



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.013.01.2019

ppłk Janusz Pieniążek
p.o. Szefa
Rejonowego Zarządu Infrastruktury
w Zielonej Górze
ul. Bolesława Chrobrego 7
65-043 Zielona Góra

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Zielonej Górze (dalej: RZI lub Zarząd), ul. Bolesława Chrobrego 7, 65-043 Zielona Góra
Kierownik jednostki kontrolowanej	ppłk Janusz Pieniążek, czasowo pełniący obowiązki Szefa Rejonowego Zarządu Inwestycji w Zielonej Górze, od 1 sierpnia 2019 r. Poprzednio, w okresie od 12 kwietnia 2010 r. do 31 lipca 2019 r., funkcję Szefa RZI pełnił płk Zdzisław Adam Frukacz.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja inwestycji ujętych w planie inwestycji budowlanych oraz ich rozliczanie
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2019 r., z wykorzystaniem danych dotyczących czasu przed i po tym okresie o ile mają wpływ na ocenę kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	Piotr Kręt, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/96/2019 z 28 czerwca 2019 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Zielonej Górze, wypełniając zadania inwestora podejmował skuteczne działania mające na celu doprowadzenie do zrealizowania inwestycji znajdujących się w Planach Inwestycji Budowlanych (dalej: PIB). Przygotowane do zatwierdzenia plany uwzględniały wytyczne przekazywane przez Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych oraz zapotrzebowania zgłoszone przez użytkowników infrastruktury wojskowej.

Przekazywanie do użytkownika środków trwałych odbywało się zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³ i ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴.

Zgodnie z przepisem § 34 ust. 1 decyzji nr 202/MON Ministra Obrony Narodowej z 23 czerwca 2016 r.⁵, Zarząd rzetelnie sporządzał sprawozdania z realizacji PIB i terminowo przysyłał je Szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych (dalej: IWSZ).

Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość dotyczyła uchybienia terminom rozliczenia zakończonych inwestycji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Realizacja inwestycji ujętych w planie inwestycji budowlanych oraz ich rozliczanie

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z postanowieniami Statutu RZI, podstawowymi zadaniami Zarządu było m.in.: (1) Gospodarowanie nieruchomościami, będącymi w trwałym zarządzie Ministra Obrony Narodowej, realizacja zadań dotyczących eksploatacji, inwestycji i remontów nieruchomości oraz związanej z nimi infrastruktury. Zadania Zarządu określał „Szczegółowy zakres działania RZI w Zielonej Górze”, zgodnie z którym w strukturze RZI funkcjonował Wydział Budownictwa, do którego zadań należało m.in.: sprawowanie nadzoru inwestorskiego nad realizacją robót budowlanych w zakresie zadań ujętych w planie rocznym inwestycji budowlanych i remontów nieruchomości, w tym kontrola jakości, zgodności z dokumentacją techniczną i warunkami technicznymi realizowanych robót oraz sprawdzenie zastosowanych materiałów budowlanych. (2) Dokonywanie rozliczeń zadań. (3) Opracowywanie wniosków o dokonywanie zmian w planach inwestycji budowlanych. (4) Powiadamianie użytkowników o zadaniach planowanych do realizacji na dany rok. (5) Bieżąca aktualizacja zestawień kosztów zadań (dalej: ZKZ⁷).

(akta kontroli str. 9-29)

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

³ Dz. U. z 2019 poz. 351, dalej: ustawa o rachunkowości.

⁴ Dz. U. z 2019 poz. 869, dalej: ustawa o finansach publicznych.

⁵ Dz. Urz. MON z 2016 r. poz. 112, dalej: decyzja 202/MON.

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ O których mowa w decyzji nr 202/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych (Dz. Urz. MON z 2016 r., poz. 112), uprzednio decyzja nr 103/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 marca 2014 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych (Dz. Urz. MON z 2014 r. poz. 105).

W Wydziale Budownictwa, zgodnie z § 4 decyzji 202/MON, każdego roku opracowywano zestawienia potrzeb w zakresie planów inwestycji budowlanych, zawierające podstawy do planowania zadań w oparciu o wytyczne do planowania Szefa Sztabu Generalnego – Zarządu Planowania Rzeczowego P8 (dalej: P8). Wytyczne te określały m.in. daty i terminy zgłaszania potrzeb przez poszczególnych beneficjentów i użytkowników infrastruktury wojskowej. RZI każdorazowo informował właściwe Wojskowe Oddziały Gospodarcze (dalej: WOG) o treści wytycznych, w tym o terminach zgłaszania potrzeb do RZI. W odpowiedzi, WOG przesyłały do RZI propozycje zadań do ujęcia w planie wraz z ich wartością szacunkową. Po zebraniu zapotrzebowań i wstępnej weryfikacji wartości szacunkowych zadań, RZI przedkładało propozycje inwestycji do P8, które podejmowało decyzje o ujęciu proponowanych inwestycji w planie inwestycji budowlanych na dany rok.

