio o 2.907 tys. zł na zadanie, natomiast plan początkowy 112 zadań został zmniejszony w łącznej kwocie o 266.370,4 tys. zł, tj. średnio o 2.378,3 tys. zł.

W 2016 r. plan początkowy 90 zadań został zwiększony o 208.454,6 tys. zł (średnio o 2.316,2 tys. zł), natomiast plan początkowy 81 zadań zmniejszono w łącznej kwocie 188.738,8 tys. zł (średnio o 2.330,1 tys. zł).

W 2017 r. plan początkowy 52 zadań został zwiększony o 209.066,7 tys. zł (średnio o 4.021 tys. zł), zmniejszono zaś plan 123 zadań w łącznej kwocie 382.381,6 tys. zł (średnio o 3.109 tys. zł).

W 2018 r. plan początkowy 48 zadań został zwiększony o 297.718,8 tys. zł (średnio o 6.202 tys. zł), zmniejszono natomiast plan 92 zadań o łącznej wartości 185.430,1 tys. zł, (średnio o 2.016 tys. zł).

Na dzień 30 czerwca 2019 r. plan początkowy 46 zadań został zwiększony o 152.194,5 tys. zł (średnio o 3.539,4 tys. zł), zmniejszony zaś został dla 75 zadań o łącznej kwocie 168.567,8 tys. zł (średnio o 2.247,6 tys. zł).

Zdaniem Zarządu - P8, zmiany wartości inwestycji, wprowadzone w ciągu roku korektami lub podczas aktualizacji projektu planu, determinowane są czynnikami zewnętrznymi związanymi z realizacją procesu inwestycyjnego. Wartość początkowa zadań wprowadzanych do planu ma często charakter kalkulacyjny. Podlega ona doprecyzowaniu (uściśleniu) na poszczególnych etapach procesu inwestycyjnego, tj. po opracowaniu założeń (Minimalnych Wojskowych Wymagań Organizacyjno-Użytkowych), sporządzeniu Programu Inwestycji, wykonaniu dokumentacji technicznej, a następnie po podpisaniu umowy na wykonanie robót budowlanych. Po każdym z ww. etapów wymagane jest od inwestorów przedstawienie wniosku o korektę planu celem dokonania w nim stosownych zmian i zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych na realizację danej inwestycji w kolejnych latach²⁴.

(akta kontroli str. 708)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

²² Pismo Zarządu Planowania Rzeczowego - P8 nr P8/2271 z dnia 26 listopada 2019 r.

²³ Do szczegółowego badania wzięto pod uwagę zadania inwestycyjne z lat 2015-2019 (I połowa) o wartości szacunkowej lub kosztorysowej powyżej 2 mln zł, realizowane w danym roku,

²⁴ Tamże.

W latach 2015-2019 (I połowa) plan początkowy 306 zadań został zwiększony o 876.687,2 tys. zł (średnio o 4.542,4 tys. zł), natomiast plan początkowy 483 zadań zmniejszono w łącznej kwocie 913.881,1 tys. zł (średnio o 3.056,5 tys. zł). Realizowano w tym czasie ogółem 796 zadań o wartości szacunkowej lub kosztorysowej powyżej 2 mln zł. W związku z powyższym zmieniono plan początkowy łącznie 789 zadań, tj. 96,7% liczby zadań realizowanych w ww. okresie.

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

3. Realizacja Planu Inwestycji Budowlanych

Realizacja „Planów Inwestycji Budowlanych” (PIB) ma służyć wykonaniu zadań przez SZ, a te podporządkowane są spełnieniu Wymagań Operacyjnych, wypracowanych i przyjętych w wyniku Przeglądu Potrzeb dla Zdolności Operacyjnych Sił Zbrojnych RP. „Plan Inwestycji Budowlanych” opracowywany był w Sztabie Generalnym WP (w Zarządzie Planowania Rzeczowego - P8) zgodnie z zakresem kompetencyjnym określonym w Regulaminie organizacyjnym MON (załącznik do zarządzenia Nr 33/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 sierpnia 2015 r.²⁵) oraz uregulowaniami decyzji Nr 202/MON²⁶. Kierunki inwestowania są kontynuacją przyjętych w planach inwestycji budowlanych w latach 2015-2022 i wynikają z zapisów w „Programie rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2013-2022”. Zakładają one zwiększenie poziomu zdolności operacyjnych SZ, a także dostosowanie kompleksów wojskowych oraz poszczególnych obiektów budowlanych do wymogów wprowadzanego sprzętu wojskowego. Priorytetem zostały objęte działania inwestycyjne dotyczące programów operacyjnych.

Minister Obrony Narodowej zatwierdził PIB na 2015 r. w dniu 20 lutego 2015 r. Wydatki zaplanowano w kwocie 1.658.498 tys. zł na realizację 609 zadań, z tego 549 kontynuowanych i 60 nowych; do zakończenia zaplanowano 164 zadania (26,9% zadań ujętych w PIB na 2015 r.).

