



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Obrony Narodowej

KON. 411.1.01.2023

Pan
płk Andrzej Pawlak
Rejonowy Zarząd Infrastruktury
w Olsztynie

ul. Saperska 1
10-170 Olsztyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

K/23/002-Wykorzystanie uwag i wykonanie wniosków sformułowanych po kontroli nr P/19/036
„Sporządzanie i realizacja Planów Inwestycji Budowlanych w resorcie obrony narodowej”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Olsztynie, ul. Saperska 1, 10-170 Olsztyn
Kierownik jednostki kontrolowanej	plk Andrzej Pawlak, Szef Rejonowego Zarządu Infrastruktury od dnia 3 grudnia 2022 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili od: 1 października 2021 r. do 3 stycznia 2022 r. cz.p.o. plk Sławomir Olszewski, 3 lutego 2020 r. do 1 października 2021 r. plk Krzysztof Szkudziński, 9 września 2019 r. do 2 lutego 2020 r., cz.p.o. ppłk Robert Borek.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Działania podejmowane przez RZI w Olsztynie na etapie przygotowania zadań inwestycyjnych celem wyeliminowania nieprawidłowości związanych z szacowaniem inwestycji oraz opracowaniem wymaganej dokumentacji.2. Podjęcie przez RZI w Olsztynie działań celem wdrożenia wniosków NIK w zakresie celowego i oszczędnego działania na etapie realizacji zadań inwestycyjnych.3. Rozliczanie przez RZI w Olsztynie zadań inwestycyjnych zgodnie z zasadą rzetelności i gospodarności działania oraz wymaganą dokumentacją.4. Podjęcie przez RZI w Olsztynie działań w celu zapewnienia skutecznego i efektywnego funkcjonowania systemu kontroli zarządczej przy realizacji inwestycji ujętych w Planach Inwestycji Budowlanych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2022 (I półrocze), z uwzględnieniem dowodów wytworzonych przed i po tym okresie, jeżeli mają wpływ na ocenę kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Obrony Narodowej
Kontroler	Andrzej Bała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/25/2023 z 16 lutego 2023 r. (akta kontroli str.1-2 i 3)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

W latach 2020-2022 (I półrocze) RZI realizowała zadania inwestycyjne ujęte w planie inwestycji budowlanych (dalej: PIB).

Dokumentacja projektowo-kosztorysowa na podstawie § 34 ust. 3 decyzji nr 118/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 1 września 2021 r. w sprawie zasad opracowania i realizacji centralnych planów rzeczowych³ (wcześniej tj. do dnia 1 stycznia 2021 r. na podstawie § 28 ust. 3 decyzji nr 202/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie zasad opracowania i realizacji centralnych planów rzeczowych⁴), była oceniana przez Komisję Oceny Projektów Inwestycyjnych (dalej: KOPI). W sześciu poddanych kontroli przypadkach, KOPI nie zaakceptowała przedstawionej dokumentacji projektowo-kosztorysowej wyznaczając termin jej poprawy. Stwierdzono przypadek, pomimo weryfikacji dokumentacji przez KOPI, niezgodności pozycji ujętej w projekcie budowlanym z kosztorysami ofertowym i inwestorskim.

Programy Inwestycji na podstawie § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁵ były uzgadniane z właściwym dysponentem, tj. Szefem Inspektoratu Wsparcia SZ.

Na podstawie umowy zawartej pomiędzy Ministrem Obrony Narodowej a Agencją Mienia Wojskowego⁶ (dalej AMW), RZI zawarł cztery umowy, których przedmiotem było wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej i uzyskanie stosownych opinii i pozwoleń. AMW przeniosła wykonanie przedmiotu umowy na utworzoną przez siebie spółkę-AMW INWEST sp. z o.o. Spółka w sposób nierzetelny wykonała przedmiot umów, o czym świadczą naliczone przez RZI kary umowne w kwocie 132,1 tys. zł w tym 31,3 tys. zł. Obecnie sprawa znajduje się na etapie ugodowego postępowania sądowego.

RZI w przypadku niewykorzystania przyznanego limitu na zadaniu inwestycyjnym na dany rok, w porozumieniu z wykonawcami oraz za zgodą Zarządu Planowania Rzeczowego P-8 Sztabu Generalnego Wojska Polskiego (dalej: P-8), dokonywała przesunięć środków finansowych na inne zadanie w celu ich gospodarnego wykorzystania.

RZI nie zrealizowało natomiast wniosku pokontrolnego sformułowanego przez NIK po kontroli przeprowadzonej w 2019 r., bowiem w przypadku 42% badanych rozliczeń końcowych inwestycji sporządzono rozliczenie po terminie, co naruszało § 16 ust. 1 rozporządzenia RM.

NIK podkreśla również, że samooceną kontroli zarządczej w formie ankiet objęto tylko szefów/kierowników komórek wewnętrznych RZI stanowiących około 15% zatrudnionych, mimo zapisów w regulaminach k.z., że żołnierze i pracownicy wykonujący pracę w Zarządzie mają prawo i obowiązek do uczestnictwa w samoocenie systemu kontroli zarządczej poprzez wypełnienie okresowo arkusza samooceny.

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

³ Dz. Urz. MON, poz. 190, z zm. Dalej: decyzja nr 118/MON.

⁴ Dz. Urz. MON, poz. 112, z zm. Dalej: decyzja nr 202/MON.

⁵ Dz. U. z 2010 r., poz. 1579. Dalej: rozporządzenie RM.

