



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.411.005.01.2016
R/16/004

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	R/16/004 – Gospodarowanie mieniem w jednostkach wojskowych o niskim wskaźniku rozwinięcia
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
<i>Kontrolerzy</i>	1. Mieczysław Handzel, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/2/2016 z dnia 5 kwietnia 2016 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 2)</p> 2. Jerzy Horodecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli: nr LKA/21/2016 z dnia 21 kwietnia 2016 r. oraz nr LKA/142/2016 z dnia 23 sierpnia 2016 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1, 3)</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Krakowie ¹
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	płk Adam Garczyński, Szef Zarządu <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 4)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości.

Szef RZI realizując zadania w zakresie gospodarowania nieruchomościami będącymi w jego trwałym zarządzie:

- prowadził rzetelne działania zmierzające do utrzymywania obiektów infrastruktury w należyłym stanie,
- w ramach sprawowanego nadzoru nad gospodarowaniem nieruchomościami przez jednostki wojskowe i Wojskowe Oddziały Gospodarcze pełniące obowiązki administratora nieruchomości, przeprowadzał corocznie specjalistyczne nadzory w zakresie utrzymania tych nieruchomości, a także przeglądy terenów kompleksów wojskowych pod kątem ochrony środowiska – utrzymania zieleni, składowania odpadów lub występowania wycieków substancji powodujących zagrożenie dla środowiska oraz gospodarki paliwami energetycznymi,
- przekazał protokolarnie w administrowanie Wojskowym Oddziałom Gospodarczym poszczególne kompleksy wojskowe,
- zapewnił przeprowadzenie przez WOG-i w latach 2013-2014 okresowych pięcioletnich kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych określonych w art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²,

¹ Zwany dalej „RZI” lub „Zarząd”

² Dz. U. z 2016 r., poz. 290 ze zm., zwana dalej „Prawo budowlane”

- podejmował działania w celu zagospodarowania nieruchomości zbędnych lub nieużytkowanych,
- podejmował skuteczne działania w celu pozyskania dodatkowych środków na remonty i inwestycje obiektów infrastruktury,
- zapewnił prowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³.

Stwierdzona nieprawidłowość miała charakter formalny i polegała na nieuczestniczeniu w protokolarnym przekazywaniu przez WOG-i nieruchomości w użytkowanie poszczególnym jednostkom organizacyjnym i jednostkom wojskowym, mimo obowiązku określonego w § 21 pkt 11 zarządzenia Nr 42/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 sierpnia 2011 r. w sprawie sposobu zarządzania nieruchomościami przeznaczonymi na zakwaterowanie sił zbrojnych oraz właściwości organów wojskowych i norm rozmieszczenia⁴. Nieprawidłowość ta nie miała zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Obszar, skala oraz stan administrowanej infrastruktury

Opis stanu faktycznego

1.1.1. RZI obejmowała zasięgiem swojego działania kompleksy wojskowe zlokalizowane na terenie województw: śląskiego, małopolskiego i świętokrzyskiego. Wg stanu na 30 czerwca 2016 r. w administrowaniu RZI znajdowało się 69 kompleksów wojskowych zajmujących teren o łącznej powierzchni 2.031,9 ha, na których zlokalizowanych było 989 budynków (o powierzchni użytkowej 644.886 m²) i 449 budowli (o kubaturze 3.530.032 m³). W porównaniu do stanu na 1 stycznia 2014 r. nie zmieniła się liczba kompleksów wojskowych, natomiast zwiększyła się powierzchnia terenu o 26,7 ha (tj. o 1,3%). W tym samym okresie zmniejszyła się liczba budynków o 26 (tj. o 2,6 %) przy czym powierzchnia użytkowa wzrosła o 7.623 m² (tj. o 1,2%), natomiast liczba budowli zwiększyła się o dziewięć (tj. o 2,0%), a ich kubatura o 53.996 m³ (tj. o 1,6%).

Ze względu na ich przeznaczenie, kompleksy (wg stanu na 30 czerwca 2016 r.) dzieliły się m.in. na: sztabowe (21), koszarowe (13), place ćwiczeń (pięć), szkoleniowe (cztery), magazynowe (cztery), sanatoryjne i szpitalne (cztery) oraz składnice (cztery). W porównaniu do stanu na 31 grudnia 2014 r. nie zmieniła się liczba kompleksów sztabowych, koszarowych, placów ćwiczeń, magazynowych, sanatoryjnych i szpitalnych, natomiast zwiększyła się o jeden liczba kompleksów szkoleniowych.

Głównymi użytkownikami kompleksów były m.in.: 18 Batalion Powietrzno-Desantowy, 6 Batalion Dowodzenia oraz 5 Pułk Obrony Przeciwchemicznej.

(dowód: akta kontroli str. 8-13, 17-19)

1.1.2. Z okresowej pięcioletniej kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektów budowlanych⁵ przeprowadzonej w 2013 r., która objęła 63 kompleksy wojskowe wynikało m.in., że:

- średni ważony stopień zużycia technicznego poszczególnych kompleksów⁶, wynosił od 6,05% do 44,28%, w tym średni stopień zużycia technicznego

³ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm., zwana dalej „Prawo zamówień publicznych”

⁴ Dz. Urz. MON z 2011 r. Nr 17, poz. 236 ze zm., zwane dalej „zarządzeniem Nr 42/MON”. Aktualnie zagadnienie to reguluje § 21 pkt 16 zarządzenia nr 22/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 lipca 2016 r.

⁵ Przeprowadzona na podstawie art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego.

- 32 kompleksów (tj. 50,8%) nie przekraczał 20%, a w przypadku 24 kompleksów (tj. 38,1%) mieścił się w przedziale 21-30%,
- b) wartość środków finansowych potrzebnych na przeprowadzenie remontów polegających na odtworzeniu elementów obiektów wyniosła 215.252,6 tys. zł,
 - c) szacowany koszt przebudowy (modernizacji, adaptacji) zapewniający współczesny standard wyniósł 320.392,9 tys. zł,
 - d) stopień zużycia technicznego 22 budynków, 40 budowli terenowych, 16 stałych urządzeń technicznych i 11 obiektów infrastruktury szkoleniowej⁷ wyniósł powyżej 50%.

(dowód: akta kontroli str. 323-334, 497-513, 527-551)

W dwóch kompleksach wojskowych, okresową 5-letnią kontrolę stanu technicznego obiektów budowlanych przeprowadzono w 2014 r. Średni stopień zużycia technicznego tych kompleksów wyniósł 31,44% i 22,17%. Środki finansowe potrzebne na przeprowadzenie remontów polegających na odtworzeniu elementów obiektów tych kompleksów wyniosły 2.857,0 tys. zł, natomiast szacowany koszt przebudowy (modernizacji, adaptacji) przywracający współczesny standard obiektów wyniósł 5.570,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 323-325, 513)

W stosunku do obiektów, których stopień zużycia technicznego wyniósł powyżej 50% podjęte zostały działania, w wyniku których:

- spośród 22 budynków, przeprowadzono remonty trzech i rozbiórki 12 budynków, natomiast pozostałe siedem jest ujęte w planach lub przewidziane do rozbiórki w latach 2017-2018,
- spośród 40 budowli, przeprowadzono remonty 12 i rozbiórki dziewięciu budowli, cztery planowane są do rozbiórki w latach 2017-2018, pozostałe przeznaczone są do rozbiórki lub remontu w późniejszym okresie,
- wyremontowano ponad 50% sieci centralnego ogrzewania, sieci wodociągowych, sieci elektroenergetycznych kablowych oraz około 30% sieci kanalizacyjnych oraz, natomiast pozostała część jest ujęta w planach remontów na lata 2016-2018,
- spośród 11 obiektów infrastruktury szkoleniowej, przeprowadzono remont dwóch obiektów, dokonano rozbiórki czterech obiektów, jeden obiekt znajduje się w trakcie prac rozbiórkowych, natomiast pozostałe dwa przeznaczono do rozbiórki.

