



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD. 410.011.01.2019

Pan  
Marek Benec  
Szef  
Rejonowego Zarządu Infrastruktury  
w Gdyni  
ul. Jana z Kolna 8b  
81-301 Gdynia

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Gdyni, ul. Jana z Kolna 8b, 81-301 Gdynia (dalej: „RZI”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Benec, Szef Rejonowego Zarządu Infrastruktury w Gdyni, od 14.10.2019 r. W okresie objętym kontrolą obowiązki Szefa RZI pełnili: <ul style="list-style-type: none"><li>– Dariusz Sawka – od 10.10.2013 r. do 09.11.2016 r.</li><li>– Marek Grabowski – od 10.11.2016 r. do 08.12.2016 r.</li><li>– Dariusz Sawka – od 09.12.2016 r. do 18.12.2016 r.</li><li>– Marek Grabowski – do 19.12.2016 r. do 15.01.2017 r.</li><li>– Robert Woźniak – od 16.01.2017 r. do 10.04.2017 r.</li><li>– Piotr Czorna – od 11.04.2017 r. do 04.08.2019 r.</li><li>– Robert Woźniak – od 05.08.2019 r. do 05.09.2019 r.</li><li>– Marek Grabowski – 06.09.2019 r. do 11.10.2019 r.</li></ul>
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja inwestycji ujętych w planie inwestycji budowlanych oraz ich rozliczanie.
Okres objęty kontrolą	1 stycznia 2015 r. – 30 czerwca 2019 r. z wykorzystaniem danych przed i po tym okresie o ile mają wpływ na ocenę kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Mariusz Syrek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/90/2019 z 14.06.2019 r.</li><li>2. Agnieszka Andraszak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/103/2019 z 15.07.2019 r.</li><li>3. Dariusz Jurczuk, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LGD/114/2019 z 09.08.2019 r.</li></ol> <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-5, 610, 899)</p>

<sup>1</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Według stanu na dzień 1 stycznia 2015 r. RZI realizował 111 inwestycji, z tego: 48 o wartości kosztorysowej do 2.000 tys. zł i 63 o wartości powyżej 2.000 tys. zł.

W wyniku badania dokumentacji 15 inwestycji budowlanych finansowanych z budżetu państwa stwierdzono, że w 13 przypadkach ich realizacja przebiegała niezgodnie z terminami przyjętymi w Programach Inwestycji. W przypadku siedmiu inwestycji, które przekazano do użytkowania, osiągnięto zakładane efekty.

Badane zadania były wprowadzone do Planu Inwestycji Budowlanych (dalej: „PIB”), w dziewięciu przypadkach ich wartość, za zgodą dysponenta, była zmieniana w trakcie realizacji. W okresie objętym kontrolą wstrzymano wykonywanie 12 inwestycji, a realizacja dwóch z nich została wznowiona.

W PIB w latach 2015-2019 (do 30 czerwca) na realizację inwestycji zaplanowano środki ogółem w kwocie 647.838,4 tys. zł, natomiast wydatki wyniosły ogółem 560.185,6 tys. zł, tj. odpowiednio w poszczególnych latach badanego okresu: 157.393 tys. zł (100,0% planu); 164.921,9 tys. zł (100,0% planu); 113.513,8 tys. zł (100,0% planu); 94.558,4 tys. zł (100,0% planu); 29.798,3 tys. zł (wg stanu na dzień 30 czerwca 2019 r. – 25,4% planu).

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim:

- nieujęcia na koncie 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)” wszystkich kosztów związanych z realizacją jednej inwestycji;
- niesporządzania i nieprzekazywania dysponentowi środków finansowych rozliczeń z realizacji inwestycji bądź nierzetelnego sporządzania rozliczeń;
- nieterminowego sporządzania okresowych sprawozdań z realizacji PIB;
- sporządzania Programów Inwestycji, które nie zawierały wszystkich wymaganych elementów;
- wykazywania w PIB nierzetelnych danych.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### OBSZAR

### Realizacja inwestycji ujętych w planie inwestycji budowlanych oraz ich rozliczanie

#### Opis stanu faktycznego

1. Według stanu na dzień 1 stycznia 2015 r. RZI realizował ogółem 111 inwestycji, z tego: 48 o wartości kosztorysowej do 2.000 tys. zł i 63 o wartości powyżej 2.000 tys. zł. Według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r. RZI realizował ogółem 94 inwestycje, z tego: 43 o wartości kosztorysowej do 2.000 tys. zł i 51 o wartości powyżej 2.000 tys. zł.

Kontrolą objęto dokumentację 15 inwestycji budowlanych, z tego sześć dobrano w sposób celowy<sup>3</sup> oraz dziewięć – w sposób losowy<sup>4</sup>.

(akta kontroli str. 37-93, 121-140, 332, 340-348, 1708-1709, 1861)

2. Objęte badaniem zadania inwestycyjne były zlokalizowane na nieruchomościach będących we władaniu RZI w formie trwałego zarządu, z wyjątkiem nieruchomości, na której realizowano zadanie nr 13558, którą RZI posiadał w zarządzie.

(akta kontroli str. 908-914, 951-953, 978, 1070-1073, 1099-1147, 1232-1235, 1253, 1327-1330, 1693-1703)

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

<sup>3</sup> Zadania inwestycyjne o numerach 13741, 13743, 13428, 13672, 13753, 12291.

<sup>4</sup> Zadania o numerach: 13552, 13557, 13558, 13634, 13545, 13768, 13799, 13801, 13836.

3. W latach 2015-2019 (do 30 czerwca) RZI ponosił koszty związane z użytkowaniem badanych inwestycji, tj.: opłaty roczne z tytułu trwałego zarządu lub użytkowania nieruchomości na cele nieleśne, energii elektrycznej oraz podatku od nieruchomości w kwocie ogółem 901,4 tys. zł.  
Zadania inwestycyjne o numerach: 13741, 13799, 13836 i 13753 do dnia 17 czerwca 2019 r. nie zostały wykazane w ewidencji środków trwałych RZI, ponieważ były to obiekty nowo powstające (budowane). Pozostałe zadania (11 z 15) były ujęte w ewidencji bilansowej RZI jako majątek trwałe.  
(akta kontroli str. 364-366, 493-495, 582-584, 594-596, 719-721, 733-735, 744-752, 951-953, 1070-1073, 1232-1235, 1327-1330, 1338-1348, 1401-1404, 1469-1502, 1676)

4. W okresie objętym kontrolą w PIB na realizację inwestycji zaplanowano wydatki ogółem w kwocie 647.838,4 tys. zł, w tym: 157.396,8 tys. zł w 2015 r.; 164.937,8 tys. zł w 2016 r.; 113.517,7 tys. zł w 2017 r.; 94.558,8 tys. zł w 2018 r. i 117.427,3 tys. zł w 2019 r. (do 30 czerwca). Wykonanie tych wydatków wyniosło ogółem 560.185,6 tys. zł, tj. odpowiednio w poszczególnych latach: 157.393 tys. zł (100,0% planu); 164.921,9 tys. zł (100,0% planu); 113.513,8 tys. zł (100,0% planu); 94.558,4 tys. zł (100,0% planu); 29.798,3 tys. zł wg stanu na dzień 30 czerwca 2019 r. (25,4% planu).

(akta kontroli str. 609)

W badanym okresie rozliczano zaliczki udzielone na finansowanie czterech zadań<sup>5</sup>. W 2015 r. rozliczono 7.400,0 tys. zł zaliczek udzielonych w 2014 r. trzem podmiotom na realizację dwóch zadań. W 2016 r. udzielono jednej zaliczki w kwocie 2.000,0 tys. zł jednemu podmiotowi na realizację jednego zadania – zaliczka została rozliczona w 2017 r. W 2018 r. udzielono dwóch zaliczek jednemu podmiotowi w kwocie ogółem 1.200,0 tys. zł na realizację dwóch zadań – zaliczki zostały rozliczone w 2018 r. W 2019 r. (do 30 czerwca) udzielono dwóch zaliczek jednemu podmiotowi na realizację dwóch zadań w kwocie ogółem 1.525,5 tys. zł – w terminie do 30 czerwca 2019 r. rozliczono 1.365,5 tys. zł (brakujące 160,0 tys. zł zostało rozliczone w dniu 05.07.2019 r.).