W planie po zmianach ustalono wydatki w kwocie 1.629.811,9 tys. zł, a liczbę zadań zwiększono o 29 (o 4,8%) do liczby 638, z tego zwiększono o 12 zadań kontynuowanych, do liczby 561, oraz o 17 zadań nowych, do liczby 77. Liczbę zadań planowanych do zakończenia w 2015 r. zmniejszono do 136 (o 28 mniej niż pierwotnie).

Na realizację inwestycji w 2015 r. wydatkowano 1.603.942,8 tys. zł. Z powyższej kwoty finansowano realizację 638 zadań, z których zakończono 135.

Minister Obrony Narodowej zatwierdził PIB na 2016 r. w dniu 31 marca 2016 r. Wydatki zaplanowano w kwocie 1.670.000 tys. zł na realizację 593 zadań, z tego 513 kontynuowanych i 80 nowych; do zakończenia zaplanowano 174 zadania (29,3% zadań przyjętych na 2016 r.).

W planie po zmianach ustalono wydatki w kwocie 1.743.120 tys. zł. W związku z wprowadzoną blokadą wydatków budżetowych²⁷, faktyczny limit ogółem do wykorzystania zmniejszył się do kwoty 1.725.965,3 tys. zł (tj. o kwotę zablokowanych środków budżetowych w wysokości 17.154,7 tys. zł). Liczbę zadań zwiększono o 12 (o 2%) do liczby 605, z tego zwiększono o 2 zadania kontynuowane, do liczby 515, oraz o 10 zadania nowe, do liczby 90. Liczbę zadań planowanych do zakończenia w 2016 r. zmniejszono do 149 (o 25 mniej niż pierwotnie).

Na realizację inwestycji w 2016 r. wydatkowano 1.723.036 tys. zł. Z powyższej kwoty sfinansowano realizację 605 zadań, z których zakończono 135 zadań.

²⁵ Dz. Urz. MON poz. 250, ze zm.

²⁶ Od dnia 31 marca 2014 r. do dnia 23 czerwca 2016 r. obowiązywała decyzja Ministra Obrony Narodowej Nr 103/MON z dnia 31 marca 2014 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych (Dz. Urz. MON poz. 105),

²⁷ Na podstawie decyzji Nr 337/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie blokowania wydatków budżetowych w 2016 r., (Dz. Urz. MON poz. 207) zablokowana została kwota wydatków budżetowych w wysokości 17.154,7 tys. zł.

Minister Obrony Narodowej zatwierdził PIB na 2017 r. w dniu 23 lutego 2017 r. Wydatki zaplanowano w kwocie 1.701.965 tys. zł na realizację 486 zadań, z tego 402 kontynuowane i 84 nowe; do zakończenia w 2017 r. zaplanowano 175 zadań (36% zadań przyjętych na 2017 r.).

W planie po zmianach ustalono wydatki w kwocie 1.521.896,5 tys. zł. W związku z wprowadzoną blokadą²⁸ wydatków budżetowych faktyczny limit środków finansowych do realizacji wyniósł 1.504.575,5 tys. zł, tj. był mniejszy od planu po zmianach o 17.321 tys. zł. Liczbę zadań zwiększono o 98 (o 20,2%) do liczby 584, z tego zwiększono o 65 zadań kontynuowanych, do liczby 467, oraz o 33 zadania nowe, do liczby 117. Liczbę zadań planowanych do zakończenia w 2017 r. zmniejszono do 142 (o 33 mniej niż pierwotnie).

Na realizację inwestycji w 2017 r. wydatkowano 1.498.128,6 tys. zł. Z powyższej kwoty finansowano realizację 584 zadań, z których zakończono 137 zadań.

Minister Obrony Narodowej zatwierdził PIB w dniu 14 marca 2018 r. Wydatki zaplanowano w kwocie 1.400.442,0 tys. zł na realizację 642 zadań, z tego 490 kontynuowanych i 152 nowych; do zakończenia w 2018 r. zaplanowano 174 zadań (27,1% zadań przyjętych na 2018 r.).

W planie PIB na 2018 r. po zmianach ustalono wydatki w kwocie 1.360.975,2 tys. zł. Liczbę zadań zmniejszono (per saldo) o 12 (o 1,9%) do liczby 630, z tego zmniejszono o 28 zadań kontynuowanych, do liczby 462, oraz zwiększono o 16 zadania nowe, do liczby 168. Liczbę zadań planowanych do zakończenia w 2018 r. zmniejszono do 127 (o 47 mniej niż pierwotnie).

Na realizację inwestycji w 2018 r. wydatkowano 1.354.572,4 tys. zł. Z powyższej kwoty sfinansowano realizację 630 zadań, z których zakończono 118 zadań.

Minister Obrony Narodowej zatwierdził PIB na 2019 r. w dniu 29 marca 2019 r. Wydatki zaplanowano w kwocie 1.777.279 tys. zł na realizację 680 zadań, z tego 557 kontynuowanych i 123 nowe; zaplanowano zakończenie 181 zadań.