(dowód: akta kontroli str. 555-560)

Dane w ww. zakresie dla trzech jednostek wojskowych⁸, tj. 6 Batalionu Dowodzenia w Krakowie, 18 Batalionu Powietrzno-Desantowego w Bielsku-Białej oraz 5 Pułku Obrony Przeciwchemicznej w Tarnowskich Górach przedstawiały się następująco:

- średni ważony stopień zużycia technicznego poszczególnych obiektów użytkowanych przez te jednostki wyniósł dla: JW w Krakowie (85 obiektów) od 8,55% do 100,00% (przeciętnie 42,49%); JW w Bielsku-Białej (70 obiektów) od 0,32% do 31,87% (przeciętnie 13,20%) oraz dla JW. w Tarnowskich Górach (115 obiektów) od 11,13% do 44,42% (przeciętnie 24,09%),

⁶ Dla dwóch kompleksów (plac ćwiczeń) nie wyliczono stopnia zużycia technicznego.

⁷ Strzelnica garnizonowa, plac treningów ogniowych, cztery strzelnice pistoletowe, dwa ośrodki sprawności fizycznej, jeden ośrodek szkolenia spadochronowego, jeden ośrodek szkolenia fizycznego oraz jeden ośrodek szkolenia rozpoznawczego.

⁸ Zwane dalej „JW”.

- potrzeby w zakresie remontów, polegających na odtworzeniu elementów obiektu, wynosiły dla: JW w Krakowie 24.538,9 tys. zł); JW w Bielsku-Białej 2.423,0 tys. zł oraz dla JW w Tarnowskich Górach 4.071,0 tys. zł),
- szacowany koszt przebudowy (modernizacji, adaptacji) zapewniający współczesny standard wyniósł dla: JW w Krakowie 72.261,1 tys. zł; JW w Bielsku-Białej 836,0 tys. zł oraz JW w Tarnowskich Górach 6.090,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 514-526)

1.1.3. W latach 2014-2105 przekazano poza resort Ministerstwa Obrony Narodowej⁹ łącznie 14 nieruchomości uznanych za zbędne na podstawie decyzji Podsekretarza Stanu w MON, z tego:

- 10 o powierzchni 6,8890 ha i wartości ewidencyjnej 16.554,9 tys. zł w 2014 r.,
- cztery o powierzchni 3,1404 ha i wartości ewidencyjnej 2.850,0 tys. zł w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 20)

Powyższe nieruchomości zostały przekazane:

- Agencji Mienia Wojskowego¹⁰ (jedna nieruchomość w 2014 r. i dwie w 2015 r.),
- Wojskowej Agencji Mieszaniowej¹¹ (osiem nieruchomości w 2014 r. i dwie w 2015 r.). Nieruchomości te zostały uprzednio przekazane RZI przez Skarb Państwa na podstawie porozumienia z 4 października 2013 r. zawartego między Ministrem Obrony Narodowej, Wojewodą Małopolskim i prezesem WAM¹²,
- Gminie Kielce (jedna nieruchomość w 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 20, 22-25, 30-33)

W latach 2014-2015 przekazano¹³ 33 nieruchomości uznane za czasowo niewykorzystywane do WAM i AMW, z tego:

- 24 o łącznej powierzchni 5,5941 ha, powierzchni użytkowej 3.977,03 m² i wartości ewidencyjnej 13.765,2 tys. zł w 2014 r.,
- dziewięć o łącznej powierzchni 0,1356 ha, powierzchni użytkowej 1.888,80 m² i wartości ewidencyjnej 2.658,3 tys. zł w 2015 r.

Z powyższej liczby 33 nieruchomości w 11 przypadkach (dziewięć w 2014 r.¹⁴ i dwa w 2015 r.¹⁵) były to nieruchomości uprzednio przekazane RZI przez Skarb Państwa na podstawie ww. porozumienia z 4 października 2013 r.

W pozostałych przypadkach przekazywane nieruchomości były przeznaczone na:

- wieżę kontroli lotów (cztery nieruchomości o powierzchni 0,0103 ha, powierzchni użytkowej 163 m² i wartości ewidencyjnej 286,2 tys. zł), teren pod parking (o powierzchni 0,0840 ha i wartości ewidencyjnej 8,0 tys. zł) oraz teren pod agregat (o powierzchni 0,0032 ha i wartości ewidencyjnej 0,3 tys. zł) dla Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej,
- kantinę (dwie nieruchomości w 2014 r. o powierzchni 0,0106 ha, powierzchni użytkowej 96,0 m² i wartości ewidencyjnej 345,9 tys. zł oraz jedna w 2015 r. o powierzchni 0,0048 ha, powierzchni użytkowej 48,0 m² i wartości ewidencyjnej 46,1 tys. zł.),

⁹ Zwany dalej „MON”

¹⁰ Zwanej dalej „AMW”

¹¹ Zwanej dalej „WAM”

¹² Porozumienie dotyczyło przekazania do zasobu Wojskowej Agencji Mieszaniowej nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa w zamian za nieruchomość przeznaczoną pod budowę Centrum Muzyki w Krakowie.

¹³ Na podstawie umów użyczenia.

¹⁴ O powierzchni 5,4860 ha, powierzchni użytkowej 3.690,03 m² i wartości ewidencyjnej 13.082,4 tys. zł.

¹⁵ O powierzchni 0,1304 ha, powierzchni użytkowej 1.825,8 m² i wartości ewidencyjnej 2.589,5 tys. zł.

- zamontowanie automatów do dystrybucji napojów i art. spożywczych – (sześć nieruchomości w 2014 r. o powierzchni użytkowej 28 m² i wartości ewidencyjnej 39,9 tys. zł oraz pięć w 2015 r. o powierzchni 0,0004 ha, powierzchni użytkowej 12,0 m² i wartości ewidencyjnej 22,4 tys. zł.),
- teren na potrzeby telekomunikacji (jedna nieruchomość w 2014 r. o powierzchni 0,0106 ha i wartości ewidencyjnej 2,5 tys. zł),
- zamontowanie bankomatu w 2015 r. (jedna nieruchomość w 2015 r. o powierzchni użytkowej 3,0 m² i wartości ewidencyjnej 0,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 25-29, 43-46)

Po wyłączeniu z eksploatacji i przekazaniu WAM, AMW i Gminie Kielce nieruchomości zbędnych i uznanych za czasowo niewykorzystywane, RZI nie ponosiło kosztów ich utrzymania oraz innych nakładów finansowych na te nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 20, 43-46)

Przekazanie powyższych nieruchomości nastąpiło zgodnie z uregulowaniami określonymi w *Wytycznych w sprawie szczegółowych zasad planowania i przekazywania Agencji Mienia Wojskowego i Wojskowej Agencji Mieszkaniowej niektórych składników mienia Skarbu Państwa*, które stanowiły załącznik do decyzji Nr 32/14 Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej z dnia 26 maja 2014 r.¹⁶, tj. m.in. po ujęciu ich w planach przekazywania nieruchomości zbędnych lub w planach przekazywania nieruchomości czasowo niewykorzystywanych przez resort obrony narodowej, po wydanej decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu, na podstawie umów użyczenia i sporządzonych protokołów zdawczo-odbiorczych.