⁶ Umowa zawarta w dniu 1 grudnia 2016 r. pomiędzy Ministrem Obrony Narodowej a Agencją Mienia Wojskowego w sprawie świadczenia przez Agencję odpłatnych usług, dostaw i robót budowlanych na rzecz resortu obrony narodowej, zmieniona aneksami do umowy (niepublikowana).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR	<p>1. Działania podejmowane przez RZI na etapie przygotowania zadań inwestycyjnych celem wyeliminowania nieprawidłowości związanych z szacowaniem inwestycji oraz opracowaniem wymaganej dokumentacji</p> <p>1.1 Ujmowanie w planach inwestycji budowlanych zadań inwestycyjnych dopiero po otrzymaniu zatwierdzonych minimalnych wojskowych wymagań organizacyjno-użytkowych⁸</p> <p>Na etapie przygotowania zadań inwestycyjnych sporządzano wymaganą dokumentację projektowo-kosztorysową w postaci Minimalnych Wojskowych Wymagań Organizacyjno-Użytkowych (dalej: MWWO-U) lub Wniosku Inwestycyjnego (WI) oraz Programu Inwestycji (dalej: PI), w których to określano zakres rzeczowy i wstępne oszacowanie kosztów inwestycji. W latach 2020-2022 (I półrocze) zagadnienia dotyczące zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych określały: decyzja nr 202/MON a następnie decyzja nr 118/MON.</p> <p>W kontrolowanym okresie na wniosek RZI do Planu Inwestycji Budowlanych (dalej: PIB) wprowadzono 4 zadania⁹ (na 11 wnioskowanych). Zadania te przed wprowadzeniem do PIB posiadały zatwierdzone Minimalne Wojskowe Wymagania Organizacyjno-Użytkowe (MWWO-U) i tak:</p> <ul style="list-style-type: none">- zadanie nr 35231¹⁰ Omulew - przebudowa budynku nr 2, zatwierdzenie MWWO-U – 30 października 2018 r, data wniosku o ujęcie w PIB – 17 stycznia 2020 r., ujęcie w PIB -2 kwietnia 2020 r.;- zadanie nr 35262 Bemowo Piskie – budowa dwóch ogrodzeń wraz z infrastrukturą towarzyszącą, zatwierdzenie MWWO-U – 30 grudnia 2019 r, data wniosku o ujęcie w PIB - 28 maja 2020 r., ujęcie w PIB – 9 czerwca 2020 r.;- zadanie nr 35263 Bemowo Piskie budowa parkingu, zatwierdzenie MWWO-U – 25 marca 2020 r., data wniosku o ujęcie w PIB – 28 maja 2020 r., ujęcie w PIB - 9 czerwca 2020 r.;- zadanie nr 35269 Łomża – rozbudowa systemów wspomagających ochronę w magazynach szczególnej ochrony w budynku nr 10, zatwierdzenie MWWO-U – 17 kwietnia 2020 r, data wniosku o ujęcie w PIB – 28 maja 2020 r., ujęcie w PIB - 9 czerwca 2020 r. <p>Przedmiotowe inwestycje zostały ujęte w ramach korekty PIB na 2020 r. Wnioski o dokonanie korekty planu posiadały uzasadnienie merytoryczne wraz z częścią tabelaryczną.</p>
--------	--

(akta kontroli str. 35-39,638-651,1059-1062 ,1073-1074 i 1157)

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Olsztynie nr LOL.410.019.01.2019 z 15 listopada 2019 r. dot. kontroli nr P/19/036 „Sporządzanie i realizacja Planów Inwestycji Budowlanych w resorcie obrony narodowej” (dalej: wystąpienie pokontrolne) – wniosek nr 1 „Wnioskowanie o ujmowanie w planach inwestycji budowlanych zadań inwestycyjnych dopiero po otrzymaniu zatwierdzonych MWWO-U, w sytuacjach określonych w decyzji nr 202/MON”.

⁹ Zadania wprowadzono do planu na 2020 r.

¹⁰ Numer zadania nadany na podstawie § 27 ust. 1 decyzji nr 202/MON i § 33 ust. 1 decyzji 118/MON.

Z informacji uzyskanej z Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych RP¹¹(dalej: IWsp SZ) wynika, że w ramach sprawowanego nadzoru nad RZI nie zidentyfikowano przypadków ujmowania zadań w planach inwestycji budowlanych, pomimo braku otrzymywania zatwierdzonych MMWO-U na całości lub części ich zakresu rzeczowego oraz opłacania i realizacji zadań nieujętych w PIB.

(akta kontroli str. 695-697)

1.2 Opracowywanie i uzgadnianie z właściwym dysponentem programów inwestycji dla zadań inwestycyjnych realizowanych przez RZI¹²

Na podstawie § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa¹³ (dalej: rozporządzenie RM) inwestor winien posiadać m.in. uzgodniony z dysponentem program inwestycji (PI) zawierający podstawowe dane o inwestycji.

Na podstawie analizy sześciu zadań inwestycyjnych ustalono, że zadania realizowano opracowując PI, które sporządzane były w oparciu o zapisy § 6 rozporządzenia RM i uzgadniając je z właściwym dysponentem tj. Szefem Inspektoratu Wsparcia SZ. I tak:

2020 r.

- zadanie nr 35253 Braniewo – „Przebudowa ogrodzenia i urządzeń alarmowych”, data opracowania PI - 14 lipca 2020 r., data uzgodnienia PI - 21 lipca 2020 r.;
- zadanie nr 35243 Łomża – „Wymiana i rozbudowa sieci sanitarnych i energetycznych wraz z infrastrukturą” data opracowania PI - 20 września 2020 r., uzgodnienia PI - 8 października 2020 r.;

2021 r.

- zadanie nr 35182 Orzysz – „Budowa obiektów dla systemu Homar „data opracowania PI – 2 marca 2021, data uzgodnienia PI 29 marca 2021 r.;
- zadanie nr 35185 Szudziałowo – „Budowa pozycji bojowej wraz z infrastrukturą” data opracowania PI - 24 czerwca 2021 r., data uzgodnienia PI - 2 lipca 2021 r.;

2022 r.

- zadanie nr 35161 Bemowo Piskie – „Budowa magazynów wraz z infrastrukturą” - data opracowania PI - 22 listopada 2022 r, data uzgodnienia PI 31 listopada 2022 r.;
- zadanie nr 35281 Morąg – „Budowa polowego składu środków bojowych” - data opracowania PI – 24 lutego 2022 r, data uzgodnienia PI – 3 marca 2022 r.

Programy Inwestycyjne posiadały wszystkie elementy składowe wynikające z § 6 rozporządzenia RM, a m.in.: dane o planowanym zakresie rzeczowym i okresie realizacji inwestycji, harmonogram rzeczowo-finansowy inwestycji oraz szacunkowy łączny koszt inwestycji.

(akta kontroli str.728-808, 1063 i 1158-1173)

Z informacji uzyskanej z Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych RP wynika, że w ramach sprawowanego nadzoru nad RZI nie zidentyfikowano przypadków braku lub nieterminowego opracowania i uzgadniania z właściwymi dysponentami programów inwestycji dla zadań realizowanych przez RZI.

(akta kontroli str. 695-697)

¹¹ Art. 29 ust. 1 pkt 2 litera f) ustawy o NIK.

¹² Wystąpienie pokontrolne – wniosek nr 2 „Każdorazowe opracowywanie i uzgadnianie z właściwym dysponentem programów inwestycji dla zadań inwestycyjnych realizowanych przez RZI”.

¹³ Dz. U. 2010 r., poz. 1579.

1.3 Podjęcie działań w celu zapewnienia rzetelnej weryfikacji kosztorysów inwestorskich¹⁴

Weryfikacja dokumentacji projektowo-kosztorysowej odbywała się na posiedzeniach Komisji Oceny Projektów Inwestycyjnych¹⁵ (dalej: KOPI lub Komisja), powoływanej rozkazem organizacyjnym Szefa RZI. W posiedzeniach Komisji udział brali przedstawiciele RZI oraz powiadamiani byli (bez obowiązku udziału w posiedzeniu komisji) m.in.: użytkownik, organ akceptujący wniosek inwestycyjny oraz projektant (w przypadku, gdy PI był sporządzany przez wykonawcę zewnętrznego¹⁶). Ponadto do zainteresowanych instytucji przesyłano wersję elektroniczną jawnej dokumentacji w celu zgłoszenia uwag.