(akta kontroli str. 504-507, 611 i 729-732)

5. Spośród 15 inwestycji objętych badaniem, jedna (zadanie nr 13552<sup>6</sup>) nie posiadała Programu Inwestycji i zestawienia kosztów zadania. Natomiast wszystkie zadania posiadały zatwierdzone Minimalne Wojskowe Wymagania Organizacyjno-Użytkowe (dalej: „MWWO-U”).

(akta kontroli str. 364-366, 493-495, 582-584, 594-596, 719-721, 733-735 i 900-907, 951-953, 954-977, 985-986, 1070-1073, 1177-1191, 1228, 1232-1235, 1283-1298, 1669, 1693-1703)

6. Wszystkie 15 zbadanych inwestycji zostały wprowadzone do PIB. W 13 przypadkach Programy Inwestycji zawierały elementy wskazane w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa<sup>7</sup> (dalej: „rozporządzenie z dnia 2 grudnia 2010 r.”), tj.: zakres rzeczowy, okres realizacji, ocenę efektywności inwestycji, dane o planowanych efektach rzeczowych, harmonogram rzeczowo-finansowy, szacunkowy łączny koszt, wzmiankę o planowanym okresie zagospodarowania. W jednym przypadku Program Inwestycji nie zawierał informacji o planowanym okresie

<sup>5</sup> O numerach: 12296; 13302; 13768; 13784.

<sup>6</sup> RZI odstąpiło od umowy nr 750/IV/FN/2016 z 08.11.2016 r.

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 238, poz.1579.

zagospodarowania. Ponadto dla zadania nr 13552 zlecono opracowanie Programu Inwestycji, jednakże RZI odstąpił od umowy zawartej z wykonawcą dokumentacji.

Szef RZI wyjaśnił, że w ramach realizacji zadania nr 13552 zawarł umowę nr 750/IV/FN/2016 z 08.11.2016 r. na wykonanie dokumentacji przedprojektowej oraz projektowo-kosztorysowej. Wykonawca zobowiązał się do opracowania dokumentacji projektowo-kosztorysowej, w tym projektu budowlanego wielobranżowego w zakresie niezbędnym do uzyskania pozwolenia na budowę oraz niezbędnych zatwierdzeń, opinii, pozwoleń i uzgodnień, w tym również uzgodnienia rzeczoznawcy ds. zabezpieczeń ppoż., na podstawie obowiązujących przepisów. Wykonawca nie wykonał dokumentacji projektowej w wymaganym umową i opisem przedmiotu zamówienia zakresie oraz nie uzyskał decyzji pozwolenie na budowę.

(akta kontroli str. 364-366, 391-393, 493-495, 582-584, 594-596, 647-648, 719-721, 733-735, 744-746, 949-950, 951-953, 1070-1073, 1232-1235, 1327-1330, 1360-1364, 1567-1597, 1693-1703)

7. W dziewięciu przypadkach (z 15 badanych inwestycji) wartość zadań była zmieniana w trakcie ich realizacji.

Zwiększenia dotyczyły następujących zadań:

- nr 13741 – wartość zadania w latach 2014-2018 była zwiększona z kwoty 2.100,0 tys. zł w 2014 r. do kwoty 3.063,4 tys. zł w 2018 r. – zmiany były wprowadzane do PIB. Wartość prac budowlanych tego zadania nie uległa zmianie i wyniosła 1.718,9 tys. zł. Szef RZI wyjaśnił, że zadanie było wprowadzono do PIB na podstawie wartości szacunkowej (2.100,0 tys. zł) na podstawie przybliżonych danych w oparciu o dostępne cenniki. Na etapie opracowywania dokumentacji przedprojektowych (w tym na podstawie parametrów technicznych materiałów i uzgodnień) wartość inwestycji została oceniona na wyższą kwotę.

(akta kontroli str. 364-366 i 890-891)

- nr 13836 – do PIB wprowadzono wartość szacunkową z dnia 20.11.2017 r. w kwocie 1.500,0 tys. zł. W 2018 r. wartość kosztorysową określono na kwotę 1.785,0 tys. zł. Szef RZI wyjaśnił, że zwiększenie wartości wynikało z konieczności aktualizacji cen.

(akta kontroli str. 594-596, 890-891, 1755-1760)

- nr 13768 – według stanu na dzień 07.01.2016 r. wartość szacunkowa wyniosła 1.970,7 tys. zł; następnie została zmniejszona do kwoty 1.767,2 tys. zł (wg stanu na dzień 29.12.2016 r.), a w dniu 21.05.2018 r. zwiększona do 1.957,47 tys. zł. Szef RZI wyjaśnił, że Program Inwestycji opracowano na szacunkową kwotę 1.970,7 tys. zł, a Zbiorcze Zestawienie Kosztów (dalej: „ZKZ”) opracowano już na podstawie kosztorysów inwestorskich na kwotę 1.762,2 tys. zł wg stanu na koniec 2016 r., dla magazynu służby żywnościowej, magazynu i sali odpraw.

Wzrost wartości w kolejnym ZKZ wynikał ze zmiany zakresu rzeczowego zadania (kosztorys opracowano dla magazynu żywnościowego i kwaterunkowego) oraz aktualizacji cen został on opracowany w cenach I kwartału 2018 r., po złożeniu kosztorysu ofertowego.

(akta kontroli str. 719-721, 850-852, 854-858, 1518-1566)

- nr 13801 – wartość szacunkowa z dnia 31.10.2016 r. wyniosła 1.999,6 tys. zł i została zmniejszona do kwoty 927,1 tys. zł, po czym została zwiększona do 1.988,2 tys. zł (ZKZ z 2019 r.). Szef RZI wyjaśnił, że

wartość kosztorysowa zadania uległa zwiększeniu w trakcie realizacji – wg wniosków końcowych z posiedzenia Komisji z dnia 22.11.2016 r. wartość kosztorysowa ogółem oceniona została na poziomie 3.705,4 tys. zł – przekraczała kwotę zaplanowaną w PIB i dlatego miała zostać ponownie przeanalizowana i zmniejszona, a zadanie podzielone na 2 etapy; w wyniku tej procedury – wartości kosztorysowa I etapu miała wynieść 1.994,1 tys. zł, a II etapu – 927,1 tys. zł. Do PIB na 2017 r. omyłkowo wprowadzono tylko wartość II etapu. W 2018 r. dokonano korekty wartości; w 2019 r. wartość kosztorysowa została ponownie zaktualizowana i wyniosła 1.988,2 tys. zł dla zakresu obejmującego głównie budynek nr 33 – I etap; pozostałe roboty dla budynków nr 5 i 6 ujęto w nowym zadaniu nr 13841 dla którego ZKZ wyniósł 1.984,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 733-735)

- nr 12291 – zadanie wprowadzono do PIB w 2007 r. z wartością szacunkową 7.455,0 tys. zł, następnie w 2015 r. wartość kosztorysowa wynosiła 13.455,5 tys. zł (nie była później zmieniana);
- nr 13428 – zadanie wprowadzono do PIB w 2012 r. z wartością szacunkową 10.000,0 tys. zł, następnie w 2015 r. wartość kosztorysowa wynosiła 19.018,1 tys. zł (nie była później zmieniana);
- nr 13672 – zadanie wprowadzono do PIB w 2013 r. z wartością szacunkową 3.000,0 tys. zł, następnie w 2016 r. określono wartość kosztorysową na kwotę 3.492,0 tys. zł (nie była później zmieniana);
- nr 13753 – zadanie wprowadzono do PIB w 2014 r. z wartością szacunkową 1.100,0 tys. zł, następnie w 2016 r. określono wartość kosztorysową na kwotę 1.328,4 tys. zł (nie była dalej zmieniana).

(akta kontroli str. 493-495, 582-584, 744-746, 753-761, 792-794 i 847-849, 1746-1754)

Zmniejszenia dotyczyły następujących zadań:

- nr 13557 – pierwsza wartość kosztorysowa wynikająca z Programu Inwestycji zatwierdzonego w dniu 17.08.2017 r. wynosiła 1.998,2 tys. zł i została zwiększona do 2.000,0 tys. zł. korektą PIB zatwierdzoną 28.12.2016 r. i w tej samej wysokości wykazana została w 2017 r. Pierwsze zestawienie kosztów złożono w RZI w dniu 20.09.2017 r. na kwotę 1.993,2 tys. zł brutto z rezerwą (w tym prace budowlane – 1.496,1 tys. zł netto) – zaakceptowane przez Szefa RZI 25.10.2017 r. Następnie zaktualizowano ZKZ zmniejszając wartość kosztorysową do kwoty 1.994,0 tys. zł brutto z rezerwą (w tym prace budowlane 1.527,8 tys. zł netto<sup>8</sup>). Zmiana została wprowadzona korektą PIB 2018 w 2018 r.