Jak wyjaśnił Szef RZI, nie opracowano odrębnych procedur postępowania z nieruchomościami nieużytkowanymi z uwagi na obowiązujące w tym zakresie uregulowania ogólnopaństwowe i resortowe, które dotyczą zagadnień gospodarowania nieruchomościami¹⁷, a w przypadku, gdy wynik kontroli stanu technicznego obiektu budowlanego stwierdza jego wyeksploatowanie i brak jest uzasadnienia opłacalności, co do jego remontu lub w przypadku, kiedy organ Nadzoru Budowlanego wzywa Zarządcę obiektu do rozbiórki obiektu z powodu jego złego stanu technicznego lub innych przyczyn, działania zmierzające do rozbiórki obiektu uregulowane były w „Instrukcji o zasadach utrzymania nieruchomości wojska” Kwat.-Bud. 118/98 wprowadzonej do stosowania decyzją nr 63 Sekretarza Stanu, I Zastępcy Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 listopada 1998 r.¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 23-68, 71-88, 563, 568)

W latach 2014-2016 (I półrocze) RZI zawarł 130 umów użyczenia części nieruchomości wojskowych z podmiotami niebędącymi instytucjami wojskowymi, w tym 35 w 2014 r., 60 w 2015 r. oraz 35 w I półroczu 2016 r.

Podmioty te były obciążane niektórymi kosztami utrzymania nieruchomości i z tego tytułu na rachunek RZI wpłynęła łącznie kwota 16,7 tys. zł, w tym 4,4 tys. zł w 2014 r., 6,0 tys. zł w 2015 r. oraz 6,3 tys. zł w I półroczu 2016 r.

¹⁶ Poprzednio obowiązywały wytyczne w sprawie szczegółowych zasad planowania i przekazywania Agencji Mienia Wojskowego niektórych składników mienia określone decyzją Nr 43/PUM Podsekretarza w MON ds. Uzbrojenia i Modernizacji z dnia 10 lipca 2009 r.

¹⁷ Decyzja Nr 230/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 czerwca 2011 r. w sprawie gospodarowania niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa będącego we władaniu komórek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej i jednostek podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych (Dz. Urz. MON z 2011r. Nr 13, poz. 185 ze zm.).

¹⁸ zwana dalej „Instrukcją Kwat.-Bud. 118/98”

Na podstawie objętych kontrolą sześciu umów¹⁹ stwierdzono, że:

- trzy umowy zostały zawarte na podstawie indywidualnych zgód Dyrektora Departamentu Infrastruktury MON,
- jedną umowę podpisano na podstawie decyzji Nr 495/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie udostępnienia mienia ambulatoriów i ambulatoriów z izbą chorych na rzecz zakładów opieki zdrowotnej realizujących zadania w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej, opieki stomatologicznej oraz rehabilitacji leczniczej,
- dwie umowy podpisano w oparciu o plany współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi partnerami społecznymi²⁰,
- jedną umowę podpisano w oparciu o porozumienie o współpracy z Ministrem Obrony Narodowej z dnia 15 lipca 2013 r.,
- podmioty, którym użyczano część nieruchomości obciążane były przez RZI kosztami utrzymania nieruchomości (np. kosztami energii elektrycznej, podatku od nieruchomości)²¹, co wynikało z uregulowań określonych w pkt 4 ww. decyzji Nr 495/MON oraz ww. planów współpracy,
- podmioty zgodnie z uregulowaniami zawartymi w umowach wpłaciły na rachunek RZI łącznie kwotę 1,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 171-218, 344)

1.2. W okresie objętym kontrolą liczba nieużytkowanych nieruchomości²² wynosiła:

- 78 według stanu na 1 stycznia 2014 r.²³ (tj. 5,4% obiektów będących w zarządzie RZI), w tym: 74 przeznaczonych było do rozbiórki, 5 do remontu i zmiany przeznaczenia. W 2014 r. nie wystąpiły zmiany w ilości nieużytkowanych nieruchomości,
- 74 według stanu na 31 grudnia 2015 r.²⁴ (tj. 5,2% ogólnej liczby obiektów), w tym: 69 przeznaczonych było do rozbiórki, 5 do remontu i zmiany przeznaczenia,
- 69 według stanu na 30 czerwca 2016 r.²⁵ (tj. 4,8% ogólnej liczby obiektów), w tym 65 przeznaczonych było do rozbiórki, 4 do remontu i zmiany przeznaczenia.

Spośród ww. 78 nieruchomości największą grupę stanowiły:

- 44 obiekty (o łącznej kubaturze 4.734 m³ i powierzchni użytkowej 583 m²) związane z przechowywaniem materiałów pędnych (zbiorniki podziemne do przechowywania paliw - 36, stacje benzynowe - 4, magazyny materiałów pędnych i smarów - 4),
- 12 schronów (o łącznej kubaturze 3.249 m³ i powierzchni użytkowej 597 m²),
- 11 magazynów (o łącznej kubaturze 887 m³ i powierzchni użytkowej 378 m²).

Wartość ewidencyjna 78 nieruchomości w 2014 r. wynosiła 272,9 tys. zł (1.167,2 tys. zł wartość początkowa), w 2015 r. wartość ewidencyjna 74 nieruchomości wynosiła 2.72,9 tys. zł (wartość początkowa 1.161,5 tys. zł)

¹⁹ Dwie zawarte w 2014 r., dwie zawarte w 2015 r. oraz dwie umowy zawarte w I półroczu 2016 r.

²⁰ Plan Współpracy DG RSZ z organizacjami pozarządowymi i innymi partnerami społecznymi w 2016 r. (poz. 2225) oraz Plan Współpracy Wojsk Lądowych z organizacjami pozarządowymi i innymi partnerami społecznymi w 2014 r. (poz. 543).

²¹ Pozostałymi kosztami, tj. z tytułu energii cieplnej, wody i odprowadzania ścieków oraz sprzątnięcia pomieszczeń, podmioty te były obciążane na podstawie umów zawartych z właściwymi WOG będącymi administratorami nieruchomości.

²² Nieruchomości takie nie wystąpiły w trzech jednostkach wojskowych objętych kontrolą.

²³ O łącznej kubaturze 12.663 m³ (0,4% ogólnej kubatury obiektów) i powierzchni użytkowej 2.409 m² (0,4% ogólnej powierzchni obiektów).

²⁴ O łącznej kubaturze 10.307 m³ (0,3% ogólnej kubatury obiektów) i powierzchni użytkowej 1.927 m² (0,3% ogólnej powierzchni obiektów).

²⁵ O łącznej kubaturze 10.129 m³ (0,3% ogólnej kubatury obiektów) i powierzchni użytkowej 1.857 m² (0,3% ogólnej powierzchni obiektów).

natomiast wartość ewidencyjna 69 nieruchomości w 2016 r. (30 czerwca) wyniosła 272,9 tys. zł (1.148,5 tys. zł wartość początkowa).

Wydatki poniesione na ww. nieruchomości po wyłączeniu ich z użytkowania, tj. w latach 1996-2016 (30.06.) wyniosły łącznie 233,5 tys. zł, w tym:

- 100,2 tys. zł, tj. 42,9% stanowiły wydatki na rozbiórkę dziewięciu obiektów,
- 133,3 tys. zł tj. 57,1 % stanowiły wydatki na utrzymanie obiektów (głównie wydatki z tytułu podatków i kosztów przeprowadzanych przeglądów technicznych).

Jak wyjaśnił Szef RZI, nieruchomości zostały wyłączone z użytkowania nie ze względu na zły stan techniczny lub przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, lecz z uwagi na: przestarzałość rozwiązań budowlanych, nieodpowiadający obecnym standardom nowoczesnej armii standard technologiczno-funkcjonalny, nieopłacalność inwestowania w modernizację oraz zmiany wymagań technicznych obiektów budowlanych określone w niektórych przepisach, np. w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 21 listopada 2005 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 90-102, 113, 320-323)

W 2015 r. i w I połowie 2016 r. dokonano rozbiórki dziewięciu nieużytkowanych obiektów budowlanych²⁷, które zostały potwierdzone sporządzonymi protokołami z udziałem przedstawiciela RZI, użytkownika i wykonawcy robót, a następnie wykreślone z ewidencji nieruchomości stosownie do uregulowań zawartych w rozdziale IX Instrukcji Kwat.-Bud. 118/98. W 2014 r. nie dokonano rozbiórki nieużytkowanych obiektów budowlanych.

Pozostałe na 30 czerwca 2016 r. 69 obiektów²⁸ zostało wyłączonych z użytkowania w latach 1996-2012, w tym: jeden w 1996 r., 48 w latach 2000-2003, 6 w latach 2004-2007 oraz 14 w latach 2011-2012.

1.3.1. RZI nie posiadało ksiąg obiektów budowlanych, gdyż do ich prowadzenia zostały zobowiązane Wojskowe Oddziały Gospodarcze, co wynikało z protokołów zdawczo-odbiorczych²⁹, na podstawie których RZI przekazało WOG-om poszczególne kompleksy wojskowe. Obowiązek prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych przez WOG określony został w pkt. 9 ppkt 9 „Podziału kompetencji pomiędzy jednostkami organizacyjnymi resortu obrony narodowej realizującymi zadania w zakresie logistycznego podsystemu infrastruktury” wprowadzonego do użytku w resorcie MON decyzją Nr 38/Log./P4 Ministra Obrony Narodowej z dnia 2 czerwca 2015 r.³⁰

(dowód: akta kontroli str. 268-270, 286-288, 316-319)

1.3.2. RZI nie przeprowadzało okresowych rocznych kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych, które leżały w gestii WOG. Pięcioletnie okresowe przeglądy obiektów budowlanych, o których mowa w art. 62 Prawa budowlanego były

²⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 1853.

²⁷ Dwa magazyny materiałów pędnych i smarów, wiata, budynek szkoleniowy w 2015 r. cztery zbiorniki podziemne do przechowywania paliw i wiata w 2016 r., których wartość ewidencyjna wynosiła 0,00 zł (18,7 tys. zł wartość początkowa).

²⁸ Wśród użytkowników nie było 6 Batalionu Dowodzenia w Krakowie, 18 Batalionu Powietrzno-Desantowego w Bielsku-Białej oraz 5 Pułku Obrony Przeciwchemicznej w Tarnowskich Górach.

²⁹ Zapis taki został określony w „Ramowym Zakresie Protokołu Zdawczo-Odbiorczego Kompleksu Wojskowego Przekazanego w Administrację Wojskowego Oddziału Gospodarczego” stanowiącym załącznik do pisma Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych nr 16770/11 z dnia 25 lipca 2011 r.

³⁰ Niepublikowana zwana dalej „Decyzją nr 38/Log/P4”.

organizowane przez RZI i wykonywane przez WOG-i w systemie zleconym firmom zewnętrznym lub systemem gospodarczym³¹.

(dowód: akta kontroli str. 323-334, 497-512)

Obowiązek przeprowadzania przez WOG-i okresowych rocznych i pięcioletnich kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych, o których mowa w art. 62 ustawy Prawo budowlane został określony w pkt 2.3. „Podziału kompetencji i zadań pomiędzy Wojskowymi Oddziałami Gospodarczymi i jednostkami wojskowymi realizującymi zadania z zakresu administrowania nieruchomościami i gospodarki sprzętem infrastruktury (Komendami Portów Wojennych i Bazami Lotniczymi), a Rejonowymi (Stołecznym, Wojskowym) Zarządami Infrastruktury” wprowadzonego rozkazem nr 191 Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych z dnia 11 sierpnia 2011 r.³². Natomiast zadaniem RZI było analizowanie jakości, kompletności i wniosków z wykonanych (przez wyłonione przez WOG, uprawnione, podmioty bądź osoby) okresowych kontroli (przeглядów) infrastruktury oraz przeглядów dachów wielkopowierzchniowych, realizowanych na podstawie Prawa budowlanego³³.

Z kolei w rozkazie nr 838/Log/P4 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 1 sierpnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia podziału kompetencji i zadań pomiędzy Wojskowymi Oddziałami Gospodarczymi i jednostkami wojskowymi funkcjonującymi w terytorialnym systemie zabezpieczenia jednostek wojskowych w garnizonach Sił Zbrojnych RP opartym na Wojskowych Oddziałach Gospodarczych³⁴, jednym z zadań WOG było przeprowadzanie kontroli okresowych (rocznych) obiektów budowlanych, a także udział w kontrolach pięcioletnich organizowanych przez zarządcę nieruchomości³⁵.

Jak wyjaśnił Szef RZI, pięcioletnie kontrole stanu technicznego obiektów budowlanych nie były przeprowadzane samodzielnie przez RZI (własnymi zasobami lub poprzez firmy zewnętrzne, którym udzielono zlecenia) gdyż było to zadanie WOG. Wskazał, że takie rozwiązanie zasadne jest również z uwagi na to, że WOG-i wykonują badania instalacji elektrycznej i piorunochronnej, badania instalacji gazowych oraz przewodów kominowych, które stanowią podstawę do określenia stanu sprawności obiektu budowlanego.

Ponadto, jak stwierdził Szef RZI, przejęcie zadań związanych z przeprowadzeniem tych kontroli przez RZI spowodowałoby konieczność ograniczenia zadań w zakresie realizacji robót remontowo–konserwacyjnych prowadzonych przez RZI ze względu na następujące okoliczności:

- w Sekcji Technicznego Utrzymania Nieruchomości (STUN) w 2013 r. było zatrudnionych pięciu inspektorów na 4,5 etatu, posiadających stosowne uprawnienia budowlane. Głównym zadaniem, jakie realizowali inspektorzy STUN było wykonanie robót remontowo–konserwacyjnych. W 2013 r. środki przeznaczone na realizację 73 zamierzeń wyniosły 11,1 mln zł, a tym samym obciążenie przypadające na inspektora w 2013 r. wyniosło – 2,5 mln zł/insp. oraz zadaniowo –16,2 zadań/insp.,
- ponadto, inspektorzy ci wykonują zadania: w zakresie technicznego utrzymania nieruchomości, w tym między innymi biorą udział w nadzorach bieżących i problemowych prowadzonych w WOG, planowaniu robót remontowo-konserwacyjnych prowadzonych przez RZI i WOG oraz kontrolach

³¹ Przez pracowników WOG.

³² Zadanie takie zostało wpisane w protokołach zdawczo-odbiorczych na podstawie, których RZI przekazało WOG-om poszczególne kompleksy wojskowe.

³³ Zadanie RZI tej samej treści zostało określone w Decyzji Nr 38/Log/P4.

³⁴ zwanym dalej „Rozkazem Nr 838/Log/P4”.

³⁵ Zadanie o tej samej treści zostało wymienione w Decyzji Nr 38/Log/P4.

prowadzonych przez organy państwowe (np. przez Wojewódzkich Inspektorów Nadzoru Budowlanego).

(dowód: akta kontroli str. 265-281, 561-562)

1.4. Na podstawie próby obejmującej sześć kompleksów wojskowych użytkowanych przez trzy jednostki wojskowe³⁶ stwierdzono, że zostały one przekazane przez RZI w administrowanie WOG na podstawie umów i protokołów zdawczo-odbiorczych.

W protokołach tych stwierdzono m.in., że administrator (tj. Wojskowy Oddział Gospodarczy) został zobowiązany aby każdy kompleks wojskowy (lub jego część) przekazać protokolarnie w użytkowanie Dowódcom Jednostek Wojskowych.

Ponadto, w protokołach tych WOG-i przyjęły m.in. takie obowiązki jak:

- prowadzenie ksiąg obiektów budowlanych zgodnie z zasadami określonymi w Prawie budowlanym,
- dokonywanie okresowych kontroli, o których mowa w art. 62 Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 265-319)

Na podstawie badania wydatków na roboty remontowe³⁷ i inwestycyjne³⁸ realizowanych przez RZI w latach 2014-2016 stwierdzono, że dokonywano protokolarnego przekazania obiektów przy rozpoczęciu jak i po zakończeniu robót (z udziałem użytkownika, przedstawiciela WOG - administratora oraz przedstawiciela RZI) stosownie do uregulowań określonych w § 21 pkt 17 zarządzenia Nr 42/MON oraz ww. decyzji 38/Log/P4.

(dowód: akta kontroli str. 452-455, 476-480)

1.5. RZI w ramach sprawowanego nadzoru nad gospodarowaniem nieruchomościami przez jednostki pełniące obowiązki administratora przeprowadzał corocznie specjalistyczne nadzory w zakresie utrzymania nieruchomości, a także przeglądy terenów kompleksów wojskowych pod kątem ochrony środowiska – utrzymania zieleni, składowania odpadów lub występowania wycieków substancji powodujących zagrożenie dla środowiska oraz w zakresie gospodarki paliwami energetycznymi.

Na podstawie uregulowań określonych w Decyzji nr 38/Log/P4, Wytocznych Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych z dnia 19 stycznia 2012 r. w sprawie zasad funkcjonowania infrastruktury wojskowej, w tym decentralnej realizacji zadań rzeczowych³⁹ oraz zarządzenia Nr 42/MON (§ 21 pkt 20), RZI przeprowadziło w latach 2014-2016 (I półrocze) 16 nadzorów w jednostkach pełniących funkcję administratora, w ramach których kontrolą objęto m.in:

- kompletność dokumentacji eksploatacyjnej i technicznej (art. 63 Prawa budowlanego) oraz zgodność użytkowania obiektów z ich przeznaczeniem (art. 61 i art. 71 Prawa budowlanego),
- prowadzenie ksiąg obiektów budowlanych (art. 64 ust. 1 Prawa budowlanego) oraz kontrole okresowe - roczne obiektów i budowli (art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego),
- stan eksploatacji obiektów budowlanych i ich utrzymanie oraz realizacja robót remontowo-konserwacyjnych,

³⁶ 6 Batalion Dowodzenia w Krakowie, 18 Batalion Powietrzno-Desantowy w Bielsku-Białej oraz 5 Pułk Obrony Przewodniczącej w tarnowskich Górach.

³⁷ Remont przyłącza i układu pomiaru energii elektrycznej w stacji transformatorowej w kompleksie wojskowym Bielsko-Biała ul. Bardowskiego 3.

³⁸ Przebudowa budynku koszarowego Nr 1 w kompleksie wojskowym Tarnowskie Góry – zadanie 42821 oraz dostosowanie zbiorników MPS do wymogów prawa w Krakowie - zadanie nr 42054.

³⁹ Zwanych dalej „Wytocznymi Szefa IWSZ z 19 stycznia 2012 r.

- przekazywanie nieruchomości wojskowych w użytkowanie dowódcom jednostek i instytucji wojskowych,
- nadzór nad gospodarką administrowanymi nieruchomościami, w tym przestrzeganie zasad użytkowania nieruchomości wojskowych oddanych w najem, dzierżawę lub użyczenie.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości formułowane były zalecenia, a dowódcy jednostek wojskowych przekazywali do RZI informacje o stanie ich realizacji. Wykonanie zaleceń było również jednym z zagadnień, które obejmowały prowadzone nadzory. W protokołach formułowano zalecenia dotyczące m.in.:

- uaktualnienia i bieżącego prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych,
- ujmowania w ramach planowania robót konserwacyjno-naprawczych i wykonywania zaleceń wynikających z kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych,
- przeprowadzania remontów obiektów budowlanych,
- nieprzeprowadzania w pełni okresowych kontroli obiektów budowlanych,
- wykonania pomiarów elektrycznych na tych obiektach, w przypadku których pomiary te utraciły ważność.

Ponadto pracownicy RZI przeprowadzali kontrole w zakresie ochrony środowiska (utrzymanie zieleni oraz składowanie odpadów lub występowanie wycieków substancji powodujących zagrożenie dla środowiska)⁴⁰ oraz nadzory w zakresie gospodarki paliwami energetycznymi (np. magazynowanie paliw płynnych)⁴¹.

(dowód: akta kontroli str. 227-264)

W wyjaśnieniach dotyczących podziału zadań w zakresie infrastruktury wojskowej pomiędzy RZI i WOG, Szef RZI stwierdził m.in., że obowiązujące uregulowania⁴² wskazały jednoznacznie kompetencje w zakresie zarządzania infrastrukturą wojskową jednakże wiele wątpliwości budzi problematyka zależności, podporządkowania i współdziałania pomiędzy RZI a WOG w zakresie administrowania infrastrukturą wojskową.

Jako jeden z najistotniejszych problemów wskazał zagadnienie związane z tym, że aktualny system zarządzania nieruchomościami wojskowymi ogranicza Szefowi RZI wykonywanie zadań z zakresu zarządzania i administrowania obiektami wojskowymi, wynikającymi m.in. z ustawy o gospodarce nieruchomościami i przepisów prawa budowlanego, w związku z tym, że wykonujące te zadania WOG są samodzielnymi jednostkami wojskowymi i nie podlegają Szefowi RZI w żadnym zakresie (przełożonymi tychże instytucji - jednostek wojskowych są Regionalne Bazy Logistyczne). I tak:

- ten rozdział kompetencji w zakresie zarządzania instytucjami-jednostkami wojskowymi nie koreluje z zapisami art. 61 Prawa budowlanego gdzie zapisano, że za utrzymanie obiektów w należyтым stanie technicznym i estetycznym, niedopuszczenie do jego nadmiernego zużycia, zachowanie właściwości użytkowe i odpowiedniej sprawności technicznej odpowiada zarządca, tj. RZI,
- wg wskazanych ww. decyzją nr 38/Log./P4 kompetencji dotyczących zarządzania infrastrukturą, zadania w zakresie konserwacji i napraw oraz remontów jednorocznych lub wieloletnich obiektów budowlanych, a także przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego obiektów

⁴⁰ W latach 2014-2016 (do końca kwietnia) przeprowadzonych zostało 66 kontroli.

⁴¹ W 2015 r. przeprowadzono 21 nadzorów.

⁴² Decyzja nr 38/Log/P4; Rozkaz nr 838/Log/P4 oraz Zarządzenie Nr 42 MON.

budowlanych wykonują Wydziały Infrastruktury znajdujące się w strukturze WOG, a odpowiedzialność prawna za właściwe wykonywanie tychże zadań spoczywa na zarządcy nieruchomości, tj. RZI,

- wojskowe regulacje wewnętrzne dotyczące odpowiedzialności za właściwe wykonywanie zadań są w tym przypadku rozbieżne z zapisami ww. art. 61 Prawa budowlanego, a konsekwencją powyższego jest to, że decyzje nakazowe wydawane przez Wojewódzkich Inspektorów Nadzoru Budowlanego w związku z nieodpowiednim stanem technicznym obiektów budowlanych lub niewykonywaniem obowiązków w zakresie okresowych kontroli obiektów budowlanych są nakładane na Zarządcę nieruchomości, czyli RZI, natomiast możliwości realizacyjne w głównej mierze leżą po stronie WOG, które nie podlegają strukturalnie pod Szefa RZI.

Skutkuje to tym, że jak stwierdził Szef RZI, obecnie komórki infrastruktury w WOG realizujące zadania zarządcze w zakresie infrastruktury, nie są obciążone konsekwencjami określonymi w obowiązujących przepisach prawa np. budowlanego lub przepisów o ochronie środowiska. Natomiast odpowiedzialność i konsekwencje prawne w tym zakresie ponosi jedynie zarządca nieruchomości, tj. RZI.

Ponadto podał, że ostatnio dokonana zmiana systemu zarządzania infrastrukturą wojskową (włączenie Wojskowych Administracji Koszar, będących komórkami RZI, do struktury WOG) spowodowała m.in. redukcję etatów pracowników infrastruktury o ok. 40% w rejonie odpowiedzialności RZI Kraków, co wymusiło zlecenie czynności firmom zewnętrznym tzw. outsourcing.

W końcowej części wyjaśnień Szef RZI stwierdził, że „podział kompetencji w zakresie zarządzania nieruchomościami wojskowymi w pełni zabezpiecza właściwą realizację tych zadań, jednakże wojskowy system zarządzania infrastrukturą nie pozwala odpowiednio przenieść odpowiedzialność za powyższe działania na właściwych wykonawców zadań w zakresie administrowania infrastrukturą (WOG).”

(dowód: akta kontroli str. 221-226)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Po przekazaniu WOG nieruchomości wojskowych w administrowanie Szef RZI nie uczestniczył w protokolarnym przekazywaniu w latach 2014-2016 (I półrocze) tych nieruchomości przez WOG do wykorzystania szefom jednostek organizacyjnych i jednostek wojskowych, podczas gdy obowiązek taki wynikał z §21 pkt 11 zarządzenia Nr 42/MON.

W wyjaśnieniu Szef RZI stwierdził m.in., że nie uczestniczą bezpośrednio w protokolarnym przekazaniu nieruchomości jednostkom wojskowym, lecz protokoły sporządzane przez WOG z przekazania nieruchomości w użytkowanie jednostkom wojskowym były przesyłane do RZI a następnie weryfikowane pod względem zgodności z rozkazami dowódców garnizonów i odsyłane do WOG. Czynności związane z weryfikacją, jak również korespondencja były prowadzone drogą elektroniczną. Protokoły przekazania nieruchomości były parafowane przez Szefa Wydziału Nieruchomości i Zakwaterowania Wojsk. Tym samym, jak stwierdził Szef RZI, uczestniczą pośrednio w przekazywaniu nieruchomości bezpośrednim użytkownikom. Jednakże w ocenie NIK powyższy sposób działania nie można uznać za wystarczający w świetle cytowanego przepisu zarządzenia Nr 42/MON.

(dowód: akta kontroli str. 170-171, 186)

NIK zwraca uwagę na długotrwały okres pomiędzy wyłączeniem z użytkowania obiektów infrastruktury, a dokonaniem ich rozbiórki zwłaszcza, że na utrzymanie 64 (spośród 78) poniesiono wydatki w kwocie 133,2 tys. zł, w tym 122,0 tys. zł dotyczyło 13 nieruchomości. Na przykład na cztery obiekty, których rozbiórka została przeprowadzona po upływie od 1286 do 4106 dni od wyłączenia ich z użytkowania poniesiono wydatki w kwocie 24,3 tys. zł. Jak wyjaśnił Szef RZI jednym z głównych czynników mających na to wpływ jest brak wystarczających środków finansowych na pokrycie wszystkich potrzeb remontowych i inwestycyjnych związanych z utrzymaniem obiektów infrastruktury, dlatego roboty rozbiórkowe prowadzone są na bieżąco w ramach posiadanych środków finansowych. Ponadto, Szef RZI stwierdził, że w przypadku czterech obiektów zostaną one ujęte w planie rzeczowo-finansowym na 2017 r. Natomiast w stosunku do pięciu obiektów, w związku z planowaną rozbudową kompleksu, na terenie którego się znajdują, nie podejmowano ich rozbiórki, jednakże roboty budowlane zostały zgłoszone przez jednostkę wojskową do ujęcia w planie inwestycji budowlanych⁴³.

(dowód: akta kontroli str. 91-94, 103, 114, 138-146, 552-554)

Ocena cząstkowa

Szef RZI realizował zadania zmierzające do utrzymywania obiektów infrastruktury w należyłym stanie, a stwierdzona nieprawidłowość o charakterze formalnym nie miała zasadniczego wpływu na tę działalność.

2. Wydatki na utrzymanie infrastruktury w należyłym stanie

2.1. Wydatki na utrzymanie nieruchomości

Opis stanu
faktycznego

1. W przesyłanych do Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych zestawieniach rocznych kosztów eksploatacji kompleksów wojskowych dla obszaru działania RZI Kraków, podano m.in., że wydatki na utrzymanie infrastruktury poniesione przez WOG oraz RZI w latach 2014-2015 wyniosły łącznie 240.947,0 tys. zł, w tym 74.090,1 tys. zł stanowiły wydatki RZI. W poszczególnych latach wydatki te wyniosły: 122.721,0 tys. zł (w tym 39.421,2 tys. zł wydatki RZI) w 2014 r. oraz 118.226,0 tys. zł (w tym 34.668,9 tys. zł wydatki RZI) w 2015 r. W I półroczu 2016 r. wydatki te wyniosły 45.228,2 tys. zł. Zmniejszenie wydatków w 2015 r. w porównaniu do 2014 r. wynikało głównie z niższych o 6.199,6 tys. zł wydatków na konserwację.

Największe kwoty wydatkowano na remonty, które wyniosły 32.589,4 tys. zł (tj. 26,6%) w 2014 r. i 32.613,3 tys. zł (tj. 27,6%) 2015 r. oraz 4.450,0 tys. zł (9,8%) w I półroczu 2016 r., natomiast pozostałe wydatki poniesiono m.in. na:

- konserwację - odpowiednio 20.089,5 tys. zł (16,4%), 13.889,9 tys. zł (11,7%) i 3.405,0 tys. zł (7,5%),
- energię elektryczną – odpowiednio 13.826,9 tys. zł (11,3%), 14.786,7 tys. zł (12,5%) i 6.674,5 tys. zł (14,8%),
- energię ciepłą – odpowiednio 13.937,8 tys. zł (11,4%), 13.487,9 tys. zł (11,4%) i 8.658,2 tys. zł (19,1%),
- wynagrodzenia wraz z pochodnymi – odpowiednio 12.488,2 tys. zł (10,2%) i 13.272,4 tys. zł (11,2%) i 6.876,8 tys. zł (15,2%).