Z posiedzeń KOPI sporządzane były protokoły, które zawierały m.in. ustalenia formalne (dokumentacja i jej części składowe), ocenę merytoryczną dokumentacji (w tym kosztorysów) i wnioski końcowe.

Ponadto do PI dołączane były uzgodnienia (opinie) z instytucjami biorącymi udział w końcowym odbiorze inwestycji m.in.: Wojskową Inspekcją Gospodarki Energetycznej MON, Regionalnym Centrum Informatyki w Olsztynie, użytkownikiem oraz wojskowymi oddziałami gospodarczymi.

Analizie poddano sześć protokołów z posiedzeń KOPI dotyczących omówienia poprawności wykonania dokumentacji projektowo-kosztorysowej. W wyniku oceny przedmiotowej dokumentacji Komisja (we wnioskach końcowych) stwierdziła, że w sześciu przypadkach dokumentacja nie uzyskała akceptacji i nie mogła być skierowana do realizacji, jednocześnie wyznaczając termin usunięcia uwag i zaleceń. W załącznikach do protokołów KOPI, wyszczególniono uwagi i zalecenia m.in. w zakresie kosztorysów inwestorskich (KI) i przedmiarów robót (PR) sporządzonych w branżach: budowlanej, sanitarnej, elektrycznej teletechnicznej. I tak w protokółach Komisji dotyczących poprawności dokumentacji kosztorysowej stwierdzono m.in.:

- zadanie nr 35257 Orzysz „Budowa budynku warsztatowego wraz z akumulatorownią i infrastrukturą towarzyszącą” - brak KI i PR dla węzła ciepłego, brak pozycji kosztorysowych układania kabli, utylizacji, transportu i pomniejszenia kosztorysu o sprzedany złom;
- zadanie nr 35258 Białystok „Budowa budynku garażowego wraz z infrastrukturą towarzyszącą” – brak pozycji kosztorysowych dotyczących układania kabli w rurach, kanałach i słupach, odkopania istniejących kabli, przebić przez ściany, wykonania podłączeń urządzeń;
- zadanie nr 35167 Giżycko „Przebudowa budynku nr 4 wraz z infrastrukturą towarzyszącą oraz zmianą przeznaczenia z kuchni-stołówki na budynek szkoleniowo-magazynowy dla JW. 3797 w Giżycku” – brak ujęcia
- w KI i PR nowej stolarki drzwiowej, krat w oknach, rolet w oknach oraz balustrad;
- zadanie, nr 35182 Orzysz „Przygotowanie infrastruktury dla systemu „HOMAR” – brak w KI i PR wyposażenia zgodnie z projektem aranżacji, brak wycinki drzew, brak wyceny systemu ładowania akumulatorów, brak pozycji kosztorysowych układania przewodów w korytkach i rurach, niezgodność pozycji szaf teleinformatycznych;
- zadanie nr 35281 Morąg „Budowa polowych składów środków bojowych” – brak w KI i PR elementów zbiornika przeciwpożarowego;

¹⁴ Wystąpienie pokontrolne – wniosek nr 3 „Podjęcie działań w celu zapewnienia rzetelnej weryfikacji kosztorysów inwestorskich”.

¹⁵ Decyzja 202/MON z 23 czerwca 2016 r. § 28 pkt 3, od 1 stycznia 2022 r. decyzji nr 118/MON z dnia 1 września 2021 r. § 34 pkt 3.

¹⁶ § 24 ust 4 decyzji 202/MON i § 29 ust. 4 decyzji nr 118/MON.

- zadanie 35282 Giżycko „Budowa polowego składu środków bojowych” – brak w KI i PR wyceny wywozu i utylizacji gruzu.

(akta kontroli str. 660-699, 958-997, 1064-1072 i 1174-1192)

Analizie poddano trzy dokumentacje w zakresie porównania pozycji projektu z pozycjami kosztorysu ofertowego i inwestorskiego.

W wyniku porównania „Projektu budowlano-wykonawczego-branża architektoniczno-konstrukcyjna” z kosztorysem ofertowym zadania dotyczącego przebudowy budynku nr 70 na obiekt operacyjno-szkoleniowy wraz z infrastrukturą towarzyszącą w Bemowie Piskim” ustalono, że w projekcie ujęto drzwi wewnętrzne D1 EI30 jako aluminiowe, natomiast w kosztorysach ofertowym i inwestorskim jako stalowe.

(akta kontroli str. 1008-1013 i 1133-1156)

Z informacji uzyskanej z Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych RP wynika, że w ramach sprawowanego nadzoru nad RZI nie zidentyfikowano przypadków braku rzetelnej weryfikacji kosztorysów inwestorskich

(akta kontroli str. 695-697)

1.4 Zawieranie umów na zadania inwestycyjne realizowane na podstawie umowy o świadczenie usług pomiędzy Ministrem Obrony Narodowej a Agencją Mienia Wojskowego, w trybie w niej określonym¹⁷.

W latach 2020-2022 (I półrocze) na podstawie umowy podpisanej w dniu 1 grudnia 2016 r. pomiędzy Ministrem Obrony Narodowej a Agencją Mienia Wojskowego w sprawie świadczenia przez Agencję odpłatnych usług, dostaw i robót budowlanych na rzecz resortu obrony narodowej¹⁸, RZI zawarł cztery umowy.

W umowach ustanowiono, że w związku z utworzeniem przez Agencją Mienia Wojskowego (dalej: AMW lub Agencja) spółki pod nazwą AMW INWEST sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (dalej: Wykonawca lub AMW INWEST sp. z o.o.), Agencja powierzyła ww. spółce wykonanie przedmiotów umów i przeniosła na AMW INWEST swoje prawa i obowiązki wynikające z czterech przedmiotowych umów, w tym w zakresie wynagrodzenia i ponoszenia pełnej odpowiedzialności za ich wykonanie¹⁹.

Przedmiotem czterech umów było opracowanie przez AMW INWEST sp. z o.o. programu inwestycji wraz z uzyskaniem niezbędnych uzgodnień i opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej, wraz z uzyskaniem w imieniu RZI wymaganych decyzji administracyjnych oraz niezbędnych opinii i uzgodnień, a także prowadzenie nadzoru autorskiego w trakcie realizacji robót budowlano - montażowych, dotyczących:

- a) umowa nr 7/WB/2020 o wykonanie prac projektowych z dnia 9 marca 2020 r. dot. zadania inwestycyjnego nr 35242 – „Budowa i przebudowa dróg i placów wraz z infrastrukturą towarzyszącą”, w tym: przekazanie przedmiotu umowy do dnia 19 marca 2021 r., wynagrodzenie umowne określono na kwotę 276.347,22 zł. W związku z niedotrzymaniem warunków umownych realizacji zadania (zwłoka w opracowaniu programu inwestycji, zwłoka w opracowaniu DB) oraz jej poprawieniu po posiedzeniu KOPI, zostały naliczone i zapłacone kary umowne w łącznej kwocie 6.228,91 zł.;

¹⁷ Wystąpienie pokontrolne – wniosek nr 4 „Zawieranie umów na zadania inwestycyjne na podstawie Umowy MON, w trybie w niej określonym”.