(akta kontroli str. 994-986, 1061-1069, 1070-1073)

- nr 13558 – wartość kosztorysowa wynikająca z Programu Inwestycji zatwierdzonego 25.10.2017 r. wynosiła 636,7 tys. zł i została zmniejszona na podstawie ZKZ do kwoty 529,2 tys. zł. Następnie w wyniku aktualizacji ZKZ zatwierdzonej 09.01.2019 r. wartość kosztorysową ustalono na kwotę 602,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 1177-1190, 1191, 1229-1231, 1232-1235)

- nr 13634 – Program Inwestycji dla zadania został sporządzony w dwóch wariantach: wartość kosztorysowa wariant I wynosiła: 1.115,2 tys. zł, natomiast w wariantcie II: 1.456,0 tys. zł. W PIB ujęto zadanie wg wyceny wariantu II. Według ZKZ wartość kosztorysowa inwestycji została

<sup>8</sup> Zatwierdzone przez Szefa RZI 05.03.2018 r.

oszacowana na kwotę 1.993,5 tys. zł<sup>9</sup>. W wyniku przeszacowania kosztów zadania – zbiorczy kosztorys inwestorski robót budowlanych<sup>10</sup>, wartość kosztorysowa została obniżona do kwoty 1.434,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 1283-1298, 1312, 1313-1314, 1322-1326, 1327-1330)

Szef RZI wyjaśnił, że inwestycje realizowane przez RZI są pierwszy raz wprowadzane do PIB z wartością szacunkową, która po opracowaniu Programu Inwestycji jest korygowana na wniosek RZI. Następnie, po opracowaniu dokumentacji projektowo-kosztorysowej i zatwierdzeniu ZKZ, na wniosek RZI wartość szacunkowa zadania zmienia się w wartość kosztorysową. Realizacja zadania rozpoczyna się w dniu zawarcia umowy na roboty budowlane (przed tym terminem zadanie znajduje się w fazie przygotowania do realizacji). W przypadku konieczności wykonania robót dodatkowych, na podstawie zatwierzonego protokołu konieczności na wniosek RZI korygowana jest rezerwa bez zmiany wartości kosztorysowej zadania.

Zmiany dokonywane na wniosek RZI opiniuje Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych, a akceptuje w imieniu MON – Zarząd Planowania Rzeczowego P8.

(akta kontroli str. 1755-1760)

W wyniku realizacji wszystkich siedmiu zadań, które zostały przekazane do użytkowania, łączna kwota wydatków z budżetu państwa nie przekroczyła kwoty wartości kosztorysowej inwestycji.

(akta kontroli str. 1741-1760)

8. W przypadku zadania nr 13743, w 2017 r., wydatki były zmieniane w trakcie realizacji zadania. Wydatki na roboty budowlane, w związku z pracami dodatkowymi i zamiennymi, zostały zwiększone z kwoty 4.334,3 tys. zł do kwoty 4.379,8 tys. zł, co uwzględniono w korekcie PIB zatwierdzonej przez Ministra Obrony Narodowej w dniu 24.11.2017 r. (na podstawie wniosku RZI z dnia 29.09.2017 r.). Wartość kosztorysowa zadania ogółem była zmniejszona z kwoty 7.636,7 tys. zł do kwoty 5.766,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 364-366, 408-495, 582-584, 594-596, 719-721, 733-735, 744-746, 1611-1616)

Szef RZI, w zakresie realizacji ww. zadania, wyjaśnił m.in., że w związku z zamianą w zakresie stolarki drewnianej na pcv – dokonano zmniejszenia wartości umowy o wartość 112,3 tys. zł, a w przypadku zamiany stolarki drewnianej na aluminiową – nie dokonywano korekt finansowych, ponieważ Wykonawca przewidział taką sytuację w kosztorysach ofertowych. W przypadku nawierzchni, wprowadzono roboty zamienne i zamieniono kostkę granitową na nawierzchnię asfaltową. Ponadto wykonawca w ramach robót zamiennych zamiast tynku renowacyjnego, wykonał tynk cementowo-wapienny w większej ilości niż zakładał projekt.

(akta kontroli nr. 1611-1667)

Według Szefa RZI, głównymi przyczynami zmian w wysokości środków finansowych przeznaczanych na realizowane przez RZI inwestycje były:

- niskie moce przerobowe wykonawców,
- brak ofert w postępowaniach przetargowych,
- zaniżone lub zawyżone oferty w postępowaniach,
- błędy w dokumentacji projektowej,
- zmiany organizacyjne u użytkowników generujące zmiany w zakresie inwestycji.

(akta kontroli str. 1755-1760)

<sup>9</sup> Zatwierdzony 18.07.2018 r.

<sup>10</sup> Zatwierdzony 16.04.2019 r.

Finansowanie czterech inwestycji nr: 12291, 13672, 13428 i 13753, w stosunkowo niskich kwotach w odniesieniu do ich wartości, przechodziło na ostatni rok realizacji. I tak odpowiednio: 21,9 tys. zł (na 2016 r.), 1,1 tys. zł (na 2018 r.), 5,5 tys. zł (na 2018 r.) i 19,8 tys. zł (na 2018 r.).

Zdaniem Szefa RZI przyczynami powyższego były m.in., w przypadku zadania:

- nr 12291 – przedłużająca się realizacja robót budowlanych, w wyniku których płatność z tytułu nadzoru autorskiego została przeniesiona na kolejny rok;
- nr 13672 – uzyskanie pozwolenia na użytkowanie w kolejnym roku po zakończeniu robót budowlanych, w wyniku czego powstała płatność z tytułu nadzoru autorskiego;
- nr 13428 – poniesienie wydatków z tytułu nadzoru autorskiego, które mogły być dokonane dopiero po złożeniu elaboratu;
- nr 13753 – dokonanie odbioru zadania w kolejnym roku po zakończeniu robót, w wyniku czego poniesiono koszty z tytułu wynagrodzenia za uzyskanie pozwolenia na użytkowanie i wykonanie dokumentacji powykonawczej.

(dowód: akta kontroli str. 1677, 1741-1754)

9. W latach 2015-2019 (do 30 czerwca) wstrzymano realizację 12 inwestycji z powodu: braku Minimalnych Wojskowych Wymagań Operacyjno-Użytkowych (dla jednego zadania), braku uzgodnień z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków (dla jednego zadania), przekroczenia planu wydatków i konieczności wprowadzenia zadań z PIB poniżej 2.000 tys. zł do PIB powyżej 2.000 tys. zł (dla siedmiu zadań); w jednym przypadku zadanie wprowadzono do PIB na 2016 r. pomimo jego zakończenia w 2015 r. Jedno zadanie (nr 13532) wykazano jako wstrzymane w 2019 r. pomimo jego zakończenia (w związku z oszczędnościami na tym zadaniu podjęto decyzję o rozszerzeniu jego zakresu rzeczowego o wykonanie systemów alarmowych w pięciu innych budynkach i opracowano w tym zakresie dokumentację projektową; ostatecznie system alarmowy w tych budynkach został przypisany do nowego zadania o nr 13842). W przypadku zadania nr 13531 przeprowadzono inwentaryzację budowy i przeszacowano koszty inwestorskie; ze względu na brak środków finansowych rozwiązano umowę z wykonawcą zadania i zaniechano realizacji jego dalszej części.

Dwie inwestycje (z wymienionych 12) zostały wznowione, przy czym jedna z nich była wstrzymana na okres 53 dni, a druga na okres 24 miesięcy. Pozostałe inwestycje, wykazane przez RZI jako wstrzymane, nie zostały jeszcze wznowione (dwie z nich zostały wstrzymane w 2015 r., jedna w 2018 r. i siedem w 2019 r.).

W jednym wykazanym przez RZI przypadku odstąpiono od realizacji wstrzymanej inwestycji<sup>11</sup>, w pozostałych 11 przypadkach inwestycje nie zmieniły swojego przeznaczenia.

