



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Obrony Narodowej

KON.410.004.02.2019

gen. dyw. Dariusz Ryczkowski
Szef
Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych
ul. Dwernickiego 1
85-915 Bydgoszcz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T + 48 22 444 57 18, F + 48 22 444 54 78
kon@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych (dalej: IWsp SZ lub Inspektorat)
Kierownik jednostki kontrolowanej	gen. dyw. Dariusz Ryczkowski, Szef od 1 lipca 2019 r. W okresie objętym kontrolą, funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: gen. dyw. Dariusz Łukowski, w okresie od dnia 7 marca 2016 r. do dnia 30 czerwca 2019 r. oraz gen. broni Edward Gruszka, od dnia 26 maja 2014 r. do dnia 4 marca 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Stan organizacyjno-prawny nieruchomości w resorcie obrony narodowej w latach 2015-2019 (I połowa).2. Dokonywanie zmian w limitach wydatków ujętych w Planie Inwestycji Budowlanych (PIB) w latach 2015-2019 (I połowa) oraz możliwości nadzoru inwestorskiego.3. Realizacja zadań ujętych w Planie Inwestycji Budowlanych w latach 2015-2019 (I połowa), w tym skutki finansowe wstrzymania lub odstąpienia od realizacji tych zadań.
Okres objęty kontrolą	1 stycznia 2015 r. - 30 czerwca 2019 r. oraz działania wcześniejsze mające 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
Kontroler/Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Jan Słomiany, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 18561. (akta kontroli str. 705, 1.112)

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA Najwyższa Izba Kontroli, stwierdza, że Szef IWsp SZ realizował w pełnym zakresie, tj. możliwym do wykonania, nałożone na niego zadania określone w sporządzonych planach inwestycji budowlanych w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2019 r. Zadania te realizowane były przez komórki wewnętrzne właściwe w sprawach infrastruktury oraz finansów dysponenta środków budżetowych drugiego stopnia w części 29 - Obrona narodowa.

Uzasadnienie oceny ogólnej Uzasadnieniem powyższej oceny w kontrolowanych obszarach były podjęte działania przez Szefa IWsp SZ w zakresie:

- dostosowania stanu faktycznego wykorzystywanych nieruchomości wojskowych do stanu prawnego powszechnie obowiązującego, poprzez przeniesienie zarządu sprawowanego przez dziesięć jednostek infrastruktury³ nad tymi nieruchomościami wojskowymi, na 92 wojskowe jednostki budżetowe, zgodnie z ich zakresem działalności operacyjnej (statutowej); 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 (DB) w Ministerstwie Obrony Narodowej o przekazanie nieruchomości wojskowych z jednostek budżetowych infrastruktury do jednostek budżetowych wykorzystujących je do działalności operacyjnej (statutowej); kontrola wykazała, że Dyrektor DB MON w tym zakresie nie podjął działań; w świetle powyższego, zdaniem NIK, działania Szefa IWsp SZ pozostają aktualne;
- umożliwienia inwestorom wojskowym⁴ pełnoprawnego udziału w stosunkach wierzycielsko-dłużniczych wynikających z zawartych umów na realizację robót budowlanych, w szczególności dotyczące uzyskiwania na rynku bankowym i ubezpieczeniowym gwarancji terminowej zapłaty za umowne roboty budowlane, celem zaspokojenia żądania wykonawcy lub pozyskania od niego należności z tytułu zabezpieczenia należytego wykonania umów; Szef IWsp SZ podejmował działania w centralnych organach funkcjonalnych Ministra Obrony Narodowej (tj. w DB MON, DI MON⁵, ZPR - P8 SG WP⁶), w celu ukształtowania prawnego nadanych statutów inwestorom wojskowym, m.in. umożliwiającego dysponowanie przez nich powierzonym majątkiem Skarbu Państwa oraz wskazanie w tych statutach, we właściwy sposób, osób upoważnionych do działania w imieniu i na rzecz wojskowych jednostek budżetowych; kontrola wykazała, że w związku z powyższym, Szef IWsp SZ złożył stosowny projekt zarządzenia Ministra Obrony Narodowej wraz z załącznikami zawierającymi projekty tych statutów; ustalono, że ww. projekt był w toku rozpatrywania od 2018 r.
Na podstawie ww. projektu zarządzenia, już po zakończeniu czynności kontrolnych w Inspektoracie Wsparcia SZ, Minister Obrony Narodowej wydał zarządzenie Nr 48/MON⁷, którym zmienione zostało zarządzenie Nr 28/MON. Szef Inspektoratu Wsparcia SZ oraz 10 szefów zarządów infrastruktury zostało uprawnionych do reprezentowania Skarbu Państwa w odniesieniu do nabytego i powierzonego mienia SP i w zakresie realizowanych zadań zgodnie z ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zarządzaniu mieniem państwowym.
- skrócenia czasu procedowania przy rozpatrywaniu wniosków inwestorów wojskowych o wprowadzenie korekt do PIB, podczas jego realizacji, w szczególności w ostatnich dwóch miesiącach każdego roku budżetowego, gdyż istotnie to zakłócało wykonywanie przez nich zadań inwestycyjnych; przeciętnie czas procedowania w powyższym zakresie wynosił ok. 2

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

³ Rejonowe zarządy infrastruktury, Stołeczny Zarząd Infrastruktury, Wojskowy Zarząd Infrastruktury w Poznaniu.

⁴ Patrz przypis nr 3.

⁵ Departament Infrastruktury MON.

⁶ Zarząd Planowania Rzeczowego P-8 Sztabu Generalnego Wojska Polskiego.

⁷ Zarządzenie Nr 48/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 listopada 2019 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutów Inspektoratowi Wsparcia Sił Zbrojnych oraz jednostkom podległym Szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych (Dz. Urz. MON poz. 242).

miesiące; ustalono, że procedowanie w IWsp SZ ww. wniosków inwestorów trwało około 2 tygodnie, natomiast pozostały czas procedowania pozostawał po stronie komórek organizacyjnych wyższego szczebla; Szef IWsp SZ w wyjaśnieniu podał, że „(...) niejednokrotnie zwracał uwagę w sprawozdaniach wysyłanych do ZPR – P8 SG WP, na zbyt długie procedowanie (...) korekt w PIB w danym roku budżetowym (...)”;

- eliminowania ewentualnych nieprawidłowości polegających na zwiększaniu zakresu rzeczowo-wartościowego (tzw. ZKZ⁸) realizowanych zadań inwestycji budowlanych, poprzez ich weryfikowanie w trybie, sprawowanego nad inwestorami, nadzoru; Szef IWsp SZ w wyjaśnieniu m.in. podał, że „W celu wyeliminowania wzrostów wartości zadań w IWsp SZ dokonywano analiz możliwości zaakceptowania ZKZ w aspekcie spełniania wymagań rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 02.12.2010 r. W przypadku stwierdzenia uchybień ZKZ były odsyłane bez rozpatrzenia”;
- zwiększenia zatrudnienia oraz wynagrodzeń inspektorów nadzoru inwestorskiego, adekwatnie do posiadanych kompetencji; Szef IWsp SZ występował ze stosownymi wnioskami do organów nadrzędnych w MON;
- zmniejszenia kwot udzielonych i nierozliczonych zaliczek w kontrolowanym okresie, ponieważ w latach 2015-2017 następował stały ich wzrost - na początek 2015 r. kwota zaliczek wynosiła 47.366,9 tys. zł, a na koniec 2017 r. 134.123,5 tys. zł; w 2018 r. nastąpił znaczny spadek udzielonych i nierozliczonych zaliczek, który wynikał z podjętych działań, w szczególności przez Szefa Finansów IWsp SZ; kwota tych zaliczek na koniec 2018 r. wynosiła 13.403,5 tys. zł; podjęte działania wynikały m.in. z realizacji wniosku pokontrolnego NIK, sformułowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. przez Szefa IWsp SZ.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Stan organizacyjno-prawny nieruchomości w resorcie obrony narodowej w latach 2015-2019 (I połowa) oraz zabezpieczenie finansowania podczas realizacji zadań inwestycyjnych.

1.1 Statutowe wyposażenie wojskowych jednostek budżetowych w majątek trwały w zakresie nieruchomości oraz ustanawianie trwałego zarządu na tych nieruchomościach.

Opis stanu faktycznego

W latach 2015-2019 (I połowa) w resorcie obrony narodowej nieruchomości wykorzystywane dla celów obronności i bezpieczeństwa państwa były objęte ewidencją prowadzoną przez Szefa Infrastruktury Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych¹⁰ (IWsp SZ).

(akta kontroli str. 27-57, 655)

⁸ Zakres kosztów zadania.

⁹ 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.

¹⁰ Oddział Nieruchomości i Zakwaterowania Wojska Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych prowadził ewidencję nieruchomości resortu obrony narodowej wykorzystywanych na jego potrzeby. Ww. nieruchomości były zorganizowane w kompleksy wojskowe, o nadanych im indywidualnych numerach, na przykład, kompleks wojskowy nr k-5920, położony w miejscowości Radnica, służył do prowadzenia gospodarki materiałami pędnymi i marami (mps). Ukształtowanie w zakresie gruntów i ich zabudowa, były ściśle powiązane z ewidencją gruntów prowadzoną przez starostów. „(...) Kompleks wojskowy nr 5920 zlokalizowany jest zgodnie z wypisem z rejestru gruntów Starostwa Powiatowego w Krośnie Odrzańskim w obrębie ewidencyjnym 0005 Grabin, jednostka ewidencyjna 080203_2 Bytnica, powiat krośnieński, województwo lubuskie”. Ewidencja kompleksów wojskowych w dniu 31 marca 2019 r. obejmowała ogółem liczbę 883 kompleksów o łącznej powierzchni 34.449,4782 ha. W odniesieniu do k-5920 w ewidencji m.in. ujęto: władający w formie trwałego zarządu: wskazano Rejonowy Zarząd Infrastruktury (RZI) w Zielonej Górze; użytkownik: wskazano 4. Regionalną Bazę Logistyczną we Wrocławiu (4. RBLog); administrator: wskazano 44. Wojskowy Oddział Gospodarczy (44. WOG); w przeznaczeniu rzeczowym kompleksu zapisano, że jest to składnica, a powierzchnia kompleksu wynosi 20,5906 ha. W ww. 883 kompleksy wojskowe wyposażonych zostało dziesięć wojskowych jednostek budżetowych, tj. Wojskowy, Stołeczny i rejonowe zarządy infrastruktury.

Rejonowe (Stołeczny, Wojskowy) zarządy infrastruktury były państwowymi (wojskowymi) jednostkami budżetowymi (dalej: wjb) wyposażonymi w środki trwałe, w tym nieruchomości zorganizowane w kompleksy wojskowe, zgodnie z ww. ewidencją.

Minister Obrony Narodowej, jako dysponent części 29 - Obrona narodowa, budżetu państwa zgodnie z art. 11 ustawy o finansach publicznych (dalej: ufp¹¹) utworzył 96 wojskowych jednostek budżetowych, wśród których były ww. zarządy infrastruktury.

Ww. wjb, zgodnie z art. 12¹² ufp, należało nadać statuty, określając w nich właściwość rzeczową, tj. zakres działalności i mienie niezbędne do jej prowadzenia.

Wojskowe jednostki budżetowe, zgodnie z art. 43 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹³ (dalej: ugn), w tym art. 43 ust. 1 pkt 1¹⁴, miały prawo do korzystania z nieruchomości oddanych im w trwały zarząd w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu ich działania.

Wojskowe jednostki budżetowe, zgodnie z ustawą o rachunkowości¹⁵ (dalej: uor), powyższe nieruchomości zobowiązane były ujmować w prowadzonych księgach rachunkowych i wykazywać je w sprawozdaniach finansowych, w tym w bilansie jednostki.

Powołana norma ustawowa, przeniesiona została (do stosowania) w rozporządzeniu¹⁶ Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 października 2017 r., w którym, m.in. w § 2 zarządzono, że *„Ilekcioć w rozporządzeniu jest mowa (...) 5) 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 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”¹⁷.

W KSR Nr 11 w pkt. IV ppkt 4.24¹⁸, 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).

Ustalono, że wjb prowadziły gospodarkę nieruchomościami w stanie faktycznym w sposób odmienny, niż to wynikało z powyższego stanu prawnego.

Kontrola wykazała, że Minister Obrony Narodowej zarządzeniem Nr 28/MON z dnia 31 października 2013 r.¹⁹ m.in. 4. RBLog ustanowił wojskową jednostką budżetową, w tym nadał jej

¹¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869).

¹² 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).

¹³ Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm. Ww. przepis w okresie objętym kontrolą (2015-2019 - I połowa), nie był zmieniany.

¹⁴ Powołana norma prawna brzmi: *„Jednostka organizacyjna ma prawo z zastrzeżeniem ust. 6, korzystania z nieruchomości oddanej w trwały zarząd, a w szczególności do: korzystania z nieruchomości w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu jej działania”*.

¹⁵ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 192, poz. 1223, ze zm.), określa w art. 3 ust. 1 pkt 15, że *„Ilekcioć w ustawie jest mowa o: (...) 15) środkach trwałych – rozumie się przez to, z zastrzeżeniem pkt 17, 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 (...)”*.

¹⁶ 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.).

¹⁷ 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”.

¹⁸ W ppkt. 4.24. 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”*.

¹⁹ Zarządzenie w sprawie nadania statutów Inspektoratowi Wsparcia Sił Zbrojnych oraz jednostkom podległym Szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych - załącznik nr 38 (Dz. Urz. MON, poz. 291).

statut. W statucie tym m.in. w § 8 ust. 1 określono, że „Zadaniem Bazy jest realizacja zabezpieczenia finansowego i logistycznego jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej przydzielonych jej na zaopatrzenie zgodnie z planem przydziałów gospodarczych resortu obrony narodowej”.

Ustalono, że ww. Bazie należne mienie, w tym nieruchomości, nie zostały wymienione (w inwentarzu mienia) w nadanym jej statucie jednostki budżetowej, w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu rzeczowego Bazy. Odnośnie oddanego mienia nieruchomości Bazie, w trwały zarząd w celu prowadzenia działalności statutowej, Komendant stwierdził: „Żadne mienie nie zostało oddane w trwały zarząd 4. RBLog” oraz dodał, że w statucie, omawiane mienie „(...) nie zostało wymienione, „(...)”, gdyż nie posiadamy nieruchomości w trwałym zarządzie”.

W latach 2015-2019 (I połowa), 4. RBLog do prowadzenia działalności statutowej jako jednostka budżetowa, faktycznie wykorzystywała 14 nieruchomości zorganizowanych (ukształtowanych) w kompleksy wojskowe²⁰, tj.: 1) k-2843 (część) i k-2847 (część) we Wrocławiu; 2) k-3074 (część) w Miliczu; 3) k-3001 (część) i k-3003 (część) w Oleśnicy; 4) k-2925 w Jastrzębiu; 5) k-3729 w Krapkowicach; 6) k-2348 w Polskiej Nowej Wsi; 7) k-7795 w Duninowie; 8) k-3096 w Potoku; 9) k-4485 (część) i k-5920 w Radnicy; 10) k-2439 (część) w Krośnie Odrzańskim; 11) k-2816 i k-2818 w Wędrzynie, 12) k-4877 w Nowogrodzie Bobrzańskim oraz 13) k-2629 (część) i k-2600 (część) w Skwierzynie oraz 14) k-5230 w Porążynie.

Ustalono, że z ww. kompleksów wojskowych, wobec pierwszych siedmiu kompleksów, trwały zarząd/zarząd lub inną formę władania tymi kompleksami wykonywał Rejonowy Zarząd Infrastruktury (RZI) we Wrocławiu, wobec kolejnych sześciu (od poz. 8 do poz. 13 włącznie) – RZI w Zielonej Górze oraz wymieniony w poz. 14) - Wojskowy Zarząd Infrastruktury (WZI) w Poznaniu.

Kontrola zakresu (statusu) władania przez ww. RZI, tj. we Wrocławiu i Zielonej Górze oraz WZI w Poznaniu, wybranymi nieruchomościami oraz prowadzonej przez 4. RBLog gospodarki z ich wykorzystaniem, wykazała, że kompleks wojskowy:

- k-2925 (część), położony w miejscowości Jastrzębie, będący w trwałym zarządzie RZI we Wrocławiu; faktycznie był wykorzystywany przez Bazę do prowadzenia gospodarki: środkami bojowymi, materiałowej (służby mundurowej, żywnościowej i kulturalno-oświatowej), technicznymi środkami zaopatrzenia oraz prowadzenia warsztatów obsługowo-naprawczych sprzętu;
- k-3096, położony w miejscowości Potok, będący w trwałym zarządzie RZI w Zielonej Górze; faktycznie był wykorzystywany przez Bazę do prowadzenia gospodarki środkami bojowymi;
- k-4485 (część) i k-5920 położone w miejscowości Bytnica (zwany „Skład Radnica”²¹), były w trwałym zarządzie RZI w Zielonej Górze; faktycznie przez Bazę były wykorzystywane do prowadzenia gospodarki materiałami pędnymi i smarami;
- k-5230, położony w miejscowości Porążyn, będący w zarządzie WZI w Poznaniu; faktycznie przez Bazę był wykorzystywany do prowadzenia gospodarki materiałami pędnymi i smarami (mps).

Ustalono, że ww. nieruchomości wojskowe były ujęte w księgach rachunkowych prowadzonych przez poszczególne zarządy infrastruktury, tj. w zgodności z wykonywanym zarządem lub trwałym zarządem. Przykładowo, kompleks wojskowy k-5230 położony w Porążynie był ujęty w księgach rachunkowych (ewidencji bilansowej) prowadzonych przez WZI w Poznaniu;

²⁰ 4. RBLog do wykonywania zadań wykorzystywała nieruchomości, w celu prowadzenia:

- 1) gospodarki materiałami pędnymi i smarami, przeznaczone były składy w: Porążynie, Radnicy i Wędrzynie,
- 2) gospodarki środkami bojowymi, przeznaczone były składy w: Krapkowicach, Potoku, Duninowie, Jastrzębiu, Nowogrodzie Bobrzańskim i Miliczu,
- 3) gospodarki materiałowej (służby mundurowej, żywnościowej i kulturalno-oświatowej - KO) przeznaczone były składy w: Wędrzynie, Nowogrodzie Biebrzańskim i Miliczu,
- 4) gospodarki technicznymi środkami zaopatrzenia przeznaczone były składy w: Nowogrodzie Bobrzańskim, Miliczu i Jastrzębiu,
- 5) działalności obsługowo-naprawczej sprzętu, przeznaczono warsztaty w: Jastrzębiu, Krośnie Odrzańskim i Oleśnicy,
- 6) przechowywania sprzętu, przeznaczony był Skład MSS (miejsce stałego składowania) w Polskiej Nowej Wsi.

²¹ Skład Radnica – oficjalnie przyjęta nazwa w nomenklaturze wojskowej – stanowi kompleks wojskowy nr 5920.

k-5920 „Skład Radnica” był ujęty w księgach rachunkowych (ewidencji bilansowej) prowadzonych przez RZI w Zielonej Górze.

Ewidencja bilansowa ww. nieruchomości wojskowych prowadzona była na podstawie rozkazu²² Szefa IWsp SZ z dnia 5 stycznia 2015 r. Kontrola wykazała, że „Ujęcie nieruchomości wykorzystywanych przez 92 wojskowe jednostki budżetowe, w ewidencji księgowej dziesięciu jednostek zajmujących się sprawami infrastruktury, m.in. wynika z powołanego rozkazu Szefa IWsp SZ”.

Stan faktyczny, dotyczący ujmowania przez zarządy infrastruktury, w ewidencji bilansowej ww. nieruchomości, był niezgodny z wymaganym stanem prawnym (art. 3 ust. 1 pkt 15 uor oraz § 2 ust. 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 13 września 2017 r.). Zgodnie z ww. przepisami, to 4. RBLog powinna wykonywać prawa zarządu lub trwałego zarządu oraz ujmować w ewidencji bilansowej ww. nieruchomości, gdyż wykorzystywała je do prowadzenia operacyjnej (statutowej) działalności.

Szef Finansów IWsp SZ (organ finansowy IWsp SZ) w kwestii stanu faktycznego i prawnego wykorzystywanych nieruchomości przez wojskowe jednostki budżetowe, stwierdził, że „W ocenie Szefa IWsp SZ obecny stan faktyczny narusza ustalenia wynikające z ustawy z dnia 29 września 1994 r. (art. 3 ust. 1 pkt 15) oraz wykładnię tego przepisu określoną w Krajowym Standardzie Rachunkowości nr 11 „Środki trwałe” (...) oraz rozporządzenia MRiF z dnia 13 września 2017 r., w którym ustawodawca usankcjonował definicję środka trwałego, analogiczną jak w ustawie o rachunkowości. W związku z powyższym Szef IWsp SZ stoi na stanowisku, że należy rozpocząć proces legislacyjny, doprowadzając do zmiany obowiązujących przepisów, poprzez usankcjonowanie odmienności rozwiązań funkcjonujących w resorcie obrony narodowej w obszarze ewidencji nieruchomości, gdyż dostosowanie stanu faktycznego do stanu prawnego wiąże się z koniecznością zmiany kompetencji i uprawnień do zarządzania nieruchomościami”.

(akta kontroli str. ,1.155-1.216,

Przykładem odmiennego stosowania przepisów określonych w art. 3 ust. 1 pkt 15 uor jest RZI w Zielonej Górze, który posiadany (w formie trwałego zarządu) środek trwały będący nieruchomością zabudowaną w postaci Składu Materiałów Pędnych i Smarów (MPS) w Radnicy (kompleks wojskowy nr 5920) ujmuje we własnych księgach rachunkowych, pomimo że RZI w Zielonej Górze nie prowadzi usługowej (na rzecz innych jednostek) gospodarki MPS, gdyż nie ma takiego zadania przypisanego do działalności operacyjnej (statutowej) w statucie nadanym w trybie art. 12 upf; pomimo tego, ww. środek trwały wykazywany jest w sprawozdaniu finansowym (bilansie) tej jednostki. Tymczasem omawiany środek trwały („Skład Radnica”) wykorzystywany jest faktycznie do wykonywania działalności operacyjnej (statutowej) przez 4. Regionalną Bazę Logistyczną we Wrocławiu, pomimo że ten środek trwały nie jest ujęty w księgach rachunkowych tej Bazy i nie jest wykazywany w jej sprawozdaniu finansowym (bilansie). Podkreślić przy tym należy, że RZI w Zielonej Górze oraz 4. RBLog we Wrocławiu są wojskowymi jednostkami budżetowymi. Ponadto 4. RBLog nie ma ustanowionego na jej rzecz prawa do władania nieruchomością położoną w Radnicy (k-5920) w formie trwałego zarządu, a przez to nie spełnia warunków do bycia inwestorem w rozumieniu przepisów ustawy - Prawo budowlane, tj. nie prowadzi własnych inwestycji budowlanych, pomimo że prawnie powinna je prowadzić lub udzielać pełnomocnictwa do zastępstwa inwestorskiego jednostkom posiadającym uprawnienie do prowadzenia zastępstwa inwestorskiego polegającego na przygotowaniu i przeprowadzeniu inwestycji budowlanej, o której mowa w ustawie - Prawo budowlane. Takie wymaganie spełnia m.in. RZI w Zielonej Górze lub RZI we Wrocławiu.