W planie po zmianach na dzień 30 czerwca 2019 r. nie dokonano zmian finansowych, natomiast zmniejszono (per saldo) liczbę zadań o 14 (2,1%) do liczby 666, z tego 539 kontynuowanych i 127 nowych. Liczbę zadań planowanych do zakończenia w 2019 r. zmniejszono do 160 (o 11,6% mniej niż pierwotnie). Na realizację zadań na dzień 30 czerwca 2019 r. wydatkowano 482.062,3 tys. zł, tj. 27% planu po zmianach; zakończono 23 zadania.

Zgodnie z decyzją Nr 202/MON zbiorcze informacje w cyklu półrocznym, rocznym oraz miesięcznym o stanie realizacji zadań ujętych w planie inwestycji budowlanych, sporządzane są w Zarządzie - P8 na podstawie otrzymywanych informacji z jednostek/komórek organizacyjnych. Dokumenty te podlegają szczegółowej analizie, w tym także weryfikacji pod względem zgodności poziomu wydatkowania środków publicznych ze sprawozdawczością budżetową. W powyższych informacjach zbiorczych, przedstawianych Ministrowi Obrony Narodowej za pośrednictwem Sekretarza Stanu w MON właściwego do spraw infrastruktury, zawarte są m.in. wnioski z analizy zgromadzonego materiału dotyczącego realizacji zadań ujętych w planie. Wnioski przedstawiane Ministrowi Obrony Narodowej były omawiane z beneficjentami oraz realizatorami przedsięwzięć na corocznych naradach roboczych, organizowanych przez Zarząd Planowania Rzeczowego - P8.

(akta kontroli str. 532-533)

Ogółem w latach 2015-2019 (I połowa) zrealizowano 336 zadań - o wartości kosztorysowej powyżej 2 mln zł - na które wydatkowano 4.820.904,6 tys. zł, z tego:

- 1) w 2015 r. - 84 zadania o wartości 1.208.724,0 tys. zł,
- 2) w 2016 r. - 84 zadania o wartości 1.021.278,7 tys. zł,

²⁸ Na podstawie decyzji Nr 197/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie blokowania wydatków budżetowych w 2017 r. (Dz. Urz. MON poz. 244) zablokowano łącznie kwotę środków budżetowych w wysokości 17.321 tys. zł.

- 3) w 2017 r.-82 zadania o wartości 1.116.602,8 tys. zł,
- 4) w 2018 r. - 68 zadań o wartości 998 877,2 tys. zł,
- 5) w I półroczu 2019 r. -18 zadań o wartości 475 421,9 tys. zł.

Powyższe zadania zostały zaplanowane w celu przygotowania niezbędnej infrastruktury dla funkcjonowania jednostek operacyjnych oraz realizacji przyjętych priorytetów Sił Zbrojnych RP, ze szczególnym uwzględnieniem: infrastruktury zabezpieczającej funkcjonowanie poszczególnych komponentów SZ RP, w tym w szczególności dotyczącej: Wojsk Obrony Terytorialnej; poprawy warunków funkcjonowania wojsk sojuszniczych na terytorium Polski; potrzeb systemu zabezpieczenia logistycznego, infrastruktury lotniskowej oraz baz, składnic i stacji MPS; zabezpieczenia planowanych zmian organizacyjno-dyslokacyjnych; zabezpieczenie systemów zabezpieczenia i kontroli dostępu w zakresie spełnienia wymogów „Instrukcji o ochronie obiektów wojskowych”; sieci teleinformatycznej i telekomunikacyjnej oraz zabezpieczenia warunków szkoleniowych oraz socjalno-bytowych żołnierzy i pracowników resortu obrony narodowej.

Wszystkie inwestycje zaplanowane w latach 2015-2019 realizowane były zgodnie z zatwierdzanymi corocznie przez Ministra Obrony Narodowej planami inwestycji budowlanych (zmienianymi w ciągu roku korektami). Na etapie wprowadzania zadań do planów określana była ich wartość szacunkowa, która następnie podlegała doprecyzowaniu na poszczególnych etapach procesu inwestycyjnego, tj. sporządzenia Programu Inwestycji, wykonania dokumentacji technicznej lub podpisania umowy na wykonanie robót budowlanych. Po rozpoczęciu etapu robót budowlanych ustalone wartości kosztorysowe zadań nie ulegały zmianie, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa.

(akta kontroli str. 639-640)

Realizacja nowych inwestycji budowlanych wynikała m.in. z wyznaczonych w „Wytucznych do planowania zadań rzeczowych na 2019 r.” zamierzeń infrastruktury dla formowanych pododdziałów 18. Dywizji Zmechanizowanej, w związku z realizacją zadań na rzecz 16. Dywizji Zmechanizowanej i Wojsk Obrony Terytorialnej oraz zabezpieczeniem potrzeb związanych z pobytem wojsk sojuszniczych na terytorium RP. Minister Obrony Narodowej zaakceptował rekomendacje Departamentu Budżetowego MON dotyczące racjonalizacji wydatków z budżetu resortu obrony narodowej i realizacji inwestycji o najwyższym priorytecie, co związane było z koniecznością wprowadzenia do planu nowych zadań dotyczących w szczególności:

- wzmocnienia tzw. „ściany wschodniej”,
- obecności wojsk amerykańskich na terytorium RP,
- wprowadzania nowej techniki wojskowej, służącej rozwojowi Wojsk Obrony Terytorialnej;
- rozwojowi zdolności do obrony przed zagrożeniami cybernetycznymi.