Przyczyną wstrzymania siedmiu zadań była konieczność wypisania ich z PIB o wartości poniżej 2.000 tys. zł i ujęcia w PIB o wartości powyżej 2.000 tys. zł; w jednym przypadku odstąpiono od realizacji zadania; dwa zadania zostały wykazane przez RZI jako wstrzymane, pomimo że zostały już zakończone<sup>12</sup>.

Wartość kosztorysowa tych inwestycji wyniosła 21.256,2 tys. zł, a poniesione nakłady wyniosły 5.737,4 tys. zł. RZI nie wykazało kosztów związanych

<sup>11</sup> Zadanie nr 13554.

<sup>12</sup> Zadania nr 13678 i 70050 zostały odebrane odpowiednio w dniach 27.08.2015 r. i 11.05.2016 r., a w PIB na kolejne lata wykazano je z „0” finansowaniem.



z utrzymaniem i zabezpieczeniem tych zadań w okresie wstrzymania. Żadne z nich nie służyło osiągnięciu Wymagań Operacyjnych.

Decyzje o wstrzymaniu wymienionych inwestycji były podejmowane przez Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych.

W latach 2015-2019 (do 30 czerwca) w PIB wykazano ogółem 101 inwestycji z „0” finansowaniem (z których 62 wykazano w dwóch, trzech, czterech lub pięciu latach badanego okresu). Wartość kosztorysowa tych inwestycji wg stanu na dzień 30.06.2019 r. wyniosła ogółem 780.838,4 tys. zł, a nakłady – 163.103,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 541-559, 650-653 i 739-742)

10. W latach 2015-2019 (do 30 czerwca) RZI odstąpiło od realizacji jednego zadania nr 13554. Wartość zadania została ustalona w Programie Inwestycji na kwotę 1.994,9 tys. zł, a następnie na etapie opracowywania dokumentacji projektowej, w celu uzyskania charakteru sakralnego obiektu i zaprojektowaniu drogi p.poż., została zwiększona do kwoty 4.199,8 tys. zł.

Wydatki na to zadanie poniesiono w latach 2016-2017 w kwocie 191,5 tys. zł. Wydatki dotyczyły dokumentacji projektowej (137,8 tys. zł) oraz opłaty za usunięcie 15 drzew, które nie zostały usunięte (53,7 tys. zł). Zostało ono rozliczone w dniu 23.10.2018 r. według wzoru wskazanego w załączniku do rozporządzenia z dnia 2 grudnia 2010 r., tym samym nie uwzględniało zwrotu opłaty za wycinkę drzew z dnia 08.01.2019 r. w kwocie 53,7 tys. zł.

Szef RZI pismem z dnia 11.12.2018 r. wystąpił do Wójta Gminy Słupsk o wygaszenie decyzji oraz o zwrot wniesionej opłaty w kwocie 53,7 tys. zł. Opłata została zwrócona na konto RZI w dniu 08.01.2019 r.

Decyzję o odstąpieniu od realizacji zadania podjął Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych w dniu 22.05.2018 r., na podstawie wniosku Biskupa Polowego z dnia 22.05.2018 r.

(akta kontroli str. 614-616, 618-630, 631-637 i 638-641)

11. Zadanie, od realizacji którego odstąpiono, było przewidziane do realizacji w latach 2016-2019 i do czasu podjęcia decyzji o odstąpieniu od jego realizacji zadanie nie było wstrzymane lub umieszczone w PIB z „0” finansowaniem. Inwestycja nie służyła osiągnięciu Wymagań Operacyjnych.

(akta kontroli str. 614-615)

12. Spośród badanych 15 inwestycji, w 13 przypadkach<sup>13</sup> inwestycje były realizowane z opóźnieniem w stosunku do terminów wskazanych w Programach Inwestycji, a w przypadku jednej inwestycji (nr 13552) – RZI nie posiadało zatwierdzonego Programu Inwestycji. Wartość kosztorysowa inwestycji realizowanych z opóźnieniem wyniosła 21.005,5 tys. zł, a nakłady (bez kosztów utrzymania) poniesione przez RZI do dnia 30 czerwca 2019 r. wyniosły 12.490,1 tys. zł.

Zadanie nr 13552 wprowadzone do PIB w marcu 2015 r. z finansowaniem poniżej 2.000 tys. zł<sup>14</sup>, przewidziane do realizacji na lata 2015-2016, nie posiadało zatwierdzonego Programu Inwestycji oraz ZKZ.

(akta kontroli str. 364-366, 493-495, 582-584, 594-596, 719-721, 733-735, 744-746, 949-950, 951-953, 1070-1073, 1232-1235, 1327-1330, 1668,1693-1703)

<sup>13</sup> Zadania o numerach: 13545, 13741, 13743, 13768, 13799, 13836, 13557, 13558, 13634, 12291, 13428, 13672, 13753.

<sup>14</sup> Plan decentralny.

Opóźnienia w realizacji prac budowlanych pięciu zadań (nr: 13672, 13743, 13753, 13799 i 13768), w stosunku do terminów umownych, mieściły się w przedziale od 23 do 340 dni.

Według wyjaśnień Szefa RZI, opóźnienia przy realizacji zadań wynikały w szczególności z błędów w sporządzanej przez wykonawcę dokumentacji projektowej<sup>15</sup> oraz niezyskania decyzji pozwolenia na budowę<sup>16</sup>; braków kadrowych jednego z wykonawców<sup>17</sup>; zmiany zakresu rzeczowego jednego z zadań<sup>18</sup> (w jednym przypadku odstąpiono od umowy, a w kolejnym umowa na roboty budowlane nie została jeszcze podpisana<sup>19</sup>); konieczność etapowania robót podczas demontażu ścian działowych ze względu na możliwość wystąpienia katastrofy budowlanej przy wykonywaniu prac budowlanych zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym i harmonogramem wykonywanych prac oraz opóźnienia w budowie docelowego budynku, do którego miały być podłączone wszystkie sygnały systemów teletechnicznych, a także zmiana koncepcji podania sygnału p.poż. dla realizowanych budynków do nowo wybudowanej centrali, ponadto brak koordynacji działań pomiędzy zespołami<sup>20</sup>; brak zgody Miejskiego Konserwatora Zabytków na zmianę ukształtowania terenu, co skutkowało koniecznością aktualizacji dokumentacji projektowej oraz niewyłonienie wykonawcy robót budowlanych w dwóch przetargach (oferty przewyższały kwotę z kosztorysu inwestorskiego)<sup>21</sup>. Natomiast w przypadku zadania o nr 13558, na opóźnienie miały wpływ czynniki zewnętrzne: prace na obiekcie czynnym, w którym odbywały się również prace prowadzone przez inne instytucje, zawilgocenie budynku, dotychczas nie usunięte przez administratora oraz dwukrotne zalanie na skutek opadów atmosferycznych, a także stałe braki kadrowe w RZI oraz realizowane w tym czasie zmiany strukturalne w Wydziale Budownictwa. W związku z tymi opóźnieniami RZI nie poniosło dodatkowych kosztów, jedynie mogą powstać dodatkowe koszty związane z ogólnym wzrostem cen robót budowlanych. W celu ograniczenia opóźnień w szczególności: zwoływano spotkania z wykonawcami i nadzorem inwestorskim; realizowano roboty zamiennie; wzywano do uzupełniania braków; informowano o naliczaniu kar umownych.

Przyczynami przedłużenia okresu wykonywania robót były przede wszystkim, w przypadku zadania:

- nr 13672 – brak zasilania docelowego i procedura uzyskiwania pozwolenia na użytkowanie (naliczono kary umowne za 42 dni opóźnienia w kwocie 11,2 tys. zł);
- nr 13753 – błąd przy realizacji zadania popełniony przez Wykonawcę robót budowlanych skutkujący potrzebą ponownego uzyskania pozwolenia na użytkowanie; brak inspektorów nadzoru (naliczono kary umowne za 210 dni opóźnienia w kwocie 16,8 tys. zł).

W przypadku zadania nr 13753, pomimo iż opóźnienie wyniosło 340 dni, naliczono kary umowne za okres 210 dni. Decyzja ta wynikała z faktu, iż powyższe opóźnienie częściowo uznano jako niezawinione przez Wykonawcę, ponieważ po stronie RZI wystąpiły braki kadrowe na

---

<sup>15</sup> Zadanie nr 13741.