¹⁸ Niepublikowana.

¹⁹ AMW zawarła z AMW INWEST Sp. z o.o. w Warszawie w dniu 10 czerwca 2020 r. cztery umowy (SVA/7/WB/2020, SVA/8/WB/2020, SVA/9/WB/2020, SVA/10/WB/2020) na podstawie, których Agencja przeniosła na ww. spółkę, prawa i obowiązki Agencji wynikające z czterech umów zawartych z RZI.

- b) umowa nr 8/WB/2020 o wykonanie prac projektowych z dnia 9 marca 2020 r. dot. zadania inwestycyjnego nr 35243 – „Wymiana i rozbudowa sieci sanitarnych i energetycznych wraz z infrastrukturą towarzyszącą” w tym przekazanie przedmiotu umowy do dnia 19 marca 2021 r., wynagrodzenie umowne określono na kwotę 520.104,72 zł. W związku z niedotrzymaniem warunków umownych realizacji zadania (zwłoka w opracowaniu programu inwestycji, zwłoka w opracowaniu DB oraz jej poprawieniu po posiedzeniu KOPI, zwłokę w udzieleniu odpowiedzi na etapie postępowania przetargowego, oraz nieuwzięcie w przedmiarach całego zakresu robót) zostały naliczone kary umowne w łącznej kwocie 104.827,8 zł. Z tego zapłacono 73.550,69, natomiast kwota 31.277,11 zł była na etapie ugodowego postępowania sądowego.
- c) umowa nr 9/WB/2020 o wykonanie prac projektowych z dnia 9 marca 2020 r. dot. zadania inwestycyjnego nr 35244 – „Przebudowa, rozbudowa i nadbudowa bud. Nr 16” w tym przekazanie przedmiotu umowy do dnia 17 lutego 2021 r., wynagrodzenie umowne – 437.384,92 zł. W związku z niedotrzymaniem warunków umownych realizacji zadania (zwłoka w poprawieniu DB po posiedzeniu KOPI) została naliczona i zapłacona kara umowna w łącznej kwocie 18.472,03 zł.
- d) umowa nr 10/WB/2020 o wykonanie prac projektowych z dnia 9 marca 2020 r. dot. zadania inwestycyjnego nr 35245 – „Przebudowa, rozbudowa i nadbudowa bud. Nr 69” w tym przekazanie przedmiotu umowy do dnia 17 lutego 2021 r., wynagrodzenie umowne – 457.413,17 zł. W związku z niedotrzymaniem warunków umownych realizacji zadania (zwłoka w opracowaniu programu inwestycji, nieterminowe udzielanie odpowiedzi do postępowania przetargowego) zostały naliczone i zapłacone kary umowne w łącznej kwocie 2.529,13 zł.

(akta kontroli str. 809-896 i 1193 - 1196)

Z informacji uzyskanej z Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych RP wynika, że w ramach sprawowanego nadzoru nad RZI nie zidentyfikowano przypadków zawierania umów na zadania inwestycyjne z odstępstwami od zasad przyjętych w ramach umowy o świadczenie usług zawartej pomiędzy MON a AMW.

(akta kontroli str. 695-697)

1.5 Zapewnienie rzetelnego określania wartości kosztorysowej inwestycji przed rozpoczęciem ich realizacji i wydatkowania kwot nieprzewyższających tej wartości²⁰

Pierwsze oszacowanie wartości kosztorysowej inwestycji przed rozpoczęciem jej realizacji odbywało się na etapie opiniowania Wniosku Inwestycyjnego (wcześniej: MWWO-U) w zakresie opracowania opinii inwestorskiej²¹. Następnie szacowanie kosztów zadania odbywało się na etapie opracowywania Programu Inwestycji²². Kolejnym etapem oszacowania kosztów inwestycji był etap opracowania dokumentacji budowlanej wraz z opracowaniem Zestawienia Kosztów Zadania (ZKZ)²³. Ostateczna weryfikacja wartości kosztorysowej zadania odbywała się na etapie złożenia oferty, wraz z kosztorysem inwestorskim, przez potencjalnych wykonawców w ramach postępowania o udzielanie zamówienia publicznego.

Analizie poddano 3 zadania inwestycyjne (po jednym zadaniu w danym roku) tj.:

²⁰ Wystąpienie pokontrolne – wniosek nr 5 „Zapewnienie rzetelnego określania wartości kosztorysowej inwestycji przed rozpoczęciem ich realizacji i wydatkowanie kwot nie przewyższających tej wartości”.

²¹ § 24a ust. 6 pkt 6 decyzji nr 202/MON i § 25 ust. 3 pkt 5 lit.f decyzji nr 118/MON

²² § 24e ust. 7 pkt 3 decyzji nr 202/MON i § 29 ust. 7 pkt 3 decyzji nr 118/MON.

²³ § 28 ust. 1 decyzji nr 202/MON i § 34 ust. 1 decyzji nr 118/MON.

- zadanie nr 35184 Lidzbark Warmiński – „Budowa garażu dla pojazdów wojskowych wraz z infrastrukturą towarzyszącą”, którego wartość wyniosła: wg szacunku zawartego w WI (MWWO-U) - 7.103,2 tys. zł, wg szacunku zawartego w PI – 6.697,6 tys. zł, wg ZKZ – 10.521,4 tys. zł, wg umów²⁴ – 7.696,4 tys. zł, wg końcowego rozliczenia - 7.696,4 tys. zł. Różnica pomiędzy szacunkową wartością wykonania zadania inwestycyjnego, a faktycznymi wydatkami poniesionymi na jego wykonanie wyniosła 593,2 tys. zł, co stanowiło o poniesieniu wydatków o 8,3% wyższych od szacunku. Różnica pomiędzy wartością wykonania zadania wynikającą z ZKZ, a faktycznymi wydatkami wyniosła 2.825,0 tys. zł i była niższa o 26,8% od wynikającej z ww. zestawienia kosztów zadania;
- zadanie nr 35207 Giżycko – „Przebudowa sieci wodociągowej wraz z infrastrukturą towarzyszącą”, którego wartość wyniosła: wg szacunku zawartego w WI (MWWO-U) - 2.690,1 tys. zł, wg szacunku zawartego w PI – 3.840,0 tys. zł, wg ZKZ – 2.641,8 tys. zł, wg umów – 1.667,8 tys. zł, wg końcowego rozliczenia – 1.667,8 tys. zł. Różnica pomiędzy szacunkową wartością wykonania zadania inwestycyjnego, a faktycznymi wydatkami poniesionymi na jego wykonanie wyniosła 1.022,3 tys. zł, co stanowiło o poniesieniu wydatków o 38,0% niższych od szacunku. Różnica pomiędzy wartością wykonania zadania wynikającą z ZKZ a faktycznymi wydatkami wyniosła 974,0 tys. zł i była niższa o 36,9% od wynikającej z ww. zestawienia kosztów zadania;
- zadanie nr 35160 Bemowo Piskie – „Przebudowa budynku nr 70 na obiekt operacyjno-szkoleniowy wraz z infrastrukturą towarzyszącą” którego wartość wyniosła: wg szacunku zawartego w WI (MWWO-U) - 14.493,6 tys. zł, wg szacunku zawartego w PI – 14.422,6 tys. zł, wg ZKZ – 22.764,9 tys. zł, wg umów – 19.375,0 tys. zł, wg końcowego rozliczenia – 19.735,0 tys. zł. Różnica pomiędzy szacunkową wartością wykonania zadania inwestycyjnego a faktycznymi wydatkami poniesionymi na jego wykonanie wyniosła 5.241,4 tys. zł, co stanowiło o poniesieniu wydatków o 36,2% wyższych od szacunku. Różnica pomiędzy wartością wykonania zadania wynikającą z ZKZ a faktycznymi wydatkami wyniosła 3.029,9 tys. zł i była niższa o 13,3% od wynikającej z ww. zestawienia kosztów zadania.

(akta kontroli str.1014-1044 i 1336-1348)

Z informacji uzyskanej z Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych RP wynika, że w ramach sprawowanego nadzoru nad RZI nie zidentyfikowano przypadków nierzetelnego określenia wartości kosztorysowej inwestycji przed rozpoczęciem ich realizacji i wydatkowaniu kwot przewyższających wartość kosztorysową.

(akta kontroli str. 695-697)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK kontrolowana jednostka właściwie ujmowała w PIB zadania inwestycyjne po otrzymaniu WI (wcześniej MWWiU), a realizowane inwestycje posiadały opracowane PI, które były uzgadniane z właściwym dysponentem (IWsp SZ), czym wypełniano zapisy § 6 rozporządzenia RM. Weryfikacja kosztorysów inwestorskich odbywała się na posiedzeniach KOPI, która to dokonywała oceny

²⁴ Wydatki związane z realizacją inwestycji budowlanej obejmują prace związane z: dokumentacją projektową i robotami budowlanymi. Ponadto mogą wystąpić inne wydatki związane m.in. nasadzeniami zamiennymi zieleni, umowami przyłączeniowym.

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

przedstawionej dokumentacji projektowo-kosztorysowej. W przypadku ujawnienia niedociągnięć i błędów nie akceptowano ww. dokumentacji. Realizując postanowienia umowy zawartej pomiędzy MON a AMW w przypadku jej niedotrzymania ze strony Wykonawcy (przez AMW lub przez Agencje wyznaczonego) naliczono i egzekwowano kary umowne.

2. Działania RZI na etapie realizacji zadań inwestycyjnych

2.1 Wprowadzanie do planów inwestycji budowlanych zmian limitów wydatków w przypadkach, gdy wydatki zaplanowane do poniesienia przekraczały te limity²⁵

W latach 2020-2022 RZI rozliczała zadania inwestycyjne w oparciu o wartość określoną w umowie (nie rozliczano zadań na podstawie kosztorysów powykonawczych). Wartość umowna wykonania poszczególnego zadania wynikała z PIB. Limit wydatkowania środków finansowych (w przypadku zadań wieloletnich) podzielony był na poszczególne lata. Z wyjaśnienia Szefa RZI wynikało, że na podstawie przeprowadzanych analiz realizacji budżetu oraz ustaleń z wykonawcami opracowywano propozycje przesunięć środków finansowych na poszczególnych zadaniach inwestycyjnych. Następnie na podstawie § 11 ust. 4 decyzji 202/MON i § 11 ust. 6 decyzji 118/MON Szef RZI przekazywał stosowne wnioski o zmianę limitów w PIB do P-8.

W badanym okresie Szef RZI wystąpił z 5 wnioskami (4 w 2020 r. i 1 w 2021 r.) na zwiększenie limitów w 13 zadaniach. Dokonano analizy 6 zadań tj.:

- zadanie 35160 Bemowo Piskie - „Przebudowa budynku nr 70 na obiekt operacyjno – szkoleniowy” – wnioskowano zmianę limitu z kwoty 4.850,0 tys. zł do kwoty 5.867,0 tys. zł;
- zadanie 35207 Giżycko - „Wymiana sieci wodociągowej” wnioskowano zmianę limitu z kwoty 1.000,0 tys. zł do kwoty 1.619,7 tys. zł;
- zadanie 35192 Giżycko - „Przebudowa budynków nr 12 i 15” – wnioskowano zmianę limitu z kwoty 1.408,0 tys. zł do kwoty 1.808,0 tys. zł;
- zadanie 35212 Bartoszyce - „Przebudowa budynku nr 64” – wnioskowano zmianę limitu z kwoty 500,0 tys. zł do kwoty 712,0 tys. zł;
- zadanie 35133 Suwałki - „Przebudowa strzelnicy z dostosowaniem do nowego programu strzelań” – wnioskowano zmianę limitu z kwoty 4.311,6 tys. zł do kwoty 5.811,6 tys. zł;
- zadanie 35194 Olsztyn - „Przebudowa budynku nr 8 wraz ze zmianą przeznaczenia” – wnioskowano zmianę limitu z kwoty 5.952,1 tys. zł do kwoty 10.731,3 tys. zł.

Wyżej opisane wnioski zostały uwzględnione przez P-8, a zwiększone limity zostały wprowadzone do PIB.

Przyczyną wystąpienia RZI o zmianę limitów na ww. zadaniach były możliwości większego zrealizowania przez wykonawców zakresu rzeczowego poszczególnych zadań inwestycyjnych.

(akta kontroli str. 1007 i 1369-1373)

Z informacji uzyskanej z Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych RP wynika, że w ramach sprawowanego nadzoru nad RZI nie zidentyfikowano przypadków braku wprowadzenia do planów inwestycji budowlanych zmian limitów wydatków w przypadkach, gdy wydatki konieczne do poniesienia przekraczały zaplanowane limity.

²⁵ Wystąpienie pokontrolne – wniosek nr 6 „Wprowadzanie do planów inwestycji budowlanych zmian limitów wydatków w przypadkach, gdy wydatki zaplanowane do poniesienia przekraczają te limity”.

2.2 Wyegzekwowanie kwot 1 648,4 tys. zł i 859,3 tys. zł wydatkowanych w ramach umowy nr 667/115/WB/2010 i umowy nr 187/WB/2014 zawartych z AMW Sinevia sp. z o.o.²⁶

Wniosek dotyczył odpowiednio zadań nr 34430 i nr 35089 (uwzględnione w PIB), związane z budową strzelnicy garnizonowej typu „A” wraz ze strefą ograniczonego użytkowania w 16 BZ kompleks 1316 w Elblągu.

(akta kontroli str. 14-33,1210-1236 i 1237-1253)

RZI w celu realizacji wniosku pokontrolnego NIK podjął następujące działania:

- pismem z dnia 6 grudnia 2019 r. (nr wych. 6824/19) wezwano firmę AMW Sinevia sp. z o.o. do zapłaty ww. kwot pod rygorem wystąpienia na drogę postępowania sądowego;
- w dniu 17 lutego 2020 r. w siedzibie RZI odbyło się spotkanie z udziałem przedstawicieli stron, w celu wyjaśnienia błędów w rozliczeniu zadań inwestycyjnych 34430 i 35089 dotyczących rozbudowy strzelnicy garnizonowej w Elblągu, na którym to Wykonawca podtrzymał dotychczasowe stanowisko, zgodnie z którym w wyniku analizy rozliczeń powykonawczych umów dotyczących przedmiotowych zadań inwestycyjnych, nie stwierdzono nienależnie wydatkowanych środków budżetowych;
- Szef RZI powołując się na konieczność realizacji wniosku pokontrolnego NIK, pismem z dnia 4 września 2020 r. (nr wych. 5116/20) wniósł do Prokuraturii Generalnej RP²⁷ (dalej: PGRP) o wszczęcie postępowania cywilnego przeciwko AMW Sinevia sp. z o.o. o zapłatę spornych kwot;
- pismem z dnia 5 listopada 2020 r. (nr wych. 10390/2) PGRP wystąpiła do RZI o przekazanie dodatkowych informacji i dokumentów koniecznych do wykonania zastępstwa procesowego uzasadniając to m.in. tym, że „...ustalenie istotnych dla sprawy okoliczności oraz poparcie ich dowodami jest konieczne dla oceny zasadności roszczenia Skarbu Państwa – Rejonowego Zarządu Infrastruktury w Olsztynie przeciwko AMW Sinevia sp. z o.o. w Nowym Dworze Mazowieckim. PGRP w ww. piśmie uzasadnił, że wystąpienie pokontrolne NIK stanowi ocenę tego organu, nie jest natomiast dowodem uzasadniającym istnienie roszczenia Skarbu Państwa wobec AMW Sinevia sp. z o.o. w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania cywilnego”;
- RZI w dniu 24 listopada 2020 r. (pismo nr wych. 6654/20) przedstawił PGRP wyjaśnienia oraz dodatkowe materiały, mające na celu właściwą ocenę sprawy.
- PGRP w piśmie z dnia 2 grudnia 2020 r. (nr KR-41-1726/20/AWZ) przedstawiła stanowisko, dotyczące roszczenia o zapłatę kwoty 1.648.428,76 zł stwierdzając m. in., że „Dokonując oceny prawnej roszczenia o zapłatę 1 648 428,76 zł przeciwko wykonawcy robót budowlanych, należy stwierdzić, iż w świetle przekazanych Prokuraturii Generalnej informacji i dokumentów nie jest ono zasadne” oraz „...rozważając zasadność roszczenia Skarbu Państwa wobec wykonawcy robót budowlanych na podstawie art. 410 k.c., należy uznać, że nie doszło do spełnienia nienależytego świadczenia”. Ponadto, jak wynika z pisma PGRP „...w ocenie Prokuraturii Generalnej, roszczenie Skarbu Państwa jest przedawnione” oraz „...termin przedawnienia roszczenia rozpoczął bieg w połowie września 2016 r. i upłynął 31 grudnia 2019 r.” W zakresie roszczenia

²⁶ Wystąpienie pokontrolne – wniosek nr 7 „Wyegzekwowanie kwot 1.648.428,76 zł i 859.332,21 zł nienależnie wydatkowanych w ramach umowy nr 667/115/WB/2010 i umowy nr 187/WB/2014”.

²⁷ Art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej – t.j. z 2022 r., poz. 1805 ze zm.

o zapłatę kwoty 859 332,21 zł PGRP ustaliła, m.in., że „Dokonując oceny prawnej roszczenia o zapłatę kwoty 859 332,21 zł przeciwko wykonawcy robót budowlanych, należy stwierdzić, iż w świetle przekazanych Prokuraturii Generalnej informacji i dokumentów nie jest ono zasadne” oraz „Skoro RZI jako inwestor akceptował wykonywanie robót, odebrał roboty i pisemnie zaakceptował wyższą kwotę wynagrodzenia, to roszczenie o zwrot nienależnego świadczenia skierowane przeciwko wykonawcy z wysokim prawdopodobieństwem nie zostałoby przez Sąd uwzględnione”. Nadto PGRP poinformowała Szefa RZI, że jeżeli nie podziela dokonanej przez Prokuraturę Generalną oceny prawnej przesłanek powództwa o zapłatę, istnieje możliwość samodzielnego prowadzenia sprawy przez RZI, w ramach przekazanego przez PGRP prawa wykonywania zastępstwa procesowego celem wniesienia ewentualnego powództwa. Szef RZI nie skorzystał z możliwości samodzielnego prowadzenia sprawy przez RZI.

(akta kontroli str. 1254,1286-1288,1290-1296, 1297-1298,1299-1302 i 1303-1308)

RZI w dniu 24 grudnia 2020 r. wystąpił do Sądu Rejonowego m.st. Warszawy z „Wnioskiem o zawiązanie do próby ugodowej”²⁸ AMW Sinevia sp. z o.o. w celu zapłaty kwot 1.648.428,76 zł i 859.332,21 zł. Z protokołu Sądu Rejonowego w Nowym Dworze Mazowieckim z dnia 26 sierpnia 2021 r. wynika, że do zawarcia ugody nie doszło²⁹. Dalszych działań w przedmiotowym zakresie RZI nie podejmował.

(akta kontroli str.1310-1314,1319 i 1369-1372)

Na podstawie zawiadomienia złożonego przez dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie w dniu 24 grudnia 2019 r.³⁰ sprawa stała się powodem wszczęcia śledztwa przez Prokuraturę Okręgową Wydział VIII do Spraw Wojskowych w Gdańsku w sprawie niedopełnienia obowiązków służbowych w okresie od dnia 9 grudnia 2010 r. do dnia 30 sierpnia 2016 r. w celu osiągnięcia korzyści majątkowej przez funkcjonariuszy publicznych – żołnierzy pełniących czynną służbę wojskową w RZI w Olsztynie. Śledztwem objęto Szefa RZI i Szefa Wydziału Budownictwa RZI, zarzucając im działania na szkodę interesu publicznego prowadzone w związku z niedopełnieniem obowiązków służbowych, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej w kwocie 1.648.428,76 zł i w kwocie 859.332,21 zł przez spółkę AMW Sinevia sp. z o.o. związanych z rozliczeniem zobowiązań finansowych wynikających z realizacji zlecenia - umowy nr 667/115/WB2010, zawartej na realizację zadania nr 34430 i umowy nr 187/WB2014 na zadanie nr 35089, dotyczącego budowy strzelnicy garnizonowej w Elblągu. Prokuratura celem ustalenia czy roboty budowlane oraz rozliczenia finansowe wykonane w ramach ww. umów były realizowane prawidłowo i rzetelnie, powołała biegłych z zakresu budownictwa oraz rachunkowości. Biegli w swojej opinii wskazali m.in., że faktury dotyczące przedmiotowych zadań wystawiane na rzecz RZI były zgodne z zasadami opisanymi w umowie na podstawie protokołów odbioru wykonanych robót zaakceptowanych przez inspektora nadzoru inwestorskiego RZI oraz zestawień wartości wykonanych robót akceptowanych przez przedstawicieli RZI, a wartość wykonanych robót przedstawiona w zestawieniu wartości wykonanych robót, była zgodna z książką obmiaru robót oraz kosztorysem powykonawczym. Ponadto biegli stwierdzili, że Wykonawca robót wystawił prawidłowo faktury oraz otrzymał należne mu wynagrodzenie.

²⁸ RZI w Olsztynie-RP.0233.1.2020.

²⁹ Protokół z posiedzenia Sądu Rejonowego w Nowym Dworze Mazowieckim – Sygn. akt I Co 135/21 z 26 sierpnia 2021 r.

³⁰ Zapis z Postanowienia o umorzeniu śledztwa z 31 grudnia 2020 r., sygn. akt: PO VIII 1 Ds. 3.2020.

Biorąc pod uwagę ustalenia biegłych oraz wyniki śledztwa prokurator uznał, że „...brak jest w zachowaniu obu wskazanych oficerów znamienia przekroczenia uprawnień w ramach zajmowanych przez nich stanowisk służbowych”.

W Postanowieniu o umorzeniu śledztwa wydanym w dniu 31 grudnia 2020 r. przez Prokuraturę Okręgową Wydział VIII do Spraw Wojskowych w Gdańsku, prokurator postanowił umorzyć śledztwo z uwagi na brak znamion czynu zabronionego.

(akta kontroli str. 1324-1335)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Działania RZI dotyczące zmian limitów w zakresie realizacji robót budowlanych były zgodne z obowiązującymi przepisami w tym zakresie, tj. odbywały się po uprzednim uzyskaniu zgody P8 SG WP. W zakresie wyegzekwowania kwot od firmy Sinevia sp. z o.o. RZI podjął szereg działań, ostatecznie zostało jednak stwierdzone, że nie nastąpiło nienależne wydatkowanie kwot w ramach badanych zadań inwestycyjnych.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

3. Działania na etapie realizacji zadań inwestycyjnych

3.1 Zapewnienie terminowego rozliczania inwestycji, a także przyjęcie jednolitych zasad w zakresie prezentacji danych w tych rozliczeniach³¹

W § 16 ust. 1 rozporządzenia RM ustanowiono, że inwestor, po zakończeniu i przekazaniu do użytku inwestycji, sporządza, w terminie do 60 dni od dnia, w którym była uregulowana ostateczna płatność związana z finansowaniem inwestycji, rozliczenie końcowe (rozliczenie inwestycji finansowanej ze środków budżetu państwa).

W latach 2020-2022 (I półrocze) na 33 zadania podlegające rozliczeniu przez RZI, w 14 przypadkach (42%) nastąpiło to po upływie 60 dni. Najwyższe przekroczenia terminu wyniosły: 319 dni – zadanie dot. „Budowy obozowiska namiotowego dla 700 osób z infrastrukturą towarzyszącą” i 278 dni – „Przebudowa, rozbudowa i nadbudowa budynku przedszkola nr 193 wraz z infrastrukturą towarzyszącą”. Rozliczeń dokonywano wg. jednolitego wzoru, w którym wyszczególniano m.in.: koszty finansowe inwestycji, efekty rzeczowe, okres realizacji i źródła finansowania.

(akta kontroli str.924-928, 1381-1454)

Z informacji uzyskanej z Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych RP wynika, że w ramach sprawowanego nadzoru nad RZI zidentyfikowano przypadki braku terminowego sporządzenia 10 elaboratów.

(akta kontroli str. 695-697)

3.2 Podjęcie działań w celu rzetelnego wykazywania oszczędności³²

RZI w latach 2020-2022 sporządzał miesięczne informacje syntetyczne z realizacji Planu Inwestycji Budowlanych, wg. wzoru stanowiącego załącznik nr 20 do decyzji nr 202/MON. W zakresie kwot niemożliwych do realizacji w tym oszczędności wykazywano „0 zł”. W miesięcznych informacjach syntetycznych z realizacji PIB, sporządzanych w 2022 r. (I półrocze) wg załącznika nr 15 do decyzji nr 118/MON,

³¹ Wystąpienie pokontrolne – wniosek nr 8 „Zapewnienie terminowego rozliczenia inwestycji, a także przyjęcie jednolitych zasad w zakresie prezentacji danych w tych rozliczeniach”.

³² Wystąpienie pokontrolne – wniosek nr 9 „Podjęcie działań w celu rzetelnego wykazywania oszczędności w zakresie realizacji planów inwestycji budowlanych”.

w wartościach niezagospodarowanych oszczędności po podpisaniu umów, wykazywano także „0 zł”.

W przypadku, gdy w danym roku budżetowym wykonawca nie był w stanie wydatkować przyznanego limitu środków finansowych na realizowane zadanie, środki te na podstawie § 11 ust. 3a pkt 7 decyzji 202/MON i § 11 ust. 4 pkt 7 decyzji 118/MNO były wydatkowane w ramach limitów na inne zadania inwestycyjne. Zmniejszenie lub zwiększenie limitu nie powodowało zmian wartości wykonania zadania inwestycyjnego, ujętej w zawartych umowach.

(akta kontroli str. 945-949 ,1075-1132 i 1197-1201)

Stwierdzone
nieprawidłowości

Rozliczenia końcowe inwestycji budowlanych RZI w 14 z 33 badanych (42%) były sporządzone po terminie 60 dni, co naruszało § 16 ust. 1 rozporządzenia RM.

Szef RZI wyjaśnił m.in., że spowodowane to było wieloetapowością rozliczenia końcowego, na które składało się rozliczenie rzeczowe i finansowe zadania, które było procesem złożonym i wymagającym zaangażowania i współpracy wielu pracowników. W opinii NIK wyjaśnienie to, nie zmienia faktu stwierdzonego naruszenia ww. przepisu rozporządzenia RM.

(akta kontroli str. 924-925)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK krytycznie ocenia fakt nieterminowego rozliczania końcowego inwestycji budowlanych RZI szczególnie, że problem ten był przedmiotem wniosku w wystąpieniu pokontrolnym NIK w 2019 r.