Ewidencja nieruchomości wojskowych, w tym ewidencja środków trwałych, przejęta została przez Zarząd od WOG-ów oraz jednostek wojskowych pełniących rolę WOG-ów na podstawie rozkazu Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych (dalej: Szef IWSZ) nr 3⁸ oraz pisma Nr 740/15 z dnia 12 stycznia 2015 r. w sprawie ewidencji bilansowej nieruchomości.

Trwały zarząd nieruchomości Skarbu Państwa w rejonie działania RZI był przez Zarząd sprawowany poprzez wydział Pionu Głównego Księgowego na podstawie Zarządzenia Nr 22/MON⁹ Ministra Obrony Narodowej oraz pełnomocnictwa udzielonego przez organ nadzorujący¹⁰.

(akta kontroli str. 30-55, 84-87)

1.2. W poszczególnych latach objętych kontrolą, w planach inwestycji budowlanych RZI ujęto realizację zadań o wartości poszczególnych zadań wynoszących:

- poniżej 2 mln zł – w 2015 r. 9.172,3 tys. zł (po zmianach 7.656 tys. zł), w 2016 r. 7.687 tys. zł (po zmianach 9261,5 tys. zł), w 2017 r. 4.204,9 tys. zł (po zmianach 9.959,8 tys. zł), w 2018 r. 8.759,5 tys. zł (po zmianach 14.158,4 tys. zł) w 2019 r. 16.717 tys. zł (po zmianach 16.946,2 tys. zł),
- powyżej 2 mln zł - w 2015 r. 39.960,2 tys. zł (po zmianach 43.895,4 tys. zł), w 2016 r. 65.892,7 tys. zł (po zmianach 63.098,0 tys. zł), w 2017 r. 34.351,1 tys. zł (po zmianach 28.481,0 tys. zł), w 2018 r. 24.383,3 tys. zł (po zmianach 22.980,7 tys. zł), w 2019 r. 73.653,9 tys. zł (po zmianach 79.853,9 tys. zł).

Różnica pomiędzy wartościami planowanych zadań, wynikająca z pierwotnych planów w stosunku do skorygowanych planów wynosiła:

- w przypadku zadań inwestycyjnych o wartości poniżej 2 mln zł - w 2015 r. 1.516,3 tys. zł, w 2016 r. 1.574,5 tys. zł, w 2017 r. 5.754,9 tys. zł, w 2018 r. 5.398,9 tys. zł oraz w 2019 r. 229,2 tys. zł,
- w przypadku zadań inwestycyjnych o wartości powyżej 2 mln zł - w 2015 r. 3.935,2 tys. zł, w 2016 r. 2.794,7 tys. zł, w 2017 r. 5.870,1 tys. zł, w 2018 r. 1.402,6 tys. zł, oraz w 2019 r. 6.200 tys. zł.

Różnice między kwotami zaplanowanymi na początku roku, a kwotami wynikającymi z planów po zmianach wynikały ze zróżnicowanej dynamiki procesów inwestycyjnych w poszczególnych zadaniach.

(akta kontroli str. 56-83, 161-183)

⁸ Rozkaz nr 3 z dnia 5 stycznia 2015 r. w sprawie zmiany rozkazu Nr 191 Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych z dnia 11 sierpnia 2011 r. w sprawie podziału kompetencji i zadań z zakresu administrowania nieruchomościami i gospodarki sprzętem infrastruktury.

⁹ Zarządzenie Nr 22/MON z dnia 7 lipca 2016 r. w sprawie sposobu zarządzania nieruchomościami przeznaczonymi na zakwaterowanie oraz właściwości organów wojskowych i norm rozmieszczenia (Dz. U. MON. z 2016 r. poz. 122)

¹⁰ Rep. A nr 409/2013 z dnia 23 stycznia 2013 r.

Na realizację zadań ujętych w PIB RZI udzieliło w listopadzie i grudniu 2015 r. zaliczek w wysokości 2.072,5 tys. zł, które zostały rozliczone w kwietniu i lipcu 2016 r. W 2016 r. Zarząd udzielił również dwóch zaliczek o wartości 1.540,6 tys. zł, które zostały rozliczone w roku 2017 (luty i marzec). Z udzielonych w grudniu 2017 r. czterech zaliczek o łącznej wartości 6.379,6 tys. zł, w 2018 r. rozliczono kwotę 5.827,2 tys. zł. Pozostała część udzielonej zaliczki w wysokości 552,4 tys. zł nie została rozliczona. W roku 2018 i 2019 nie udzielono zaliczek na realizację zadań ujętych w PIB.

(akta kontroli str. 190-194)

Odnosnie rozliczenia zaliczki Szef Wydziału Budownictwa podał, że całkowite rozliczenie jej części nastąpiło 30 sierpnia 2019 r. – zgodnie z wnioskiem wykonawcy o przesunięcie terminu.

(akta kontroli str. 546-548, 552-553)

1.3. Do PIB w latach objętych kontrolą włączono 47 inwestycji: w 2015 r. 12 inwestycji o wartości do 2 mln zł, w 2016 r. 17 inwestycji o wartości do 2 mln zł, w 2017 r. 7 inwestycji o wartości do 2 mln zł i 2 inwestycje o wartości powyżej 2 mln zł, w 2018 r. 7 inwestycji o wartości poniżej 2 mln zł i 2 inwestycje o wartości powyżej 2 mln zł, w 2019 r. (do 30 czerwca) nie wprowadzono nowych inwestycji.