²² Rozkaz Nr 3 Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych z dnia 5 stycznia 2015 r. w sprawie zmiany rozkazu Nr 1919 Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych z dnia 11.08.2011 r. w sprawie podziału kompetencji i zadań pomiędzy Wojskowymi Oddziałami Gospodarczymi i jednostkami wojskowymi realizującymi zadania z zakresu administrowania nieruchomościami i gospodarki sprzętem infrastruktury (Komendami Portów Wojennych i Bazami Lotniczymi a Rejonowymi (Stołecznym, Wojskowym) Zarządami Infrastruktury oraz pismo nr 740/15 z 12 stycznia 2015 r. Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych w sprawie ewidencji bilansowej nieruchomości.

W świetle powyższego, zdaniem NIK, stanowisko Szefa IWsp SZ wymaga stosownego wniosku do Ministra Obrony Narodowej w celu podjęcia działań prawnych dostosowujących przepisy w tym zakresie, na okres pokoju i wyższych stanów gotowości bojowej, albo doprowadzenia stanu faktycznego wykorzystywanych nieruchomości wojskowych do obowiązującego stanu prawnego.

(akta kontroli str.655-674)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości, gdyż Szef IWsp SZ, jako organ nadzorczy nad jednostkami infrastruktury wojskowej nie posiadał stosownych umocowań prawnych do bezpośredniego dokonania zmian w stanie prawnym lub faktycznym ww. nieruchomości. Uprawnienia w tym zakresie przysługiwały Ministrowi Obrony Narodowej, m.in. z art. 12 ufp. Kontrola wykazała, że w latach 2011-2014 w związku ze zmianą omawianego stanu prawnego w ww. zakresie, Szef IWsp SZ występował do Dyrektora Departamentu Budżetowego (DB) w Ministerstwie Obrony Narodowej o przekazanie nieruchomości wojskowych z jednostek budżetowych infrastruktury do jednostek budżetowych wykorzystujących je do działalności operacyjnej (statutowej). Kontrola wykazała, że Dyrektor DB MON, Szefowi IWsp SZ nie udzielił odpowiedzi, na zgłoszone wątpliwości prawne dotyczące niezgodnego z prawem wyposażenia 10 wjb w należne nieruchomości pozostałym 82 wjb.

1.2 Zabezpieczenie gwarancji finansowania realizacji zadań inwestycyjnych w zakresie art. 649¹⁻⁵ kodeksu cywilnego oraz należytego wykonania umów.

Opis stanu
faktycznego

Inwestorzy wojskowi w latach 2015-2019 (I połowa), podczas realizacji zadań inwestycji budowlanych na podstawie zawartych z Wykonawcami umów, wchodzili w stosunki zobowiązaniowe (dłużnicze) wynikające z obowiązku stosowania art. 649¹⁻⁵ kodeksu cywilnego (k.c.), które w latach 2015-2019 (I połowa) przedstawiały się następująco:

W 2015 r. w kwestii stosowania przepisów art. 649¹⁻⁵ k.c. przez, m.in. inwestorów wojskowych, organ prawny IWsp SZ przedstawił stanowisko²³, zalecając obligatoryjne stosowanie ww. normy prawnej.

W ww. stanowisku podkreślono, że „W świetle powyższego przyjąć należy, że brak jest podstaw faktycznych i prawnych, które usprawiedliwiłyby odmowę udzielania przez Skarb Państwa gwarancji zapłaty za roboty budowlane” oraz dodano: „Jednocześnie zauważyć należy, że na podstawie art. 649⁴ § 1 k.c. nieudzielenie gwarancji zapłaty pociąga za sobą daleko idące skutki. Mianowicie, jeżeli wykonawca (generalny wykonawca) nie uzyska żądanej gwarancji zapłaty w wyznaczonym przez siebie terminie, nie krótszym niż 45 dni, uprawniony jest do odstąpienia od umowy z winy inwestora ze skutkiem na dzień odstąpienia. Zauważyć należy także, że brak żądanej gwarancji zapłaty stanowi przeszkodę w wykonaniu robót budowlanych z przyczyn dotyczących inwestora. W zależności od treści zawartej umowy, odmowa udzielenia gwarancji przez Skarb Państwa może zatem skutkować nałożeniem na Skarb Państwa dodatkowo - obok konsekwencji płynących z powołanego wyżej przepisu – kar umownych”.

²³ Pismo Szefa Oddziału Prawnego IWsp SZ z dnia 25 lutego 2015 r. dotyczące gwarancji zapłaty za roboty budowlane, w którym, m.in. zapisano, że:

- ustawą z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny – dalej: k.c. (Dz. U. Nr 40, poz. 222) dodano przepisy art. 649¹⁻⁵, regulujące sprawy udzielania gwarancji zapłaty za roboty budowlane, które zastąpiły przepisy ustawy o gwarancji zapłaty za roboty budowlane;
- z art. 649¹ k. c. wynika, że inwestor określony w art. 647 k.c., w tym inwestor wojskowy, na rzecz wykonawcy, jest zobowiązany, do ustanowienia gwarancji zapłaty za umowne roboty budowlane;
- podczas prac legislacyjnych w ww. kwestii, m.in. Minister Finansów zgłosił najdalej idącą uwagę, aby wyłączyć spod działania ustawy umowy o roboty budowlane finansowane ze środków publicznych, w których inwestorem są podmioty zaliczane do sektora finansów publicznych - w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, gdyż prawodawca nie podzielił, m.in. opinii Ministra Finansów i Skarbu Państwa i nie wyłączył jako osoby prawnej, spod obowiązywania przepisów art. 649¹⁻⁵ k.c.

Szef Finansów IWsp SZ o treści powyższej opinii prawnej poinformował²⁴ zainteresowanych, w tym 12 inwestorów wojskowych.

W 2016 r. w sprawie gwarancji za roboty budowlane, Dyrektor Departamentu Infrastruktury (DI) MON przedstawił stanowisko²⁵, stwierdzając m.in., że dodatkowe pełnomocnictwa dla inwestorów wojskowych w tym zakresie (tj. udzielania gwarancji) są zbędne oraz uzyskiwane gwarancje nie mogą obciążać nieruchomości wojskowych.

Ponadto Dyrektor DI MON w lipcu 2016 r. przekazał Szefowi IWsp SZ pismo Dyrektora DB MON, który zajął podobne stanowisko²⁶, m.in., stwierdzając: „(...) *Departament Budżetowy przychylił się do stanowiska prezentowanego przez Departament Infrastruktury, iż udzielanie dodatkowego pełnomocnictwa do zawarcia umowy o udzielenie gwarancji zapłaty wynagrodzenia dla wykonawców robót budowlanych jest zbędne*”.

W latach 2017-2018, Dyrektor DB MON poinformował²⁷, m.in. Szefa IWsp SZ o działaniach podjętych w Ministerstwie Finansów w sprawie interpretacji przepisów zobowiązujących inwestorów wojskowych do udzielania gwarancji zapłaty za roboty budowlane, podkreślając, że:

- udzielenie gwarancji zapłaty za roboty budowlane, winno obejmować zabezpieczoną przez inwestora wojskowego odpowiednią kwotę w planie finansowym w podziale wydatków (np. w § 6050); NIK zauważa, że kwota ta, nie może podlegać przekształceniu w depozyt zabezpieczający bank lub ubezpieczyciela finansowego dla ustanawianych gwarancji; NIK stwierdza ponadto, że Dyrektor DB MON nie wskazał instrumentów służących celowi ubezpieczenia gwarancji, takich jak składniki majątkowe, np. weksel in blanco lub przewłaszczenie rzeczy ruchomych do dysponowania tymi składnikami majątkowymi - inwestorzy wojskowi nie posiadali takich uprawnień;
- do zawierania umów na udzielanie gwarancji za roboty budowlane stosuje się przepisy ustawy - Prawo zamówień publicznych.

Dyrektor DB MON w piśmie do Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa w Ministerstwie Finansów (DBP MF) m.in. zwrócił się o stanowisko dotyczące: 1) sposobu i zasad planowania wydatków objętych gwarancjami zapłaty za roboty budowlane, 2) prowadzenie ewidencji księgowej tych wydatków, 3) wskazania, które instytucje bankowe (finansowe) są właściwe dla jednostek budżetowych do udzielania przedmiotowych gwarancji i czy NBP jest właściwy do ich udzielania.

Ponadto Dyrektor DB MON zwrócił uwagę na fakt: „(...) *że wykonawca może domagać się ustanowienia gwarancji zapłaty w każdym czasie (przed rozpoczęciem prac, w ich toku, po odbiorze części lub całości prac) wyznaczając inwestorowi termin na jej dostarczenie nie krótszy niż 45 dni, a konsekwencją braku udzielenia gwarancji mogą być: odstąpienie od umowy oraz żądania od inwestora naprawienia szkody z powodu przedwczesnego zakończenia umowy*”.

Dyrektor DBP MF w stanowisku Ministerstwa Finansów przedstawił:

- art 649¹ § 1 k.c. służy terminowej zapłacie wynagrodzenia za roboty budowlane oraz że inwestor od tego obowiązku nie może uchylić się czynnością prawną;
- kodeks cywilny nie wyłącza podmiotów sektora finansów publicznych z obowiązku przedłożenia gwarancji, a zakup tej usługi następuje w trybie ustawy – Prawo zamówień publicznych;

²⁴ Pismo nr 41367/15 z 09.11.2015 r. dotyczące gwarancji zapłaty za roboty budowlane, gdzie m.in. wskazano, że:

- Skarb Państwa, reprezentowany przez inwestorów wojskowych nie został zwolniony z ustanowienia gwarancji zapłaty za roboty budowlane zgodnie z art. 649¹ k.c.;
- inwestorzy wojskowi nie mogą uchylić się od udzielenia gwarancji przez czynność prawną, np. przez wprowadzanie w SIWZ stosownych klauzul o wyłączeniu przepisów art. 649¹⁻⁵ k.c.;
- do wyboru banku, udzielającego gwarancji stosuje się przepisy ustawy - Prawo zamówień publicznych.

²⁵ Pismo nr 2487/DI z 17 czerwca 2016 r. dotyczące udzielania pełnomocnictwa, w którym m.in. stwierdzono, że:

- w ocenie DI MON, oczekiwania ze strony inwestorów wojskowych na dodatkowe pełnomocnictwa, do udzielania wykonawcom robót budowlanych gwarancji zapłaty wynagrodzeń jest zbędne, gdyż do tego służą odpowiednie przepisy;
- „*Jednocześnie w opinii Departamentu Infrastruktury, gwarancja zapłaty nie może obciążać nieruchomości Skarbu Państwa, które są we władaniu rejonowych organów infrastruktury*”.

²⁶ Pismo nr 2149/DB z dnia 14 lipca 2016 r. dotyczące udzielania pełnomocnictw RZI.

²⁷ Pismo nr 70/DB z dnia 5 stycznia 2018 r. dotyczące gwarancji zapłaty za roboty budowlane. Do pisma załączono: 1) pismo Dyrektora DB MON nr 3751/DB z dnia 3 listopada 2017 r. do Dyrektora DBP Ministerstwa Finansów w sprawie gwarancji zapłaty za roboty budowlane oraz 2) odpowiedź Dyrektora DBP MF z dnia 4 stycznia 2018r. nr BP.3.413.10.2017(82).

- (ad. 1 - na pytanie Dyrektora DB MON), „(...) w przypadku wydatków objętych gwarancjami zapłaty za roboty budowlane zastosowanie znajdują paragrafy właściwe dla ponoszenia wydatków dotyczących zapłaty za roboty budowlane” (dop. NIK - § 605), „a dodatkowe koszty związane z gwarancjami, pokrywane są z wydatków właściwych dla danego rodzaju wydatku” (dopisek NIK, np. § 430 Zakup usług pozostałych);
- (ad. 2) ewidencja księgowa winna być prowadzona na podstawie ustaw: o finansach publicznych i o rachunkowości oraz rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (z 13 września 2017 r.); dodano, że jednostki budżetowe szczegółowe informacje o udzielonych gwarancjach zamieszczają w Informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego jednostki;
- (ad. 3), stwierdzono, że NBP nie ma podstaw prawnych do udzielania, na zlecenie jednostki budżetowej, gwarancji zapłaty za roboty budowlane, gdyż dochodziłoby do sytuacji, w której Skarb Państwa poręczałby/gwarantowałby „sam za siebie”.

W ocenie NIK, z przedstawionych stanowisk organów właściwych w Ministerstwie Obrony Narodowej (DB MON i DI MON) oraz z Ministerstwa Finansów (DBP MF), brak było przejrzystej i prawnie uzasadnionej procedury postępowania do zastosowania przez inwestora wojskowego (dysponenta trzeciego stopnia) oraz nadrzędnego dysponenta drugiego stopnia, tj. Szefa IWsp SZ.
(akta kontroli str. 230-341 oraz 384-432)

Zbadane przykłady z lat 2015-2019 (I połowa) wezwań skierowanych przez Wykonawców do inwestorów wojskowych o udzielenie gwarancji terminowej zapłaty za umowne roboty budowlane, przedstawiały się następująco:

- **w 2016 r.** (przykład pierwszy), do WZI w Poznaniu, Wykonawca umowy Nr 113/2016/B z dnia 30.06.2016 r., na zadanie nr 57018 pn. „Remont sztucznej nawierzchni i trybun stadionu sportowego JW. 1156 Poznań-Krzesiny”, wnioskował o udzielenie gwarancji zapłaty²⁸ w trybie art. 649¹ k.c.; Wykonawca żądał niezwłocznego udzielenia gwarancji zapłaty wynagrodzenia w kwocie 3.481.119,72 zł (3.481,1 tys. zł), spełniającej warunki: nieodwołalności gwarancji i płatnej na pierwsze żądanie Wykonawcy, składając deklarację pokrycia połowy kosztów gwarancji zapłaty wynagrodzenia; WZI w Poznaniu, po rozeznaniu możliwości pozyskania ww. gwarancji, zwrócił²⁹ się do Szefa IWsp SZ o wskazanie możliwości przeniesienia z NBP do Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) rachunku bankowego „pomocniczego sum depozytowych”, co pozwoliłoby uzyskać w BGK pisemną gwarancję zapłaty za roboty budowlane; w ocenie WZI, proponowane rozwiązanie minimalizowało koszty operacji finansowej, gdyż koszty gwarancji w bankach komercyjnych wynosiły od 0,25% do 0,50% jej wartości, za każdy rozpoczęty 3-miesięczny okres ważności; WZI w kolejnym wystąpieniu do Szefa IWsp SZ stwierdził, że znane mu jest stanowisko DB MON i DI MON dotyczące braku konieczności dodatkowego pełnomocnictwa do zawarcia umowy o udzielenie gwarancji terminowej zapłaty za roboty budowlane, ale banki i ubezpieczyciele żądają dodatkowego pełnomocnictwa; natomiast NBP, prowadzący rachunek środków budżetowych, odmówił WZI udzielenia gwarancji oraz odmówił dostępu przez inne banki do ww. rachunku; Szef Finansów IWsp SZ w odpowiedzi wskazał, m.in., że szefowie RZI winni udzielać gwarancji zapłaty za roboty budowlane w oparciu o środki, metody czy rozwiązania prawne, którymi faktycznie dysponują, podając przykład jednostki, która rozwiązała podobny problem, tj. RZI w Szczecinie i zalecono współpracę z tą jednostką; ustalono, że Wykonawca zrezygnował z uzyskania od WZI ww. gwarancji zapłaty;
(przykład drugi), RZI we Wrocławiu zawarł umowę na roboty budowlane Nr 60/1/15, z Wykonawcą, który w 2016 r. zażądał ustanowienia gwarancji zapłaty na realizowane roboty; RZI we Wrocławiu zwrócił się do NBP - banku prowadzącego rachunek środków budżetowych - o udzielenie gwarancji; NBP odmówił udzielenia gwarancji, w związku z brakiem produktu w ofercie; RZI, zwrócił się następnie do BGK S.A., który odmówił udzielenia gwarancji; kolejne

²⁸ Pismo wchodzące do WZI w Poznaniu nr 8238/16 z dnia 8 września 2016 r.

²⁹ Pismo nr 5608/16 z dnia 29 września 2016 r. dotyczące gwarancji zapłaty za roboty budowlane.

wystąpienia RZI skierował do ubezpieczycieli, tj. PZU S.A., WARTY S.A. oraz do Towarzystwa Ubezpieczeniowego Europa S.A., które odmówiły udzielenia gwarancji terminowej zapłaty za roboty budowlane; ubezpieczyciele wskazali, że przyczynę odmowy stanowił brak odrębnego upoważnienia RZI do prawnego zabezpieczenia ich ewentualnych roszczeń w formie weksla, poręczenia bankowego, zastawu rejestrowego, blokady środków na rachunku bankowym, hipoteki lub przewłaszczenia rzeczy ruchomych; ustalono, że RZI we Wrocławiu od umowy na roboty budowlane z Wykonawcą odstąpił z przyczyn leżących po stronie Wykonawcy, pomimo nieuzyskania rozwiązania na udzielenie gwarancji terminowej zapłaty za roboty budowlane;

– **w latach 2017-2019** (przykład trzeci) dotyczył RZI w Bydgoszczy, który kilkakrotnie wzywany był przez Wykonawców do ustanowienia gwarancji terminowej zapłaty za roboty budowlane; i tak:

- 1) Wykonawca w kwietniu i maju 2017 r. wezwał RZI do ustanowienia bezwarunkowych gwarancji zapłaty za wykonywane roboty budowlane w ramach dwóch zadań inwestycyjnych; w związku z tym RZI podjął stosowne działania w BGK; Bank dla udzielanej gwarancji zapłaty, jako zabezpieczenie, zaproponował udzielenie pełnomocnictwa do rachunku bankowego RZI prowadzonego przez NBP; na to - NBP nie wyraził zgody i wobec powyższego - BGK zaproponował wystawienie przez RZI weksla in blanco wraz z deklaracją wekslową; na to RZI nie uzyskał pełnomocnictwa od właściwego organu w MON; RZI i BGK jednak podpisali umowę o udzielenie linii gwarancyjnej w lipcu 2017 r. bez jakiegokolwiek zabezpieczenia; w toku negocjacji umownych z BGK ustalono koszty ustanowienia gwarancji, a o ich wysokości poinformowano Wykonawcę, który po zapoznaniu się z kosztami odstąpił od żądania ustanowienia gwarancji terminowej zapłaty za roboty budowlane, w związku z obowiązkiem pokrycie połowy kosztów udzielonej gwarancji;
- 2) Wykonawca w grudniu 2018 r. wezwał RZI do ustanowienia bezwarunkowej gwarancji terminowej zapłaty za wykonywane roboty budowlane; w styczniu 2019 r. RZI rozpoczął w BGK procedury pozyskania gwarancji w ramach otwartej linii gwarancyjnej; warunkiem udzielenia gwarancji było złożenie kaucji do przechowania na nieoprocentowanym rachunku w BGK w kwocie 18.977,8 tys. zł; ww. kaucja została złożona w postaci środków budżetowych, z limitu wydatków w § 6050, które przeznaczone były na wydatki, w celu pokrycia kosztów inwestycji budowlanych; zauważyć należy, że na powyższy cel należało przeznaczyć, np. weksel in blanco, czy przewłaszczenie rzeczy ruchomych, lecz w takie składniki majątkowe RZI w Bydgoszczy nie został wyposażony, pomimo tego że banki i ubezpieczyciele wskazywali na wymienione składniki majątkowe; IWsp SZ wsparł działania RZI - zadanie inwestycyjne posiadało stosowny limit w § 6050 oraz finansowanie zadania, na które ustanowienie gwarancji kończyło się w 2019 r.; po wpłaceniu do BGK kaucji uzyskano gwarancję zapłaty, którą dostarczono Wykonawcy w dniu 31 stycznia 2019 r.; gwarancja była ustanowiona na 3 miesiące, po koszcie jej ustanowienia - 0,5% wartości gwarancji, tj. ok. 96 tys. zł, z której Wykonawca zobowiązany był pokryć 48 tys. zł; ustalono, że ze względu na powyższe koszty, Wykonawca nie wyraził potrzeby jej przedłużenia o kolejne 3 miesiące; w ocenie RZI, postępowanie Wykonawcy w celu ustanowienia gwarancji terminowej zapłaty za roboty budowlane miało na celu uzyskanie, prawa do odstąpienia od umowy z przyczyn leżących po stronie RZI; po upływie terminu gwarancji, kaucję zwrócono na rachunek bankowy RZI, a następnie IWsp SZ;
- 3) Wykonawca w lutym 2019 r. wezwał RZI (w Bydgoszczy) do ustanowienia gwarancji zapłaty za realizowane roboty budowlane na podstawie stosownej umowy; RZI w marcu 2019 r. rozpoczął procedury pozyskania w BGK otwartej linii gwarancyjnej (na podobnych warunkach jak w przypadku opisanym w pkt. 2); zabezpieczeniem dla BGK z tytułu udzielanej gwarancji zapłat, była kaucja w kwocie 2.294,2 tys. zł przechowywana w BGK, na nieoprocentowanym rachunku; gwarancję bankową dostarczono Wykonawcy w dniu 3 kwietnia 2019 r.; Wykonawca odstąpił od umowy i odmówił przyjęcia gwarancji; przyczynę odmowy uzasadniał faktem jej otrzymania pod pewnymi warunkami; RZI wezwał

Wykonawcę do kontynuowania prac budowlanych; Wykonawca podtrzymał decyzję o odstąpieniu od umowy; kaucja i gwarancja zostały w lipcu 2019 r. rozliczone; Szef RZI w Bydgoszczy poinformował, że „(...), RZI w Bydgoszczy w bieżącym roku obciążyło Wykonawcę karami umownymi w kwocie 10.646,5 tys. zł i częściowo potrąciło z wynagrodzenia Wykonawcy w kwocie 1.882,4 tys. zł”; w ocenie RZI postępowanie Wykonawcy dotyczące żądania bezwarunkowej gwarancji zapłaty, było działaniem w kierunku „obejścia”, tj. zablokowania potrącania kar umownych lub odstąpienia od umowy; Szef RZI stwierdził: „Reasumując, we wszystkich przypadkach żądanie ustanowienia gwarancji zapłaty nie miało na celu zabezpieczenia interesów Wykonawcy mając na myśli utrzymanie płynności finansowej, lecz stanowiło (...) sposób na zerwanie kontraktu z winy Zamawiającego”.