Rozliczeń końcowych inwestycji budowlanych dokonywano wg jednolitych zasad określonych przez IWsp SZ, które zawierały poszczególne elementy procesu inwestycyjnego. W miesięcznych informacjach syntetycznych z realizacji PIB nie wykazywano oszczędności, ponieważ nie uzyskiwano ich po końcowym rozliczeniu inwestycji. Limity niewykorzystanych środków finansowych w danym okresie na poszczególnych inwestycjach, nie zmniejszały wartości robót określonych w umowach, a jedynie powodowały wydatkowanie tych środków w terminie późniejszym do wysokości zawartych umów.

OBSZAR

4. Funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej przy realizacji inwestycji ujętych w planach inwestycji budowlanych

Opis stanu
faktycznego

W RZI w celu zapewnienia skutecznego i efektywnego funkcjonowania systemu kontroli zarządczej (dalej: k.z.), w dniu 16 grudnia 2019 r., przeprowadzono szkolenie z pracownikami Wydziału Budownictwa zaangażowanymi w realizację inwestycji budowlanych. W ramach szkolenia poruszono zagadnienia związane m.in. z: uzgadnianiem programów inwestycji, weryfikacją kosztorysów, zawierania umów z AMW oraz rozliczania zadań inwestycyjnych.

W dniu 24 lutego 2020 r. Szef RZI zatwierdził „Plan poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej w RZI w Olsztynie w 2020 r.” W ramach realizacji tego planu w RZI opracowano „Regulamin postępowania dla zamówień zleczanych Agencji Mienia Wojskowego”, zatwierdzony przez Szefa RZI w dniu 18 sierpnia 2020 r. Ponadto w treści „Planu poprawy k.z.” zamieszczono zapisy ogólne dot. zasad i ram czasowych nakreślonych w „Regulaminie systemu k.z. RZI w Olsztynie”.

W kontrolowanym okresie w RZI obowiązywał „Regulamin systemu kontroli zarządczej Rejonowego Zarządu Infrastruktury w Olsztynie”³³. W § 4 lit. E pkt 2

³³ Wprowadzony do użytku służbowego rozkazem nr 112/2019 Szefa RZI z dnia 11 czerwca 2019 r. Wycofany z użytku służbowego w dniu 20 października 2022 r. i zastąpiony regulaminem wprowadzonym rozkazem nr 201/2022 Szefa RZI z dnia 17 października 2022 r. z mocą obowiązującą od 20 października 2022 r.

regulaminu k.z zapisano, że samoocena kontroli zarządczej to proces dokonywania oceny funkcjonowania kontroli zarządczej przez pracowników i kierownictwo jednostki. W załączniku nr 9 do regulaminu k.z ujęto, że m.in.: „Żołnierze i pracownicy resortu wykonujący pracę w Zarządzie mają prawo i obowiązek do uczestnictwa w samoocenie systemu kontroli zarządczej poprzez wypełnienie okresowo stosownego arkusza samooceny...” (zapis ten został umieszczony również w zał. nr 8 regulaminu k.z obowiązującego od 20 października 2022 r.). Jak wynika z dokumentacji RZI³⁴ w latach 2020-2022 samoocena kontroli zarządczej w formie ankiet była skierowana i przeprowadzona wśród szefów/kierowników komórek wewnętrznych RZI tj. 21-22 osób stanowiących ok. 15% zatrudnionych, mimo, że obejmowała swoim zakresem działalność całej jednostki.

W regulaminie k.z w § 1 pkt 1 ppkt 3 wymieniono koordynatora systemu kontroli zarządczej³⁵, którego wyznacza rozkazem Szef Zarządu. W § 3 pkt 3 zapisano (nowego regulaminu), że za koordynację kontroli zarządczej oraz nadzór nad jej funkcjonowaniem odpowiada zastępca Szefa Zarządu lub osoba wyznaczona przez Szefa.

W RZI do dnia 3 kwietnia 2023 r. nie był wyznaczony imiennie rozkazem Szefa Zarządu koordynator k.z. W trakcie niniejszej kontroli Szef RZI rozkazem dziennym nr 8 z dnia 4 kwietnia 2023 r. wyznaczył koordynatora k.z.

(akta kontroli str.478–594, 597–599, 600–616 i 1349)

W ramach realizacji k.z. w latach 2020 – 2022 (I półrocze) sporządzano: plany działalności jednostki, rejestry ryzyk, sprawozdania z realizacji planów działalności, sprawozdania z samooceny k.z. oraz oświadczenia o stanie k.z.

(akta kontroli str.40 – 93, 94 – 171, 172 – 214, 215 – 269, 270 – 309, 310 – 366, 367 – 421, 422 – 430, 431 – 471, 617 – 628, 629 – 634)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Samooceną kontroli zarządczej w formie ankiet objęto tylko szefów/kierowników komórek wewnętrznych RZI stanowiących około 15% zatrudnionych, mimo zapisów w regulaminach k.z., że żołnierze i pracownicy wykonujący pracę w Zarządzie mają prawo i obowiązek uczestnictwa w samoocenie systemu kontroli zarządczej poprzez wypełnienie okresowo arkusza samooceny.

Szef RZI wyjaśnił m.in., że Komunikat nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej nie wskazuje ankietowania wszystkich pracowników. Zdaniem NIK, a także jak wynika to z ww. komunikatu, jeżeli samoocena obejmuje funkcjonowanie kontroli zarządczej w całej jednostce, tak jak w RZI, a zatrudnienie w tej jednostce nie przekracza 1000 osób, ankiety można skierować do wszystkich pracowników, w tym osób na kierowniczych stanowiskach. W związku z powyższym NIK nie widzi podstaw do niestosowania własnych uregulowań w przedmiotowym zakresie.

OCENA CZĄSTKOWA

Szef RZI nie zapewnił uczestnictwa w samoocenie systemu kontroli zarządczej przez wszystkich żołnierzy i pracowników RZI mimo obowiązujących w tym zakresie unormowań wewnętrznych. W trakcie kontroli NIK wyznaczono imiennie koordynatora kontroli zarządczej.

³⁴ Rozkazy Szefa RZI o przeprowadzeniu samooceny w latach 2020-2022 i sprawozdania z samooceny zarządczej w RZI w latach 2020-2022.

³⁵ W obowiązującym od 20 października 2022 r. regulaminie ustalono, że wykonującym funkcję Koordynatora Systemu Kontroli Zarządczej w RZI jest zastępca Szefa Zarządu lub osoba wyznaczona rozkazem Szefa Zarządu.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Wyeliminowanie przypadków nieterminowego rozliczania końcowego inwestycji.
2. Objęcie samooceną funkcjonowania kontroli zarządczej wszystkich żołnierzy i pracowników RZL.

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 Departamentu Obrony Narodowej Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od 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.

Warszawa dnia, czerwca 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Obrony Narodowej
p.o. Dyrektor
Janusz Klimek

Andrzej Bała
Główny specjalista kp.

.....
podpis

.....
podpis