(akta kontroli str. 199-201)

W roku, w którym ujmowano zadania w planie, RZI dysponował opracowanymi programami inwestycyjnymi dla wszystkich 10 skontrolowanych inwestycji. W programach inwestycyjnych znajdowały się wszystkie elementy wymienione w § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa¹¹. W siedmiu przypadkach, z uwagi na stan techniczny inwestycji, odstąpiono od opracowania minimalnych wymagań organizacyjno-użytkowych na podstawie § 24 ust. 4 Decyzji 202/MON, stanowiącego, że dla zadań których potrzeba realizacji wynika wyłącznie ze stanu technicznego infrastruktury wymagań nie sporządza się.

(akta kontroli str. 202-216)

1.4. Szczegółowe badanie 15 inwestycji zakończonych w latach 2015-2019 wykazało, że programy inwestycyjne spełniały wymogi określone w § 6 rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa. Dla dwóch kontrolowanych inwestycji nie zostały sporządzone minimalne wojskowe wymagania organizacyjno-użytkowe (potrzeba realizacji tych zadań, wynikała wyłącznie z ich stanu technicznego).

(akta kontroli str. 808-1183)

1.5. W latach 2015-2019 realizowano 114 zadań: w tym 67 inwestycji o wartości poniżej 2 mln zł i 47 inwestycji o wartości powyżej 2 mln zł. Spośród wszystkich realizowanych inwestycji, w 31 przypadkach Zarząd zwiększył planowaną wartość zadania w stosunku do wartości pierwotnie zapisanej w PIB.

(akta kontroli str. 185-189)

Szef Wydziału Budownictwa wyjaśnił, że na etapie wprowadzania zadań do planu ich wartość zostaje określona szacunkowo na podstawie zakresu rzeczowego podanego przez użytkownika. Po opracowaniu dokumentacji projektowo-kosztorysowej i zaakceptowaniu zestawienia kosztów zadania na podstawie § 28 ust. 10 pkt 2 decyzji 202/MON inwestor występuje z wnioskiem o dokonanie stosownej korekty.

(akta kontroli str. 546-554)

¹¹ Dz. U. Nr 238, poz. 1579, dalej: rozporządzenie w sprawie sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa.

Wydatkowanie środków na 10 skontrolowanych spośród 58 inwestycji zakończonych w latach 2015-2019 następowało zgodnie z § 5 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa. Nie stwierdzono przypadku, aby kwota ostatecznie poniesionych wydatków na realizację zadania była wyższa niż wartość zadania ujęta w PIB po zmianach i wynikająca z zestawieniach kosztów zadania.

(akta kontroli str. 225-246)

1.6. Każdy wniosek o dokonanie korekty planu kierowany był do Szefa IWSZ. Dla każdej zmiany w planie finansowym RZI posiadał przesłane przez Szefa IWSZ zawiadomienie o zmianach, w zakresie wydatków zawartych w kolejnych korektach, w części dotyczącej RZI będącego dysponentem trzeciego stopnia środków budżetowych. W roku 2015 Zarząd złożył 11 wniosków i uzyskał dziewięć korekt w przypadku zadań inwestycyjnych o wartości poniżej 2 mln zł oraz złożył sześć wniosków i uzyskał sześć korekt w przypadku zadań inwestycyjnych, których wartość przekraczała 2 mln zł. W roku 2016 Zarząd złożył dziewięć wniosków i uzyskał dziewięć korekt w przypadku zadań inwestycyjnych do 2 mln zł oraz złożył pięć wniosków i uzyskał cztery korekty w przypadku zadań inwestycyjnych o wartości powyżej 2 mln zł. W 2017 r. złożył 14 wniosków i uzyskał 12 korekt w przypadku zadań inwestycyjnych o wartości poniżej 2 mln zł oraz złożył 10 wniosków i uzyskał 6 korekt w przypadku zadań inwestycyjnych o wartości powyżej 2 mln zł. W 2018 r. Zarząd złożył 15 wniosków i uzyskał 11 korekt w przypadku zadań inwestycyjnych do 2 mln zł oraz złożył sześć wniosków i uzyskał sześć korekt w przypadku zadań inwestycyjnych powyżej 2 mln zł. W 2019 r. złożył siedem wniosków i uzyskał jedną korektę w przypadku zadań inwestycyjnych poniżej 2 mln zł oraz złożył sześć wniosków i uzyskał jedną korektę w przypadku zadań inwestycyjnych o wartości powyżej 2 mln zł.