Podobnie kształtowały się wydatki na utrzymanie kompleksów wojskowych, których głównymi użytkownikami były trzy wybrane jednostki wojskowe⁴⁴, wynoszące 17.297,4 tys. zł w 2014 r. i 15.958,3 tys. zł w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. (335-343, 390-392)

⁴³ Na chwilę obecną inwestycja ta nie została ujęta w planie do realizacji.

⁴⁴ 6 Batalion Dowodzenia w Krakowie, 18 Batalion Powietrzno-Desantowy w Bielsku-Białej oraz 5 Pułk Obrony przeciwchemicznej w Tarnowskich Górach.

W wyniku badania próby 27 wydatków na łączną kwotę 1.975,3 tys. zł z lat 2014-2016 (I półrocze) poniesionych przez RZI na remonty i podatki stwierdzono, że wydatki te dotyczyły obiektów zarządzanej infrastruktury, zostały terminowo zapłacone oraz prawidłowo zakwalifikowane.

(dowód: akta kontroli str. (393-434))

2.2. Remonty i inwestycje w zakresie infrastruktury

Opis stanu faktycznego

1. Potrzeby (rozumiane, jako suma wszystkich potrzeb, tj. potrzeb na nowe zadania oraz na zadania kontynuowane) w zakresie remontów oraz konserwacji nieruchomości na lata 2014-2016 zmniejszyły się odpowiednio z 426.016,0 tys. zł do 181.936,7 tys. zł (tj. o 57,4%) oraz z 23.424,5 tys. zł do 18.847,9 tys. zł (tj. o 19,5%). Przy czym zwiększyły się wydatki na remonty z 38.527,4 tys. zł w 2014 r. do 44.313,3 tys. zł (tj. o 15,0%) w 2015 r., natomiast zmniejszyły się wydatki na konserwacje odpowiednio z 20.138,1 tys. zł do 13.490,8 tys. zł (tj. o 33,0%). Potrzeby w zakresie remontów w 2014 r. ponad dziesięciokrotnie przewyższały planowane i zrealizowane wydatki. W 2016 r. potrzeby były ponad trzykrotnie wyższe w stosunku do planu i zrealizowanych wydatków.

Potrzeby w zakresie inwestycji zwiększyły się z 930.496,1 tys. zł w 2014 r. do 1.040.727,3 tys. zł w 2016 r. i ponad dziesięciokrotnie przewyższały planowane wydatki. Ta niekorzystna tendencja wystąpiła również w relacji potrzeb do zrealizowanych wydatków na inwestycje, gdyż potrzeby były wyższe ponad dziesięciokrotnie od wydatków w 2014 r. oraz prawie dziewięciokrotnie w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. (346-384))

Potrzeby w zakresie remontów nieruchomości użytkowanych przez trzy wybrane jednostki wojskowe w 2014 r. wyniosły 6.602,4 tys. zł i zwiększyły się ponad trzykrotnie do 21.431,8 tys. zł w 2016 r. oraz były wyższe prawie dwukrotnie w porównaniu do planowanych wydatków w 2014 r. i ponad siedmiokrotnie w 2016 r.

Potrzeby w zakresie konserwacji nieruchomości wynosiły w powyższym okresie odpowiednio od 4.464,4 tys. zł do 4.925,8 tys. zł i były wyższe od planowanych i zrealizowanych wydatków od 35,6% do 77,0%.

(dowód: akta kontroli str. 345)

Działania RZI mające na celu pozyskanie środków finansowych niezbędnych do zaspokojenia wszystkich potrzeb w zakresie inwestycji zgłoszonych przez jednostki wojskowe polegały, jak wyjaśnił Szef RZI na:

- składaniu wniosków o zwiększenie limitu środków finansowych w sytuacji, gdy następuje uwolnienie środków u innych inwestorów wojskowych, co może nastąpić po zaktualizowaniu wartości zadania budowlanego po rozstrzygnięciu przetargu na roboty budowlane oraz po uzyskaniu oszczędności po zakończeniu i końcowym rozliczeniu zadania. W wyniku tego zwiększono plan wydatków na inwestycje o 4.815,6 tys. zł (tj. o 6,2%) w 2014 r., o 46.302,1 tys. zł (tj. o 51,6%) w 2015 r. oraz o 21.952,2 tys. zł (tj. o 23,0%) w 2016 r.,
- pozyskiwaniu środków spoza resortu obrony narodowej, np. z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska, czy z Unii Europejskiej. RZI realizuje na terenie kompleksu wojskowego projekt Life+ (na lata 2013-2017) pod nazwą „Kompleksowa ochrona nieleśnych siedlisk przyrodniczych na terenach wojskowych

w obszarze Natura 2000 - Pustynia Błędowska⁴⁵. Wartość projektu wynosi 2.365.229 euro, który finansowany jest: przez Unię Europejską (w 50%) oraz przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (w 50%).

W przypadku remontów i konserwacji wartość dodatkowych środków pozyskanych w wyniku składania wniosków o zwiększenie środków na te zadania zwiększyła planowane wydatki w 2014 r. o 4.684,4 tys. zł (tj. o 55,5%) oraz w 2015 r. o 350,1 tys. zł (tj. o 3,4%). Natomiast spoza resortu obrony narodowej nie pozyskano środków w latach 2014-2015, natomiast w 2013 r. otrzymano 250,0 tys. zł ze Społecznego Komitetu Odnowy Zabytków na remont zabytkowego hangaru w Krakowie przy ulicy Ułanów 43.

(dowód: akta kontroli str. 565-568)

Szef RZI w wyjaśnieniu podał również, że analiza potrzeb zgłoszonych do RZI Kraków i zatwierdzonego Planu Inwestycji Budowlanych na lata 2016-2022 wskazuje, że do planu w kolejnych latach wprowadzanych jest średnio 20% zgłaszanych potrzeb na nowe zadania (109,2 tys. zł), co przy średniej wartości potrzeb (nowych i kontynuowanych) na lata 2014-2016 w wysokości 1.060,0 tys. zł pokazuje, że przy aktualnym poziomie finansowania zadań budowlanych potrzeby określone corocznie nie będą ulegały zmniejszeniu. Przy założeniu obecnej tendencji zgłaszanej ilości potrzeb i „czysto matematycznej” symulacji realizacji tych potrzeb w zależności od wielkości środków przydzielanych w planie, wynika, że:

- przy zwiększeniu rocznych limitów finansowych do 150,0 tys. zł można założyć, że potrzeby będą się zmniejszały o ok. 5 % rocznie, a w ciągu 10 lat zmniejszą się do poziomu 650,0 tys. zł,
- przy zwiększeniu rocznych limitów finansowych do 200,0 tys. zł można założyć, że potrzeby będą się zmniejszały o ok. 13 % rocznie, a w ciągu 10 lat zmniejszą się do poziomu 150,0 tys. zł.