<sup>16</sup> Zadanie 13552 – etap realizacji: przetarg na wykonanie dokumentacji projektowej.

<sup>17</sup> Zadanie nr 13799.

<sup>18</sup> Zadanie nr 13768.

<sup>19</sup> Zadania nr 13836 i 13801.

<sup>20</sup> Zadanie nr 13557.

<sup>21</sup> Zadanie nr 13634.

stanowiskach inspektora nadzoru inwestorskiego branży elektrycznej i sanitarnej.

(akta kontroli str. 364-366, 493-495, 566-575, 585-593, 594-596, 582-584, 597-608, 677-680, 719-728, 733-735, 744-746, 792-831, 1350-1364, 1567-1610, 1668, 1714-1740, 1755-1860)

Ponadto Szef RZI wyjaśnił, że brak było skutków opóźnień w realizacji zadań dla ich przyszłych użytkowników. Przykładowo dla zadania nr 13545 – jednostka korzystała w tym czasie z innej stacji paliw; dla zadań o nr: 13741, 13743, 13799 i 13836 – w związku z opóźnieniami ze strony amerykańskiej – użytkownik będzie się dyslokował w terminie późniejszym; dla zadania nr 13768 – połowa budynku była cały czas eksploatowana zgodnie z jego przeznaczeniem, w przypadku zadania nr 13552 – przesunięcie realizacji zadania w czasie skutkować będzie opóźnieniem w uzyskaniu właściwego stopnia zabezpieczeń p.poż. zgodnych z aktualnymi przepisami, zadanie nr 13558 ma na celu remont pomieszczeń socjalnych, natomiast w przypadku zadania nr 13634 – skutkiem będzie oddanie użytkownikowi budynku w terminie późniejszym.

(akta kontroli str. 364-366, 493-495, 594-596, 582-584, 677-680, 719-721, 733-735, 744-746, 850-851, 853, 859-874, 1352, 1350-1364, 1367-1396, 1456-1462, 1469-1502, 1567-1597, 1755-1760)

13. Z 15 badanych inwestycji, do użytkowania przekazano siedem<sup>22</sup>. W jednym przypadku zadanie nie zostało wykonane<sup>23</sup>. W przypadku inwestycji przekazanych użytkownikom osiągnięto założone efekty, były one użytkowane zgodnie z przeznaczeniem<sup>24</sup>.

(akta kontroli str. 364-366, 493-495, 594-596, 582-584, 681-682, 719-721, 733-735, 744-746, 1567-1597, 1693-1703)

14. W przypadku 14 z 15 badanych inwestycji nie zmieniono przeznaczenia w trakcie, jak i po zakończeniu ich realizacji.

(akta kontroli str. 364-366, 493-495, 594-596, 582-584, 681-682, 719-721, 733-735, 744-746, 1693-1703)

Zgodnie z MWWO-U, zatwierdzonymi przez Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych w dniu 09.05.2014 r., zadanie nr 13768 miało polegać na termomodernizacji i przebudowie budynku (magazynu żywnościowego) na magazyn służby żywnościowej, magazyn Pododdziałowych Punktów Wyposażenia oraz salę odpraw. W dniu 29.04.2016 r. Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych zatwierdził zmienione MWWO-U – zadanie miało polegać na przebudowie magazynu żywnościowego na magazyn żywnościowy i kwaterunkowy.

Szef RZI wyjaśnił, że aneks do MWWO-U dla zadania inwestycyjnego nr 13768, polegający na zmianie przeznaczenia zadania, był zainicjowany przez Komendanta 6 Wydziału Wojskowego Oddziału Gospodarczego, a zatwierdzony przez Szefa Inspektoratu Sił Zbrojnych w dniu 29.04.2016 r. i wprowadzony na podstawie zmienionych MWWO-U.

<sup>22</sup> Zadania nr: 13741, 13743, 13799, 12291, 13428, 13672, 13753.

<sup>23</sup> Zadanie nr 13836 – Wykonawca zadania nie wywiązał się z warunków dotyczących sporządzenia dokumentacji projektowej. Szef RZI pismem z dnia 10.06.2019 r. poinformował Wykonawcę o odstąpieniu od umowy.

<sup>24</sup> Zadanie nr 13799 – pomimo że zostało przekazane do użytkowania, nie zostało jeszcze zakończone. Jego zakończenie uzależnione jest od wykonania określonych prac zaplanowanych w zadaniu nr 13738.

Wyjaśnił również, że w związku ze zmianą przeznaczenia poniesiono dodatkowe koszty w wysokości 73,8 tys. zł w związku z koniecznością wykonania aktualizacji dokumentacji przedprojektowej.

(akta kontroli str. 719-721, 762-783, 850, 852-853 i 881-889, 1518-1566, 1598-1608)

15. W latach 2015-2019 (do 30 czerwca) wprowadzono 45 zmian do PIB inwestycji budowlanych powyżej 2.000 tys. zł (w tym: osiem korekt z 2015 r. dotyczących 149 inwestycji; dziewięć korekt z 2016 r. dotyczących 83 inwestycji; siedem korekt z 2017 r. dotyczących 95 inwestycji; 14 korekt z 2018 r. dotyczących 116 inwestycji; siedem korekt z pierwszego półrocza 2019 r. dotyczących 67 inwestycji) oraz 59 zmian do PIB inwestycji budowlanych poniżej 2.000 tys. zł (w tym: 17 korekt z 2015 r. dotyczących 102 inwestycji; 14 korekt z 2016 r. dotyczących 65 inwestycji; siedem korekt z 2017 r. dotyczących 89 inwestycji; 16 korekt z 2018 r. dotyczących 49 inwestycji; pięć korekt z pierwszego półrocza 2019 r. dotyczących 31 inwestycji) – ogółem wprowadzono 846 zmian. Podmiotem wnioskującym o korekty był RZI.

(akta kontroli str. 617, 642-648 i 654-659)

Badaniem objęto zmiany dotyczące 42 zadań. Dotyczyły one: zmniejszenia lub zwiększenia limitów na finansowanie zadań; terminów zakończenia zadań; przeniesień zadań do PIB powyżej 2.000 tys. zł; zmian w wartościach kosztorysowych. Przyczynami wprowadzania zmian były m.in.: brak możliwości wydatkowania środków z uwagi na niezakończone postępowania przetargowe; wadliwe wykonanie zadania i brak możliwości uzyskania pozwolenia na użytkowanie; zwiększenie lub brak możliwości przerobowych wykonawcy; urealnienia ZKZ z uwagi na brak możliwości wyłonienia wykonawców. Podmiotem wnioskującym o zmiany był RZI. Skutkiem wprowadzania zmian do PIB w 18 przypadkach (z 42 badanych) było wydłużenie terminu realizacji zadań, powodującego opóźnienia w oddawaniu budynków do użytkowania.

(akta kontroli str. 660-673, 892-898)

16. W okresie od dnia 24.02.2017 r. w RZI obowiązywała polityka rachunkowości wprowadzona decyzjami Szefa RZI: z dnia 24 lutego Nr 1/17 oraz z dnia 10 stycznia 2019 r. Nr 1/2019. Zgodnie ze wstępem do każdej z tych polityk zasady zostały opracowane na podstawie „Wzorcowej polityki rachunkowości dla jednostek budżetowych prowadzących księgi z wykorzystaniem Zintegrowanego Wieloszczeblowego Systemu Informatycznego Resortu Obrony Narodowej”, wprowadzonej decyzją Ministra Obrony Narodowej Nr 8/MON z dnia 20 stycznia 2012 r.<sup>25</sup>. W okresie do 23.02.2017 r. obowiązywały zakładowe plany kont zatwierdzone przez Szefa RZI.

W latach 2015-2019 koszty inwestycji budowlanych (w tym wprowadzanych do PIB w trakcie roku) wykazywano w księgach rachunkowych RZI na kontach analitycznych poszczególnych inwestycji prowadzonych do konta 080 „Środki trwale w budowie (inwestycje)”. W przypadku zadania nr 13741 na koncie 080 nie ujęto wszystkich kosztów.