(akta kontroli str. 554-705)

Szef Wydziału Budownictwa podał, że przyczynami złożenia wniosków zmieniających zatwierdzone plany inwestycji budowlanych były m.in.: dynamiczny wzrost cen materiałów budowlanych i kosztów robocizny, który przyczynił się do unieważnienia przetargów; braki pracowników u wykonawcy robót powodujące obniżenie mocy przerobowej niezbędnej do zapewnienia tempa realizacji robót i terminowego ich zakończenia; brak zapewnienia odpowiedniej wysokości środków finansowych na realizację zadań; zmiany wartości szacunkowej na kosztorysową po opracowaniu dokumentacji i zaakceptowaniu ZKZ; uruchomienie planowanej rezerwy m.in. po otwarciu przetargu, kiedy oferta przewyższała finansowanie inwestora; zmniejszenie limitu finansowego na dany rok budżetowy, np. z powodu utrudnień związanych z uzyskaniem decyzji administracyjnych; sprostowania dotychczas poniesionych wydatków.

(akta kontroli str.547, 748-751)

1.7. W okresie objętym kontrolą nastąpiło wstrzymanie trzech zadań inwestycyjnych, na które poniesiono koszty w wysokości 388,7 tys. zł. Powyższe wstrzymania dotyczyły budowy ogrodzenia na odcinku ok. 600 m w jednym z kompleksów wojskowych oraz przebudowy budynku biurowo-sztabowego i przebudowy budynku biura przepustek w innym kompleksie wojskowym. Decyzję o wstrzymaniu powyższych inwestycji podjął Szef IWSZ.

W złożonych wyjaśnieniach Szef RZI podał, że w wyniku rekonesansu zorganizowanego przez Dowództwo Generalne Sił Zbrojnych, powyższe nieruchomości zostały wytypowane do rozmieszczenia w nich Sił Zbrojnych Stanów Zjednoczonych Ameryki.

(akta kontroli str. 195)

1.8. W latach 2015-2019 w planach inwestycji budowlanych znajdowały się włączone do planu w tych latach 23 inwestycje, dla których nie zaplanowano finansowania (tzw. okresy z „zerowym finansowaniem”). W 2015 i 2016 r. włączono po 7 takich inwestycji o wartości poniżej 2 mln zł. W 2017 r. włączono 5 inwestycji do 2 mln zł oraz 1 o wartości powyżej 2 mln zł. W 2018 r. były to 3 inwestycje o wartości poniżej 2 mln zł i 1 inwestycja o wartości powyżej 2 mln zł.

(akta kontroli str. 196-197)

Szef RZI wyjaśnił, że przyczynami włączenia powyższych inwestycji do planu były w większości potrzeby dostosowania budynku do wymogów rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (12 przypadków) bądź zły stan techniczny (6 przypadków). Dodał, że ważną przyczyną było również dostosowanie do obowiązujących przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo Ochrony Środowiska¹² oraz ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo Wodne¹³.

(akta kontroli str. 111-118, 127-128)

Kierownik Sekcji Planowania i Programowania RZI podała, że przyczynami tzw. „zerowego finansowania” inwestycji w danym roku były przede wszystkim przeciągające się procedury postępowania przetargowego, dotyczące wyboru wykonawcy na opracowanie programu inwestycyjnego oraz dokumentacji projektowo-kosztorysowej. Biorąc pod uwagę krótki okres jaki pozostał do końca roku budżetowego istniało zagrożenie niewydatkowania środków. Dodała, że przyczyną brak finansowania inwestycji był również długotrwały proces uzgadniania zakresu rzeczowego z użytkownikiem, który uniemożliwił zlecenie opracowania dokumentacji projektowo-kosztorysowej.

(akta kontroli str. 549-551)

1.9. W latach 2015-2019 Zarząd nie odstąpił od realizacji zadań inwestycyjnych znajdujących się w PIB, poza inwestycjami przekazanymi siłom zbrojnym Stanów Zjednoczonych, wymienionymi w pkt 1.7 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 108, 195)

1.10. W związku ze wstrzymaniem realizacji trzech inwestycji wymienionych w pkt 1.7 wystąpienia pokontrolnego, RZI przekazało Szefowi Infrastruktury IWSZ dokumenty zawierające: rozliczenie inwestycji wstrzymanej w danym roku, analizę i uzasadnienie różnic, opis działań inwestora, podstawowe efekty rzeczowe inwestycji, okres realizacji inwestycji oraz źródło finansowania.

(akta kontroli str. 548, 758, 217-224)

1.11. W okresie objętym kontrolą, w ramach zrealizowanych 58 zadań, w 21 przypadkach nastąpiło przedłużenie zaplanowanego pierwotnego terminu ich zakończenia. Dotyczyło to: w 2015 r. siedmiu inwestycji, w 2016 r. pięciu inwestycji, w 2017 r. sześciu inwestycji i w 2018 r. trzech inwestycji.

(akta kontroli str. 119-126)

1.12. Termin przesunięcia zakończenia realizacji inwestycji wynosił od czterech do 30 miesięcy, w tym w 2015 r. od pięciu do 30 miesięcy, w 2016 r. od pięciu do 23 miesięcy, w 2017 r. od 9 do 13 miesięcy, a w 2018 r. od czterech do siedmiu miesięcy. Zmiany terminów zakończenia inwestycji spowodowane były: opóźnieniami w sporządzaniu dokumentacji projektowej przez biura projektowe, odstąpieniem od wykonania zadań przez wykonawcę, nieskutecznym przeprowadzeniem przetargów, nieprzewidzianymi trudnościami związanymi z postępowaniami administracyjnymi towarzyszącymi inwestycjom budowlanym,

¹² Dz. U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2018 r. poz. 2268 ze zm.

zmianą Normy Obronnej, zmianą zakresów rzeczowych zadań oraz brakiem limitu finansowego na dany rok.