Były one ujmowane, w planach lub korektach planów, przez Zarząd Planowania Rzeczowego - P8 na podstawie poleceń i decyzji Ministra Obrony Narodowej, a także wniosków beneficjentów, w tym głównie:

- Inspektoratu Wsparcia SZ;
- Dowództwa Generalnego RSZ;
- Narodowego Centrum Bezpieczeństwa Cyberprzestrzeni.

Wśród ww. zadań były inwestycje podporządkowane realizacji Programów Operacyjnych. W trakcie realizacji nowych zadań, tj. po rozpoczęciu ich budowy nie było przypadków zmiany przeznaczenia lub nazwy tych inwestycji.

(akta kontroli str. 638)

W ramach realizacji Programów Operacyjnych w latach 2015-2019 zakończono ogółem 66 zadań o łącznej wartości 930.881,2 tys. zł.

Zrealizowane zadania inwestycyjne na rzecz ww. PO dotyczyły: samolotów szkolno-treningowych AJT - zrealizowano 7 inwestycji na kwotę 201.466,8 tys. zł, kołowych

transporterów opancerzonych ROSOMAK - 13 za 182.874,4 tys. zł, samolotów transportowych - 3 za 147.280 tys. zł, śmigłowców wsparcia bojowego, zabezpieczenia i VIP - 9 za 101.746,7 tys. zł, symulatorów i trenażerów - 14 za 88.762,4 tys. zł, rozpoznania obrazowego i satelitarne - 6 za 78.525,7 tys. zł, zwalczania zagrożeń na morzu - 2 za 39.065,2 tys. zł, modernizacji Wojsk Pancernych i Zmechanizowanych - 4 za 38.029,9 tys. zł, przeciwpancernych pocisków kierowanych SPIKE - 2 za 22.026,9 tys. zł, modernizacji Wojsk Rakietowych i Artylerii - 4 za 18.721,8 tys. zł oraz rozpoznania patrolowego - 2 za 12.381,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 640-642)

W latach 2015-2019 (I połowa) zostało zakończonych 120 zadań w zakresie inwestycji budowlanych realizowanych na potrzeby sprzętu wojskowego, z tego dla nowego sprzętu wojskowego - 28, dla użytkowanego - 73, a dla nowego i użytkowanego - 19. Kontynuowane były 103 zadania, z tego 53 dla nowego sprzętu, 34 dla użytkowanego i 16 dla użytkowanego i nowego. Wstrzymano finansowanie 13 zadań, na które zostały poniesione koszty w wysokości 28.257,3 tys. zł, z tego na 4 zadania dla nowego sprzętu (26.126,4 tys. zł) oraz 9 dla użytkowanego (2.130,9 tys. zł). Odstąpiono od realizacji jednego zadania dla nowego sprzętu (13,3 tys. zł). W okresie tym 4 zadania zostały zakończone przed terminem dostarczenia sprzętu wojskowego (od roku do sześciu lat) oraz 4 inne zadania, na zakończenie, których pozyskany wcześniej sprzęt wojskowy oczekiwał od roku do pięciu lat.

Głównymi czynnikami utrudniającymi realizację PIB były m.in.:

- trudności wynikające ze współpracy z nadleśnictwami Lasów Państwowych przy pozyskiwaniu terenów leśnych na cele inwestycji budowlanych, co miało wpływ na wydłużenie procesu przygotowania inwestycji oraz konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów;
- zmiany zakresów rzeczowych zadań dokonywanych przez beneficjentów i użytkowników obiektów, a także w związku z koniecznością ich dostosowania do zmieniających się przepisów, tj. Norm Obronnych, co zakłócało proces inwestycyjny i wpływało na wzrost kosztów poszczególnych zadań;
- ograniczone możliwości prowadzenia procedur przetargowych przez sekcje zamówień publicznych w organach realizujących zadania inwestycyjne, wynikające ze zbyt małej obsady etatowej w stosunku do liczby i specyfiki prowadzonych postępowań;
- brak wystarczającej liczby inspektorów nadzoru inwestorskiego;
- niewywiązywanie się z terminowej realizacji umów przez wykonawców.

(dowód: akta kontroli str. 448-452)

W latach 2015-2019 (I połowa) w Planie Inwestycji Budowlanych umieszczonych zostało ogółem 326 zadań, z limitem wydatków w danym roku „0”, o łącznej wartości kosztorysowej 5.758.992 tys. zł i poniesionych wcześniej nakładach w kwocie 298.328 tys. zł (5,2% wartości kosztorysowej). Włączane były one do PIB jednorazowo lub w dwóch, a nawet w trzech kolejnych latach. Bez poniesienia jakichkolwiek wydatków w tym okresie w PIB umieszczonych zostało 178 zadań o łącznej wartości kosztorysowej 2.900.965 tys. zł.