Analiza przypadków udzielania przez wojskowych inwestorów wykonawcom gwarancji zapłaty za umowne roboty budowlane wykazała, że stanowisko Ministerstwa Finansów nie rozwiązało problemów w relacji pomiędzy NBP, tj. bankiem prowadzącym bieżące rachunki wydatków budżetowych wojskowych jednostek budżetowych, a tymi jednostkami.

Brak rozwiązania ww. problemów polegało na tym, że NBP ww. jednostkom odmawiał udzielania gwarancji lub dostępu do prowadzonych rachunków tych jednostek, na potrzeby innych banków zainteresowanych świadczeniem usługi finansowej w postaci gwarancji. Ministerstwo Finansów natomiast stwierdzając, że NBP nie ma podstaw prawnych do udzielania gwarancji na rzecz wjb, nie rozwiązywało tych problemów, zarówno w odniesieniu do NBP, jak i wjb; wskazanie przez Ministerstwo Finansów, że zakupu usługi finansowej w postaci udzielonej gwarancji dokonuje się na podstawie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych stanowiło jedynie informację pomocniczą.

Kierownicy wjb będąc zobowiązani w terminie nie krótszym niż 45 dni do przedłożenia wykonawcom gwarancji bankowych terminowej zapłaty za roboty budowlane, nie mogli samodzielnie pozyskać na rynku bankowym lub ubezpieczeniowym, w trybie zamówienia publicznego, usługi finansowej w ww. zakresie, gdyż to potencjalni usługodawcy finansowi stawiali warunki niemożliwe do spełnienia przez kierowników wjb. Jednym z takich warunków było m.in. żądanie zastawu majątkowego dla zabezpieczenia banków i ubezpieczycieli w związku z udzielonymi przez nich gwarancjami terminowej zapłaty za roboty budowlane. Do zakończenia kontroli problem nie został rozwiązany systemowo.

(akta kontroli str. 230-268, 295- 341, 384-434)

Inwestorzy wojskowi, w związku z zawartymi umowami o roboty budowlane, byli także wierzycielami wobec umownych Wykonawców (sytuacja odmienna od określonej w art. 649¹⁻⁵ k.c., tj. zobowiązaniowej - dłużniczej).

Tytuł wierzycielski ww. inwestorów wynikał z obowiązku Wykonawcy zapewnienia warunków finansowego zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Wykonawca był zobowiązany do złożenia Zamawiającemu ww. zabezpieczenia w pieniądzu lub instrumentach finansowych.

Szef IWsp SZ w wystąpieniu³⁰ do Dyrektora DB MON wskazał, że podlegli mu kierownicy wjb spotykają się z przypadkami kwestionowania ich uprawnień do reprezentacji i składania oświadczeń woli, w tym sposobów udokumentowania tych uprawnień, w sytuacjach żądania wypłaty należności z tytułu posiadanych gwarancji bankowych lub ubezpieczeniowych, jako zabezpieczenia należytego wykonania umów.

Gwaranci (banki i ubezpieczyciele) przed wykonaniem żądania wymagali od inwestorów wojskowych przedstawienia potwierdzenia z NBP lub od notariusza, że podpisy na żądaniu zapłaty gwarancji należytego wykonania umowy złożyły osoby upoważnione do reprezentowania wjb.

Szef IWsp SZ dodał, że żądania Gwarantów nie wynikały z nowych warunków umownych, lecz z egzekwowania już ukształtowanych w ramach zawartych umów. Podał przykładowy zapis klauzul umownych, które banki i ubezpieczyciele byli zobowiązani wyegzekwować przed wypłatą

³⁰ Pismo nr 38263/18 z dnia 2 października 2018 r. dotyczące upoważnienia do reprezentacji i składania oświadczeń woli w imieniu Skarbu Państwa przez kierowników wojskowych jednostek budżetowych.

pieniężną, który m.in. brzmiał: „Dla celów identyfikacyjnych Państwa żądanie zapłaty musi być przedstawione naszemu Bankowi z potwierdzeniem Państwa banku lub notariusza, że podpisy na żądaniu zapłaty zostały złożone przez osoby upoważnione do reprezentowania państwa firmy. Wezwanie do zapłaty musi zostać złożone w oryginale na adres siedziby Gwaranta w terminie obowiązywania Gwarancji. Wezwanie do zapłaty musi być podpisane przez osoby posiadające odpowiednie umocowanie, ze wskazaniem podstawy umocowania, do składania oświadczeń majątkowych w imieniu Beneficjenta. Wezwanie do zapłaty dotyczy wyłącznie wymagalnych należności, które powstały w okresie ważności Gwarancji”.

Szef IWsp SZ, w związku z niemożnością wypłaty gwarancji, wskazał: „Przyczyną takiego stanu rzeczy jest fakt, iż NBP może dokonywać tylko potwierdzenia, iż wskazany z imienia i nazwiska kierownik jest upoważniony do składania oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych dotyczących rachunków bankowych kierowanej przez siebie wojskowej jednostce budżetowej prowadzonych w określonym oddziale Narodowego Banku Polskiego (...). Tym samym, nie może potwierdzić uprawnień do reprezentacji i składania oświadczeń woli w zakresie majątkowym, w imieniu Skarbu Państwa, bo takie upoważnienie w przywołanym dokumencie nie widnieje. (...) poświadczenia notarialne nie są honorowane. (...) notariusze poza stwierdzeniem tożsamości osoby składającej własnoręczny podpis nie stwierdzają, iż posiadają one uprawnienie do samodzielnej reprezentacji i składania oświadczeń woli w zakresie majątkowym w kierowanej przez siebie wojskowej jednostce budżetowej, ponieważ (...) nie istnieją dokumenty na podstawie, których miałoby możliwość dokonania takiego poświadczenia”. Ponadto dodał: „(...) iż w obecnym stanie faktycznym kierownicy wojskowych jednostek budżetowych poza, przepisami ogólnie obowiązującego prawa nie dysponują żadnymi innymi dokumentami, które w sposób bezsprzeczny potwierdzałyby ich umocowanie do reprezentacji i składania oświadczeń woli w imieniu Skarbu Państwa”.

Szef IWsp SZ zaproponował: „W celu uniknięcia tego typu zdarzeń proponuję rozważenie dokonania zmiany w zarządzeniu Nr 28/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 października 2013 r.³¹, w brzmieniu: <<Szef Inspektoratu jest uprawniony do reprezentowania Skarbu Państwa w odniesieniu do nabytego i powierzonego Inspektoratowi mienia Skarbu Państwa i w zakresie zadań Inspektoratu. Komendant Oddziału jest uprawniony do reprezentowania Skarbu Państwa w odniesieniu do nabytego i powierzonego Oddziałowi mienia Skarbu Państwa i w zakresie zadań Oddziału>>”. Powyższe propozycje, m.in. uzasadniono, że „(...) uwzględnienie proponowanych zmian w statutach w istotny sposób zwiększy skuteczność wojskowych jednostek budżetowych w dochodzeniu należności wynikających z udzielonych gwarancji bankowych i ubezpieczeniowych”.

(akta kontroli str. 251-268)

W 2018 r., zbadanym przykładem w przedmiotowym zakresie, było postępowanie podjęte przez 17. Terenowy Oddział Lotniskowy (17. TOL) w Gdańsku, po odmowie wypłaty gwarancji zabezpieczenia należytego wykonania umowy, które przedstawiało się następująco:

17. TOL wystąpił do Gwaranta³², tj. Trade Finance Operation Skandinaviska Enskilda Banken AB (Spółka Akcyjna) - Oddział w Polsce, tj. Banku, który udzielił gwarancji zapłaty w przypadku nienależytego wykonania umowy przez firmy SKANSKA S.A. w Warszawie oraz ZEUS S.A. w Pruszczu Gdańskim. Ww. firmy były wykonawcami umowy Nr VI/1/52096/2011 na zadanie pn. „Modernizacja i rozbudowa Parku Sprzętu Technicznego oraz budowy ogrodzenia i magazynu MPS w JW. 3293 Powidz wraz z oddaniem do użytkowania”.

17. TOL stwierdził, że ww. firmy nie wykonały warunków umowy polegających na tym, że nie usunęły terminowo usterek wykazanych w protokole odbioru robót gwarancyjnych³³ z 29.05.2017 r. oraz usterek zgłoszonych przez Użytkownika³⁴, jak również nie dokonano zapłaty kar umownych w wyznaczonym terminie.

³¹ Zarządzenie w sprawie nadania statutów Inspektoratowi Wsparcia Sił Zbrojnych oraz jednostkom podległym Szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych. Do pisma nr 38263 dołączony był załącznik Nr 1 na 15 stronach, tj. projekt zarządzenia zmieniającego zarządzenie Nr 28/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 października 2013 r.

³² Gwarantem był ww. Bank, który udzielił Gwarancji Bankowej nr 5434 531 5673 z dnia 01.09. 2011 r. dla Wykonawców, tj. konsorcjum firm SKANSKA S.A. w Warszawie oraz ZEUS S.A. w Pruszczu Gdańskim.

³³ Protokół z dnia 29.05.2017 r. (nr wch. 1463/17 do 17.TL z dnia 05.06.2017 r.).

³⁴ Pismo nr 7752/16 z dnia 12.10.2016 r.

W związku z powyższym, 17. TOL przedstawił ww. Bankowi żądanie wypłaty wierzytelności w kwocie łącznej 669,5 tys. zł, z udzielonej przez ten Bank, Gwarancji Bankowej nr 5434 531 5673 z dnia 01.09.2011 r. Żądanie w przedmiotowej sprawie Bank odrzucił.

17. TOL w piśmie podtrzymującym³⁵ zgłoszone żądanie zapłaty gwarancji dołączył oświadczenie o nienależnym wykonaniu umowy oraz notarialne poświadczenie własnoręczności podpisu złożonego pod żądaniem zapłaty z Gwarancji Bankowej nr 5434 531 5673 przez Szefa 17. TOL³⁶.

W związku z kolejną odmową Gwaranta, Szef 17. TOL, zwrócił się do Szefa IWsp SZ o udzielenie pełnomocnictw³⁷ oraz załączył stosowne ich projekty i kopię ostatecznego przedsądowego wezwania do zapłaty przez Gwaranta. W wezwaniu m.in. podniesiono „(...) iż umocowanie Szefa 17. TOL nie było podważane ani na etapie zawierania umowy zabezpieczającej, ani na etapie udzielania przez Państwa gwarancji”. W podsumowaniu ww. pisma, wskazał: „(...) że uzyskanie potwierdzenia upoważnienia osoby podpisującej żądanie, a w dalszej kolejności jego potwierdzenia przez bank lub notariusza jest jedyną przeszkodą do wypłaty należności stanowiącej dochody Budżetu Państwa”.

Szef IWsp SZ w odpowiedzi na powyższe³⁸, poinformował Szefa 17. TOL o braku umocowania do udzielenia pełnomocnictwa w zakresie, o który on wystąpił. Zaproponował wydanie zaświadczenia potwierdzającego zajmowanie stanowiska przez Szefa 17. TOL, wskazując, że w przypadku dalszej odmowy przez Gwaranta, właściwym działaniem będzie zawiadomienie Komisji Nadzoru Finansowego o zaistniałej sytuacji oraz zwrócenie się o udzielenie pomocy w rozstrzygnięciu sprawy.

Szef 17. TOL, poinformował Szefa IWsp SZ, że Gwarant – Trade Finance Operation Skandinaviska Enskilda Banken AB (Spółka Akcyjna) - Oddział w Polsce, wypłacił w dniu 11 października 2018 r. żądane przez 17. TOL kwoty.

Powyższy przykład potwierdził celowość wystąpienia Szefa IWsp SZ do Dyrektora DB MON o systemowe uregulowanie spraw związanych z oświadczeniami w zakresie praw i obowiązków majątkowych w nadanych statutach podległych jednostek budżetowych.

(akta kontroli str. 269-285, 293-294).

Stwierdzone
prawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości, w związku z tym, że Inspektorat nie zawierał umów o roboty budowlane i nie uczestniczył w stosunkach dłużniczo-wierzycielskich wynikających z ww. umów.

Szef IWsp SZ jednak jako organ nadzoru nad inwestorami wojskowymi podejmował liczne działania w centralnych organach funkcjonalnych Ministra Obrony Narodowej (DB MON, DI MON, ZPR-P8 SG WP), w celu ukształtowania prawnego nadanych inwestorom wojskowym statutów, które umożliwią prawne dysponowanie powierzonym majątkiem Skarbu Państwa oraz zostaną wskazane w tych statutach w sposób właściwy osoby do działania w imieniu i na rzecz wojskowych jednostek budżetowych. Kontrola wykazała, że Szef IWsp SZ w związku z powyższym, złożył stosowny projekt zarządzenia Ministra Obrony Narodowej wraz z załącznikami w formie projektów statutów. Ustalono, że złożone przez Szefa IWsp SZ ww. projekty były w toku rozpatrywania od 2018 r.

(akta kontroli str.1-86, 218-228 i 230—383, 1.155-1.216)

ENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że Szef IWsp SZ podejmował działania w celu wyeliminowania występujących nieprawidłowości w obszarze:

- prawno-organizacyjnego wykorzystywania nieruchomości wojskowych, w tym do zgodności stanu faktycznego z obowiązującym stanem prawnym, w odniesieniu do

³⁵ Pismo nr 1217/18 z dnia 3 lipca 2018 r. dotyczące żądania zapłaty Gwarancji Bankowej nr 5434 531 5673.

³⁶ Podstawę wyznaczenia ww. stanowila decyzja Nr 2888 Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 sierpnia 2017 r.

³⁷ Pismo nr 1815/18 z 12 września 2018 r. dotyczące upoważnienia Szefa 17. Terenowego Oddziału Lotniskowego w Gdańsku do reprezentacji i składania oświadczeń woli w imieniu Skarbu Państwa.

³⁸ Pismo wychodzące z IWsp SZ nr 36848/18 z 21 września 2018 r. dotyczące upoważnienia Szefa 17. Terenowego Oddziału Lotniskowego w Gdańsku do reprezentacji i składania oświadczeń woli w imieniu Skarbu Państwa.

ustanowionego zarządu/trwałego zarządu na rzecz inwestorów wojskowych (tj. organów infrastruktury), odpowiednio do potrzeb Sił Zbrojnych na okres pokoju i wyższych stanów gotowości bojowej; w przedmiotowym zakresie, w ocenie NIK, niezbędny jest stosowny wniosek Szefa IWsp SZ do Ministra Obrony Narodowej o podjęcie inicjatywy ustawodawczej;

- stosunków dłużniczo-wierzycielskich wynikających z zawartych umów o roboty budowlane przez inwestorów wojskowych; w powyższym zakresie Szef IWsp SZ złożył stosowne projekty dokumentów statutowych wraz z odpowiednim projektem zarządzenia Ministra Obrony Narodowej, zgodnie z art. 12 ufp.

OBSZAR

2. Dokonywanie zmian w limitach wydatków zadań ujętych w Planie Inwestycji Budowlanych w latach 2015-2019

2.1 Włączanie nowych zadań inwestycyjnych do Planu Inwestycji Budowlanych.

Opis stanu faktycznego

W latach 2015-2019 (I połowa), Plan Inwestycji Budowlanych sporządzany był na podstawie decyzji Nr 103/MON z 31 marca 2014 r. i Nr 202/MON z 23 czerwca 2016 r. Ministra Obrony Narodowej³⁹ oraz rozporządzenia Rady Ministrów z 2 grudnia 2010 r.⁴⁰

W ww. rozporządzeniu, w § 4 m.in. określono, że dysponent części (Minister Obrony Narodowej) może podjąć decyzję o ujęciu finansowania inwestycji, w tym budowlanej ze środków budżetu państwa w materiałach do projektu ustawy budżetowej.

Podstawę prawną w ww. zakresie stanowi uzgodniony przez inwestora z dysponentem części program inwestycji, o którym mowa w § 6 ust. 1 pkt 1 powołanego rozporządzenia, tj. w zakresie kosztów przygotowania inwestycji lub na podstawie zaakceptowanej przez dysponenta wartości kosztorysowej inwestycji, o której mowa w § 6 ust. 2 rozporządzenia - w zakresie realizacji inwestycji budowlanej.

Powołane rozporządzenie określiło m.in., że uczestnikami procesu inwestorskiego, w zakresie inwestycji budowlanej, są dwa organy (podmioty), tj. dysponent części – Minister Obrony Narodowej oraz inwestor, tj. zarządy infrastruktury oraz terenowe oddziały lotniskowe.

Ustalono, że inwestorzy wojskowi, w tym m.in. „Rejonowy Zarząd Infrastruktury we Wrocławiu swoją działalność w zakresie zadań inwestycyjnych (...) realizuje w oparciu o zatwierdzony przez Ministra Obrony Narodowej Plan Inwestycji Budowlanych (PIB) o wartości powyżej 2 mln zł (...)”.

Szef RZI we Wrocławiu m.in. stwierdził, że „Zarząd Planowania Rzeczowego P-8 SG WP, na podstawie przesłanych zestawień potrzeb rzeczowych opracowuje projekty PIB. Zgłaszanie potrzeb do ujęcia w PIB odbywa się corocznie na podstawie Wytycznych Szefa ZPR-P8 do planowania zadań rzeczowych. Potrzeby generowane przez Użytkowników przesyłane są do Wojskowych Oddziałów Gospodarczych (WOG). Rejonowy Zarząd Infrastruktury we Wrocławiu tylko weryfikuje zgłoszone przez użytkowników potrzeby w następującym zakresie: 1) Poprawności przyjętych numerów kompleksów, 2) Poprawności nazw i wyliczonych szacunkowych wartości zadań, 3) Poprawności przyjętych terminów realizacji, 4) Określa niezbędne limity wydatków na rok planowy. Tak zweryfikowane zestawienia potrzeb RZI we Wrocławiu, jako inwestor, przesyła do właściwych organów planujących (beneficjentów) celem dalszego procedowania”.

Przedstawiony etap, dotyczący zgłoszenia inwestycji budowlanej, obejmuje trzech uczestników, tj. użytkownika, WOG oraz inwestora wojskowego.

(akta kontroli str. 675-678)

Ustalono, że czwartym uczestnikiem procesu sporządzania PIB jest Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych - organ nadzorujący inwestorów wojskowych.

Szef IWsp SZ w odniesieniu do uczestnictwa w sporządzaniu PIB, m.in. wskazał „(...) że IWsp SZ nie jest właścicielem planu, a dysponentem realizującym. Po otrzymaniu Wstępnego Projektu,

³⁹ Powołane decyzje w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych.

⁴⁰ Rozporządzenie, w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 238, poz. 1579, ze zm.).

IWsp SZ zebrał propozycje zmian parametrów planistycznych od podległych inwestorów wojskowych i przesłał je w formie korekty do ZPR-P8 SGWP celem uwzględnienia zmian w planie”.
(akta kontroli str. 980-982)

Ustalono, że procedura sporządzania PIB była wieloetapowa i angażowała kilkunastu uczestników. Kolejność etapów planowania i uczestnicy biorący w nich udział:

- etap pierwszy – Użytkownik, w formie potrzeby, generuje przyszłą inwestycję budowlaną i przesyła do wojskowego oddziału gospodarczego (WOG);
- etap drugi - WOG zebrane potrzeby, przekazuje do RZI - do zweryfikowania;
- etap trzeci – S/W/RZI przesyłają propozycje zmian parametrów planistycznych do IWsp SZ;
- etap czwarty – IWsp SZ zebrane od inwestorów wojskowych ww. parametry, ujmuje jako korekty i przesyła do ZPR-P8 SGWP w celu uwzględnienia w projekcie PIB;
- etap piąty – w opiniowaniu projektu PIB uczestniczą beneficjenci⁴¹, i inne organy funkcjonalne, tj. centralne organy logistyczne (COL), gestorzy sprzętu wojskowego (SpW) oraz organizatorzy systemów funkcjonalnych (OSF);
- etap szósty – uzgodniony projekt PIB przez ww. ośmiu uczestników, podlega akceptacji przez Szefa Sztabu Generalnego WP oraz Podsekretarza Stanu w MON (właściwego w sprawach infrastruktury);
- etap siódmy – uzgodniony projekt PIB zatwierdza Minister Obrony Narodowej – dysponent części 29 – Obrona narodowa.

Reasumując – zatwierdzenie PIB, następuje po pracach 11 uczestników, w siedmiu etapach.

Pomimo wieloetapowości procedury i licznej grupy uczestników sporządzania PIB, analiza planów wykazała, że limity finansowe indywidualnych zadań były różnicowane w każdym roku oraz dotyczyły kilkuset zadań (były rozdrobnione). I tak, limity roczne wydatków dla poszczególnych zadań wynosiły od 0,0 tys. zł do 85 mln zł, a liczba zadań wynosiła od 430 do 535.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na sytuację, w której przeznaczenie w latach 2015-2019 (I połowa), w każdym roku ok. 1,2 mld zł na realizację kilkuset zadań, powodowało rozproszenie środków budżetowych i przyczyniało się do wydłużania okresów realizacji inwestycji oraz zamrażania środków budżetowych, a w konsekwencji do niezyskiwania (w zakładanych terminach) efektów, o których mowa w art. 162 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Zdaniem NIK, w związku z powyższym, planowanie zadań w PIB wymaga urealnienia poprzez dostosowanie (skorelowanie) liczby planowanych zadań z wysokością limitu ogólnego - planowanych wydatków - na dany rok, polegającego głównie na zmniejszeniu liczby zadań przewidzianych do sfinansowania w każdym roku, w celu zwiększenia limitu jednostkowego na te zadania. Proponowane rozwiązanie umożliwi zwiększenie zaplanowanych limitów wydatków na pojedyncze zadania, a zatem pozwoli na przyspieszenie uzyskania zakładanych efektów. Wskutek powyższego działania, nastąpi skrócenie okresu realizacji inwestycji budowlanej, a co za tym idzie, poniesione nakłady przyniosą dodatkowe korzyści, poprzez efektywniejsze wykorzystanie środków publicznych, w postaci oszczędności, o których mowa w art. 44 ustawy o finansach publicznych.