W przypadku jednego zadania, odstąpiono od realizacji umowy na wykonanie robót budowlanych z powodu problemów finansowo-kadrowych wykonawcy robót. Inwestor zdecydował o odstąpieniu i podpisaniu nowej umowy z innym wykonawcą.

(akta kontroli str. 119-126)

1.13. Szef Zarządu podał w wyjaśnieniach, że zmiany terminów realizacji zadań nie wywierały żadnych skutków dla podmiotów (użytkowników) infrastruktury wojskowej, którym miały one służyć. Nie generowały one dodatkowych kosztów, np. wynajmu pomieszczeń, zakupu mediów, korzystania z myjni.

(akta kontroli str. 104-108)

1.14. W kontrolowanym okresie z 58 zakończonych inwestycji nie przekazano użytkownikowi jednej. Wszystkie pozostałe inwestycje zostały przekazane użytkownikom, co potwierdzały protokoły zdawczo-odbiorcze sporządzane przez RZI i podpisywane każdorazowo przez inwestora i użytkowników. Powodem powyższego była konieczność uzyskania zamiennego pozwolenia na budowę z uwagi na zmiany zagospodarowania terenu wprowadzone w trakcie realizacji inwestycji (zmiana wielkości wysepki z dystrybutorem oraz studzienką zlewową oraz zmiana obszaru posadowienia ścianki szczelnej). Powyższe zmiany zostały zakwalifikowane przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego jako istotne odstępienia od zatwierdzonego projektu budowlanego pomimo odmiennej kwalifikacji projektanta. Dla uzyskania zamiennego pozwolenia na budowę niezbędne było opracowanie aneksu do projektu budowlanego, którego wykonanie RZI planowało zlecić. Ze względu na zbyt wysokie oczekiwania finansowe, podjęto decyzje o opracowaniu aneksu i uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie siłami własnymi.

(akta kontroli str. 108-110, 752-753)

1.15. Szef RZI podał, iż w latach 2015-2019 nie miały miejsca przypadki zmiany przeznaczenia inwestycji, ani w trakcie realizacji, ani po jej zakończeniu.

(akta kontroli str. 104-108)

1.16. Przyczyny wprowadzenia zmian w planach inwestycji budowlanych opisano w punkcie 1.6. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. W 2015 r., w ramach kolejnych korekt planu inwestycji budowlanych zawarto zmiany dla 19 inwestycji w przypadku zadań budowlanych o wartości poniżej 2 mln zł i 24 inwestycji w przypadku zadań budowlanych o wartości powyżej 2 mln zł. W 2016 r. zawarto zmiany dla 42 inwestycji w przypadku zadań budowlanych o wartości poniżej 2 mln zł i 27 inwestycji w przypadku zadań budowlanych o wartości powyżej 2 mln zł. W 2017 r. zawarto zmiany dla 43 inwestycji w przypadku zadań budowlanych o wartości poniżej 2 mln zł i 27 inwestycji w przypadku zadań budowlanych o wartości powyżej 2 mln zł. W 2018 r. zawarto zmiany dla 39 inwestycji w przypadku zadań budowlanych o wartości poniżej 2 mln zł i 18 inwestycji w przypadku zadań budowlanych o wartości powyżej 2 mln zł. W 2019 r. zawarto zmiany dla 25 inwestycji w przypadku zadań budowlanych o wartości poniżej 2 mln zł i 20 inwestycji w przypadku zadań budowlanych o wartości powyżej 2 mln zł.

(akta kontroli str. 140-160)

Wprowadzane do PIB zmiany wynikały z charakterystyki procesu inwestycyjnego, z działań lub opóźnień wykonawców, a także z zaleceń Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych. Propozycje zmian do PIB kierowane były przez Szefa RZI do Szefa IWSZ, który wnioskował do Ministra Obrony Narodowej o ich zatwierdzenie.

(akta kontroli str. 554-747)

W wyjaśnieniach Szef RZI podał, że na etapie opracowania PIB na lata 2013-2022 wartości były określone szacunkowo według cen obowiązujących w roku 2011. Zgłoszone potrzeby rzeczowe przez użytkowników były analizowane i weryfikowane przez inwestora, szczególnie pod względem wartości szacunkowej zadań. W ocenie Szefa RZI trudno było przewidzieć dynamiczny wzrost cen materiałów i kosztów robocizny, jaki w ostatnich latach miał wpływ na rynek usług budowlanych. Zmiana wartości szacunkowej zadania na wartość kosztorysową odbywała się po opracowaniu pełnej dokumentacji projektowo-kosztorysowej, w ramach której sporządza się zestawienia kosztów zadania. Zgodnie z § 28 ust. 10 pkt 2 Decyzji nr 202/MON Inwestor występował z wnioskiem o dokonanie stosownej korekty. Wprowadzanych zmian do PIB nie można było przewidzieć, ponieważ inwestor nie posiadał wiedzy np. na jaką wartość zostanie opracowana dokumentacja projektowa (dalej: DP) i ZKZ, czy na jaką kwotę zostanie złożona oferta na dane zadania, czy wykonawca wywiąże się z zobowiązań umownych. Szef RZI podkreślił, że w przeciągu roku budżetowego niektóre sytuacje wymuszają korygowanie danych planistycznych, co jest odzwierciedleniem wprowadzonych zmian, które nie naruszały i nie zakłócały procesu inwestycyjnego.