Na etapie zatwierdzania planów, środki finansowe na realizację tych przedsięwzięć zostały zabezpieczone. W trakcie roku planistycznego limity finansowe określone dla poszczególnych zadań były korygowane odpowiednio do postępu procesu inwestycyjnego, z uwzględnieniem możliwości wydatkowania na nie środków finansowych w danym roku. Korekta limitu środków finansowych dla tych zadań na koniec roku do wartości „0” nie była jednoznaczna z zaniechaniem ich realizacji. Zdania te nie były usuwane z planów, ponieważ przewidywano ich kontynuację w kolejnych latach.

(akta kontroli str. 534,710)

Kontrola wykazała, że do zasadniczych przyczyn powodujących konieczność korygowania limitu rocznego do wartości „0”, należały m.in.:

- przedłużające się procedury przetargowe,
- przedłużające się terminy uzyskania decyzji dotyczących pozwoleń na budowę,
- konieczność uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, powodująca wydłużenie prac projektowych,
- konieczność uszczegółowienia zakresu zadania (np. poprzez opracowanie aneksu do minimalnych wojskowych zamierzeń organizacyjno-użytkowych),
- opóźnienia w realizacji robót przez wykonawcę,
- zerwanie umów (przez wykonawcę lub inwestora) i w związku z tym konieczność przeprowadzenia ponownego postępowania przetargowego.

W zakresie oceny możliwości inwestorów wojskowych, w tym dotyczących sprawowania nadzoru inwestorskiego przez inspektorów nadzoru, ustalono, że w 2016 r. stan zatrudnienia inspektorów nadzoru przez inwestorów wojskowych został zaliczony do kluczowych problemów mających wpływ na efektywność realizowanych zadań inwestycyjnych na rzecz SZ. Stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą podejmowane były działania w celu podniesienia wynagrodzeń dla inspektorów nadzoru inwestorskiego, czego efektem był ich realny wzrost, który obecnie kształtuje się na poziomie 5.416,0 zł. W 2019 r. w projekcie budżetu na 2020 r. przewidziane zostały znacznie wyższe środki finansowe na wzrost wynagrodzeń pracowników wojska, w tym inspektorów nadzoru inwestorskiego, tj. w wysokości średnio 500,00 zł na jedno stanowisko zatrudnienia bazowego.

(akta kontroli str. 942-943)

W „Planie zamierzeń organizacyjnych i dyslokacyjnych SZ RP na rok 2019 oraz głównych kierunków zmian organizacyjnych na 2020 r.” przedstawiono propozycje zmian w strukturze zarządów infrastruktury i terenowych oddziałów lotniskowych mające na celu zapewnienie funkcjonowania rozwijających się Sił Zbrojnych. Przedmiotowe wnioski organizacyjno-etatowe poddawane były procedurze oceny przez organy wskazane w § 11 ust. 2 decyzji Nr 184/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie działalności kompetencyjnej i organizacyjno-etatowej dotyczącej jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej²⁹. Przewidywany termin realizacji zamierzeń ujętych w ww. planie ustalono na 31 grudnia 2019 r.

W Inspektoracie Wsparcia SZ została opracowywana Koncepcja poprawy zdolności podsystemu infrastruktury wojskowej do realizacji nowych zadań wynikających z potrzeb narodowych i zobowiązań sojuszniczych. Ponadto, w MON prowadzone są prace nad zmianą decyzji Nr 202/MON, których założenia są m.in. następujące:

- proces inwestycyjny dostosowany do priorytetów Ministra Obrony Narodowej;
- inwestycja pochodną potrzeb operacyjnych;
- wzmocnienie kontroli Ministra Obrony Narodowej nad procesem planowania i realizacji inwestycji.
- ograniczenie zakresów rzeczowych zadań do niezbędnego minimum - wprowadzenie rozwiązań powtarzalnych;
- nałożenie reżimów czasowych na proces planowania inwestycji;
- odejście od obowiązku opracowywania Minimalnych Wojskowych Wymagań Organizacyjno-Użytkowych;
- optymalizacja PIB – urealnienie wartości zadań, waloryzacja zadań, harmonogram realizacji.
- nałożenie reżimów czasowych na proces planowania inwestycji;

(akta kontroli str. 944)

²⁹ Dz. Urz. MON poz. 233.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Ogółem w latach 2015-2019 (I połowa) zrealizowano 336 zadań, na które wydatkowano 4.820.904,6 tys. zł. W ww. okresie w zakresie inwestycji budowlanych realizowanych na potrzeby sprzętu wojskowego, zostało zakończonych 120 zadań. Wstrzymano finansowanie 13 zadań oraz odstąpiono od realizacji jednego zadania. W okresie tym zrealizowano 4 zadania, które zostały zakończone przed terminem - od roku do sześciu lat - pozyskania nowego sprzętu oraz 4 nowe zadania, na które sprzęt oczekuje od roku do pięciu lat.

4. Nadzór i kontrola

Opis stanu
faktycznego

Ustalono, że w MON realizowane były zapisy art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych w zakresie planowania i realizacji inwestycji budowlanych, poprzez prowadzenie nadzorów przez Departament Infrastruktury MON (DI MON), który sprawdzał wykorzystanie dotacji na cele inwestycji budowlanych w uczelniach, SPZOZ-ach³⁰, muzeach, AMW³¹ nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej, a także Inspektorat Wsparcia SZ. DI MON przeprowadził kontrole w trybie uproszczonym: w 2016 r. - w RZI w Bydgoszczy, w 2017 r. - w RZI w Szczecinie i Gdyni oraz WZI w Poznaniu; w 2018 r. - w RZI w Gdyni i Zielonej Górze oraz WZI w Poznaniu; w 2019 r. w RZI w Krakowie i Lublinie. Departament Kontroli MON (DK MON) realizuje postanowienia ww. ustawy poprzez prowadzenie kontroli w różnych jednostkach organizacyjnych Sił Zbrojnych.

(akta kontroli str. 941)

W okresie objętym kontrolą DK MON przeprowadził 15 kontroli, z tego 12 dotyczyło realizacji zadań inwestycyjnych przez zarządy infrastruktury, 2 działalności gospodarczo-finansowej i 1 planowania zadań inwestycyjnych.

W 2016 r. zgodnie z Planem audytu wewnętrznego, zostało przeprowadzone zadanie audytowe (nr 8/2016) pt. „Inwestycje w infrastrukturę w latach 2009-2014”. Celem zadania audytowego była ocena legalności i terminowości realizacji zadań związanych z inwestycjami w infrastrukturę wojskową, ocena celowości wydatkowania środków budżetowych oraz kluczowych procesów planistycznych i wykonawczych w tym obszarze. Zakres podmiotowy zadania audytowego obejmował Zarząd Planowania i Programowania Rozwoju SZ SG - P5, Zarząd Planowania Rzeczowego SG - P8 i Departament Infrastruktury MON. W wyniku przeprowadzenia ww. zadania audytowego, sformułowane zostały zalecenia, które zostały przyjęte do realizacji, a wszystkie podmioty, do których je przekazano, poinformowały o przyjęciu ich do realizacji. Sprawozdanie z zadania audytowego stanowi informację niejawną.

Ponadto, poza Planem audytu wewnętrznego, w uzgodnieniu z Podsekretarzem Stanu w MON, zostały przeprowadzone czynności doradcze pt. „Realizacja Planu Inwestycji Budowlanych w resorcie obrony narodowej”. Celem czynności doradczych było przedstawienie propozycji rekomendacji usprawniających realizację inwestycji budowlanych w resorcie obrony narodowej, szczególnie w zakresie poprawy skuteczności nadzoru podmiotów odpowiedzialnych za ich wykonanie. Zaproponowano m.in. następujące rekomendacje:

- 1) wzmocnienie systemu nadzoru nad realizacją inwestycji budowlanych, poprzez znowelizowanie Wytocznych Szefa Inspektoratu Wsparcia SZ z dnia 19 stycznia 2012 r. lub wydanie nowego dokumentu o charakterze proceduralno- instrukcyjnym wzmacniającym nadzór nad procesem inwestycyjnym u poszczególnych jego realizatorów,
- 2) opracowanie elektronicznego systemu nadzoru nad realizacją inwestycji budowlanych w oparciu o SI MILNET-Z,

³⁰ Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej

³¹ Agencji Mienia Wojskowego.

- 3) rozpoczęcie prac (legislacyjnych w resorcie, pozyskanie specjalistów z obszaru infrastruktury do Inspektoratu Uzbrojenia) mających na celu skuteczną harmonizację i koordynację pozyskiwania sprzętu wojskowego i realizacji zadań inwestycyjnych w obszarze infrastruktury oraz wdrożyć odpowiednie procedury (poziom zarządczy Ministra Obrony Narodowej),
- 4) zreorganizowanie zadania w pionie Infrastruktury Inspektoratu Wsparcia SZ w celu położenia większej wagi na realizację zadań nadzorczych (łączone nadzory z różnych komórek w pionie Infrastruktury) przez osoby funkcyjne z wykształceniem o profilu budowlanym (specjalistycznym), poprzez wydzielenie (w ramach posiadanych etatów) lub stworzenie (w ramach pozyskania dodatkowych etatów) komórki wewnętrznej, dedykowanej do takich zadań,
- 5) rozważenie nowelizacji decyzji Nr 202/MON (a tym samym dokumentów wewnętrznego kierowania niższej rangi) w celu zmniejszenia liczby procedur i przepisów (wyeliminowania zbędnych), usprawnienia procesów, sprawdzenia, czy przepisy (procedury) nie powielają się lub są wzajemnie sprzeczne oraz czy nie powodują dodatkowych utrudnień lub niepotrzebnych opóźnień.

Zaproponowane w ww. czynnościach doradczych rekomendacje były spójne z zaleceniami zadania audytowego 8/2016.

(akta kontroli str.9-26,694-698)

Podsekretarz Stanu w MON przesłał³² do Sztabu Generalnego WP wyniki ww. zadania audytowego (oraz powyższych czynności doradczych) wraz z propozycjami podjęcia następujących działań:

1) dokonanie analizy w zakresie:

- funkcjonujących struktur, rozwiązań organizacyjnych, przyjętych procedur dotyczących prowadzenia inwestycji w Siłach Zbrojnych;
- ocenę zdolności do wykonania przez funkcjonujące zespoły ludzkie zadań realizacji i nadzoru nad procesami inwestycyjnymi wraz z propozycjami zmian dla poprawy koordynacji generowania i planowania zakupów inwestycyjnych, wykonania robót budowlanych;

2) prowadzenie, adekwatnie do potrzeb, szkoleń osób związanych z realizacją zadań inwestycyjnych, zakupów sprzętu wojskowego, procedur zamówień publicznych wyłaniania wykonawców, w celu ciągłego uzupełniania niezbędnej wiedzy.

Realizując powyższe propozycje, Szef Sztabu Generalnego WP poinformował Podsekretarza Stanu w MON³³ o podjętych działaniach naprawczych. W piśmie zawarto m.in. zapis w brzmieniu: *„Odnosząc się do przedstawionego problemu braku skoordynowania planu inwestycji budowlanych (PIB) oraz planu modernizacji technicznej (PMT) pragnę zaznaczyć, że na etapie opracowywania tych planów w SG WP przygotowanie infrastruktury jest synchronizowane z planowym pozyskiwaniem SpW. Ewentualne rozbieżności terminów realizacji zadań inwestycyjnych oraz pozyskiwania SpW pojawiają się głównie na etapie wykonawczym. W Sztabie Generalnym WP zainicjowano prace związane z reorganizacją struktury etatowej w podsystemie infrastruktury. Wymagać to będzie przeprowadzenia w organach infrastruktury zmian o charakterze organizacyjno- etatowym, co zapewni możliwość kształtowania nowych kadr oraz pozwoli na odciążenie inspektorów od zadań dodatkowych, przyczyniając się zarazem do intensyfikacji i zwiększenia nadzoru inwestorskiego. W ocenie SG WP, procedowane zmiany wyeliminują problem braku koordynacji zadań, jak również wpłyną na usprawnienie procesu inwestycyjnego. Kolejne proponowane zmiany, w tym organizacyjno-etatowe oraz nowelizacja przepisów resortowych, zostaną dokonane po wprowadzeniu nowego Systemu Dowodzenia i Kierowania w Siłach Zbrojnych RP’.*

(akta kontroli str. 711-717)

³² Pismo nr 1414/PI z dnia 13 marca 2017 r.

³³ Pismo nr P8/1299 z dnia 26 czerwca 2017 r.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W Ministerstwie Obrony Narodowej podejmowane były działania w celu usprawnienia procesu planowania i realizacji inwestycji budowlanych realizowanych na rzecz Sił Zbrojnych.

IV. Inne ustalenia kontroli

Minister Obrony Narodowej, jako dysponent części 29 - Obrona narodowa, budżetu państwa zgodnie z art. 11 ustawy o finansach publicznych utworzył 96 wojskowych jednostek budżetowych, wśród których były zarządy infrastruktury.

Powyższym wojskowym jednostkom budżetowym, zgodnie z art. 12 ustawy o finansach publicznych³⁴, należało nadać statuty, określając w nich właściwość rzeczową, tj. zakres działalności i mienie niezbędne do jej prowadzenia.

Jednostki te, zgodnie z art. 43 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³⁵, w tym art. 43 ust. 1 pkt 1³⁶, miały prawo do korzystania z nieruchomości oddanych im w trwały zarząd w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu ich działania.

Zgodnie z ustawą o rachunkowości³⁷, ww. jednostki, nieruchomości oddane im w trwały zarząd w celu prowadzenia działalności statutowej, zobowiązane były ujmować je w prowadzonych księgach rachunkowych i wykazywać w sprawozdaniach finansowych, w tym w bilansie jednostki.

W rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 października 2017 r.³⁸, m.in. w § 2 zarządzono, że *„Ilekcioć w rozporządzeniu jest mowa o: środkach trwałych - rozumie się przez to środki, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości, w tym środki trwałe stanowiące własność Skarbu Państwa lub*

³⁴ W art. 12 ust. 2 określono, że „Tworząc jednostkę budżetową organ, o którym mowa w ust. 1 (Minister Obrony Narodowej), nadaje jej statut chyba, że odrębne ustawy stanowią inaczej oraz określa mienie przekazywane tej jednostce w zarząd” (w przypadku nieruchomości, mienie przekazywane jest w postaci trwałego zarządu).

³⁵ Dz. U. z2020 r. poz. 65.

³⁶ Powołana norma prawna brzmi: „Jednostka organizacyjna ma prawo korzystania z nieruchomości oddanej w trwały zarząd, a w szczególności do: korzystania z nieruchomości w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu jej działania”.

³⁷ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. 351, ze zm.), określa w art. 3 ust. 1 pkt 15, że *„Ilekcioć w ustawie jest mowa o: środkach trwałych - rozumie się przez to, rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki. Zalicza się do nich w szczególności: a) nieruchomości - w tym grunty, prawo użytkowania wieczystego gruntu, budowle i budynki”.*

³⁸ Rozporządzenie w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 1911, ze zm.).

jednostki samorządu terytorialnego, otrzymane w zarząd lub użytkowanie i przeznaczone na potrzeby jednostki'.

Wykładnia interpretacyjna w zakresie okoliczności spełnienia wymogu zaliczenia środka trwałego do bilansowych aktywów trwałych jednostki i w związku z tym ujęcia ich w prowadzonych księgach rachunkowych, określona została w Krajowym Standardzie Rachunkowości (KSR) Nr 11 pn. „Środki trwałe”³⁹. W KSR Nr 11 w pkt. IV ppkt 4.24⁴⁰, skomentowano zasady uznawania, wyceny i wykazywania m.in. środków trwałych w księgach rachunkowych, jak również zasady prezentacji i ujawniania informacji o nich w sprawozdaniu finansowym jednostki (bilansie jednostki).

Kontrola wykazała, że wojskowe jednostki budżetowe prowadziły gospodarkę nieruchomościami w stanie faktycznym w sposób odmienny, niż to wynikało z powyższego stanu prawnego, gdyż nieruchomości przekazane 92 wojskowym jednostkom budżetowym do działalności operacyjnej (statutowej) były zarządzane/trwale zarządzane lub władane w innej formie prawnej, przez dziesięć jednostek infrastruktury wskazanych w zarządzeniu Ministra Obrony Narodowej Nr 28/MON.

W zarządzeniu Nr 28/MON, Minister Obrony Narodowej w nadanych statutach, przykładowo dla 4. Regionalnej Bazy Logistycznej ustalił zakres działania rzeczowego (operacyjnego) Bazy, natomiast nie określił mienia, w tym nieruchomości wojskowych, niezbędnego do prowadzenia przez nią tej działalności. Faktycznie nieruchomości należne Bazie w liczbie 14 wojskowych kompleksów były zarządzane/trwale zarządzane lub władane w innej formie przez trzy zarządy infrastruktury, tj. RZI we Wrocławiu (zarządzał 7 wojskowymi kompleksami), RZI w Zielonej Górze (6) oraz WZI w Poznaniu (1).

Powyższe było niezgodne z ww. powszechnie obowiązującym w państwie stanem prawnym.

Szef IWsp SZ w latach 2011-2014 jako organ nadzorczy nad jednostkami infrastruktury wojskowej, w związku z brakiem uprawnień w ww. zakresie, zwrócił się do Dyrektora Departamentu Budżetowego MON o przekazanie nieruchomości wojskowych z jednostek budżetowych infrastruktury do jednostek budżetowych wykorzystujących je do działalności operacyjnej, zgodnie z nadanymi tym jednostkom statutami. Kontrola wykazała, że na dzień jej zakończenia, wyżej opisany stan nie uległ zmianie.

V. Uwagi i wnioski

W związku z ustaleniami kontroli, w ocenie NIK, celowe jest kontynuowanie działań na rzecz usprawnienia procesu planowania i realizacji inwestycji budowlanych, m.in. poprzez staranne analizowanie i weryfikowanie zadań inwestycyjnych wprowadzanych do Planu Inwestycji Budowlanych, kierując się przede wszystkim potrzebą osiągnięcia przez Siły Zbrojne zakładanych Wymagań Operacyjnych oraz uwzględniając możliwości realizacyjne inwestorów wojskowych, w szczególności w zakresie skutecznego sprawowania nadzoru inwestorskiego nad realizowanymi zadaniami.

³⁹ Krajowy Standard Rachunkowości Nr 11 „Środki trwałe” ogłoszono w Dzienniku Urzędowym Ministra Rozwoju i Finansów z 29 maja 2017 r., pod poz. 105, tj. w formie Komunikatu z 25 maja 2017 r. w sprawie ogłoszenia uchwały Komitetu Standardów Rachunkowości w sprawie przyjęcia Krajowego Standardu Rachunkowości Nr 11 „Środki trwałe”.

⁴⁰ W ppkt. 4.24. KSR Nr 11, wyjaśniono, że „Kolejnym warunkiem uznania składnika aktywów za środek trwały jest przeznaczenie go do wykorzystania, w toku użytkowania, na własne potrzeby jednostki. Środek trwały jest przeznaczony na własne potrzeby wtedy, gdy jednostka będzie go użytkowała w ramach własnej działalności operacyjnej (statutowej) o charakterze produkcyjnym usługowym lub handlowym, albo dla celów administracyjnych. Definiując przedmiot własnej działalności operacyjnej (statutowej) jednostka kieruje się kryteriami ekonomicznymi, a nie kryteriami formalno-prawnymi”.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Pana Ministra, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, Panu Ministrowi przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. 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.

Warszawa,

kwietnia 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marek Opióła

podpis

p.o. WICEDYREKTORA
Departamentu Obrony Narodowej



Lucjan Bělza