Należy jeszcze dodać, że trend wzrostu ilości potrzeb w kompleksach wojskowych, w których już zrealizowano większość planowanych inwestycji nie będzie się utrzymywał przez następne lata, o ile nie będzie wprowadzanych zmian organizacyjno-dyslokacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 565-568, 572-573)

Informacje dotyczące stanu nieruchomości wojskowych pozostających we władaniu RZI w Krakowie pozyskiwano, jak wyjaśnił Szef RZI, m.in. z poniższych źródeł:

- podczas przeprowadzanych przez RZI planowanych nadzorów specjalistycznych w zakresie realizacji przez WOG-i obowiązków administratora,
- z okresowych rocznych i 5-letnich kontroli obiektów budowlanych,
- z miesięcznych meldunków kierowników infrastruktury dotyczących rozliczenia działalności WOG w zakresie infrastruktury,
- z kwartalnych meldunków WOG w sprawie wykorzystania powierzchni w kompleksach wojskowych,
- z kontroli prowadzonych przez organa Wojewódzkich Inspektorów Nadzoru Budowlanego, Delegatury Wojskowej Inspekcji Gospodarki Energetycznej, Delegatury Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej, Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Środowiska,

⁴⁵ Za realizację tego projektu RZI w Krakowie otrzymał nominację do tytułu Polska Nagroda Innowacyjności 2015 w programie prowadzonym przez Polską Agencję Przedsiębiorczości oraz redakcję Biznes Plus i Forum Przedsiębiorczości Dziennika Gazety Prawnej.

- z prowadzonych comiesięcznych odpraw z Szefami Infrastruktury Wojskowych Oddziałów Gospodarczych.

(dowód: akta kontroli str. 563-564, 568)

2. Przy planowaniu remontów i inwestycji przestrzegano obowiązujących w tym zakresie uregulowań, określonych w decyzji nr 7/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 stycznia 2008 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych⁴⁶ (która została zmieniona decyzją nr 103/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 marca 2014 r.⁴⁷) oraz w Wytocznych Szefa IWSZI z dnia 19 stycznia 2012 r.⁴⁸.

(dowód: akta kontroli str. 351-389)

Jak wyjaśnił Szef RZI wybór zadań inwestycyjnych do realizacji, nie leży w gestii RZI, które weryfikuje potrzeby zgłaszane przez użytkowników i WOG-i w zakresie sprawdzenia numerów kompleksów, nazw i szacunkowych wartości zadań oraz terminów ich realizacji, a także określenia niezbędnych wydatków na rok planowy⁴⁹. W zestawieniach potrzeb w pierwszej kolejności ujmowane są zadania rzeczowe wynikające z programów rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i planów pochodnych do programów, zatwierdzonych programów operacyjnych i programów uzbrojenia oraz zawartych umów wieloletnich. Ponadto RZI, jako zarządca zgłasza potrzeby własne wynikające ze stanu technicznego infrastruktury w danym kompleksie wojskowym i konieczności jej rozbudowy w związku z programowanymi inwestycjami budowlanymi. Dotyczy to głównie rozbudowy stacji transformatorowych i przebudowy sieci energetycznych oraz rozbudowy węzłów cieplnych.

W weryfikacji potrzeb rzeczowych uczestniczą przedstawiciele stosownych komórek organizacyjnych MON wymienieni w art. 4 ust. 6 decyzji Nr 202/MON z 23 czerwca 2016 r. Ministra Obrony Narodowej w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych⁵⁰. Zgodnie z art. 4 ust. 8 ww. decyzji – na podstawie wyników identyfikacji i weryfikacji potrzeb rzeczowych oraz ustaleń z gry decyzyjnej Podsekretarz Stanu MON właściwy do spraw polityki obronnej, Szef ZPR – P8 sporządza plany rzeczowe zadań i wstępne projekty centralnych planów rzeczowych. Po przekazaniu m.in. do RZI informacji dot. ww. projektów planów, składane są wnioski o dokonanie korekt limitów środków na poszczególnych zadaniach budowlanych stosownie do potrzeb wynikających z możliwości realizacyjnych.

Ostateczna wysokość środków finansowych na inwestycje budowlane MON w danym roku planowym określana jest na podstawie „Wytocznych Ministra Obrony Narodowej do planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej” i „Noty budżetowej Dyrektora Departamentu Budżetowego”. W oparciu o ww. dokumenty Zarząd Planowania Rzeczowego P-8 Sztabu Generalnego sporządza centralny plan rzeczowy na dany rok budżetowy, który jest zatwierdzany przez Ministra Obrony Narodowej.

Z kolei przy wyborze do realizacji zadań remontowych i naprawczych wykonywanych w ramach rocznych planów konserwacji i napraw oraz rocznych

⁴⁶ Dz. Urz. Mon z 2008 r. Nr 1, poz. 6 ze zm.

⁴⁷ Dz. Urz. Mon z 2014 r. poz. 105.

⁴⁸ 15 stycznia 2015 r. Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych wydał nowe wytyczne w sprawie planowania i realizacji remontów nieruchomości oraz konserwacji i napraw w jednostkach i instytucjach wojskowych

⁴⁹ Czynności te dokonywane są dwa lata przed rokiem planowym.

⁵⁰ Wcześniejszej Decyzja Nr 103/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 marca 2014 r.

planów remontów nieruchomości, jak wyjaśnił Szef RZI, kierowano się poniższymi kryteriami:

- zapewnieniem bezpieczeństwa użytkowania i konstrukcji obiektów budowlanych,
- zapewnieniem właściwych warunków ochrony ppoż., właściwych warunków sanitarno–higienicznych i ochrony środowiska,
- przygotowaniem obiektów do sezonu grzewczego,
- poprawą warunków socjalno-bytowych żołnierzy,
- poprawą wizerunku obiektów wojskowych.

(dowód: akta kontroli str. 564-568)

Na podstawie badania wydatków w łącznej kwocie 10.251,3 tys. zł poniesionych na remonty⁵¹ i inwestycje⁵² ustalono m.in., że:

- zastosowano prawidłowe tryby udzielania zamówień publicznych określone w Prawie zamówień publicznych,
- zakres prac wynikał ze zgłoszonych potrzeb,
- prawidłowo zakwalifikowano poniesione wydatki, które były ujęte w planach inwestycyjnych i remontowych RZI,
- zadania były ujęte w planie zamówień publicznych,
- sporządzono programy inwestycji stosownie do wymogów określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. (435-487, 574-704)

Ocena częściowa

RZI racjonalnie wydatkowało środki na utrzymanie, remonty i inwestycje obiektów infrastruktury oraz podejmowano skuteczne działania w celu pozyskania dodatkowych środków na te cele.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵³, wnosi o przestrzeganie procedur związanych z uczestnictwem przez upoważnionych pracowników RZI w protokolarnym przekazywaniu nieruchomości jednostkom wojskowym przez Wojskowe Oddziały Gospodarcze.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

⁵¹ Remont i przebudowa budynku garażowego w Gliwicach zadania nr 42949 – kwota wydatku w 2014 r. wyniosła 1.330,4 tys. zł. Wykonawca wyłoniony w trybie przetargu nieograniczonego. Remont przyłącza i układu pomiaru energii elektrycznej w stacji trafo w Bielsku-Białej – kwota wydatku 27,5 tys. zł. Zamówienie zgodne z regulaminem postępowania dla zamówienia publicznego wprowadzonego rozkazem nr 9 Szefa RZI z dnia 24.04.2014 r.,

⁵² Przebudowa i remont budynku koszarowego w Tarnowskich Górach zadanie nr 42821- kwota wydatku w latach 2014-2016 (30.06.) wyniosła 8.886,0 tys. zł. Wykonawca wyłoniony w trybie przetargu ograniczonego. Dostosowanie zbiorników MPS do wymogów prawa w Krakowie zadanie nr 42054 – kwota wydatku w 2014 r. na wykonanie dokumentacji przedprojektowej. Zamówienie zrealizowane na podstawie decyzji nr 399/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 października 2010 r.

⁵³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby 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 wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Katowice, dnia 28 października 2016 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontrolerzy
Mieczysław Handzel
Specjalista kontroli państwowej**

.....

**Jerzy Horodecki
Gł. specjalista kontroli państwowej**

.....