(akta kontroli str. 750-751)

1.17. W wyjaśnieniach, Szef RZI podał, że do końca 2016 r. koszty ewidencjonowane były w pionie Głównego Księgowego za pomocą systemu informatycznego, według deklaracji wskazanej na dowodzie księgowym (faktura vat) przez dysponenta wewnętrznego – Wydział Budownictwa, zgodnie z klasyfikacją wydatków budżetowych oraz obowiązującym planem finansowym. Od 2017 r. koszty ewidencjonowane były również w pionie Głównego Księgowego za pomocą systemu informatycznego według deklaracji wskazanej na dowodzie księgowym (faktura vat) przez dysponenta wewnętrznego - Wydział Budownictwa, zgodnie z klasyfikacją wydatków budżetowych oraz obowiązującym planem finansowym.

(akta kontroli str. 751-752)

Główna Księgowa RZI dodała, że koszty budowy środków trwałych (inwestycje) ewidencjonowane były w księgach rachunkowych RZI przy użyciu systemu informatycznego na koncie 080 – środki trwale w budowie.

(akta kontroli str. 754-757)

1.18. W latach 2015-2019 (do 30 czerwca), zakończono realizację 58 inwestycji budowlanych, z tego: w 2015 r. dziewięciu inwestycji, w 2016 r. 13 inwestycji, w 2017 r. 17 inwestycji, w 2018 r. 16 inwestycji oraz w 2019 r. 3 inwestycje.

(akta kontroli str. 132-139)

W zakresie realizowanych inwestycji RZI nie dysponował wymaganiami operacyjnymi, realizacji których miał służyć zadania ujęte w planach inwestycji budowlanych na lata 2015-2019. Szef RZI wyjaśnił, że program operacyjny jest określony w planach inwestycji budowlanych w kolumnie 11. Dodał, że nie posiada wiedzy dotyczącej wymagań operacyjnych realizowanych inwestycji.

(akta kontroli str. 752)

1.19. Wartość zakończonych inwestycji nie przekroczyła wartości kosztorysowej określonej w PIB, a w sześciu przypadkach poniesione wydatki były niższe niż wartość kosztorysowa zadań.

(akta kontroli str. 68-82)

1.20. Nadzór inwestorski realizowali zatrudnieni w RZI na podstawie umowy o pracę inspektorzy nadzoru w liczbie: 8 w 2015 r., 9 w 2016 r. i 2017 r., 10 w 2018 r. oraz 9 w 2019 r. Nad wszystkimi inspektorami pieczę sprawował Kierownik Sekcji Nadzoru Inwestorskiego. Liczba zadań inwestycyjnych przypadająca rocznie

na jednego inspektora wynosiła: w branży budowlanej ok. 8, w branży sanitarnej ok. 6, w branży elektrycznej ok. 8. Wartość kosztorysowa zadań przypadająca na jednego inspektora nadzoru, zatrudnionego w RZI wynosiła średnio: 5.393 tys. zł w 2015 r., 7.024 tys. zł w 2016 r., 3.693 tys. zł w 2017 r., 2.645 tys. zł w 2018 r. i 2.603 tys. zł w 2019 r. Na jednego inspektora zatrudnionego na umowę zlecenia przypadало jedno zadanie (tylko w roku 2016 inspektor branży telekomunikacyjnej nadzorował dwa zadania inwestycyjne). Wartość kosztorysowa przypadająca na jednego inspektora nadzoru zatrudnionego na podstawie umowy zlecenia wynosiła średniorocznie 2.937 tys. zł.

(akta kontroli str. 84-87)

Oceniając efektywność realizacji nadzoru inwestorskiego zadań z planu inwestycji budowlanych, Szef RZI uznał niemal 100% skuteczność realizacji planu. W wyjaśnieniach podał, że powyższe świadczy o tym, iż potencjał wykonawczy Zarządu pozwalał na efektywny nadzór inwestorski nad realizacją przydzielonych dla Zarządu zadań inwestycyjnych. W trakcie realizacji zadań inwestycyjnych występowały i występują trudności i zakłócenia w sprawowaniu nadzoru inwestorskiego spowodowane m.in. brakiem inspektorów w branży teletechnicznej, drogowej i mostowej. Ponadto były przypadki zgonów (jedna osoba) i zwolnień inspektorów (jedna osoba), co również generowało trudności. Powyższe problemy były rozwiązywane poprzez zatrudnienie na umowy zlecenia inspektorów z brakujących branż oraz okresowe, do czasu zatrudnienia nowego inspektora, zwiększanie ilości zadań nadzorowanych etatowym inspektorem.