(akta kontroli str. 6-36, 94-120, 204-213, 217-246, 337-339, 394-407, 445-448, 508-517, 562-564, 687-713, 715-721)

17. W latach 2015-2019 (do 30 czerwca) w RZI zakończono realizację 78 inwestycji, a rozpoczęto 58, z tego odpowiednio: w 2015 r. – 11 i 21, w 2016 r. 19 i 15, w 2017 r. – 28 i 6, w 2018 r. 16 i 13 oraz w 2019 r. (do 30 czerwca) – 4 i 3.

<sup>25</sup> Dz. Urz. MON z 2012 r., poz. 9.

Spośród inwestycji zakończonych, w 39 przypadkach ich wartość wynosiła ponad 2.000 tys. zł, a rozpoczętych o takiej wartości było 21 inwestycji.

W wyniku realizacji inwestycji uzyskano w szczególności: zabezpieczenie kompleksów wojskowych, dostosowanie urządzeń do przepisów p.poż. jak i przepisów o ochronie obiektów wojskowych, zwiększenie możliwości szkoleniowych, zwiększenie możliwości w zakresie przechowywania mienia, dostosowanie infrastruktury do wymagań zakupionego sprzętu, zapewnienie właściwego gospodarowania wodami opadowymi; zwiększenie możliwości socjalno-bytowych; dostosowano również pomieszczenia do potrzeb użytkownika.

Według Szefa RZI inwestycje zakończone nie służyły osiągnięciu przyjętych Wymagań Operacyjnych. Potrzeba ich realizacji wynikała w szczególności z konieczności zabezpieczenia zgłaszanych przez użytkowników potrzeb.

(akta kontroli str. 875-880, 1670-1675, 1709)

18. Zastępca Szefa RZI wyjaśnił, że RZI nie był w stanie sprawować efektywnego nadzoru inwestorskiego nad przydzieloną liczbą zadań, co wynikało w szczególności z: relacji liczby zadań do liczby inspektorów; braku konkurencyjności RZI z rynkiem cywilnym w zakresie wynagradzania pracowników; stopniem skomplikowania realizowanych zadań.

W celu rozwiązania problemu nieefektywnego nadzoru przebudowano strukturę Wydziału Budownictwa; zwiększono poziom wynagrodzenia pracowników; wprowadzono regulacje wewnętrzne opisujące czynności prowadzone przez poszczególnych pracowników; zatrudniono dwóch inspektorów (branży paliwowej i hydrotechnicznej) na podstawie trzech umów zlecenia przy trzech zadaniach.

W trakcie realizacji objętych badaniem 15 inwestycji we wszystkich przypadkach dokonywano zmian na stanowiskach inspektorów nadzoru różnych branż (budowlanej, sanitarnej i elektrycznej).

(akta kontroli str. 1503-1517, 1704-1707)

19. Szef RZI wyjaśnił, że analizy w zakresie maksymalnej liczby zadań, jaką może prowadzić RZI dysponując określonym potencjałem ludzkim, nigdy nie były prowadzone. Jednocześnie wyjaśnił, że powodem zwolnień<sup>26</sup> wśród pracowników Wydziału Budownictwa RZI jest nadmiar pracy, spowodowany zbyt dużą liczbą zadań przypadających na jednego pracownika.

(akta kontroli str. 247, 252-253 i 328)

20. W latach 2015-2019 na jednego inspektora nadzoru zatrudnionego na podstawie umowy o pracę przypadało średnio osiem inwestycji budowlanych o średniej wartości kosztorysowej 10.846,3 tys. zł. W badanym okresie w RZI zatrudniano dwóch inspektorów nadzoru na podstawie umów zlecenia.

(dowód: akta kontroli str. 349)

21. W latach 2015-2019 nadzór służbowy nad prowadzonymi inwestycjami budowlanymi był sprawowany przez: Szefa i Zastępcę Szefa Zarządu RZI – podczas spotkań organizowanych z Kierownictwem Wydziału Budownictwa i wizji lokalnych na terenach budowy dla wybranych zadań inwestycyjnych; Szefa Wydziału Budownictwa – podczas odpraw tygodniowych z Kierownikami Wydziału Budownictwa; Kierownika Sekcji Nadzoru Inwestorskiego – w ramach obowiązków służbowych wynikających z umowy o pracę; Kierownika Sekcji Planowania i Programowania w zakresie planowania inwestycji budowlanych –

<sup>26</sup> W latach 2017-2019 zatrudniono ogółem 24 specjalistów i starszych specjalistów oraz 18 inspektorów nadzoru inwestorskiego. W tym samym czasie z pracy zrezygnowało: 23 specjalistów i starszych specjalistów oraz 48 inspektorów nadzoru inwestorskiego.

na podstawie zakresu obowiązków; inspektorów nadzoru inwestorskiego odpowiedniej branży (zatrudnionych w RZI lub na podstawie umów cywilnoprawnych); projektantów – w ramach nadzorów autorskich (na podstawie umów cywilnoprawnych).

Szef RZI lub jego Zastępca w latach 2015-2019 (do 30 czerwca) przeprowadzili ogółem 37 wizji lokalnych, z czego w 36 przypadkach w ramach nadzoru (z których nie sporządzano notatek), a w jednym przypadku w związku z pozyskaniem informacji o nielegalnej wycince drzew (Szef RZI wystąpił w tym przypadku do Żandarmerii Wojskowej o wszczęcie dochodzenia).

(akta kontroli str. 247, 249-251, 518-526 i 1504-1517)

W latach 2015-2019 (do dnia rozpoczęcia kontroli NIK<sup>27</sup>) w RZI nie prowadzono zadań audytowych obejmujących proces sporządzania i realizacji PIB.

(akta kontroli str. 330-331)

W RZI wewnętrzne kontrole zadań inwestycyjnych prowadzone były w 2018 r. (komórka kontroli powstała w 2017 r.). Z zaplanowanych na 2018 r. pięciu zadań inwestycyjnych kontrolą objęto dwa zadania, co wg wyjaśnień Szefa RZI wynikało z dużej rotacji pracowników Komisji Kontroli. W wyniku przeprowadzonych kontroli zalecono w szczególności dla zadań:

- nr 13646 – wystąpić do Wykonawcy o dostarczenie zaktualizowanego harmonogramu rzeczowo-finansowego; uzyskanie pozwolenia na użytkowanie i pozwolenia zamiennego; wyjaśnienie przyczyn konieczności uzyskania pozwolenia zamiennego; rozliczenie energii zużytej przez Wykonawcę; rozliczenie robót zamiennych i zaniechanych; zaktualizowanie wykazu osób wyznaczonych do realizacji umowy; przeprowadzenie przeglądu technicznego robót; zalecenia pokontrolne zostały zrealizowane;
- nr 12639 – uzupełnić wpisy w dzienniku budowy w zakresie nadzoru autorskiego; zalecenia pokontrolne są w trakcie realizacji.

Szef RZI wyjaśnił również, że w 2019 r., planując zadania komórki kontroli w związku z odejściem z pracy dwóch pracowników, zrezygnowano z kontroli budów dotyczących zadań inwestycyjnych prowadzonych przez Wydział Budownictwa RZI.

(akta kontroli str. 247, 250-251, 312-327, 329, 496-503, 534-540 i 784-790)

W latach 2015-2019 (do dnia rozpoczęcia kontroli) Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy przeprowadził dwie kontrole inwestycji budowlanych realizowanych przez RZI.

(akta kontroli str. 247, 250 i 255-311)

22. Szef RZI wyjaśnił, że analizy kosztów realizacji inwestycji stanowią warunek umożliwiający rozpoczęcie czynności związanych z realizacją zamówień publicznych lub wystąpieniem z wnioskiem do przełożonych o dokonanie zmian planistycznych w zakresie wartości kosztorysowej zadania. W przypadku zadań kontynuowanych inwestor dokonuje zmian na podstawie zatwierdzonego Programu Inwestycji lub po podpisaniu umowy z wykonawcą po aktualizacji zestawienia kosztów zadania. Ponieważ kosztorysy inwestorskie tracą ważność po upływie sześciu miesięcy, a wyceny dokumentacji projektowej po upływie trzech miesięcy, to w przypadku zadań przerwanych, realizowanych z opóźnieniem lub z „0” finansowaniem niezbędna jest aktualizacja kosztorysów – w trakcie posiedzeń komisji oceny projektów inwestycyjnych sporządza się

---

<sup>27</sup> do 17.06.2019 r.

protokoły zawierające w szczególności ocenę zadania w zakresie wysokości zaplanowanych środków finansowych.

(akta kontroli str. 247 i 251-252)

Na podstawie badanych zadań inwestycyjnych stwierdzono, że analizy kosztów prowadzono na etapie sporządzania: Programów Inwestycji oraz ZKZ, o których mowa w § 28 Decyzji Nr 103/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 marca 2014 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych<sup>28</sup> (dalej: „decyzja nr 103/MON”) oraz Decyzji Nr 202/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych<sup>29</sup> (dalej: „decyzja nr 202/MON”). Wnioskami wynikającymi z tych dokumentów były korekty w PIB oraz przeniesienia zadań między PIB do 2.000 tys. zł i powyżej 2.000 tys. zł.

(akta kontroli str. 366, 683-686, 714, 736, 743, 1670-1675)

23. Spośród badanych 15 inwestycji zakończono sześć<sup>30</sup>, a według stanu na dzień 25.10.2019 r., w pięciu przypadkach, RZI nie sporządził i nie przekazał dysponentowi rozliczeń zadań budowlanych w terminie do 60 dni od dnia, w którym była uregulowana ostatnia płatność związana z finansowaniem tych inwestycji (wymóg § 16 ust. 1 i 2 rozporządzenia z dnia 2 grudnia 2010 r.)

(akta kontroli str. 364-366, 380-390, 464, 493-495, 582-584, 594-596, 612-613, 719-721, 733-735, 744-746, 1741-1760)

24. Sprawozdania z realizacji PIB za okres styczeń 2015 – lipiec 2017 r., sporządzane przez RZI, były przekazywane Szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy w terminach i w formie, o których mowa odpowiednio: w § 34 ust. 1 decyzji nr 103/MON oraz w § 34 ust. 1 decyzji nr 202/MON.

Sprawozdania dotyczące 10 okresów (z 20 okresów przedziału czasowego sierpień 2017 r. – czerwiec 2019 r.) przekazano po upływie terminów wskazanych w wyżej wymienionych przepisach, a w przypadku czterech okresów z tego przedziału czasowego, sprawozdań nie sporządzono.

(akta kontroli str. 560-561, 674-676)

Badaniem objęto sprawozdania roczne za lata 2015-2018 (za miesiąc grudzień) i sprawozdania za czerwiec 2019 r., w części dotyczącej 15 badanych zadań inwestycyjnych. Stwierdzono, że sprawozdania zawierały rzetelne informacje o stanie realizacji zadań w ramach PIB, w tym wzmianki o zagrożeniach dla procesów inwestycyjnych.

(akta kontroli str. 832-840, 1693-1703)

25. W jednym przypadku<sup>31</sup> w sposób nierzetelny dokonano księgowania kosztów zadania.

Opłata w kwocie 53,7 tys. zł, nienależnie poniesiona przez RZI w 2018 r. z tytułu wycinki drzew w związku z realizacją zadania nr 13554, została zwrócona przez Urząd Gminy Słupsk na rachunek RZI w dniu 07.01.2019 r.

W tej samej kwocie w dniu 14.01.2019 r. została przekazana na rachunek Ministerstwa Finansów.

<sup>28</sup> Dz. Urz. MON poz. 105, Decyzja obowiązywała do 22 czerwca 2016 r.

<sup>29</sup> Dz. Urz. MON poz. 112, ze zm., Decyzja obowiązuje od 23 czerwca 2016 r.

<sup>30</sup> Do dnia rozpoczęcia kontroli zakończono zadania nr: 13741, 13743, 12291, 13428, 13672, 13753, dodatkowo jedno zadanie nr 13799 zostało przekazane użytkownikowi pomimo jego niezakończenia.

<sup>31</sup> Zadanie nr 13741.

(akta kontroli str. 141-175, 190-195, 333-336, 350-366, 394-395, 493-495, 531-533, 565, 582-584, 594-596, 614-615, 622, 624-625, 719-721, 733-735, 738, 744-746, 841-846)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W przypadku inwestycji nr 13741 na koncie 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)” nie ujęto części kwoty z tytułu wykonywania nadzoru autorskiego, wynikającego z umowy z dnia 29.04.2016 r.<sup>32</sup>.

Zgodnie z postanowieniami tej umowy nadzór autorski na dwa zadania o nr: 13741 i 12840 wyceniono łącznie kwotę na 8,6 tys. zł, bez dokonania podziału na koszty każdego z tych zadań.

Zgodnie z zapisami w dokumentacji ofertowej Wykonawca wskazał, że nadzór autorski dla ww. zadań będzie płatny w ramach zadania nr 12840 i został on w ten sposób rozliczony RZI.

Szef RZI wyjaśnił, że koszt nadzoru autorskiego zgodnie z dokumentacją ofertową został w całości przypisany do zadania 12840.

Zgodnie z obowiązującą w RZI polityką rachunkowości, wprowadzoną decyzją Szefa RZI z dnia 10.01.2019 r.<sup>33</sup>, na koncie 080 należało ujmować wszystkie koszty dotyczące budowy środka trwałego, do których zaliczono między innymi koszty nadzoru autorskiego. Wobec tego zapisy w dokumentacji ofertowej Wykonawcy nie mogły stanowić podstawy do innego rozliczania kosztów realizacji inwestycji. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o rachunkowości<sup>34</sup> poszczególne składniki aktywów wycenia się stosując rzeczywiście poniesione na ich wytworzenie koszty. W ocenie NIK w przypadku braku wskazania kosztów przypadających na poszczególne zadania, należało dokonać ich podziału np. proporcjonalnie do wartości wykonanych robót budowlanych.

(akta kontroli str. 9-31, 94-120, 204-216, 337-339)

2. Rozliczeń niżej wymienionych pięciu zadań dokonano z naruszeniem przepisów § 16 ust. 1 i 2 rozporządzenia z dnia 2 grudnia 2010 r., zgodnie z którymi Inwestor, po zakończeniu i przekazaniu do użytku inwestycji, sporządza, w terminie do 60 dni od dnia, w którym była uregulowana ostatnia płatność związana z finansowaniem inwestycji, rozliczenie i przekazuje je dysponentowi, który finansował inwestycję ze środków budżetu państwa.

Rozliczenie zadania nr 13741 przekazano dysponentowi w dniu 18.10.2019 r., tj. z ponad 7-miesięcznym opóźnieniem od daty uregulowana ostatniej płatności (28.12.2018 r.)

Ponadto do dnia 18.10.2019 r. nie przekazano dysponentowi rozliczeń następujących zadań:

- nr 13672, pomimo iż ostatnia płatność została uregulowana w dniu 13.08.2018 r.
- nr 13743, pomimo iż ostatnia płatność została uregulowana w dniu 04.12.2018 r.;
- nr 13753, pomimo iż ostatnia płatność została uregulowana w dniu 31.10.2018 r.

<sup>32</sup> Nr 269/IV/FIN/2016.

<sup>33</sup> Nr 1/2019.

<sup>34</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 351 ze zm.



– nr 13428, pomimo iż ostatnia płatność została uregulowana w dniu 27.06.2018 r.<sup>35</sup>.

Według Szefa RZI, powyższe nieprawidłowości wynikały przede wszystkim z występujących w latach 2017-2019 braków kadrowych oraz dużej rotacji pracowników. W Wydziale Budownictwa zmiany kadrowe objęły 49 osób. W chwili obecnej zaległe rozliczenia sporządzane są w kolejności zakończenia poszczególnych zadań.

Zdaniem NIK problemy kadrowe RZI nie mogą stanowić wystarczającego usprawiedliwienia dla nieprzestrzegania obowiązujących przepisów.

(akta kontroli str. 364-366, 380-390, 464, 493-495, 612-613, 1741-1760)

3. Rozliczenia, o którym mowa w § 16 ust. 1 rozporządzenia z dnia 2 grudnia 2010 r., w przypadku zadania nr 13741, dokonano w sposób nierzetelny. W wyniku prowadzonych prac zamiennych poszczególne pozycje kosztorysowe zadania inwestycyjnego nr 13741 i remontowego nr 12840 uległy zmianie. Wartość prac ogółem została zmniejszona o 169,9 tys. zł i o taką kwotę pomniejszono dane zawarte w rozliczeniu zadania nr 12840, podczas gdy część z tych zmian dotyczyła zadania nr 13741 (w tym np. z tytułu zmiany wzmocnienia podłoża placu musztry koszt tego zadania został zmniejszony o 99,8 tys. zł, a z tytułu wzmocnienia wiaty zwiększony o 6,3 tys. zł)<sup>36</sup>.

Szef RZI wyjaśnił, że przyczyną nierzetelnego rozliczenia zadania inwestycyjnego nr 13741 był fakt, że w grudniu 2018 r. (tj. w okresie, kiedy sporządzono końcowe rozliczenie) brak było możliwości wykonania korekty PIB (tj. wykazania oszczędności na tym zadaniu).

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie mogą stanowić wystarczającego uzasadnienia dla nierzetelności rozliczeń. Dane w zakresie finansowania tego zadania, dotyczące robót, o których mowa powyżej, znane były RZI już w maju 2018 r., a zgodnie z przepisami, w rozliczeniu należy podawać dane rzeczywiste, obliczone po zakończeniu inwestycji.

(akta kontroli str. 141-203, 333-336, 350-363, 367-379,  
394-395, 531-533)

4. Rozliczenia, o którym mowa w § 17 ust. 1 rozporządzenia z dnia 2 grudnia 2010 r., w przypadku zadania nr 13554, dokonano w sposób nierzetelny. Rozliczenie sporządzono w dniu 23.10.2018 r. ujmując w nim koszty w kwocie 53,7 tys. zł z tytułu opłaty za usunięcie 15 drzew, podczas gdy, w związku z odstąpieniem od realizacji tego zadania, drzewa nie zostały usunięte.

RZI pismem z dnia 09.11.2018 r. wystąpiła do Wójta Gminy Słupsk o zwrot tej opłaty. Opłata została zwrócona na rachunek dochodów RZI w dniu 08.01.2019 r. Zwrot tych środków nie został uwzględniony w rozliczeniu tego zadania.

Szef RZI nie wyjaśnił przyczyn braku korekty rozliczenia zadania. Korekta taka została sporządzona w trakcie kontroli NIK, w dniu 02.08.2019 r.

(akta kontroli str. 615-616, 618-641, 737-738, 791, 841-842)

5. Zgodnie z § 34 ust. 1 decyzji nr 103/MON oraz § 34 ust. 1 decyzji nr 202/MON, RZI powinien przekazać Szefowi instytucji sprawującej nad nim merytoryczny

<sup>35</sup> Co prawda zadanie to zostało rozliczone w dniu 31.01.2018 r., jednakże przed dokonaniem ostatniej płatności.

<sup>36</sup> Plan wydatków remontowych wykonano w 2018 r. w 100,0%. Według stanu na dzień wprowadzenia zmian na zadaniu 12840 (tj. 05.11.2018 r.) plan wydatków remontowych wykonano w 55,0%.

nadzór, sprawozdania z realizacji PIB w terminach: 15 dni po zakończeniu okresu sprawozdawczego (miesięczne – za okresy sprawozdawcze od stycznia do listopada); do dnia 20 stycznia za poprzedni rok budżetowy (roczne).

Sprawozdania dotyczące 10 okresów (z 20 okresów przedziału czasowego pomiędzy sierpniem 2017 r. a czerwcem 2019 r.) przekazano po upływie terminów wskazanych w wyżej wymienionych przepisach, tj.: sprawozdania za:

- sierpień 2017 r. – przekazano w wersji papierowej w dniu 19 września (4 dni po terminie);
- 2017 r. – przekazano w wersji papierowej w dniu 25 stycznia 2018 r. (3 dni po terminie);
- kwiecień 2018 r. – przekazano w wersji papierowej w dniu 17 maja (2 dni po terminie);
- czerwiec 2018 r. – przekazano w wersji papierowej w dniu 17 lipca (1 dzień po terminie);
- lipiec 2018 r. – przekazano w wersji papierowej w dniu 20 sierpnia (5 dni po terminie), a wersję elektroniczną tego sprawozdania sporządzono 2 dni po terminie;
- wrzesień 2018 r. – przekazano w wersji papierowej w dniu 19 października (4 dni po terminie), a wersję elektroniczną tego sprawozdania sporządzono 3 dni po terminie;
- listopad 2018 r. – wersję elektroniczną sporządzono w dniu 21 grudnia (5 dni po terminie);
- 2018 r. – przekazano w wersji papierowej w dniu 23 stycznia 2019 r. (2 dni po terminie), a wersję elektroniczną sporządzono 1 dzień po terminie właściwym dla przesłania tego dokumentu;
- luty 2019 r. – przekazano w wersji papierowej w dniu 21 marca (6 dni po terminie), a wersję elektroniczną sporządzono 5 dni po terminie właściwym dla przesłania tego dokumentu;
- marzec 2019 r. – przekazano w wersji papierowej w dniu 17 kwietnia (2 dni po terminie).

Niesporządzono również sprawozdania w wersji papierowej za miesiąc listopad 2018 r.

Szef RZI wyjaśnił, że opisane nieprawidłowości dotyczące opóźnień w terminach wykonania sprawozdań powstały z przyczyn organizacyjnych i zmian personalnych w Sekcji Planowania i Programowania. Brak sprawozdania w wersji papierowej za miesiąc listopad 2018 r. spowodowany był oddelegowaniem pracownika do innych czynności.

(akta kontroli str. 560-561, 674-676)

6. Program Inwestycji nr 13836 nie zawierał danych o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych po zakończeniu realizacji inwestycji, co było wymagane § 6 ust. 1 lit f rozporządzenia z dnia 2 grudnia 2010 r.

Według wyjaśnienia Szefa RZI, planowany okres zagospodarowania został opisany w Programie w treści punktu dotyczącego okresu realizacji inwestycji, tj. w pkt. 9 Programu.

Zdaniem NIK nie można uwzględnić powyższego wyjaśnienia, gdyż w treści punktu wskazanego przez Szefa RZI również brak jest takich danych, a jedynie zawarto informacje o planowanym okresie przekazania budynku do eksploatacji.

(akta kontroli str. 594-596, 598-604, 647-648)

7. Program Inwestycji nr 13558 nie zawierał daty zatwierdzenia, co było niezgodne z § 28 ust. 8 pkt 1 i ust. 9 decyzji nr 103/MON.

Szef RZI w Gdyni wyjaśnił, iż brak opatrzenia datą zatwierdzenia Programu Inwestycji nastąpił przez przeoczenie.

(akta kontroli str. 985, 1355)

8. W PIB na 2017 r. w sposób nierzetelny wykazano wartość kosztorysową zadania nr 13801 (927,1 tys. zł), która odpowiadała jedynie wartości II etapu tej inwestycji. Wartość dla I etapu wyniosła 1.994,1 tys. zł.

Szef RZI wyjaśnił, że wg wniosków końcowych z posiedzenia Komisji z dnia 22.11.2016 r. wartość kosztorysowa ogółem oceniona została na poziomie 3.705,4 tys. zł i przekraczała kwotę zaplanowaną w PIB. Dlatego miała zostać ponownie przeanalizowana i zmniejszona, a zadanie podzielone na 2 etapy. W wyniku tej procedury – wartości kosztorysowa I etapu miała wynieść 1.994,1 tys. zł, a II etapu – 927,1 tys. zł. Do PIB na 2017 r. omyłkowo wprowadzono tylko wartość II etapu. W 2018 r. dokonano korekty tej wartości, wprowadzając wartość właściwą dla I etapu (tj. 1.988,2 tys. zł po korekcie).

(akta kontroli str. 792-831)

## 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 wnioski:

Wnioski

- 1) ujęcie na koncie 080 Środki trwale w budowie (inwestycje) wszystkich kosztów dotyczących inwestycji nr 13741;
- 2) wprowadzenie mechanizmów kontrolnych zapewniających:
  - terminowe i rzetelne sporządzanie sprawozdań z realizacji PIB;
  - terminowe i rzetelne sporządzanie rozliczeń z realizacji inwestycji oraz przekazywanie ich dysponentowi środków;
  - wykazywanie rzetelnych danych w PIB;
  - sporządzanie Programów Inwestycji zawierających wszystkie wymagane elementy.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku. 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 wyko-  
nania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Gdańsk, dnia 31 października 2019 r.

Kontrolerzy:  
Mariusz Syrek  
Główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Gdańsku  
Dyrektor

.....  
*podpis*

Dariusz Jurczuk  
Doradca ekonomiczny

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*