Szef IWsp SZ w odniesieniu do powyższej oceny m.in. stwierdził, że „(...) *Ustalenia dotyczące urealnienia planowania zadań oraz skorelowania ilości planowanych zadań z wysokością limitu ogólnego na dany rok, były przeprowadzane na naradach roboczych organizowanych przez ZPR-P8 SGWP, na etapie konstruowania planu przy udziale inwestorów wojskowych i beneficjentów”.*

Szef IWsp SZ w odniesieniu do długotrwałości procedowania korekt w PIB podczas jego wykonywania, w szczególności w ostatnich dwóch miesiącach każdego roku budżetowego oraz ich wpływie na wykonanie przez inwestorów wojskowych, m.in. stwierdził: „*Występująca w niektórych przypadkach długotrwałość zatwierdzania korekt negatywnie wpływa na bezpośrednią realizację inwestycji budowlanych przez Inwestorów wojskowych (w tym braku możliwości zawierania umów na różnych etapach realizacji, rozstrzygnięcia procedur przetargowych lub zlecenia nieprzewidzianych robót dodatkowych). (...) procedowanie w IWsp SZ wniosków inwestorów trwa*

⁴¹ Do beneficjentów zaliczono, m.in. Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych (DG RSZ), Dowództwo Garnizonu Warszawa (DGW).

około 2 tygodni, pozostały czas procedowania pozostaje po stronie komórek organizacyjnych wyższego szczebla. IWsp SZ (...) niejednokrotnie zwracał uwagę w sprawozdaniach wysyłanych do ZPR – P8 SG WP, na zbyt długie procedowanie (...) korekt w PIB w danym roku budżetowym (...).”

(akta kontroli str. 615-616, 983, 716, 1.104-1.107, 1.136-1.137)

Ustalono, że w latach 2015-2019 (I połowa), do PIB wprowadzano nowe zadania inwestycji budowlanych, w dwóch okresach jego realizacji, tj. w planie pierwotnym na dany rok oraz w trakcie danego roku (w toku jego realizacji).

W okresie objętym kontrolą, do PIB wprowadzono łącznie 373 nowe zadania, z tego do PIB pierwotnego – 361 zadań oraz w toku jego realizacji – 12 zadań.

Ustalono, że w latach 2015-2019 (I połowa), planowanie liczby i wartości zadań inwestycji budowlanych w zatwierdzonych PIB, od pierwotnego do końcowego przedstawiało się następująco:

- **w 2015 r., ujęto w PIB:**
 - a) **pierwotnym**, ogółem - 493 zadania o wartości 1.210.639,9 tys. zł, z tego 459 kontynuowanych zadań oraz 34 nowe zadania;
 - b) **końcowym**, ogółem 498 zadań, o wartości 1.165.066,3 tys. zł, z tego 460 kontynuowanych zadań i 38 nowych zadań; w trakcie 2015 r., ogólną liczbę zadań zwiększono o 5 (z 493 do 498), w tym wznowiono jedno zadanie z grupy kontynuowanych (wstrzymane w planie pierwotnym, tj. na początku 2015 r.) oraz rozpoczęto kolejne 4 nowe zadania; ustalono, że pomimo wzrostu liczby zadań o 5 (o 1%), plan po zmianach zmniejszono o 45.573,6 tys. zł (o 3,8%), przez co pogłębiono rozproszenie środków budżetowych;
- **w 2016 r., ujęto w PIB:**
 - a) **pierwotnym**, ogółem - 470 zadań o wartości 1.111.394,1 tys. zł, z tego kontynuowanych - 407 zadań (mniej niż w 2015 r. o 52 zadania) oraz 63 nowych zadań? (więcej niż w 2015 r. o 7 zadań);
 - b) **końcowym**, ogółem 454 zadania o wartości 1.188.152,5 tys. zł, z tego kontynuowanych 408 zadań i nowych 46 zadań; w trakcie 2016 r., ogólną liczbę zadań zmniejszono o 16 (z 470 do 454), z tego wznowiono 1 zadanie kontynuowane (wstrzymane w planie pierwotnym) oraz zmniejszono 17 nowych zadań; ustalono, że zmniejszenie liczby o 16 zadań (o 3,4%) oraz zwiększenie wartości planu po zmianach o 76.768,4 tys. zł, tj. o ok. 7%, spowodowało wzrost środków przypadających na zadanie;
- **w 2017 r., ujęto w PIB:**
 - a) **pierwotnym**, ogółem 437 zadań o wartości 1.228.522 tys. zł, z tego kontynuowanych - 365 zadań (mniej niż w 2016 r. o 42 zadania) oraz nowe 72 zadania (więcej niż w 2016 r. o 9 zadań);
 - b) **końcowym**, ogółem 433 zadania o wartości 1.108.872,7 tys. zł, z tego kontynuowanych 350 zadań i nowych 83 zadania; w trakcie 2017 r. ogólną liczbę zadań zmniejszono o cztery (z 437 do 433), tj. wstrzymano realizację 15 zadań kontynuowanych (ujętych w planie pierwotnym) oraz dodano kolejnych 11 nowych zadań; ustalono, że spadek liczby ogólnej o 4 zadania (o ok. 1%) oraz zmniejszenie wartości planu po zmianach o 119.649,3 tys. zł (ok. 9,7%), pogłębił rozproszenie środków budżetowych przypadających na zadanie;
- **w 2018 r., ujęto w PIB:**
 - a) **pierwotnym**, ogółem 488 zadań o wartości 861.028,4 tys. zł, z tego kontynuowanych – 400 zadań (mniej niż w 2017 r. o 35) oraz 88 nowych zadań (więcej niż w 2017 r. o 16);
 - b) **końcowym**, ogółem 455 zadań o wartości 919.725,6 tys. zł, z tego kontynuowanych 357 i 98 nowych zadań; w trakcie 2018 r. ogólną liczbę zmniejszono o 33 zadania (z 488 do 455), tj. wstrzymano realizację 43 zadań kontynuowanych (ujętych w planie pierwotnym) oraz rozpoczęto realizację kolejnych 10 nowych zadań; ustalono, że liczbę realizowanych zadań zmniejszono o 33 (o 6,8%), a wartość planu po zmianach zwiększono o 58.697,2 tys. zł (o 6,8%); ww. dane liczbowe i wartościowe, wskazują, że w 2018 r. nastąpił wzrost skoncentrowania nakładów, polegający na tym, że na mniejszą liczbę realizowanych zadań zwiększono limity wydatków na poszczególnych zadaniach; kontrola jednak wykazała, że

wzrost poniesionych wydatków nie dotyczył ogółu zadań, które zakończono w 2018 r. (68 zadań), tj. mniej o 13 niż w 2017 r. (81 zadań), lecz dotyczył jednego zadania zakończonego w kompleksie koszarowym k-1077 w Elblągu przez RZI w Olsztynie, na które inwestor w 2018 r. wydatkował 82.734,1 tys. zł, tj. zadania nr 35106 pn. „Przebudowa budynku sztabowego wraz z budową LCN (...)”; wysoka kwota wykonania w zakresie jednego zadania, zasugerowała poprawę w zakresie skoncentrowania wyższych kwot na ogóle zadań, wynikających ze zmniejszonej liczby finansowanych zadań; stan faktyczny w 2018 r. okazał się odwrotny, tj. po wyłączeniu ww. wysokiej kwoty dotyczącej zadania nr 35106, wszystkie wskaźniki wartościowe ogólne, pogorszyły się;

– w 2019 r., ujęto w PIB:

- a) **pierwotnym**, ogółem 535 zadań o wartości 1.164.951 tys. zł, z tego kontynuowanych – 431, tj. więcej niż w 2018 r. o 31 zadań oraz 104 nowe zadania, tj. więcej niż w 2018 r. o 16;
- b) **wg stanu na 30 czerwca 2019 r.**, ogółem 520 zadań o wartości 1.166.962 tys. zł, z tego 412 kontynuowanych i 108 nowych zadań; w I połowie 2019 r. ogólną liczbę zmniejszono o 15 zadań (z 535 do 520 zadań), tj. wstrzymano realizację 19 zadań kontynuowanych (ujętych w planie pierwotnym) oraz dodano kolejne 4 zadania nowe.

(akta kontroli str. 635-641, 983)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości, w związku z tym, że Szef IWsp SZ nie uczestniczył w planowaniu inwestycji budowlanych w zakresie wpływającym na kształt rzeczowy lub wartościowy tych inwestycji. Kontrola potwierdziła, opinię Szefa IWsp SZ w odniesieniu do jego uczestnictwa w sporządzaniu PIB, w której m.in. wskazał „(...), że IWsp SZ nie jest właścicielem planu, a dysponentem realizującym. Po otrzymaniu Wstępnego Projektu, IWsp SZ zebrał propozycje zmian parametrów planistycznych od podległych inwestorów wojskowych i przesłał je w formie korekty do ZPR-P8 SGWP celem uwzględnienia zmian w planie”. Ponadto Szef IWsp SZ w kwestii długotrwałości procedowania korekt w PIB podczas jego wykonywania, w szczególności w ostatnich dwóch miesiącach każdego roku budżetowego oraz ich wpływie na wykonanie przez inwestorów wojskowych, m.in. stwierdził: „(...) procedowanie w IWsp SZ wniosków inwestorów trwa około 2 tygodni, pozostały czas procedowania pozostaje po stronie komórek organizacyjnych wyższego szczebla. IWsp SZ (...) niejednokrotnie zwracał uwagę w sprawozdaniach wysyłanych do ZPR – P8 SG WP, na zbyt długie procedowanie (....) korekt w PIB w danym roku budżetowym (...)”.

2.2 Zwiększanie wartości kosztorysowej zadań podczas ich realizacji w świetle wymagań rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa.

Opis stanu faktycznego W powołanym rozporządzeniu, w § 5 określono, że łączna kwota środków z budżetu państwa nie może być wyższa niż wartość kosztorysowa inwestycji określona przy rozpoczęciu jej realizacji. Wartość kosztorysowa inwestycji powinna obejmować koszty: a) przygotowania do realizacji⁴², b) robót budowlanych, c) nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych, d) pierwszego wyposażenia.

Ustalono, że w latach 2015-2019 (I połowa), inwestorzy wojskowi podczas realizacji PIB zwiększali wartość kosztorysową zadań w toku ich realizacji, i tak:

- w 2015 r., 12 inwestorów wojskowych zakończyło 85 zadań inwestycji budowlanych, w tym trzech inwestorów, zakończyło 12 zadań z wyższą wartością kosztorysową niż rozpoczęło, i tak:
 - RZI w Krakowie, w ww. sposób zakończył 2 zadania, tj.:
 - 1) nr 42437 w Niedźwiedziu, pn. „Modernizacja bazy MPS”; zadanie zakończono z ustaloną wartością kosztorysową 37.103,5 tys. zł, wyższą o 10.441,1 tys. zł, tj. o 39,2% od

⁴² Koszty przygotowania inwestycji budowlanej do realizacji określono w § 3 pkt 1, obejmujące w szczególności koszty opracowania dokumentacji projektowej, zakupu i przygotowania gruntu pod budowę oraz ekspertyz, świadectw, operatów, studiów, pomiarów geodezyjnych i prac geologicznych oraz prac archeologicznych, dotyczących tych inwestycji.

- rozpoczętej (26.662,4 tys. zł); odnośnie okoliczności i przyczyn przekroczenia wartości kosztorysowej, Szef Infrastruktury IWsp SZ (dalej: Wyjaśniający) stwierdził, że „Realizacja robót budowlanych została rozpoczęta przed wejściem rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r.”;
- 2) nr 42721 w Krakowie – Pychowicach, pn. „Adaptacja wraz z nadbudową budynku nr 4 Centrum Operacyjno-Logistyczne”; zadanie zakończono o wartości kosztorysowej 22.241,2 tys. zł, wyższej o 15.336,9 tys. zł, tj. o 221,1% niż rozpoczęto (6.904,3 tys. zł); Wyjaśniający stwierdził, że „Realizacja robót budowlanych została rozpoczęta przed wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r.”;
- RZI w Olsztynie, w ww. sposób zakończył 2 zadania, tj.:
- 1) nr 34465 w Lidzbarku, pn. *Przebudowa strzelnicy garnizonowej (...)*; zadanie zakończono o wartości kosztorysowej 15.600 tys. zł, wyższej o 2.636,1 tys. zł, tj. o 20,3% niż rozpoczęto (12.963,6 tys. zł); Wyjaśniający stwierdził, że „Teren budowy dla wykonawcy przekazano w dniu 21.07.2010 r., tj. przed wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r.”;
- 2) nr 34509 w Mragowie, pn. *Modernizacja hali sportowej w bud. 4 i basenu w budynku 84 (...)*; zadanie zakończono o wartości kosztorysowej 34.999 tys. zł, wyższej o 4.000,9 tys. zł, tj. o 12,9% niż rozpoczęto (30.998,1 tys. zł); Wyjaśniający stwierdził, że wzrost wartości kosztorysowej spowodowany był potrzebą opracowania dokumentacji budowlanej na wykonanie kotłowni gazowej wraz z systemem solarnym dla potrzeb budynków hali sportowej i basenu; „Wprowadzenie zmian było niezbędne w celu osiągnięcia pełnego efektu rzeczowego”;
- RZI we Wrocławiu w ww. sposób zakończył 2 zadania, tj.:
- 1) nr 21140 we Wrocławiu, pn. *Przebudowa budynku koszarowego nr 9*; zadanie zakończono o wartości kosztorysowej 13.498 tys. zł, wyższej o 1.989 tys. zł, tj. o 17,3% niż rozpoczęto (11.509 tys. zł); Wyjaśniający stwierdził, m.in., że „Po zakończeniu robót budowlanych sporządzono ZKZ ustalając wartość kosztorysową zadania na kwotę 11.508,95 tys. zł, w tym rezerwa w wysokości 0,00 zł, które w dniu 22.02.2016 r. zaakceptował Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych. Tym samym nie doszło do naruszenia zapisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r.”; NIK zwraca uwagę, że zgodnie z § 4 rozporządzenia, sprawy dotyczące finansowania inwestycji budowlanej leżą w wyłącznych kompetencjach dysponenta części 29 – Obrona narodowa, nie zaś w kompetencjach Szefa IWsp SZ, tj. dysponenta środków budżetu państwa drugiego stopnia w tej części; ponadto NIK zwraca również uwagę na fakt, że przepisy ww. rozporządzenia nie umożliwiają inwestorowi, w tym inwestorowi wojskowemu, tworzenia rezerw w celu pokrycia wydatkami budżetu państwa niezaplanowanych kosztów, podczas realizacji zadania;
- 2) nr 21214 w Miliczu, pn. *Zabezpieczenie (...) budynków magazynowych środków bojowych nr 9, 12, 13, 22, 23, 24 i 25 (...)*; zadanie zakończono o wartości kosztorysowej 3.656 tys. zł, wyższej o 1.361,7 tys. zł, tj. o 59,4% niż rozpoczęto (2.294,3 tys. zł); Wyjaśniający stwierdził, m.in. że „Po zrealizowaniu zadania sporządzono aktualizację ZKZ na kwotę 2.294,32 tys. zł, w tym rezerwa w wysokości 0,00 tys. zł, które w dniu 15.02.2016 r. zaakceptował Zastępca Szefa RZI we Wrocławiu. Tym samym nie doszło do naruszenia zapisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 02 grudnia 2010 r.”; NIK ponownie zwraca uwagę, że dysponent części 29 jest właściwym organem do dokonywania zmian w zakresie wartości kosztorysowej zadania, a także NIK przypomina, że ww. rozporządzenie nie przewiduje tworzenia rezerw na niezaplanowane koszty podczas realizacji zadania;
- SZI w Warszawie w ww. sposób zakończył 6 zadań; np. zadanie nr 0179 w Mińsku Mazowieckim, pn. *Przebudowa z nadbudową hangaru 23 wraz z budową obiektów infrastruktury technicznej (...)*; zadanie zakończono o wartości kosztorysowej 41.975,2 tys. zł, wyższej o 38.195,2 tys. zł, tj. o 1.010,5% niż rozpoczęto (3.780 tys. zł); Wyjaśniający stwierdził: „Ponadto w zakresie 6 zadań realizowanych w 2015 r. przez SZI Warszawa omyłkowo podano informacje na temat wartości w chwili rozpoczęcia zadania (podano

- wartość na etapie wprowadzenia do planu zamiast wartości wynikającej z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. W celu wyeliminowania wzrostów wartości zadań w IWsp SZ dokonywano analiz możliwości zaakceptowania ZKZ w aspekcie spełniania wymagań rozporządzenia Rady Ministrów a dnia 02.12.2010 r. W przypadku stwierdzenia uchybień ZKZ były odsyłane bez rozpatrzenia”;
- w 2016 r., 12 inwestorów wojskowych zakończyło 82 zadania, w tym czterech inwestorów zakończyło 17 zadań z wyższą wartością kosztorysową niż rozpoczęło, tj.:
 - 12. TOL w Warszawie, zakończył w ww. sposób zadanie nr 51798 w Dęblinie, pn. „Modernizacja magazynu MPS”, o wartości kosztorysowej zadania zakończonego 10.596,8 tys. zł, wyższej o 4.059,3 tys. zł, tj. o 62,1% niż rozpoczął (6.537,5 tys. zł); Wyjaśniający stwierdził, że wzrostu wartości kosztorysowej zadania dokonano w grudniu 2010 r., tj. przed wejściem omawianego rozporządzenia, od 1 stycznia 2011 r.;
 - RZI w Olsztynie zakończył w ww. sposób zadanie nr 34587 w Mrągowie, pn. „Przebudowa systemu ciepłowniczego kompleksu”, o wartości kosztorysowej zadania zakończonego 9.064,3 tys. zł, wyższej o 3.659,9 tys. zł, tj. o 53%, niż rozpoczął (6.904,3 tys. zł); Wyjaśniający stwierdził, że wzrost wartości kosztorysowej zadania w związku z opracowaniem zamiennej dokumentacji budowlanej m.in. na zmianę technologii kotłowni na olej opałowy oraz w związku z opracowaniem dokumentacji na przebudowę systemu elektroenergetycznego - w ocenie Wyjaśniającego - „Wprowadzenie zmian było niezbędne w celu osiągnięcia pełnego efektu rzeczowego”;
 - RZI w Szczecinie zakończył w ww. sposób zadanie nr 16238 w Świnoujściu, pn. „Budowa systemów alarmowych i telewizji przemysłowej”, o wartości kosztorysowej zakończonego zadania wynoszącej 4.135,9 tys. zł, wyższej o 635,9 tys. zł, tj. o 18,2% niż rozpoczął (3.500 tys. zł); Wyjaśniający stwierdził, że nie doszło do przekroczenia wartości kosztorysowej ustalonej przy rozpoczęciu robót budowlanych, gdyż kwota 4.135,9 tys. zł obejmowała niewykorzystaną rezerwę w kwocie 1.547,7 tys. zł; „(...) Faktyczna wartość poniesionych wydatków wyniosła na tym zadaniu 2.588,1 tys. zł. (...) wartość kosztorysowa określona w planach rzeczowych przy rozpoczęciu robót budowlanych wynosiła 4.135,9 tys. zł i nie została zmieniona po ich zakończeniu”; NIK przypomina o wcześniej wyrażonej uwadze dotyczącej braku możliwości tworzenia rezerw na pokrycie nieprzewidzianych kosztów podczas realizacji inwestycji budowlanej;
 - SZI w Warszawie w ww. sposób zakończył 14 zadań, gdzie przykładowe zadanie dotyczyło nr 01195 w Warszawie, na rzecz 1. Bazy Lotnictwa Transportowego (1. BLTr), pn. „Rozbiórka budynku nr 21 (hangar) i budowa hangaru wielofunkcyjnego”, o wartości kosztorysowej zadania zakończonego 52.023,6 tys. zł, wyższej o 46.523,6 tys. zł, tj. o 845,9% niż rozpoczął (3.500 tys. zł); Wyjaśniający, stwierdził: „Ponadto w zakresie 14 zadań realizowanych w 2016 r. przez SZI Warszawa omyłkowo podano informacje na temat wartości w chwili rozpoczęcia zadania (podano wartość na etapie wprowadzania do planu zamiast wartości wynikającej z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 02 grudnia 2010 r.)”;
 - w 2017 r., 12 inwestorów wojskowych zakończyło 81 zadań, w tym jeden inwestor zakończył jedno zadanie z wyższą wartością kosztorysową niż rozpoczął, tj.:
 - RZI we Wrocławiu, w ww. sposób zakończył zadanie nr 21233 pn. „Przebudowa budynku garażowego nr 54”, o wartości kosztorysowej zakończonego zadania 1.705,9 tys. zł, wyższej o 88,9 tys. zł, tj. o 5,5% niż rozpoczął (1.617,2 tys. zł); Wyjaśniający m.in. stwierdził, że „W przesłanym zestawieniu podano omyłkowo wartość w chwili rozpoczęcia robót”; NIK zwraca uwagę, że powyższe zadanie nie miało podstaw do ujęcia oraz realizacji w ramach PIB będącego centralnym planem rzeczowym, gdyż w tym planie ujmowane są zadania o wartości kosztorysowej wyższej od 2 mln zł;
 - w 2018 r., 12 inwestorów wojskowych zakończyło 68 zadań, w tym n.w. inwestor, zakończył jedno zadanie z wyższą wartością kosztorysową niż rozpoczął, tj.:

- RZI w Olsztynie, zakończył zadanie, nr 34324, w Bemowie Piskiem, pn. „Budowa kuchni-stołówki dla 2000 żywionych”, o wartości kosztorysowej zakończonego zadania 38.326,3 tys. zł, wyższej o 5.899,6 tys. zł, tj. o 18,2% niż rozpoczął (32.426,7 tys. zł); Wyjaśniający stwierdził: „W toku procesu inwestycyjnego nastąpiło rozwiązanie umowy z wykonawcą robót oraz jej rozliczenie z końcem 2016 r. Po podpisaniu umowy z nowym wykonawcą, z uwagi na priorytetowy charakter inwestycji, należało określić aktualną wartość kosztorysową, która nie mogła już ulec zwiększeniu⁴³”.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. Zaznaczyć jednak należy, że Szef IWsp SZ podejmował działania na rzecz ewentualnego eliminowania nieprawidłowości powodowanych przez podległych mu inwestorów wojskowych, polegających na tym, że zakresy rzeczowo-wartościowe tzw. ZKZ (zakres kosztów zadania) realizowanych zadań inwestycji budowlanych były weryfikowane w trybie nadzoru nad wymienionymi inwestorami. Szef IWsp SZ m.in. stwierdził, że „W celu wyeliminowania wzrostów wartości zadań w IWsp SZ dokonywano analiz możliwości zaakceptowania ZKZ w aspekcie spełniania wymagań rozporządzenia Rady Ministrów a dnia 02.12.2010 r. W przypadku stwierdzenia uchybień ZKZ były odsyłane bez rozpatrzenia”.

2.3 Zabezpieczenie potrzeb zatrudnienia inspektorów nadzoru inwestorskiego przez inwestorów wojskowych.

Opis stanu
faktycznego

Ustalono, że w latach 2015-2019 (I połowa), PIB realizowany był przez 12 inwestorów wojskowych, którzy do nadzorowania realizacji zadań inwestycji budowlanych zatrudniali inspektorów nadzoru inwestorskiego⁴⁴.

W ww. organach inwestorskich, na stanowiskach inspektorów nadzoru, zatrudniane są osoby w pięciu specjalnościach (branżach): 1) konstrukcyjno-budowlana, 2) sanitarna, 3) elektryczna, 4) drogowa oraz 5) teleinformatyczna.

Do nadzorowania realizacji każdego zadania budowlanego ujętego w PIB, wyznaczane były zespoły inspektorów nadzoru z ww. branż, od rozpoczęcia do zakończenia realizacji zadania. W minimalnym zakresie, zespół tworzony był ze specjalistów trzech branż, tj.: konstrukcyjno-budowlanej, sanitarnej oraz elektrycznej.

Inwestorzy wojskowi w latach 2015-2019 (I połowa) zatrudniali ok. 150 inspektorów nadzoru inwestorskiego⁴⁵ (dalej: inspektorzy nadzoru), gdzie podstawową formą zatrudnienia była umowa o pracę⁴⁶, a uzupełniającą - umowa cywilno-prawna (umowa zlecenia).

Stan zatrudnienia i realizacja zadań przez inspektorów nadzoru inwestorskiego w okresie kontroli, przedstawiały się następująco:

- w **2015 r.**, do realizacji było 498 zadań, w tym 239 na etapie robót budowlanych; inspektorów nadzoru zatrudnionych na umowę o pracę było 149 osób, w tym u poszczególnych inwestorów ich liczba wynosiła od 5 (12. TOL) do 26 osób (SZI Warszawa); w formie umów zlecenia zatrudnionych było 40 osób, w tym największą liczbę, tj. 23 umowy zlecenia zawarto w 12. TOL; łącznie w obydwóch formach zatrudnionych było 189 osób (149 + 40); zespołom inspektorów nadzoru zatrudnionym na umowę o pracę, przydzielono od 4 zadań na zespół (12. TOL, RZI Zielona Góra) do 13 i 14 zadań (RZI Bydgoszcz i WZI Poznań); za racjonalne obciążenie

⁴³ Szef Infrastruktury IWsp SZ w sprawie realizacji zadania nr 34324 w Bemowie Piskiem przedłożył stanowisko ZPR-P8 SG WP, tj. organu sporządzającego m.in. PIB. W stanowisku stwierdzono, że przepis § 5 rozporządzenia z 2 grudnia 2010 r. w przypadku ww. zadania nie powinien mieć zastosowania, ponieważ w toku procesu inwestycyjnego nastąpiło rozwiązanie umowy z wykonawcą robót oraz jej rozliczenie z końcem 2016 r. „Po podpisaniu umowy z nowym wykonawcą należy określić aktualną wartość kosztorysową, która zgodnie z ww. przepisem nie może już ulec zwiększeniu”.

⁴⁴ Inspektor nadzoru inwestorskiego – specjalista techniczny z wymaganymi na tym stanowisku uprawnieniami do samodzielnego wykonywania funkcji w budownictwie, zgodnie z prawem budowlanym.

⁴⁵ W 2015 r. – 149 inspektorów, 2016 r. – 149 osób, 2017 r. – 154 osób, 2018 r. – 155 osób oraz 2019 r. 148 osób.

⁴⁶ Umowa o pracę wynika z limitu zatrudnienia bazowego oraz finansowana jest w ramach funduszu wynagrodzeń określonych w § 4010 Wynagrodzenia osobowe pracowników, tj. pracowników cywilnych wojska, natomiast w przypadku żołnierzy zawodowych ze stanowiska etatowego finansowanego z ramach uposażeń żołnierzy zawodowych - § 4050 Uposażenia osobowe żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy.

zespołu nadzoru w każdym roku (tj. zgodnie ze sztuką budowlaną) uznaje się przydział co najwyżej pięciu zadań; w wojskowym systemie inwestorskim (12 inwestorów wojskowych) przeciętnie każdy zespół nadzoru obciążony był 8,5 zadaniami; w formie umów zleceń realizowanych było 39 zadań, w tym 19 przez 12. TOL;

- **w 2016 r.**, do realizacji było 454 zadań (mniej o 44 niż w 2015 r.), w tym 249 na etapie robót budowlanych; inspektorów nadzoru zatrudnionych na umowę o pracę było 149 osób, w tym ich liczba wynosiła od 5 (12. TOL) do 25 osób (SZI Warszawa); w formie umów zlecenia zatrudnionych było 64 osoby, w tym największą liczbę, tj. 30 umów zlecenia zawarł 12. TOL; łącznie zatrudnionych było 213 osób (149 + 64); zespołom inspektorów nadzoru zatrudnionym na umowę o pracę, przydzielono od 4 zadań (RZI Kraków) do 12,2 zadań (SZI Warszawa); przeciętnie każdy zespół nadzoru obciążony był 7,6 zadaniami (w 2015 r. - 8,5); w formie umów zleceń realizowanych było 44 zadania, w tym 22 przez 12. TOL;
- **w 2017 r.**, do realizacji było 433 zadań (mniej o 22 niż w 2016 r.), w tym 251 na etapie robót budowlanych; inspektorów nadzoru zatrudnionych na umowę o pracę było 154 osoby, w tym ich liczba wynosiła od 6 (12. TOL), do 24 osób (SZI Warszawa); w formie umów zlecenia zatrudnionych było 61 osób, w tym największą liczbę, tj. 32 umowy zlecenia zawarto w 12. TOL; łącznie zatrudnionych było 215 osób (154 + 61); zespołom inspektorów nadzoru zatrudnionym na umowę o pracę, przydzielono od 2 zadań (RZI Lublin) do 14 zadań (RZI Olsztyn); przeciętnie każdy zespół nadzoru obciążony był 7,5 zadaniami (w 2016 r. – 7,6); w formie umów zleceń realizowano 46 zadań, w tym 22 przez 12. TOL;
- **w 2018 r.**, do realizacji było 433 zadań (więcej o 22 niż w 2017 r.), w tym 211 na etapie robót budowlanych; inspektorów nadzoru zatrudnionych na umowę o pracę było 155 osób, w tym ich liczba wynosiła od 5 (12. TOL) do 28 osób (SZI Warszawa), a w formie umów zlecenia zatrudnione były 43 osoby, w tym największą liczbę, tj. 18 umów zlecenia zawarto w 12. TOL; łącznie zatrudnionych było 198 osób (155 + 43); zespołom inspektorów nadzoru zatrudnionym na umowę o pracę, przydzielono od 3 zadań (RZI Zielona Góra) do 15 (WZI Poznań) i 17 zadań (RZI Olsztyn); ustalono, że w WZI Poznań w 2018 r. każdy zespół nadzoru, faktycznie obciążony był 15 zadaniami, tj. trzykrotnie wyższą liczbą zadań od liczby zadań uznawanych za racjonalne obciążenie, natomiast w RZI Olsztyn każdy zespół obciążony był 17 zadaniami, tj. ponad 3-krotnie (3,4) wyższą liczbą zadań od tzw. racjonalnego obciążenia (5 zadań); przedstawione obciążenia stanowiły największą liczbę zadań w kontrolowanym okresie; przeciętnie każdy zespół nadzoru obciążony był 7,3 zadaniami (w 2017 r. – 7,5 zadaniami); w formie umów zleceń realizowano 29 zadań, w tym 13 przez 12. TOL;
- **w 2019 r. (I połowa)**, do realizacji było 520 zadań (więcej o 65 niż w 2018 r.), w tym 164 na etapie robót budowlanych; inspektorów nadzoru zatrudnionych na umowę o pracę było 148 osób (była to najniższa liczba inspektorów, przy jednocześnie największej liczbie zatwierdzonych zadań do realizacji w badanym okresie), w tym u poszczególnych inwestorów ich liczba wynosiła od 5 (12. TOL) do 28 osób (SZI Warszawa); w formie umów zlecenia zatrudniono 42 osoby, w tym najwięcej, tj. 18 umów zlecenia zawarł 12. TOL; łącznie zatrudnionych było 190 osób (była to najniższa liczba inspektorów nadzoru w badanym okresie, tj. niższa o 25 osób niż 2017 r., w którym ta liczba była najwyższa i wynosiła 215 osób, przy jednocześnie wyższej liczbie zadań o 88 niż w 2017 r., tj. 433 zadania); zespołom inspektorów nadzoru zatrudnionym na umowę o pracę, przydzielono od 3 zadań (RZI Wrocław) do 15 zadań (RZI Olsztyn); ustalono, że w RZI w Olsztynie w 2019 r. każdy zespół nadzoru, faktycznie obciążony był trzykrotnie wyższą liczbą zadań od uznawanych za racjonalne obciążenie, tj. 5 zadań (w 2019 r. 15 zadań do nadzoru przez każdy zespół było kontynuacją z 2018 r.); przeciętnie każdy zespół nadzoru obciążony był 7,25 zadaniami (w 2018 r. – 7,3); w formie umów zleceń realizowano 24 zadania, w tym 10 przez 12. TOL.

(akta kontroli str. 630-632, 716)

Kontrola wykazała, że Szef IWsp SZ w latach 2015-2019 (I połowa) podejmował działania na rzecz zwiększenia zatrudnienia inspektorów nadzoru inwestorskiego, we wszystkich formach, w obydwu hierarchiach podległości, tj. organizacyjno-dyscyplinarnej⁴⁷ oraz dysponenckiej⁴⁸.

Działania, o których mowa wyżej, przedstawiały się następująco – i tak odnośnie:

- **wykonania⁴⁹ PIB w 2015 r.;** wskazało na potrzebę (sformułowania wniosku) o dostosowanie liczby inspektorów nadzoru inwestorskiego do liczby realizowanych zadań; Szef IWsp SZ brak sformułowania wniosku w powyższym zakresie wyjaśnił, że powodem był fakt, że pomimo występującego i zgłaszanego niedoboru oraz przeciążenia inspektorów nadzoru, a także niezadowolających płac inwestorzy wojskowi sprawnie wykonywali stawiane przed nimi zadania; realizacja rzeczowa i finansowa PIB w 2015 r. wyniosła prawie 100%; ustalono, że Szef IWsp SZ podejmował ponad powyższe, także inne działania, np. skierował pismo do Dyrektora Departamentu Spraw Socjalnych (DSS) w MON, w którym m.in. wskazał problem niskich płac inspektorów nadzoru inwestorskiego⁵⁰;
- **wykonania PIB w 2016 r.;** wskazało, że Szef IWsp SZ skierował wniosek do Ministra Obrony Narodowej, poprzez Zarząd Planowania Rzeczowego (ZPR) P-8 SG WP, dotyczący zwiększenia liczby zatrudnienia i wynagrodzeń inspektorów nadzoru inwestorskiego; ustalono, że odnośnie realizacji ww. wniosku, IWsp SZ „(...) nie posiada żadnych dokumentów, ani innej wiedzy na temat ewentualnych działań podejmowanych przez ZPR P-8 SG WP w zakresie pilnej potrzeby uwzględnienia konieczności zwiększenia stanu zatrudnienia i poziomu wynagrodzeń inspektorów nadzoru inwestorskiego”; ustalono także, że poza ww. wnioskiem systemowym, Szef IWsp SZ przekazał szereg informacji w hierarchii dyscyplinarnej (do Dowódcy Generalnego RSZ) - przykładowo w dokumencie pn. „*Informacja o nastrojach w IWsp SZ za II kwartał 2016 r.*” - wskazał m.in., że dowódcy i szefowie podległych jednostek wojskowych, informują o odchodzeniu z tych jednostek najlepiej wykwalifikowanych pracowników, wśród odchodzących specjalistów był personel z RZI; w analogicznej informacji za IV kwartał 2016 r. Szef IWsp SZ meldował: „*Nadal poważny problem stanowią trudności w pozyskaniu specjalistów - inspektorów budowlanych i nadzoru inwestorskiego (..) oraz starzenie się posiadanych zasobów osobowych z tego obszaru (średnia wieku ok. 60 lat), co wpływa na zwiększenie liczby wakatów*”; ustalono, że Podsekretarz Stanu w MON właściwy do spraw infrastruktury, który otrzymał informację z wykonania PIB w 2016 r., nie podjął działań na rzecz udzielenia wsparcia Szefowi IWsp SZ w celu uzupełnienia braków w zatrudnieniu inspektorów nadzoru, natomiast do ww. Podsekretarza Stanu, Szef IWsp SZ bezpośrednio nie występował; jak wyjaśnił - ograniczał się - „*w tamtym czasie do przestrzegania obowiązującej, regulaminowej drogi służbowej oraz meldowania o problemach m.in. bezpośrednio przełożonemu - Dowódcy Generalnemu RSZ*”; dodał, „(...) że Szef IWsp SZ wystąpił w późniejszym czasie (w 2018 r.), bezpośrednio do Sekretarza Stanu w MON w ww. zakresie rzeczowym za pośrednictwem Dyrektora DI MON”;
- **wykonania PIB w 2017 r.;** wskazało, że braki w zatrudnieniu inspektorów nadzoru i niskich wynagrodzeniach pogłębiły się; ww. stan Szef IWsp SZ przedstawił w stosownej informacji;

⁴⁷ Szef IWsp SZ, w hierarchii organizacyjno-dyscyplinarnej podlegał Dowódcy Generalnemu Rodzajów Sił Zbrojnych (DG RSZ).

⁴⁸ Szef IWsp SZ jest dysponentem drugiego stopnia środków budżetowych w części 29 - Obrona narodowa, tj. podległy bezpośrednio dysponentowi części - Ministrowi Obrony Narodowej. Realizuje plan finansowy wydatków budżetowych Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych, sumujący wydatki 57 podległych dysponentów trzeciego stopnia środków budżetowych w tej części oraz wydatki własne Szefa IWsp SZ. Jest konsolidantem sprawozdań finansowych ww. dysponentów oraz sprawozdania finansowego własnego. Na sprawozdanie finansowe składają się sprawozdania pn.: bilans jednostki budżetowej, rachunek zysków i strat jednostki budżetowej, wykaz zmian w składnikach inwentarza jednostki budżetowej oraz sprawozdanie opisowe. Ww. sprawozdania są obligatoryjnie wymagane przez przepisy ustawy o rachunkowości. Obowiązek ich sporządzenia i przedstawienia w zakresie prawdziwości obrazu gospodarki ekonomicznej i finansowej jednostki budżetowej nakazują przepisy art. 77 tej ustawy.

⁴⁹ Szef IWsp SZ dokumenty z wykonania PIB w 2015 r. przesłał za pismem nr 6346/16 z dnia 24 lutego 2016 r. do: 1) Szefa Zarządu Planowania Rzeczowego P-8 Sztabu Generalnego WP oraz do wiadomości 2) Podsekretarza Stanu w MON. Do pisma dołączono dokument pod nazwą: „*Informacja roczna dotycząca rozliczenia wydatków rzeczowych w zakresie inwestycji budowlanych*”; „*Informacja syntetyczna z realizacji inwestycji budowlanych z częścią opisową za okres od 01.01.2015 r. do 31.12.2015 r.*”; tożsame informacje sporządzono za lata: 2016, 2017, 2018 (dalej zwane - Informacja z realizacji PIB za rok, 2015, 2016, 2017, 2018).

⁵⁰ Pismo Szefa IWsp SZ nr 45398 z dnia 7 grudnia 2015 r. dotyczące oceny sytuacji kadrowej pracowników IWsp SZ.

ustalono, że adresaci Informacji⁵¹ nie podjęli działań na rzecz zwiększenia stanów osobowych i wynagrodzeń inspektorów nadzoru; Szef IWsp SZ zgodnie z właściwością funkcjonalną (merytoryczną) wystąpił⁵² do Dyrektora DSS w MON na początku stycznia 2017 r., m.in. ze sprawami dotyczącymi zwiększenia zatrudnienia i wynagrodzeń inspektorów nadzoru, informując, że regulacje płac dokonane w 2016 r. nie złagodziły problemów w pozyskaniu kandydatów na stanowiska specjalistyczne, w tym na stanowiska inspektorów nadzoru; Szef IWsp SZ w podległości dyscyplinarnej zgłosił problemy w funkcjonowaniu Infrastruktury Inspektoratu, w tym m.in. braków inspektorów nadzoru z powodu niskich płac; ponadto ustalono, że Szef IWsp SZ podejmował adekwatne działania w ramach posiadanych kompetencji; przykładowo, na prośbę⁵³ Szefa RZI w Gdyni (po przyjęciu przez niego obowiązków), o udzielenie pilnego wsparcia, w zakresie przydzielenia dodatkowych 6 etatów pracowników wojska dla zatrudnienia inspektorów nadzoru oraz dodatkowego funduszu wynagrodzeń w kwocie 400 tys. zł; Szef RZI w Gdyni wskazał ponadto, że na lokalnym rynku, dla skutecznego pozyskania inspektora nadzoru kwota wynagrodzenia netto winna wynosić 4,0 tys. zł; w związku z powyższym, Szef IWsp SZ udzielił wsparcia RZI w Gdyni, przydzielając na określony czas 3 stanowiska etatowe oraz dodatkowy fundusz wynagrodzeń w kwocie 200 tys. zł dla zatrudnienia inspektorów nadzoru;

- **wykonania PIB w 2018 r.**; wskazało, że Szef IWsp SZ wnioskował (trzeci rok z rzędu) o podjęcie działań przez kierownictwo MON na rzecz zwiększenia zatrudnienia i wynagrodzeń inspektorów nadzoru; ustalono, że ZPR P-8 jako centralny organ planistyczny i sprawozdawczy PIB, nie podjął działań na rzecz wsparcia Szefa IWsp SZ, w celu zwiększenia zatrudnienia i wynagrodzeń inspektorów nadzoru; w marcu 2018 r. Szef IWsp SZ wystąpił⁵⁴ do Dyrektora DB MON w sprawie wynagrodzeń m.in. na rzecz dodatkowego zatrudnienia inspektorów nadzoru; ustalono, że wobec braku działań przez ww. organy, Szef IWsp SZ w maju 2018 r. wystąpił⁵⁵ bezpośrednio do Sekretarza Stanu w MON - w szczegółowym raporcie⁵⁶ m.in. przedstawił, że:
 - podlegli inwestorzy wojskowi (w liczbie 12) realizują od 800 do 1000⁵⁷ zadań o wartości od 0,9 do 1,3 mld zł, w roku bieżącym - liczba zadań oraz limity finansowe osiągnęły górną granicę możliwości realizacyjnych;
 - skutecznym sposobem zwiększenia możliwości realizacji zadań inwestycji budowlanych, m.in. jest zwiększenie do dyspozycji inwestorów wojskowych limitów na podwyżki wynagrodzeń inspektorów nadzoru, gdyż średnie wynagrodzenie ww. specjalistów w wojsku jest o ok. 2 tys. zł niższe niż u innych inwestorów;
 - średnia wieku inspektorów nadzoru inwestorskiego przekroczyła 56 lat, a czwarta część stanu osobowego, przekroczyła 65 lat;
 - w skrajnych przypadkach, „(...) na jednego inspektora nadzoru inwestorskiego przypada w roku nawet 30 zadań (SZI Warszawa)”;
 - braki ww. specjalistów spowodowały, że w trzech zarządach infrastruktury (Zielonej Górze, Warszawie i Gdyni) realizacja 17 zadań jest zagrożona w terminowym odbiorze;
 - starania w DB MON, w latach 2017-2018, związane ze zwiększeniem zatrudnienia i wynagrodzeń inspektorów nadzoru były bezskuteczne; w podsumowaniu wnioskowano o podwyżki wynagrodzeń inspektorów nadzoru o ok. 300 zł, tj. do wysokości przeciętnego wynagrodzenia tych specjalistów w całej sferze budżetowej; ustalono, że Sekretarz Stanu w MON (właściwy ds. infrastruktury) w listopadzie 2018 r. powyższemu wnioskowi nadał bieg i

⁵¹ Adresatami Informacji z wykonania PIB w 2017 r. byli: Minister Obrony Narodowej, Szef Sztabu Generalnego WP, Podsekretarz Stanu w MON właściwy ds. infrastruktury, w tym PIB.

⁵² Pismo nr 271/17 z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie oceny sytuacji kadrowej pracowników.

⁵³ Pismo nr 3415/17 z dnia 24 kwietnia 2017 r. dotyczące pilnego zatrudnienia dodatkowych pracowników w RZI Gdyni.

⁵⁴ Pismo nr 10905/18 z dnia 19 marca 2018 r. dotyczące zwiększenia funduszu bazowego wynagrodzeń.

⁵⁵ Wystąpienie, o którym mowa wyżej, w formie wniosku, skierowane było za pośrednictwem Dyrektora Departamentu Infrastruktury (DI) MON.

⁵⁶ Pismo nr 18434/18 z dnia 11 maja 2018 r. dotyczące poprawy zdolności do realizacji inwestycji budowlanych i remontów nieruchomości wojskowych. Powołane pismo również skierowano do wiadomości dyrektorów: DB MON i DSS MON.

⁵⁷ Wymienione liczby zadań (800-1000) obejmują zadania o wartości kosztorysowej powyżej i poniżej 2 mln zł. Liczby zadań dzielą się po połowie, zaś wartościowo zadania poniżej 2 mln zł wynoszą od 80 do 150 mln zł i nie wchodzą w skład PIB, lecz są tzw. planem decentralnym.

wystąpił⁵⁸ do Sekretarza Stanu w MON (właściwego ds. budżetu) o zwiększenie wynagrodzenia m.in. inspektorów nadzoru - docelowo o ok. 0,8 tys. zł oraz zgłosił potrzebę zwiększenia funduszu wynagrodzeń o ok. 2 mln zł na zatrudnienie brakujących w tym zakresie 118 pracowników;

- **działania na rzecz realizacji PIB w 2019 r. (I połowa)**; Szef Infrastruktury IWsp SZ wystąpił do Dyrektora DI MON o wsparcie działań związanych ze zwiększeniem zatrudnienia i wynagrodzeń inspektorów nadzoru, w tym dla potrzeb SZI Warszawa i RZI w Lublinie w związku z realizacją dodatkowych zadań inwestycyjnych na tzw. „*flance wschodniej*”; następnie, w styczniu 2019 r. wystąpił do Sekretarza Stanu w MON (właściwego w sprawach pracowników cywilnych wojska) m.in. o zwiększenie funduszu wynagrodzeń inspektorów nadzoru inwestorskiego „(...) *a także o zabezpieczenie środków na zatrudnienie dodatkowych 118 pracowników*”; ustalono, że Szef IWsp SZ do ww. Sekretarza Stanu w MON w kolejnym wystąpieniu (w lutym 2019 r.) ponowił wniosek o dodatkowe zatrudnienie 20 inspektorów nadzoru inwestorskiego, w tym 13 osób w RZI Lublin oraz 7 osób w SZI Warszawa do realizacji zadań, głównie na potrzeby nowotworzonej 18. Dywizji Zmechanizowanej; w maju 2019 r. Dyrektor DSS MON poinformował (w ramach realizacji wniosku) o braku możliwości zwiększenia środków na wynagrodzenia m.in. inspektorów nadzoru, w związku z wyczerpaniem w 2019 r. limitu zatrudnienia bazowego pozostającego w dyspozycji Sekretarza Stanu w MON, przy tym wskazał na możliwości poprzez „(...) *dokonanie zamian strukturalnych, w ramach posiadanego przez Dowództwo Generalne RSZ limitu zatrudnienia bazowego*⁵⁹ (...)”.

Ponadto, Szef IWsp SZ w 2019 r., opracował projekt w zakresie zwiększenia zatrudnienia inspektorów nadzoru oraz kierunki działań usprawniających funkcjonowanie organów infrastruktury, skierowane głównie na poprawę wykonawstwa PIB w latach przyszłych, m.in. stwierdzając: *„W chwili obecnej założenie o dalszym utrzymywaniu przerobu na zbliżonym poziomie (ok. 1,2 mld zł rocznie) stało się już nieaktualne (...), bowiem w ciągu najbliższych 7 lat ma nastąpić radykalne zwiększenie ilości zadań inwestycyjnych (...) przekraczające bieżące możliwości przerobowe inwestorów z 8,4 mld zł (w okresie 7 lat) do 28-28,8 mld zł”*.

Opracowane przez Szefa IWsp SZ kierunki zmian w funkcjonowaniu infrastruktury IWsp SZ w zakresie zwiększenia potencjału inwestycyjnego, powinny polegać na:

- przesunięciu zadań pomiędzy inwestorami wojskowymi, w celu równomiernego obciążenia „(...) *przykładowo planowane dla 12. TOL - 279 mln zł, ma być przesunięte do RZI we Wrocławiu*”;
- przesunięciu gospodarki warsztatowo-magazynowej, w tym zapasów sprzętu infrastruktury szczebla taktycznego i operacyjnego, z zarządów infrastruktury do regionalnych baz logistycznych (RBLog) oraz wojskowych oddziałów gospodarczych (WOG); utworzeniu w Infrastrukturze IWsp SZ nowego Oddziału Inwestycji Sojuszniczych, z połączenia dwóch innych istniejących oddziałów; w zarządach infrastruktury i TOL utworzenie Wydziałów Inwestycji Sojuszniczych, z powstałych oszczędności po zmniejszeniu struktur z wydziałów do sekcji zajmujących się gospodarką sprzętem;
- przesunięciu zasobów osobowych pomiędzy poszczególnymi inwestorami wojskowymi, polegające na tym, że „(...) *zyskają zarządy infrastruktury w Lublinie, Olsztynie i Warszawie, kosztem zarządów w Szczecinie, Wrocławiu i Zielonej Górze, gdzie planowana jest mniejsza ilość zadań inwestycyjnych*”;
- zmiany form organizacyjnych i finansowania nadzoru inwestorskiego, z dominującego obecnie zatrudnienia na umowę o pracę, na umowny zakup usług nadzoru inwestorskiego na rynku,

⁵⁸ Pismo nr 2869/SZ z dnia 19 listopada 2018 r. dotyczące zwiększenia zdolności do realizacji zadań w obszarze inwestycji budowlanych. Pismo do wiadomości otrzymali: Szef IWsp SZ, dyrektorzy: DI MON, DB MON oraz Departamentu Kadr MON.

⁵⁹ Dowództwo Generalne RSZ nie posiada limitów zatrudnienia bazowego, gdyż Dowódca Generalny RSZ nie jest dysponentem środków budżetowych w części 29 - Obrona narodowa. Szef IWsp SZ jest dysponentem drugiego stopnia środków budżetowych w ww. części i posiada limit zbiorczy bazowego zatrudnienia 57 podległych dysponentów trzeciego stopnia, jednak bez prawa władczego kształtowania tych limitów.

poprzez zastosowanie instytucji tzw. „inżynierów kontraktu”, z założeniem wzrostu wydatków na ww. cel o ok. 50 mln zł, w ramach § 6050 Wydatki na inwestycje jednostek budżetowych.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

ENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli, pozytywnie ocenia podjęte przez Szefa IWsp SZ działania w celu przyśpieszenia wprowadzania korekt w PIB podczas jego realizacji, w tym w szczególności w ostatnich dwóch miesiąca każdego roku budżetowego. Stwierdzono skuteczne weryfikowanie przedkładanych przez inwestorów wojskowych wniosków dotyczących wzrostu ZKZ, co służyło zapobieżeniu przed ewentualnymi nieprawidłowościami w zakresie nieuzasadnionego wzrostu wartości kosztorysowej zadania. Kontrola wykazała, że Szef IWsp SZ podejmował bezpośrednie działania na rzecz zwiększenia zatrudnienia i wynagrodzeń inspektorów nadzoru inwestorskiego w ramach posiadanych kompetencji - nieznacznie łagodząc narastające problemy w zakresie sprawowania nadzoru nad realizacją zadań - oraz występował ze stosownymi wnioskami do organów nadrzędnych w MON.

OBSZAR

3. Realizacja zadań ujętych w Planie Inwestycji Budowlanych w latach 2015-2019, w tym skutki finansowe wstrzymania lub odstąpienia od realizacji tych zadań.

3.1 Wykonanie rocznych limitów wydatków realizowanych zadań inwestycyjnych, w tym zadań zakończonych w danym roku.

Opis stanu
faktycznego

W latach 2015-2019 (I połowa), wykonywanie rocznych limitów wydatków na realizację zadań inwestycji budowlanych, w tym na ich zakończenie, przedstawiało się następująco:

- w 2015 r. na realizację 498 zadań o wartości kosztorysowej powyżej 2 mln zł wydatkowano 1.164.884,2 tys. zł⁶⁰ oraz nie wydatkowano 182,1 tys. zł, w tym zakończono 85 zadań (17,1% zadań realizowanych), po wydatkowaniu 280.477,9 tys. zł (24,1% wydatków ogółem); pod względem liczbowym, najwięcej zadań zakończył RZI w Olsztynie - 15 zadań (17,6% ogółu zakończonych zadań), na które wydatkowano 43.359 tys. zł; pod względem poniesionych wydatków na zakończenie zadań, najwięcej wydatkował RZI w Krakowie - 52.967,5 tys. zł (18,9% kwoty na zakończone zadania); najniższe kwoty wydatkowano na zakończenie nw. zadań:
 - nr 11270 w Inowrocławiu; wydatkowano 3,2 tys. zł na rzecz 1. Brygady Lotnictwa Wojsk Lądowych (1. BLWL), w kompleksie wojskowym k-1532, na zadanie pn. „*Modernizacja i rozbudowa sieci wodno-kanalizacyjnej i c.o.*” realizowane w latach 2012-2015, o wartości kosztorysowej 6.319,5 tys. zł (od rozpoczęcia do zakończenia zadania); wydatkując kwotę 3,2 tys. zł zamrożono nakłady poniesione w latach 2012-2014, co spowodowało poniesienie dodatkowych kosztów na kwotę 189,5 tys. zł⁶¹, o którą nie zwiększono wartości kosztorysowej; investorem był RZI w Bydgoszczy;

⁶⁰ W 2015 r. liczba 498 zadań ujęta była w PIB (po zmianach) jako centralnym planie rzeczowym (cpr). Wartość zadań w ww. PIB stanowiła ok. 90% wartości ogółu wydatków zaplanowanych na inwestycje budowlane (tj. § 6050). Natomiast sporządzany i wykonywany przez Szefa IWsp SZ tzw. „mały PIB”, obejmujący zadania inwestycji budowlanych o wartości kosztorysowej do 2 mln zł, nie został poddany szczegółowej analizie wykonania, gdyż jego udział stanowił ok. 10% w wydatkach § 6050. Przedstawioną metodyką badań objęto cały okres kontroli 2015-2019 (I połowa).

⁶¹ Kwota w wysokości 189,5 tys. zł stanowiła wartość kosztów zbędnych powstałych z zamrożenia środków budżetowych. Wyliczenia dokonano w następujący sposób: 6.319,5 tys. zł x 3% : 100%. Ustawodawca w celu przeciwdziałania m.in. nieuzasadnionemu zamrażaniu środków publicznych, określił w przepisach o finansach publicznych, w art. 44 ogólną zasadę oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi przy realizacji zadań publicznych. Wymóg stosowania ww. zasady penalizują przepisy o dochodzeniu dyscypliny finansów publicznych. Ustawodawca wziął pod uwagę również skutki wywołane przez zamrażanie środków publicznych w okresie realizacji zadań inwestycji budowlanych, tj. w procesie wielu lat. Z tych względów w przepisach o finansach publicznych w art. 134, określił konieczność stosowania zasady niezmienności wartości kosztorysowej, od rozpoczęcia do zakończenia realizacji zadania budowlanego. Celem tej zasady jest skrócenie okresu realizacji inwestycji budowlanej w sposób określony w art. 44. powołanej ustawy. Zasada niezmienności wartości kosztorysowej zadania inwestycji budowlanej, jest objęta przepisami o dochodzeniu dyscypliny finansów publicznych.

- nr 16047 w Świnoujściu; wydatkowano 16,9 tys. zł na rzecz Komendy Portu Wojennego (KPW), w kompleksie koszarowym k-4370, na zadanie pn. „Przebudowa systemu energetycznego portu”, realizowane w latach 2009-2015, o wartości kosztorysowej 16.275,0 tys. zł; ustalono, że w 2015 r. poniesiono dodatkowe koszty w kwocie 487,7 tys. zł z tytułu zamrożenia nakładów z lat 2009-2014, o które nie zwiększono wartości kosztorysowej; inwestorem był RZI w Szczecinie; Szef Infrastruktury IWsp SZ (dalej: Wyjaśniający) stwierdził, że: 1) zadanie nr 11270 dotyczące „Modernizacji i rozbudowy sieci wodno-kanalizacyjnej i c.o.”, które odebrano i przekazano do użytkowania 25.11.2014 r.; wydłużenie realizacji inwestycji wynikało z konieczności opłacenia za nadzory autorskie, zobowiązanie z 2014 r., możliwe do opłacenia dopiero, po całkowitym odbiorze robót; Wyjaśniający dodał, że „(...) zdaniem IWsp SZ nie występują nadmierne (zbędne) koszty, a tym samym wartość kosztorysowa zadania nie została przekroczona”; 2) zadanie nr 16047 dotyczące systemu energetycznego portu - Wyjaśniający stwierdził, że realizacja zadania nie została wydłużona o rok, gdyż roboty budowlane zakończono 5 grudnia 2014 r., a w dniu 29.01.2015 r. opłacono ostatnie zobowiązania z 2014 r., możliwe do opłacenia po całkowitym odbiorze robót; w pozostałym zakresie ocena IWsp SZ była analogiczna jak powyższego zadania (nr 11270); w kwestii analiz i ocen ekonomicznej efektywności realizowanych w 2015 r. zadań inwestycyjnych, Wyjaśniający stwierdził: „Informacje dotyczące faktycznie poniesionych kosztów w celu poprawy gospodarowania środkami publicznymi wykorzystywane są (...) dla podobnych zadań będących na etapie dokumentacyjnym”;
(akta kontroli str. 1.085-1.087, 1.113-1.114)
- w 2016 r. na realizację 454 zadań o wartości kosztorysowej powyżej 2 mln zł wydatkowano 1.187.629,1 tys. zł oraz nie wydatkowano kwoty 523,4 tys. zł, w tym zakończono 82 zadania (18,1% zadań realizowanych), po wydatkowaniu na nie 213.819,9 tys. zł (18,0% wydatków ogółem); pod względem liczbowym oraz wielkości poniesionych wydatków na zakończenie zadań, najwięcej zadań zakończył SZI w Warszawie - 17 zadań (20,7% ogółu zakończonych zadań), po wydatkowaniu 44.675,0 tys. zł (20,9% ogółu wydatków na zakończone zadania); wydatki w najniższych kwotach na zakończenie realizacji zadań poniesiono, na zadania:
 - nr 11086 w Sieradzu; wydatkowano 13,3 tys. zł; zakończono na rzecz 15. Brygady Wsparcia Dowodzenia (15. BWD) w kompleksie koszarowym k-1580 zadanie pn. „Budowa strzelnicy zakrytej typu B”⁶²; zadanie realizowane w latach 2006-2016 o wartości kosztorysowej 25.567,2 tys. zł (nie zmienionej od rozpoczęcia); ustalono, że w 2016 r. poniesiono dodatkowe koszty w kwocie 766,6 tys. zł⁶³, wynikające z zamrożenia nakładów z lat 2006-2015, o które nie zwiększono wartości kosztorysowej; inwestorem był RZI w Bydgoszczy; Wyjaśniający stwierdził, że powyższe zadanie było powiązane z zadaniem nr 11313 pn. „Przebudowa systemu włamania i napadu w kompleksie 2617”, które przekazano do użytkowania 16.02.2016 r. oraz opłacono ostatnią fakturę w ww. kwocie; w kwestii wymagań operacyjnych Sił Zbrojnych, Wyjaśniający stwierdził: „(...) w trakcie realizacji zadania zmianie uległy wymagania dotyczące programów strzelań (nowa instrukcja PSBS sygn. 857/2012) co miało bezpośredni wpływ na termin realizacji zadania (...)”;
 - nr 12291 w Helu; wydatkowano 21,9 tys. zł; zadanie realizowane na rzecz Komendy Portu Wojennego (KPW), w kompleksie koszarowym k-4101, pn. „Modernizacja systemu ciepłowniczego”, w latach 2007-2016, o wartości kosztorysowej zakończonego zadania 13.455,5 tys. zł (tej samej od rozpoczęcia zadania); ustalono, że w 2016 r. poniesiono dodatkowe koszty w kwocie 403,0 tys. zł wynikające z zamrożenia nakładów z lat 2007-2015, o które nie zwiększono wartości kosztorysowej; inwestorem był RZI w Gdyni; Wyjaśniający m.in. stwierdził, że ww. kwotę zapłacono za nadzory autorskie w 2016 r.; na

⁶² Powyższe zadanie w ocenie NIK, powinno wynikać z Wymagań Operacyjnych Sił Zbrojnych i być zadaniem priorytetowym. Beneficjentem zadania był Dowódca Garnizonu Warszawa (DGW), tj. przełożony w hierarchii dyscyplinarnej dowódcy 15. BDW. Zadanie realizowano przez 11 lat; wskazuje to na niestosowanie kryterium priorytetowości Wymagań Operacyjnych Sił Zbrojnych, przez DGW i ZPR P-8 SGWP (centralny organ planujący i rozliczający wykonanie PIB).

⁶³ Sposób wyczerpania był tożsamy, jaki dla zadania nr 11270 w Inowrocławiu.

wydłużony termin realizacji zadania wpłynęły utrudnienia związane z bieżącym użytkowaniem budynków w trakcie realizacji inwestycji oraz zmiana medium ogrzewczego z pary na wodę; Wyjaśniający dodał: „*Ponadto w trakcie realizacji zadania część kompleksu stała się zbędna i została przekazana do WAM, co spowodowało konieczność aktualizacji dokumentacji i zmniejszenie zakresu zadania*”;

(akta kontroli str. 1.087-1.088, 1.114-1.115)

- w 2017 r. na realizację 433 zadań o wartości kosztorysowej powyżej 2 mln zł wydatkowano kwotę 1.108.587,7 tys. zł oraz nie wydatkowano 283,0 tys. zł, w tym zakończono 81 zadań (18,7% zadań realizowanych), po wydatkowaniu 233.483,1 tys. zł (21,1% wydatków ogółem); pod względem liczbowym najwięcej zadań zakończył RZI w Szczecinie - 15 (18,5% ogólnej liczby zadań zakończonych); pod względem poniesionych wydatków na zakończenie zadań najwyższą kwotę wydatkował WZI w Poznaniu - 57.958,5 tys. zł (24,8% kwoty wydatkowanej na zadania zakończone); na zakończenie realizacji zadań, najniższe wydatki poniesiono na zadania:
 - nr 42821 w Tarnowskich Górach; wydatkowano 0,0 tys. zł i zakończono zadanie na rzecz 5. pułku chemicznego (5. pchem) w kompleksie koszarowym k-3174 pn. „*Przebudowa budynku koszarowego nr 1*”, zadanie realizowane w latach 2012-2017, o wartości kosztorysowej zakończonego zadania 11.501,9 tys. zł, tj. niższej o 4.937,4 tys. zł (o 30%) od wartości kosztorysowej rozpoczętego zadania (16.439,3 tys. zł); ustalono, że w 2017 r. poniesiono dodatkowe koszty w kwocie 345,1 tys. zł, wynikające z zamrożenia nakładów z lat 2012-2016, o które nie zwiększono wartości kosztorysowej; inwestorem był RZI w Krakowie; Wyjaśniający m.in. stwierdził, że roboty budowlane w zakresie ww. zadania zakończono i odebrano od Wykonawcy w 2016 r., a zakres dotyczący kancelarii niejawniej i systemów alarmowych przeniesiono na rzecz zadania nr 42839 pn. „*Rozbudowa i modernizacja systemów alarmowych w kompleksie*”; wynikało to z konieczności kompatybilności zaplanowanych systemów alarmowych w budynku nr 1 z systemem alarmowym i LCN w budynku nr 6, którego realizacja wchodziła w zakres zadania nr 42839; konieczność połączenia zadań wynikała z faktu, że ww. systemy należało dostosować do nowej Normy Obronnej, w związku z powyższym, zdaniem IWsp SZ, nie wygenerowano dodatkowych kosztów z tytułu zamrożenia nakładów;
 - nr 00426 w Warszawie; wydatkowano 81,7 tys. zł⁶⁴ i zakończono zadanie na rzecz Departamentu Spraw Socjalnych (DSS) MON w kompleksie koszarowym k-7316 pn. „*Modernizacja budynku Domu Emeryta Wojskowego - roboty dodatkowe*”, realizowane w latach 2005-2017, o wartości kosztorysowej 30.000,0 tys. zł, zakończone w 2017 r., na które wydatkowano mniej o 6.685,5 tys. zł (o 18,2%); ustalono, że w 2017 r. poniesiono dodatkowe koszty w kwocie 897,5 tys. zł, wynikające z zamrożenia nakładów z lat 2005-2016, o które nie zwiększono wartości kosztorysowej; inwestorem był SZI w Warszawie; Wyjaśniający stwierdził, że zadanie wprowadzone do realizacji w 2005 r. mogło być skutecznie realizowane od 16 maja 2011 r. po uzyskaniu przez SZI decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu, tj. stanu prawnego umożliwiającego dysponowanie na cele budowlane nieruchomością; ww. decyzja umożliwiła zawarcie umowy na wykonanie dokumentacji projektowej i kosztorysowej; pozwolenie na roboty budowlane uzyskano 15 października 2012 r. i wskutek udzielonego zamówienia publicznego, zawarto umowę na roboty budowlane z terminem do 30 czerwca 2015 r.; realizację robót prowadzono na czynnym obiekcie, a użytkownik z opóźnieniem przekazywał front robót; powyższe skutkowało, że roboty budowlane rozliczono w 2016 r., natomiast na etapie prac odbiorowych Wojskowa Ochrona Przeciwpożarowa zaleciła wykonanie drobnych robót związanych z ochroną ppoż., niemających wpływu na użytkowanie ww. obiektów; Wyjaśniający podkreślił, że zadanie wprowadzone do CPIB w 2005 r.

⁶⁴ W 2017 r. kwota 81,7 tys. zł nie była najniższym limitem wydatków wykonanych w celu zakończenia zadania; wydatkowano niższe kwoty np. na zadanie nr 01436 w Mińsku Mazowieckim, wydatkowano 3,0 tys. zł i zakończono zadanie na rzecz Oddziału Specjalnego Żandarmerii Wojskowej pn. „*Budowa stacji paliw płynnych i budynku magazynowego MPS*”, realizowanego w latach 2013-2017 o wartości kosztorysowej tej samej od rozpoczęcia do zakończonego zadania, tj. 7.743,2 tys. zł. Zamrożenie w 2017 r. nakładów z lat 2013-2016 wygenerowało dodatkowe koszty w kwocie 222,9 tys. zł.

rozpoczęto z 6,5 rocznym opóźnieniem wynikającym z konieczności uzyskania decyzji przez SZI o ustanowieniu trwałego zarządu; faktyczną realizację zaplanowano do końca 2018 r., którą skrócono do 2017 r.; w ramach zadania poniesiono wydatki w kwocie 24.643,9 tys. zł, w tym ostatnia płatność na kwotę 81,7 tys. zł dokonana została 29.12.2017 r.; Wyjaśniający podkreślił, że „Mając na uwadze powyższe nie zostały zamrożone nakłady oraz nie wygenerowano nadmiernych kosztów”;

(akta kontroli str. 1.088-1.089, 1.115-1.117)

- w 2018 r. na realizację 455 zadań o wartości kosztorysowej powyżej 2 mln zł wydatkowano kwotę 919.723,9 tys. zł oraz nie wydatkowano 1,7 tys. zł, w tym zakończono 68 zadań (14,9% zadań realizowanych) po wydatkowaniu 197.213,2 tys. zł (21,4% wydatków ogółem); limity wydatków zakończonych zadań wynosiły od 0,0 tys. zł do 82.734,1 tys. zł⁶⁵; pod względem liczbowym najwięcej zadań zakończył SZI w Warszawie - 18 zadań (26,5%); pod względem poniesionych wydatków na zakończenie zadań najwięcej wydatkował RZI w Olsztynie - 103.572,9 tys. zł (52,5%); na zakończenie realizacji zadań, najniższe wydatki poniesiono na zadania:
 - nr 14097 w Drawsku Pomorskim; wydatkowano 78,6 tys. zł i zakończono zadanie na rzecz CSzWL⁶⁶, w k-5009, pn. „Budowa infrastruktury dla zakwaterowania ćwiczących wojsk w obozowisku Konotop”, realizowane w latach 2006-2018, o wartości kosztorysowej 56.594,9 tys. zł; ustalono, że w 2018 r. poniesiono dodatkowe koszty w kwocie 1.695,5 tys. zł, wynikające z zamrożenia nakładów z lat 2006-2017, o które nie zwiększono wartości kosztorysowej; inwestorem był RZI w Szczecinie; w ocenie NIK, przedmiotowe zadanie ze względu na zakres rzeczowy i przeznaczenie winno być objęte kryteriami Wymagań Operacyjnych Sił Zbrojnych, a pomimo tego realizowane było przez 13 lat; Wyjaśniający stwierdził, że 13 letni okres realizacji zadania wynikał ze zmian, które wprowadził beneficjent (do 2014 r. Dowództwo Wojsk Lądowych, później Inspektorat Szkolenia DG RSZ); w latach 2006-2011 planowano realizację dwóch obozowisk „Konotop” i „Głębokie” z wartością szacunkową inwestycji na kwotę 234.179 tys. zł; w 2011 r. beneficjent ograniczył zadanie do obozowiska „Konotop”; w 2013 r. nie rozpoczęto wyłonienia Wykonawcy ze względu na długi okres przewidywanej realizacji, tj. do 2020 r.; procedurę przetargową na roboty budowlane przeprowadzono w 2014 r., a umowę zawarto 25.11.2014 r.; odbioru końcowego przedmiotu umowy dokonano 15.12.2017 r.; obiekty do użytkowania przekazano 23.01.2018 r.; Wyjaśniający ponadto dodał: „Według wiedzy posiadanej na dzień dzisiejszy - 14.11.2019 r. (uzyskanej od inwestora wojskowego) Inspektorat Szkolenia DG RSZ oraz ZPR-P8 SG WP nie występowały o przyspieszenie zakończenia zadania”;
 - nr 34559 w Bemowie Piskiem; wydatkowano 86,5 tys. zł i zakończono zadanie na rzecz Ośrodka Szkolenia Poligonowego Wojsk Lądowych, w k-0590, pn. „Przebudowa PST (parku sprzętu technicznego) w Wierzbiniach w zakresie myjni pojazdów (...) oraz ogrodzenia terenu - opłacenie faktury za ogrzewanie budynku”; zadanie realizowane w latach 2012-2018, o wartości kosztorysowej 55.916,1 tys. zł; ustalono, że w 2018 r. poniesiono dodatkowe koszty w kwocie 1.674,9 tys. zł wynikające z zamrożenia nakładów z lat 2012-2017, o które nie zwiększono wartości kosztorysowej; Wyjaśniający stwierdził, że odbioru końcowego zadania dokonano 19 grudnia 2017 r., a do użytkowania przekazano 19 marca 2018 r.; w ww. okresach, tj. od odbioru końcowego do przekazania w użytkowanie „(...) zaszła konieczność zapewnienia ochrony obiektu, obsługi kotłowni oraz dostawy odpowiedniej ilości paliwa na cele grzewcze. Wykonawca wystawił fakturę na

⁶⁵ W 2018 r., po wydatkowaniu limitu rocznego w kwocie 82.734,1 tys. zł, zakończono zadanie nr 35106 w Elblągu na rzecz HQ MND NE, w kompleksie koszarowym k-1077, pn. „Przebudowa oraz rozbudowa budynku sztabowego wraz z budową LCN, biura przepustek, ogrodzenia i systemu kontroli”. Zadanie realizowane w latach 2016-2018 o wartości kosztorysowej 122.702,1 tys. zł, niezmienionej od rozpoczęcia do zakończenia. Inwestorem był RZI Olsztyn. Wykonanie ww. limitu rocznego, dla zakończenia zadania, jest przykładem skutecznego i oszczędnego wydatkowania środków publicznych na realizację zadania publicznego, zgodnie z zasadą określoną w art. 44 przepisów o finansach publicznych.

⁶⁶ Centrum Szkolenia Wojsk Lądowych.

kwotę 86.464,47 zł, którą opłacono w 2018 r. Mając na uwadze powyższe zdaniem IWsp SZ na zadaniu nie wygenerowano nadmiernych kosztów”;

- w 2019 r. w ramach PIB, według stanu na 30 września 2019 r., inwestorzy wojskowi realizowali 528 zadań o wartości kosztorysowej powyżej 2 mln zł, w tym zadań kontynuowanych (rozpoczętych przed 2019 r.) w liczbie 415 oraz nowowprowadzonych (rozpoczętych w 2019 r.) - 113 zadań (21,4% ogólnej liczby zadań), na realizację których wydatkowano 585.680,4 tys. zł, co stanowiło 54,4% planu po zmianach (1.076.057,0 tys. zł).

(akta kontroli str. 1.138, 1.247-1257)

Ustalono, że p. Ł.M. skierował, m.in. do IWsp SZ dwa wnioski o kontrole doraźne zadań umownych, zleconych przez RZI w Gdyni, Wykonawcom⁶⁷.

Wnioskodawca w zakresie zadania nr 13743 wskazał 14 nieprawidłowości (określonych jako zarzuty) dotyczących działań RZI w Gdyni (Zamawiającego), podczas realizacji ww. zadania.

Szef IWsp SZ podjął działania na rzecz wyjaśnienia nieprawidłowości dotyczących przebiegu realizacji ww. zadania i zobowiązał Szefa RZI w Gdyni do przedstawienia informacji m.in. z przebiegu realizacji umowy na ww. zadanie do 14 czerwca 2019 r.

Szef RZI w Gdyni udzielił odpowiedzi⁶⁸ w sprawie wskazanych przez p. Ł.M. o 14 nieprawidłowości. Poinformował, że zadanie nr 13743 pn. „Przebudowa budynku nr 19 na potrzeby Grupy Zabezpieczenia 6.WOG”, realizowane w kompleksie wojskowym Nr 6039 zostało zakończone i przekazane w użytkowanie.

Szef RZI w Gdyni przedstawił stanowisko⁶⁹, w tym wyjaśnienia dotyczące ww. zarzutów. Ze stanowiska wynikało, że spośród 14 zarzutów wskazanych we wniosku o przeprowadzenie kontroli doraźnej, 10 zarzutów (po wyjaśnieniu) zostało uznanych jako niezasadne, zaś 4 zarzuty jako zasadne i w związku z tym przedstawił propozycje działań w celu ich wyeliminowania.

W odniesieniu do zarzutu dotyczącego daty wpisu nadzoru autorskiego wskazanego na 21 lutego 2018 r., Szef Infrastruktury IWsp SZ potwierdził, że wpis dokonano w dniu 21 lutego 2018 r. stwierdzając: „Z powyższego faktu wynika, że nadzór autorski do dnia wpisu nie był konieczny”. Ponadto Wyjaśniający stwierdził, że „Podjęto działania przeprowadzenia kontroli doraźnej w RZI Gdynia (...). Kontrola planowana jest do przeprowadzenia w I dekadzie grudnia 2019 r. (...). Od dnia 03.10.2019 r. prowadzony jest przez Szefa Oddziału Inwestycji Budowlanych w IWsp SZ

⁶⁷ Wykonawcami, o których mowa wyżej byli:

1. Wykonawca, firma SKANSKA S.A., zadania inwestycyjne:

- 1) nr 12840 - „Remont nawierzchni dróg, nawierzchni chodników i placów wraz z infrastrukturą towarzyszącą w kompleksie wojskowym Redzikowo”,
- 2) nr 13741 – „Budowa placu musztry i apelowego”.

2. Wykonawca, firma POLSKA INŻYNIERIA Artur Klejna (dalej: firma Klejna), zadanie inwestycyjne nr 13743 dotyczące „Przebudowy budynku nr 19 na potrzeby grupy zabezpieczenia oddziału gospodarczego Ustka w kompleksie wojskowym Redzikowo”. Wniosek o kontrolę skierowany do Najwyższej Izby Kontroli i IWsp SZ.

⁶⁸ Pismo nr 4621/19 z dnia 14 czerwca 2019 r. dotyczące realizacji zadań przez RZI w Gdyni.

⁶⁹ Pismo nr 4621/19 z dnia 14.06.2019 r. dotyczące: realizacji zadań przez RZI w Gdyni, w tym odniesienie się do 14 zarzutów, dotyczących:

- 1) wykluczenia z postępowania przetargowego, jako przyszłego Wykonawcy robót „firmy Klejna”, w związku z opracowaniem przez tę firmę dokumentacji projektowej (zarzut wyjaśniony i odrzucony),
- 2) wiedzy i doświadczenia innych podmiotów (zarzut wyjaśniony i odrzucony),
- 3) oceny ofert z zastosowaniem jako kryterium najkrótszego terminu wykonania umowy, którego nie zastosowano wobec „firmy Klejna” (zarzut wyjaśniony i odrzucony),
- 4) zamiany stolarki otworowej okiennej zewnętrznej z drewnianej na PCV (zarzut wyjaśniony i odrzucony),
- 5) zabezpieczenia należytego wykonania umowy (zarzut wyjaśniony i odrzucony),
- 6) zagospodarowania terenu oraz zamianę kostki granitowej na gres techniczny (zarzut wyjaśniony i odrzucony),
- 7) tynku renowacyjnego (zarzut, wyjaśniony i odrzucony),
- 8) jakości dokumentacji projektowej – Szef RZI, potwierdził zarzut i wyjaśnił, że błędy w dokumentacji projektowej wystąpiły w związku z ich nie wykryciem na etapie przetargu, przez uczestników postępowania, zaś skutki poniósł Zamawiający,
- 9) wniosków materiałowych – Szef RZI, potwierdził zarzut, i przedstawił podjęte działania na rzecz usunięcia nieprawidłowości,
- 10) protokołu odbioru końcowego (zarzut wyjaśniony i odrzucony),
- 11) nieprawidłowego naliczenia kary umownej za opóźnienia w realizacji przedmiotu umowy – Szef RZI potwierdził zarzut i przedstawił podjęte działania w celu usunięcia nieprawidłowości,
- 12) podwykonawców robót budowlanych (zarzut wyjaśniony i odrzucony),
- 13) sprawowania nadzoru autorskiego – Szef RZI zarzut odrzucił,
- 14) nierównego traktowania Wykonawców robót budowlanych na zadaniach w bazie wojskowej Redzikowo (zarzut wyjaśniony i odrzucony).

cykliczny nadzór wszystkich inwestycji budowlanych realizowanych w kompleksie z udziałem przedstawicieli RZI i Wykonawców”.

(akta kontroli str. 98-122, 435-513, 514-5211.107-1.110, 1.137)

Skierowany do Szefa IWsp SZ drugi wniosek dotyczył przeprowadzenia kontroli doraźnej, zleconych przez RZI w Gdyni, firmie SKANSKA S.A. zadań budowlanych: nr 12840 i nr 13741.

Nieprawidłowości wskazane przez Wnioskodawców dotyczyły, dokonanej przez Wykonawcę (ww. zadań) „podmiany asortymentowej materiałów budowlanych”, użytych do wybudowania drogi na powierzchni 15,5 tys. m².

Wskazano, że projektant dopuścił do zamiany materiałowej, tj. zastąpienia kruszywa łamanego 0/31,5 stabilizowanego mechanicznie gr. 20 cm, gruzem budowlanym. Według Wnioskodawców, projektant jednak nie wskazał, że gruz budowlany jest materiałem równoważnym do kruszywa.

Wnioskodawcy wskazali, że zabudowanie powierzchni 15,5 tys. m² gruzem budowlanym (materiałem przeznaczonym do utylizacji), zamiast materiałem właściwym w postaci kruszywa o cenie jednostkowej za 1m² - 34,53 zł, powinno spowodować obniżenie wynagrodzenia Wykonawcy o 536,6 tys. zł. Według wnioskodawców, Zamawiający nie tylko nie obniżył wynagrodzenia, lecz Wykonawcy dopłacił 100,5 tys. zł, za zmianę sposobu wzmocnienia podłoża gruntowego pod konstrukcję nawierzchni drogowej.

(akta kontroli str. 87-98)

Ustalono, że Szef IWsp SZ, wobec drugiego wniosku dotyczącego realizacji zadań nr 12840 i nr 13741 podjął działania polegające na uzyskaniu wyjaśnień od Szefa RZI w stosunku do ww. zarzutów. Szef Infrastruktury IWsp SZ stwierdził, że „Przedmiotowe wyjaśnienia przesłano do IWsp SZ pocztą elektroniczną (...). Z wyjaśnień wynika, że wprowadzone na obu zadaniach roboty zamienne skutkowały obniżeniem wynagrodzenia wykonawcy o kwotę 62.102,00 zł. Powyższe zostanie zweryfikowane w trakcie planowanej kontroli doraźnej (...)” planowanej do przeprowadzenia w I dekadzie grudnia 2019 r.

Ponadto, przeprowadzone oględziny w dniu 14 listopada 2019 r. wykazały, że zadania będące przedmiotem ww. wniosków (nr 13743, nr 13741 i nr 12840) były użytkowane zgodnie z przeznaczeniem, niemniej jednak wskazanie na cztery nieprawidłowości pozwoliło je potwierdzić i podjąć adekwatne działania naprawcze.

(akta kontroli str. 1.107-1.111,1.136-1.154,1.217-1.246)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. Kontrola wykazała natomiast, że Szef IWsp SZ podejmował działania na rzecz zapobieżenia ewentualnym nieprawidłowościom lub usunięcia skutków powstałych nieprawidłowości, np. poprzez skierowanie dodatkowej kontroli z Infrastruktury IWsp SZ w I dekadzie grudnia 2019 r. w celu zweryfikowania rozliczenia zadania dotyczącego wybudowania w k-6039 drogi na powierzchni 15,5 m².

3.2 Zakres rzeczowy i finansowy oraz koszty wstrzymanych zadań inwestycyjnych, w tym źródła finansowania kosztów (podmioty pokrywające te koszty).

Opis stanu
faktycznego

Ustalono, że w latach 2015-2019 (I połowa) zadania inwestycji budowlanych były wstrzymywane w toku realizacji. Wstrzymywanie realizacji zadań inwestycji budowlanych dokonywane było w dwóch formach, tj. poprzez ustalanie limitu wydatków w kwocie tzw. „0,0 tys. zł” (dalej: „limit zerowy wydatków”⁷⁰) na dany rok oraz faktyczne zaprzestanie realizacji zadania w danym roku.

⁷⁰ Limit zerowy wydatków na zadanie inwestycji budowlanej w danym roku dotyczy zadania spełniającego następujące warunki: jest ono ujęte w PIB (zatwierdzonym przez Ministra Obrony Narodowej), a zatem zadanie ma ustalony i uzgodniony z dysponentem części budżetowej program inwestycyjny zadania, w tym wskazane są następujące dane: inwestor zadania, numer zadania, nazwę zadania, okres realizacji (od rozpoczęcia do zakończenia), wartość kosztorysową, poniesione nakłady do roku, na który zaplanowano „limit zerowy wydatków” oraz wykonanie tego limitu w roku planowym, tj. 0,0 tys. zł.

W okresie kontroli „limit zerowy wydatków” ustalono dla 376 zadań. Wynosił on odpowiednio: 2015 r. – 81 zadań, 2016 r. – 78 zadań, 2017 r. – 87 zadań oraz 2018 r. – 130 zadań.

Zakres rzeczowy i finansowy zadań z „limitem zerowym wydatków” w latach 2015-2018 przedstawiał się następująco:

- w 2015 r., z 81 zadań z ustalonym limitem zerowym wydatków, ich zakres rzeczowy i finansowy był zróżnicowany i wynikał z zaawansowania realizacji, i tak na:
 - 27 zadań (33,3% zadań z limitem zerowym), wydatkowano do końca 2014 r. kwotę 0,0 tys. zł;
 - 49 zadań (60,5%), wydatkowano do końca 2014 r., od 0,1 tys. zł do 1.000 tys. zł;
 - 5 zadań (6,2%), wydatkowano do końca 2014 r., od 1.001 tys. zł do faktycznie wydatkowanej kwoty; w 2015 r. na kontynuację ich realizacji wydatkowano 0,0 tys. zł; przykładowymi zadaniami były:
 - 1) nr 55021, pn. „Modernizacja budynku sztabowego nr 58”; okres realizacji 2006-2017; wartość kosztorysowa – 8.474,1 tys. zł; poniesione do końca 2014 r. nakłady – 1.305,8 tys. zł; inwestorem był WZI w Poznaniu; Szef Infrastruktury IWsp SZ (Wyjaśniający) m.in. stwierdził, że WZI w Poznaniu uruchomił procedurę przetargową w maju 2015 r., jednak ze względu na dużą liczbę ofert (12) procedura do końca roku nie została rozstrzygnięta, co uniemożliwiło wydatkowanie środków finansowych;
 - 2) nr 54350, pn. „Modernizacja infrastruktury dla potrzeb Programu Operacyjnego <<Śmigłowce wsparcia bojowego, zabezpieczenia VIP>>”; okres realizacji 2012-2022; wartość kosztorysowa – 129.106 tys. zł; do końca 2014 r. poniesiono nakłady – 1.104,6 tys. zł; inwestorem był 17. TOL; Wyjaśniający m.in. stwierdził, że „Brak możliwości wydatkowania środków wynikał z długotrwałej procedury przetargowej na skutek odwołań wykonawców (...)”; odnośnie sprawowanego nadzoru nad realizacją zadań, Wyjaśniający stwierdził, że „Realizacja zadań inwestycyjnych objęta była nadzorem ze strony IWsp SZ”, m.in. poprzez cyklicznie składanie sprawozdań w tym zakresie, przez szefów zarządów;
- w 2016 r., z 78 zadań z ustalonym limitem zerowym wydatków, zakres rzeczowy i finansowy tych zadań był zróżnicowany, i tak na:
 - 26 zadań (33,3%), na które do końca 2015 r. wydatkowano 0,0 tys. zł;
 - 46 zadań (59,0%), z nakładami do końca 2015 r., od 0,1 tys. zł do 1.000 tys. zł;
 - 6 zadań (7,7%), z nakładami do końca 2015 r., od 1.001 tys. zł do faktycznie wydatkowanej kwoty; przykładowymi zadaniami były:
 - 1) nr 06066, pn. „Budowa zasilania energetycznego do magazynów oraz montaż systemu alarmowego”; okres realizacji 2012-2017; wartość kosztorysowa – 5.671,7 tys. zł; poniesione do końca 2015 r. nakłady – 3.279,2 tys. zł; inwestorem był RZI w Szczecinie; Wyjaśniający stwierdził: „Dnia 02.04.2015 r. podpisano umowę na wykonanie robót budowlanych, z terminem zakończenia grudzień 2016 r. Z uwagi na wady dokumentacji projektowej termin zakończenia umowy uległ znacznemu przesunięciu”;
 - 2) nr 21265, pn. „Zabezpieczenie fizyczne kompleksu”; okres realizacji 2014-2017; wartość kosztorysowa – 3.500 tys. zł; poniesione do końca 2015 r. nakłady – 1.666,2 tys. zł; inwestorem był RZI we Wrocławiu; Wyjaśniający stwierdził, że wzdłuż wykonanego ogrodzenia wystąpiła konieczność naprawy nawierzchni chodników; na wybór wykonawcy naprawy przeprowadzono dwukrotnie przetarg ograniczony, jednak wskutek braku pozytywnego rozstrzygnięcia pierwszej procedury wystąpiła niemożność wydatkowania środków finansowych; Wyjaśniający stwierdził ponadto, że realizacja zadań inwestycyjnych była objęta nadzorem ze strony IWsp SZ, m.in. poprzez składane sprawozdania oraz referowanie przez szefów zarządów, stanu realizacji zadań;
- w 2017 r., z 87 zadań z ustalonym limitem zerowym wydatków, zakres rzeczowy i finansowy był zróżnicowany, w zakresie ich zaawansowania, i tak na:

- 49 zadań (56,3%), do końca 2016 r. wydatkowano 0,0 tys. zł;
- 25 zadań (28,7%), z nakładami do końca 2016 r., od 0,1 tys. zł do 1.000 tys. zł;
- 13 zadań (14,9%), z nakładami do końca 2016 r., od 1.001 tys. zł do faktycznie wydatkowanej kwoty, a w 2017 r. wydatkowano 0,0 tys. zł na kontynuację ich realizacji; dotyczyło to zadania:
 - 1) nr 00442, pn. „*Modernizacja budynku – klubu DGW*”; okres realizacji 2007-2017; wartość kosztorysowa – 21.000 tys. zł; poniesione do końca 2016 r. nakłady – 20.736,3 tys. zł; inwestorem był SZI w Warszawie; Wyjaśniający stwierdził, że rozpoczęta inwestycja w 2007 r. na etapie prac przygotowawczych kontynuowana była do grudnia 2011 r., w związku z rozszerzeniem przez przyszłego użytkownika zakresu rzeczowego zadania; po zakończeniu prac przygotowawczych dotyczących dokumentacji i decyzji administracyjnych, w tym pozwolenia na budowę, prace w powyższym zakresie zakończono w czerwcu 2012 r.; roboty budowlane zakończono oraz dokonano odbioru końcowego i przekazania obiektu w użytkowanie w lutym 2016 r.; nieuczciwe postępowanie Generalnego Wykonawcy w odniesieniu do podwykonawców uniemożliwiło rozliczenie finansowe zadania do końca 2016 r.; Zamawiający, z tytułu „*solidarnej odpowiedzialności*” na podstawie ugód sądowych dokonywał zapłaty uznanym podwykonawcom; pomimo uprzedniego rozliczenia robót i ich opłacenia Generalnemu Wykonawcy, to dodatkowo (do końca 2016 r.) z podwykonawcami zawarto ugody na kwotę 3.778,9 tys. zł; w dalszym ciągu jednak wobec podwykonawców pozostały do wyjaśnienia wykonane przez nich, a nieopłacone roboty o wartości 239,9 tys. zł; przedstawiona niemożność rozliczenia Zamawiającego z podwykonawcami stanowiła przeszkodę w rozliczeniu zadania, w sytuacji zakończenia realizacji robót i przekazania Klubu do użytkowania; Wyjaśniający stwierdził: „*Mając na uwadze powyższe zdaniem IWsp SZ na zadaniu nie wygenerowano nadmiernych kosztów*”;
- w 2018 r., ze 130 zadań z limitem zerowym wydatków, zakres rzeczowy i finansowy był zróżnicowany i wynikał z ich zaawansowania, i tak:
 - 83 zadań (63,8%), do końca 2017 r. wydatkowano na nie 0,0 tys. zł;
 - 33 zadań (25,4%), z nakładami do końca 2017 r., od 0,1 tys. zł do 1.000 tys. zł;
 - 14 zadań (10,8%), z nakładami do końca 2017 r., od 1.001 tys. zł do faktycznie wydatkowanej kwoty, w 2018 r. wydatkowano 0,0 tys. zł na ich realizację, przykładowymi zadaniami były:
 - 1) nr 11229, pn. „*Budowa hangaru obsługi śmigłowców*”; okres realizacji 2011-2019; wartość kosztorysowa – 30.724 tys. zł; poniesione do końca 2017 r. nakłady – 29.223,9 tys. zł; inwestorem był RZI w Bydgoszczy;
 - 2) nr 12298, pn. „*Przebudowa strzelnicy garnizonowej typu B klasy I*”; okres realizacji 2007-2020; wartość kosztorysowa – 13.601,2 tys. zł; poniesione do końca 2017 r. nakłady – 9.173,3 tys. zł; inwestorem był RZI w Gdyni; odnośnie podjęcia przez Szefa IWsp SZ działań w celu wyeliminowania z PIB zadań, których realizacji nie rozpoczęto do końca 2017 r., a na 2018 r. ustalono limit „*zerowy wydatków*”, Wyjaśniający stwierdził, że: „*IWsp SZ wraz z inwestorami wojskowymi dokonana analizy (...) zadań pod kątem zasadności ich dalszej realizacji na etapie sporządzania aktualizacji PIB na 2020 r. W przypadku stwierdzenia braku zasadności lub możliwości ich kontynuacji zostanie podjęta decyzja o ich wstrzymaniu lub zaniechaniu i rozliczeniu zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 2 grudnia 2010 r.*”

Zdaniem NIK, w związku z tym, że zadania inwestycji budowlanych finansowane są z wydatków budżetowych określonych w § 6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, to w żadnym okresie realizacji zadania, w tym wstrzymania jego realizacji, nie ma zastosowania zerowy limit wydatków do poniesienia w danym roku. Wykonawca zadania bowiem wystawi Zamawiającemu fakturę do zapłaty dotyczącą pokrycia kosztów wstrzymanego zadania. Rozpoczęta inwestycja budowlana w każdym okresie jej realizacji generuje koszty (także w okresie, gdy realizacja jej została wstrzymana), które powinny być pokrywane w ramach wartości

kosztorysowej zadania. Przedstawiony stan faktyczny uniemożliwia roczne limitowanie wydatków na poziomie „zero tysięcy złotych”.

Ustalono, że zakres rzeczowy realizowanych zadań w ramach PIB przynależny był do właściwości merytorycznej Szefa Infrastruktury IWsp SZ, natomiast zakres finansowy, w tym koszty wstrzymanych zadań inwestycji budowlanych oraz źródła finansowania tych kosztów, jak również podmioty zobowiązane do pokrycia tych kosztów nie należą do zadań Szefa Infrastruktury IWsp SZ. Szef IWsp SZ jest jednak właściwy do sprawowania nadzoru nad finansowo-księgową realizacją zadań inwestycji budowlanych, gdyż jest dysponentem drugiego stopnia środków budżetowych w części 29 - Obrona narodowa, któremu m.in. podlegają inwestorzy wojskowi.

W kwestii zwracania się inwestorów wojskowych do Szefa IWsp SZ, w tym Szefa Infrastruktury IWsp SZ, ze sprawami finansowania kosztów wstrzymanych zadań inwestycji budowlanych w zakresie wskazania źródeł pokrycia tych kosztów oraz wskazanie podmiotów zobowiązanych do ich sfinansowania, Szef Infrastruktury IWsp SZ stwierdził: „*Wg posiadanej na dzień dzisiejszy wiedzy Inwestorzy wojskowi nie zgłaszali spraw związanych z finansowaniem kosztów wstrzymanych zadań inwestycyjnych*”.

Szef Finansów IWsp SZ, w powyższej kwestii wyraził analogiczne stwierdzenie.

(akta kontroli str. 1.090-1.095, 1.1171.123, 1.157)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

3.3 Udzielanie i rozliczanie zaliczek podczas realizacji zadań inwestycyjnych.

Opis stanu
faktycznego

Finansowanie w latach 2015-2019 (I połowa⁷¹) zadań inwestycji budowlanych poprzez udzielanie zaliczek na poczet wykonania umownych robót budowlanych oraz ich rozliczenie wykonanymi robotami przedstawiało się następująco:

- w 2015 r. - czterech⁷² z 12 inwestorów wojskowych w bilansach otwarcia na ten rok budżetowy, wykazało nierozliczone zaliczki w kwocie łącznej 47.366,9 tys. zł; w trakcie 2015 r. rozliczono per saldo⁷³ zaliczki na kwotę 5.681,2 tys. zł; na koniec 2015 r. (w bilansie zamknięcia) wykazano stan nierozliczonych zaliczek na kwotę 41.685,7 tys. zł, które przeszły do rozliczenia w 2016 r. i latach następnych; w trakcie 2015 r. dwóch inwestorów udzieliło zaliczek i nie rozliczyło do końca roku, na kwotę 15.685,3 tys. zł, z tego: RZI w Lublinie – 5.456,4 tys. zł i WZI w Poznaniu – 10.228,9 tys. zł; dwóch inwestorów udzielone zaliczki rozliczyli w całości i na koniec 2015 r. wykazali 0,0 tys. zł (dalej: zwany „stanem zerowym”), tj. RZI w Gdyni na kwotę – 7.400,0 tys. zł i RZI w Olsztynie – 10,300,0 tys. zł; inwestorami wojskowymi, którzy finansowali zadania inwestycji budowlanych bez udzielania zaliczek były RZI w: Krakowie, Wrocławiu i Zielonej Górze, Stołeczny Zarząd Infrastruktury, 12. TOL w Warszawie oraz 17. TOL w Gdańsku; ustalono, że ww. inwestorzy również w bilansach otwarcia oraz zamknięcia 2015 r. wykazali „stan zerowy” udzielonych i nierozliczonych zaliczek;

(akta kontroli str. 80-82)

⁷¹ Inwestorzy wojskowi w latach 2015-2018, zakres danych obejmujących stany udzielonych zaliczek przedstawili w bilansach (wchodzących w skład sprawozdań finansowych), za poszczególne lata obrotowe (budżetowe), zamieszczonych w Internetowym Systemie Obsługi Budżetu Państwa – TREZOR. W latach 2015-2017 w prowadzonych księgach rachunkowych ww. jednostki nie wyodrębniły oddzielnego konta rozrachunkowego z tytułu zaliczek na środki trwałe w budowie, gdyż takiego obowiązku nie przewidywała Wzorcowa Polityka Rachunkowości. Od 2018 r. dane w powyższym zakresie ujęte są w systemie (TREZOR) w ramach sprawozdania finansowego, tj. bilans jednostki za 2018 r., w pozycji aktywów obejmującej „Zaliczki na środki trwałe w budowie (inwestycje)”. W związku z tym, od 2018 r. prowadzone jest odrębne konto, tj. Konto 2400072 – „Pozostałe rozrachunki z tytułu zaliczek na środki trwałe w budowie (inwestycje)”. Ww. konto prowadzone jest w ZWSI RON (Zintegrowanym Wieloszczeblowym Systemie Informatycznym Resortu Obrony Narodowej).

⁷² Inwestorami wojskowymi, którzy nie rozliczyli do końca 2014 r. udzielonych zaliczek i wykazali je w bilansach otwarcia w 2015 r. byli: 1) RZI w Bydgoszczy – 22.525,9 tys. zł; 2) RZI w Gdyni – 7.400,0 tys. zł; 3) RZI w Olsztynie – 10.300,0 tys. zł; 4) RZI w Szczecinie – 7.141,0 tys. zł.

⁷³ Per saldo w ww. kwocie pochodziło ze zwiększeń zaliczek na kwotę 15.684,9 tys. zł oraz zmniejszeń zaliczek na kwotę 21.366,5 tys. zł.

- w 2016 r. - czterech⁷⁴ z 12 inwestorów wojskowych w bilansach otwarcia na ten rok budżetowy, wykazało nierozliczone zaliczki w kwocie łącznej 41.685,7 tys. zł; w trakcie 2016 r. zwiększono per saldo⁷⁵ stan nierozliczonych zaliczek o kwotę 23.107,8 tys. zł; na koniec 2016 r. (w bilansie zamknięcia) wykazano stan nierozliczonych zaliczek na kwotę 64.793,5 tys. zł, które przeszły do rozliczenia w 2017 r. i latach następnych; w 2016 r. pięciu inwestorów udzieliło zaliczek i ich nie rozliczyło lub zwiększyło stan nierozliczonych zaliczek do końca roku, na kwotę 23.107,8 tys. zł, w tym w najwyższej kwocie zwiększył stan nierozliczonych zaliczek WZI w Poznaniu, tj. o 19.573,2 tys. zł, a jeden inwestor wojskowy, tj. RZI w Lublinie, udzielone zaliczki rozliczył w całości - w kwocie 5.456,4 tys. zł i na koniec 2016 r. wykazał „stan zerowy”; inwestorami wojskowymi, którzy finansowali zadania inwestycji budowlanych bez udzielania zaliczek były RZI w Olsztynie i we Wrocławiu oraz Stołeczny Zarząd Infrastruktury, 12. TOL w Warszawie i 17. TOL w Gdańsku; ustalono, że ww. inwestorzy również w bilansach otwarcia oraz zamknięcia 2016 r. wykazali „stan zerowy” udzielonych i nierozliczonych zaliczek;

(akta kontroli str. 77-79)
- w 2017 r. - sześciu⁷⁶, z 12 inwestorów wojskowych w bilansach otwarcia na ten rok budżetowy, wykazało nierozliczone zaliczki w kwocie łącznej 64.793,5 tys. zł; w trakcie 2017 r. zwiększono per saldo⁷⁷ stan nierozliczonych zaliczek o kwotę 69.330,0 tys. zł; na koniec 2017 r. (w bilansie zamknięcia) wykazano stan nierozliczonych zaliczek na kwotę 134.123,5 tys. zł, które przeszły do rozliczenia w 2018 r. i latach następnych; w 2017 r. sześciu inwestorów udzieliło zaliczek i ich nie rozliczyło lub zwiększyło stan nierozliczonych zaliczek do końca roku, na kwotę 72.830,0 tys. zł, w tym w najwyższej kwocie zwiększył stan nierozliczonych zaliczek RZI w Bydgoszczy na kwotę 24.577,5 tys. zł, a dwóch inwestorów udzielone zaliczki rozliczyło w całości, tj. RZI w Gdyni na kwotę 2.000,0 tys. zł oraz RZI w Krakowie – 1.500,0 tys. zł i na koniec 2017 r., wykazało „stan zerowy”; inwestorami wojskowymi, którzy finansowali zadania inwestycji budowlanych w 2017 r. bez udzielania zaliczek były: RZI w Lublinie, Stołeczny Zarząd Infrastruktury, 12. TOL w Warszawie oraz 17. TOL w Gdańsku; ustalono, że ww. inwestorzy również w bilansach otwarcia oraz zamknięcia 2017 r. wykazali „stan zerowy” udzielonych i nierozliczonych zaliczek;

(akta kontroli str. 74-76)
- w 2018 r. - sześciu⁷⁸ z 12 inwestorów wojskowych w bilansach otwarcia na ten rok budżetowy, wykazało nierozliczone zaliczki w kwocie łącznej 134.123,5 tys. zł; w trakcie 2018 r. rozliczono zaliczki na kwotę 121.103 tys. zł; na koniec 2018 r. (w bilansie zamknięcia) wykazano nierozliczonych zaliczek na kwotę 13.403,5 tys. zł, które przeszły do rozliczenia w 2019 r. i latach następnych; inwestorami wojskowymi, którzy finansowali zadania inwestycji budowlanych bez udzielania zaliczek byli: RZI w Gdyni, Krakowie i Lublinie, Stołeczny Zarząd Infrastruktury, 12. TOL w Warszawie oraz 17. TOL w Gdańsku; ustalono, że ww. inwestorzy również w bilansach otwarcia oraz zamknięcia 2018 r. wykazali „stan zerowy” udzielonych i nierozliczonych zaliczek; działania ww. sześciu inwestorów wykazało, że zaliczkowanie robót budowlanych nie wynikało z konieczności realizacji procesów budowlanych, lecz stanowiło możliwość (uprawnienie) po stronie inwestora; trzech (z sześciu) inwestorów, tj. RZI w Olsztynie i Szczecinie oraz Wojskowy Zarząd Infrastruktury

⁷⁴ Inwestorami wojskowymi, którzy nie rozliczyli do końca 2015 r. udzielonych zaliczek i wykazali je w bilansach otwarcia w 2016 r. byli: 1) RZI w Bydgoszczy – 19.553,5 tys. zł; 2) RZI w Lublinie – 5.456,4 tys. zł; 3) RZI w Szczecinie – 6.446,9 tys. zł; 4) WZI w Poznaniu – 10.228,9 tys. zł.

⁷⁵ Per saldo w ww. kwocie (23.107,8 tys. zł) pochodziło ze zwiększeń zaliczek na kwotę 28.564,2 tys. zł oraz zmniejszeń na kwotę 5.456,4 tys. zł.

⁷⁶ Inwestorami wojskowymi, którzy nie rozliczyli do końca 2016 r. udzielonych zaliczek i wykazali je w bilansach otwarcia w 2017 r. byli: 1) RZI w Bydgoszczy – 19.696,5 tys. zł; 2) RZI w Gdyni – 2.000,0 tys. zł; 3) RZI w Krakowie – 1.500,0 tys. zł 4) RZI w Szczecinie – 10.254,3 tys. zł; 5) RZI w Zielonej Górze – 1.540,0 tys. zł; 6) WZI w Poznaniu – 29.802,1 tys. zł.

⁷⁷ Per saldo w ww. kwocie (69.330,0 tys. zł) pochodziło ze zwiększeń zaliczek na kwotę 72.830,0 tys. zł oraz zmniejszeń na kwotę 3.500,0 tys. zł.

⁷⁸ Inwestorami wojskowymi, którzy nie rozliczyli do końca 2017 r. udzielonych zaliczek i wykazali je w bilansach otwarcia w 2018 r. byli: 1) RZI w Bydgoszczy – 44.274 tys. zł; 2) RZI w Olsztynie – 31.600,8 tys. zł; 3) RZI w Szczecinie – 11.409,5 tys. zł; 4) RZI we Wrocławiu – 6.310,1 tys. zł; 5) RZI w Zielonej Górze – 6.379,5 tys. zł; 6) WZI w Poznaniu – 34.149,7 tys. zł.

w Poznaniu rozliczyli w całości udzielone zaliczki i na koniec 2018 r. wykazali „stan zerowy”; ustalono, że wysoka efektywność zmniejszenia stanu udzielonych zaliczek (w 2018 r.: bilans otwarcia – 134.123,5 tys. zł, a bilans zamknięcia – 13.403,5 tys. zł) nie wynikała bezpośrednio z bieżących działań inwestorów, lecz ze skutecznego sprawowania nadzoru przez organy finansowy i infrastruktury IWsp SZ; przykładowo w protokole z posiedzenia Zespołu Budżetowego IWsp SZ m.in. zapisano, że stan zaliczek na 31.12.2017 r. wynosił 137,8 mln zł, a na 30.06.2018 r. 79 mln zł, tj. zmniejszył się o 58,8 mln zł; powyższy stan oceniono pozytywnie i zdecydowano przeprowadzenie po III kwartale 2018 r. analogicznej analizy - i tak, stan udzielonych zaliczek na 30.06.2018 r. wynosił 79 mln zł, natomiast na 30.09.2018 r. 31,2 mln zł, tj. zmniejszył się o 47,8 mln zł; następnym okresem analizowanym pod kątem stanu zaliczek był IV kwartał 2018 r. – stan ten na 31.12.2018 r. wynosił 13,4 mln zł, tj. zmniejszył się o 17,8 mln zł; ustalono, że stanem nierozliczonych zaliczek interesował się Dyrektor DB MON (zgodnie z art. 175 upf; Szef IWsp SZ przedstawił Dyrektorowi DB MON informację nt. stanu nierozliczonych zaliczek, z dokładnością do indywidualnego zadania budowlanego; przykładowo: w najwyższej kwocie nierozliczona zaliczka na koniec 2018 r. dotyczyła RZI we Wrocławiu, udzielona przed 2018 r., w kwocie 4.259,6 tys. zł, na realizację zadania Nr 21128 pn. „Modernizacja systemu alarmowego”, w k-7795, realizowanego na rzecz 4. RBLog, z ustalonym termin jej rozliczenia na koniec 2019 r.; pozostałe pięć zadań, których realizacja była zaliczkowana miały ustalone do końca 2019 r. terminy ich rozliczenia;

- w 2019 r. - trzech⁷⁹ z 12 inwestorów wojskowych w bilansach otwarcia na ten rok budżetowy wykazało nierozliczone zaliczki w kwocie łącznej 13.403,5 tys. zł; na koniec pierwszego półrocza stan nierozliczonych zaliczek zmniejszył się o 11.168,3 tys. zł i wynosił 2.235,2 tys. zł; na powyższy stan złożyły się salda nierozliczonych zaliczek trzech inwestorów: RZI w Bydgoszczy – 1.522,6 tys. zł, RZI w Gdyni – 160,0 tys. zł oraz RZI w Zielonej Górze – 552,4 tys. zł; ustalono, że organ finansowy i infrastruktury IWsp SZ poprzez kontynuację działań z 2018 r., w zakresie bieżącego rozliczania inwestorów wojskowych z udzielanych i rozliczanych robotami budowlanymi zaliczek, przynosił wymierne efekty polegające na stałym zmniejszaniu się stanu nierozliczonych zaliczek.

(akta kontroli str. 83)

Analiza udzielonych i rozliczanych zaliczek w latach 2015-2019 (I połowa) wykazała, że w latach 2015-2017 następował stały wzrost udzielonych i nierozliczonych zaliczek (na początek 2015 r. – 47.366,9 tys. zł, a na koniec 2017 r. – 134.123,5 tys. zł). W 2018 r. nastąpił znaczny spadek nierozliczonych zaliczek i wynikał on z podjętych działań, w szczególności przez Szefa Finansów IWsp SZ. Działania te wynikały m.in. z przyjętego do realizacji wniosku pokontrolnego NIK, po kontroli wykonania przez Szefa IWsp SZ planu finansowego dochodów i wydatków budżetowych w 2017 r. Ponadto ustalono, że w ww. latach, trzech inwestorów wojskowych, tj. Stołeczny Zarząd Infrastruktury, 12. TOL w Warszawie oraz 17. TOL w Gdańsku nie udzielało zaliczek na poczet przyszłego wykonania robót budowlanych. Potwierdza to fakt, że zaliczki nie stanowiły koniecznego instrumentu ekonomicznego w procesie realizacji inwestycji budowlanej, lecz stanowiły uprawnienie po stronie Zamawiającego.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

CENA CZĄSTKOWA

NIK, stwierdza, że Szef IWsp SZ podejmował adekwatne do potrzeb działania, polegające na tym, że w zależności do potrzeb, obejmował bieżącym nadzorem inwestycje budowlane w garnizonach priorytetowych, np. w k-6039 w miejscowości Redzikowo lub weryfikował prawidłowość zakończonych i rozliczonych zadań, np. przez RZI w Gdyni. Szef IWsp SZ poprzez właściwe rzeczowo organy, nadzorował udzielanie i rozliczanie zaliczek na poczet umownych robót

⁷⁹ Inwestorami wojskowymi, którzy nie rozliczyli do końca 2018 r. udzielonych zaliczek i wykazali je w bilansach otwarcia w 2019 r. byli: 1) RZI w Bydgoszczy – 6.602,2 tys. zł; 2) RZI we Wrocławiu – 4.937,1 tys. zł; 3) RZI w Zielonej Górze – 1.864,3 tys. zł.

budowlanych. W ocenie NIK, podobnych do powyższych działań, wymaga zakres tzw. „limit zerowy wydatków” podczas realizacji zadań inwestycji budowlanych.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi:

Uwagi 1. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że opisane przypadki przekraczania wartości kosztorysowej wynikały głównie z przyjętej i stosowanej w resorcie obrony narodowej koncepcji konstruowania PIB, polegającej na tym, że celem nadrzędnym, było ujęcie przyszłej inwestycji budowlanej w tym planie. W celu osiągnięcia powyższego stosowano zasadę tzw. „zaczepienia przyszłego zadania w PIB”, tj. pomijając wymagania w zakresie przygotowania zadania określone w § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa. Dotyczyło to w szczególności etapu przygotowania inwestycji do realizacji, gdzie nie wskazywano szacunkowego łącznego kosztu inwestycji, natomiast podawano wartość kosztorysową zadania. W celu uniknięcia rozbieżności interpretacyjnych związanych z wartością kosztorysową zadania oraz zagrożenia jej przekroczenia, Najwyższa Izba Kontroli uważa, że właściwym rozwiązaniem byłoby przyjęcie konstrukcji dwuczęściowego PIB. I tak część „A” obejmowałaby zadania będące na etapie przygotowania do realizacji inwestycji. Etap ten zawierałby szacunkowy łączny koszt inwestycji, zaś część „B” obejmowałaby zadania od rozpoczęcia, tj. zawarcia umowy na realizację robót budowlanych, przekazania dziennika budowy oraz placu budowy, do ich zakończenia. Ten etap charakteryzowałaby wartość kosztorysowa zadania, która nie podlegałaby zmianie od rozpoczęcia do zakończenia zadania, zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia. Część „A” PIB obejmowałaby zatem zadania w fazie przygotowania do realizacji, w której brałoby udział 11 uczestników planowania zadań, część „B” PIB natomiast obejmowałaby w całości przygotowane zadania w ramach części „A”; zatem do części „B” PIB zadania przenoszone byłyby wyłącznie z części „A”.

(akta kontroli str. 546-557, 566-577, 600-610, 612-621, 1.095-1.098, 1.123-1.135)

2. NIK zwraca uwagę na potrzebę podjęcia skutecznych działań na rzecz przydzielania inspektorom nadzoru zadań w liczbie umożliwiającej ich prawidłową realizację (tj. opartą o zasady racjonalnego działania w budownictwie). Zdaniem NIK, umożliwi to rzetelne i terminowe dokonywanie odbioru i rozliczania wykonanych zadań (ich etapów) i uchroni inwestorów od ponoszenia zbędnych kosztów, m.in. związanych z zamrożeniem wielomilionowych nakładów, w związku z wydłużaniem czasu realizacji zadań, czy opłacaniem kar umownych. Zdaniem NIK, celowe jest rozważenie - w związku z nieadekwatnym do liczby realizowanych zadań stanem zatrudnienia inspektorów nadzoru - możliwości zastosowania innych form sprawowania nadzoru inwestorskiego.

(akta kontroli str. 628-634, 706-791, 970-972)

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

awo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa *15* marca 2020 r.

Kontroler
Jan Stomiany
Doradca ekonomiczny

Jan Stomiany
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Obrony Narodowej
Dyrektor
Marek Zająkała

Z upoważnienia Dyrektora

~~WICE DYREKTOR
Departamentu Obrony Narodowej~~
podpis

Ryszard Nojszewski