Dodał, że nadzór inwestorski sprawowany był zasadniczo przez etatowych inspektorów, jednak ze względu na brak inspektora w branży telekomunikacyjnej, koniecznym było zatrudnienie w latach 2016-2017 jednego inspektora w trybie umowy zlecenia¹⁴. Ponadto, z ww. powodu w roku 2019 koniecznym stało się zatrudnienie na umowę zlecenie jednego inspektora nadzoru w branży drogowej na jednym zadaniu inwestycyjnym. Szef RZI podkreślił, że planowane jest zatrudnienie w tej formie jeszcze jednego inspektora w branży drogowej oraz jednego inspektora w branży mostowej, a ponadto w 2019 zaplanowano zlecenie podmiotowi zewnętrznemu kompleksowego nadzoru nad jednym zadaniem.

(akta kontroli str. 87-91)

W ocenie Szefa RZI obecny zasób inspektorów nadzoru pozwala na niezakłóconą obsługę maksymalnie do 30 zadań inwestycyjnych będących w realizacji rzeczowej. Z powyższego wynika, że dla efektywnego sprawowania nadzoru, na jednego inspektora powinno przypadać nie więcej niż 10 zadań, tak jak to miało miejsce w latach 2015-2019. Według Szefa RZI, powyżej ww. liczby zadań konieczne byłoby zatrudnienie na umowy zlecenie dodatkowych inspektorów lub zwiększenie planu zatrudnienia Zarządu.

(akta kontroli str. 89)

1.21. Nadzór służbowy nad realizacją inwestycji, jak wynika z wyjaśnień Szefa RZI, polegał na codziennym i cotygodniowym rozliczaniu inspektorów z realizowanych nadzorów oraz zaplanowanych do wykonania zadań na dany tydzień. Przyjętą formą nadzoru było codzienne przekazywanie informacji Szefowi Wydziału Budownictwa (dalej: WB) oraz oficerowi w WB przez Kierownika Sekcji Nadzoru ze zrealizowanych nadzorów. Ponadto Szef WB i oficer WB osobiście uczestniczyli w wybranych kontrolach i radach budowy. Według składającego wyjaśnienia, Szef WB składał meldunki Szefowi RZI w ramach tygodniowych odpraw Zarządu oraz doraźnie według potrzeb. Dodatkowo, zgodnie z zapisami w umowach z wykonawcami robót, każdy wykonawca raz w miesiącu przysyłał w formie

¹⁴ Na dwóch zadaniach inwestycyjnych.

elektronicznej zdjęcia dokumentujące aktualny stan zaawansowania robót. Dodał, że w efekcie sprawowanego nadzoru z wyprzedzeniem określano obszary mogące stanowić potencjalne źródło zagrożenia dla realizacji przez Zarząd planów inwestycyjnych w poszczególnych latach. Powyższe pozwalało na wyprzedzające reagowanie u wykonawców robót w przypadku stwierdzenia zagrożeń w terminowej realizacji zadań oraz przygotowanie wniosków do IWSZ o dokonanie korekty w PIB.
(akta kontroli str. 91-92)

W okresie objętym kontrolą audytor wewnętrzny przeprowadził w Wydziale Budownictwa i Sekcji Zamówień Publicznych czynności sprawdzające w celu dokonania oceny działań komórek audytowych w zakresie realizacji zaleceń do przeprowadzonego w 2015 r. zadania audytowego pt.: „Funkcjonowanie mechanizmów antykorupcyjnych w procesie realizacji zamówień publicznych”. Zalecenia audytu, wydane po przeprowadzeniu zadania audytowego, zostały uznane przez kierowników badanych komórek za zasadne i wszystkie zostały zrealizowane. Dotyczyły one wyeliminowania słabości kontroli zarządczej i ich przyczyn.

(akta kontroli str.313-359)

Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych przeprowadził w czerwcu 2018 r. kontrolę poddając analizie wewnętrzne procedury opiniowania MWWOU, PI i DT, pod kątem zgodności z wytycznymi Szefa IWSZ. W wyniku kontroli zarekomendowano m.in.: zaktualizowanie „Procedur Wydziału Budownictwa w zakresie funkcjonowania mechanizmów kontroli i nadzoru nad realizacją inwestycji prowadzonych przez RZI”; wyznaczenie i przydzielenie wyznaczonemu pracownikowi obowiązku ewidencji umów podwykonawczych oraz weryfikację faktur w tym zakresie; wprowadzenie w przypadku opracowywania PI siłami własnymi zasady uzgodnień dokumentu także w pozostałych komórkach wewnętrznych inwestora lub powoływanie przedstawicieli innych wydziałów do składu zespołu opracowującego dany dokument; sporządzanie opinii branżowych do dokumentacji technicznej we wszystkich branżach; realne szacowanie wartości zadań na etapie wprowadzania ich do planu (dotyczyło to zadań o wartości poniżej 2 mln zł wobec wprowadzanych korekt do PBI).

(akta kontroli str. 295-309)

W piśmie do Szefa Infrastruktury Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych z dnia 27 września 2018 r. Szef RZI wykazał realizację wszystkich zaleceń pokontrolnych.

(akta kontroli str. 310-312)

1.22. Analizy kosztów inwestycji były prowadzone przy wprowadzaniu zadań do PIB, gdzie szacowana była wartość zadania. Na etapie opiniowania minimalnych wojskowych wymagań organizacyjno-użytkowych ustalano szacunkową wartość zadania, a po opracowaniu dokumentacji ustalana była wartość kosztorysowa zadania. Po zakończeniu robót wykonywano rozliczenia zadania. Na podstawie powyższych analiz określano wskaźnik techniczno-ekonomiczny charakterystyczny dla danego zadania (porównanie wskaźników uzyskanych z planowanymi), które były wykorzystywane jako materiał porównawczy przy szacowaniu kosztów inwestycji nowej o podobnym zakresie na etapie wprowadzania do PIB. Szef RZI podał w wyjaśnieniach, że analizy kosztów realizacji inwestycji przerwanych/wstrzymanych lub umieszczonych w PIB z „zerowym finansowaniem” oraz inwestycji, od których odstąpiono, a także inwestycji realizowanych z opóźnieniem nie były prowadzone. Powyższe wynikało z braku regulacji prawnych oraz wewnętrznych przepisów MON, nakładających na inwestora obowiązek przeprowadzenia takich analiz. Ww. zadanie nie generowało dla inwestora kosztów

z wyłączeniem zadań wstrzymanych/przerwanych, które były rozliczane zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(akta kontroli str. 92-93, 1184-1249)

1.23. Z zachowaniem terminu wynikającego z § 16 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa rozliczono 53 spośród 58 zakończonych inwestycji. W przypadku pięciu inwestycji rozliczenie następowało w terminie od 21 do 102 dni po terminie wyznaczonym do rozliczenia inwestycji (tj. 60 dni od uregulowania ostatniej płatności związanej z finansowaniem inwestycji).

(akta kontroli str. 129-131)

1.24. Zgodnie z § 34 ust. 1 decyzji nr 202/MON Zarząd sporządzał roczne sprawozdania z realizacji PIB i terminowo przysyłał je do Szefa Infrastruktury IWSZ. Dla opisywanych inwestycji zamieszczano każdorazowo ocenę zagrożenia realizacji zadań oraz dane ujęte w część tabelarycznej i opisowej. Nie wypełniano ostatniej kolumny sprawozdania (kolumna nr 38), odnoszącej się do wskazania stanu zagrożeń inwestycji. Tego rodzaju informacje lub dane o braku takiego zagrożenia odnotowywano w części opisowej sprawozdania.

(akta kontroli str. 387-543)

Szef RZI wyjaśnił, że w zestawieniu tabelarycznym rocznego sprawozdania z realizacji inwestycji budowlanych, kolumna nr 38 (zagrożenia terminowej realizacji) nie zostały wypełnione z uwagi na fakt, że inwestor w 100 procentach zrealizował limit finansowy na dany rok budżetowy. Z powodu braku miejsca w części tabelarycznej informacja dotycząca zagrożenia została zawarta w części opisowej. Dodał, że w zestawieniu tabelarycznym miesięcznego sprawozdania z realizacji inwestycji budowlanych kolumna nr 38 została wypełniona kwotowo tylko na tych zadaniach, na których występowało zagrożenie wydatkowania limitu finansowego w danym roku budżetowym.

(akta kontroli str.758-807)

1.25. Spośród objętych szczegółowym badaniem 15 inwestycji, dla każdej zakończonej sporządzony był protokół komisijnego przekazania-odbioru, podpisany zarówno przez RZI, jak i przez użytkownika przyjmującego do użytkowania, wszystkie inwestycje posiadały wymagane pozwolenia na użytkowanie.

(akta kontroli str. 808)

Potwierdzeniem przejęcia środka trwałego przez administratora/użytkownika były potwierdzone druki OT i PT z opisem środka trwałego przez właściwą jednostkę wojskową (użytkownika).

(akta kontroli str. 265-294)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W przypadku 5 spośród 58 zakończonych zadań, rozliczenia inwestycji, o których mowa w § 16 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa, sporządzono z uchybieniem 60 dniowego terminu określonego w tym przepisie (tj. 60 dni od uregulowania ostatniej płatności związanej z finansowaniem inwestycji). Rozliczenia te sporządzono w terminie od 21 do 102 dni po upływie wymaganego terminu.

(dowód: akta kontroli str. 130)

W wyjaśnieniach Szef RZI podał, że powodem nierozliczenia inwestycji w wymaganym terminie było m.in. uzupełnienie dokumentacji w celu uzyskania pozwolenia na budowę czy przeprowadzenie wszystkich wymaganych prób całego

systemu klimatyzacyjno-wentylacyjnego i współpracującego z nim systemu centralnego ogrzewania. Dodał, że w dwóch przypadkach powodem była również śmierć inspektora-koordynatora zakończonych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 109-110)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuje o podjęcie działań mających na celu zapewnienie terminowego rozliczania zakończonych inwestycji.

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 Poznaniu. 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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Poznań, dnia 29 października 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Piotr Kręt
Specjalista k.p.

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
p.o. Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis