



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.411.002.01.2020

Pan
płk Dariusz Kuźniarowski
Szef
Rejonowego Zarządu Infrastruktury w Krakowie
ul. Mogilska 85
30-901 Kraków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

D/20/503 Przygotowanie, realizacja i rozliczanie zadań inwestycyjnych zleczanych na podstawie umowy ramowej Ministra Obrony Narodowej z Agencją Mienia Wojskowego przez wybrane podmioty resortu obrony narodowej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Krakowie ¹ ul. Mogilska 85, 30-901 Kraków
Kierownik jednostki kontrolowanej	Płk Dariusz Kuźniarowski, Szef Rejonowego Zarządu Infrastruktury w Krakowie ² od 17 lutego 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełnili również: – płk Adam Garczyński od 19 grudnia 2005 r. do 9 kwietnia 2017 r., – płk Przemysław Breliński od 10 kwietnia 2017 r. do 16 lutego 2020 r. (akta kontroli, str. 5)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie zadań inwestycyjnych 2. Realizacja zadań inwestycyjnych 3. Rozliczenie zadań inwestycyjnych
Okres objęty kontrolą	Lata 2010-2020 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem jeśli miały one wpływ na działalność objętą kontrolą
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Piotr Smyrak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/67122/2020 z 24 lipca 2020 r. 2. Aleksander Podsiadło, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/168/2020 z 9 listopada 2020 r. 3. Szymon Stokłosa, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/169/2020 z 12 listopada 2020 r. (akta kontroli, str. 1-4)

¹ Dalej również: *RZI*.

² Dalej: *Szef RZI*.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. (dalej: *ustawa o NIK*).

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

RZI osiągnął efekty rzeczowe w przypadku sześciu skontrolowanych przedsięwzięć inwestycyjnych (grupujących 12 zadań inwestycyjnych – sześć podstawowych i sześć uzupełniających) w postaci wybudowanych i zmodernizowanych obiektów i instalacji. Niemniej jednak na każdym etapie procesu inwestycyjnego zadań, tj. ich przygotowania, realizacji i rozliczenia, stwierdzono nieprawidłowości.

Na etapie przygotowania zadań inwestycyjnych na ogół były przestrzegane wymogi⁵ odnoszące się do planowania zadań podstawowych, tj. ich ujmowania w planach inwestycji budowlanych⁶ na podstawie zatwierdzonych minimalnych wojskowych wymagań organizacyjno-użytkowych⁷ oraz opracowywania i uzgadniania programów inwestycji⁸. Stwierdzono jednak, że RZI nie wyegzekwował od użytkowników zmian w MWWO-U dla dwóch zadań, w których stwierdzono konieczność wykonania robót wykraczających poza zakres określony w tych wymaganiach.

Realizacja skontrolowanych zadań inwestycyjnych w zakresie robót budowlanych odbywała się po ujęciu zadań w PIB, na podstawie prawidłowo zawartych umów z WAM oraz po uzyskaniu pozwolenia na budowę. W ramach podejmowanych działań wstąpiły jednak nieprawidłowości polegające na:

- nierzetelnej weryfikacji otrzymywanej od projektantów dokumentacji projektowo-kosztorysowej, co skutkowało koniecznością usuwania niezgodności pomiędzy projektem budowlanym a przedmiarem robót poprzez sporządzanie protokołów konieczności wykonania robót, a co za tym idzie – zmianami umów; podkreślić należy, że zastrzeżenia w tym zakresie budzi nie tylko sam fakt występowania takich rozbieżności, ale skala tego zjawiska;
- nieregulowaniu w terminie niektórych zobowiązań z tytułu wykonanych robót budowlanych, co wynikało z przekroczenia limitów ustalonych dla poszczególnych zadań w PIB i skutkowało koniecznością występowania do wykonawców z wnioskami o prolongatę terminu zapłaty i nienaliczanie odsetek;
- naruszaniu zakazu zwiększania łącznej kwoty środków z budżetu państwa na finansowanie inwestycji ponad jej wartość kosztorysową określoną przy rozpoczęciu jej realizacji poprzez uruchamianie zadań uzupełniających do zadania podstawowego;
- finansowaniu części zakresu rzeczowego jednego zadania inwestycyjnego środkami na wydatki bieżące w wyniku zawarcia umów na usługi remontowe.

Zastrzeżenia budzi też realizacja dwóch zadań, tj. *Modernizacja strzelnicy garnizonowej na strzelnicę krytą 200 m* oraz *Adaptacja wraz z nadbudową budynku nr 4 na Centrum Operacyjno-Logistyczne* jako kontynuacji wcześniejszych zadań o tym samym numerach, ale o odmiennych zakresach rzeczowych (*Budowa ekranów akustycznych strzelnicy* i *Modernizacja strzelnicy garnizonowej do typu C kl. 1* oraz *Modernizacja kuchni-stołówki*). W ocenie NIK prowadziło to do nieodpisywania nakładów poniesionych na te zadania (w ich pierwotnym zakresie) w pozostałe koszty

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Określone w decyzjach Ministra Obrony Narodowej w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych: nr 7/MON z 14 stycznia 2008 r. (Dz. Urz. MON Nr 2 poz. 11, ze zm.) – dalej: *Decyzja 7/MON*, nr 103/MON z 31 marca 2014 r. (Dz. Urz. MON poz. 105) – dalej: *Decyzja 103/MON* oraz nr 202/MON z 23 czerwca 2016 r. (Dz. Urz. MON poz. 112, ze zm.) – dalej: *Decyzja 202/MON*.

⁶ Dalej również: *PIB*.

⁷ Dalej: *MWWO-U* lub *wymagania*.

⁸ Dalej również: *PI*.

operacyjne.

Nieprawidłowości dotyczące rozliczeń inwestycji finansowanych ze środków budżetu państwa polegały na braku takich rozliczeń w odniesieniu do trzech zadań, ograniczeniu rozliczeń tylko do części A *Zestawienie liczbowe* w przypadku dwóch zadań, sporządzaniu pozostałych rozliczeń z opóźnieniem oraz nieudokumentowaniu realizacji obowiązku przekazania rozliczeń dysponentowi, który finansował inwestycję ze środków budżetu państwa, co było niezgodne z § 16 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁹.

Podkreślić również należy, że elaboraty rozliczeniowe kontrolowanych zadań inwestycyjnych sporządzone zostały w sposób nierzetelny i niezgodny z wewnętrznymi uregulowaniami RZI¹⁰. Nieprawidłowości polegały na niewłaściwym opisie poszczególnych tomów, braku spisów treści, braku dokumentów, dublowaniu dokumentów, zamieszczaniu projektów dokumentów, braku porządku chronologicznego, niejednolitego sposobu numeracji stron, niekonsekwentnego stosowania podziału rzeczowego i merytorycznego powstałej dokumentacji na trzy wydodrębnione tomy (przygotowanie, realizacja i rozliczenie).

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 238, poz. 1579). Dalej: *rozporządzenie w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa*.

¹⁰ Rozkaz nr 16 Szefa Rejonowego Zarządu Infrastruktury w Krakowie z dnia 20.07.2015 w sprawie wprowadzenia „Zasad rozliczania inwestycji w Rejonowym Zarządzie Infrastruktury w Krakowie” zmieniony rozkazem nr 11 Szefa RZI w Krakowie z 31 marca 2017 r., rozkaz nr 16/2018 Szefa Rejonowego Zarządu Infrastruktury w Krakowie z dnia 3.04.2018 r. w sprawie zasad rozliczania zadań inwestycyjnych i remontowych w Rejonowym Zarządzie Infrastruktury w Krakowie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

W § 7 ust. 1 statutu¹² określono podstawowe zadania RZI, do których należała m.in. realizacja działań związanych z inwestycjami i remontami nieruchomości będących w trwałym zarządzie Ministra Obrony Narodowej. Zadania związane z przygotowaniem, realizacją i rozliczaniem zadań inwestycyjnych należały do zakresu działania Wydziału Inwestycji Budowlanych¹³, w którego skład wchodziły dwie sekcje: Sekcja Planowania i Programowania oraz Sekcja Rozliczeń¹⁴. Według stanu na 31 grudnia 2020 r. w Wydziale Inwestycji Budowlanych pełniło służbę trzech żołnierzy zawodowych i zatrudnionych było 33 pracowników resortu obrony narodowej, w tym 9 na stanowiskach inspektora i starszego inspektora nadzoru inwestorskiego.

(akta kontroli, str. 412-413)

W latach 2010-2020 RZI pełnił funkcję inwestora w 70 zadaniach inwestycyjnych ujętych planach inwestycji budowlanych¹⁵, realizowanych na podstawie umów o świadczenie usług¹⁶ zawartych między Ministrem Obrony Narodowej a Wojskową Agencją Mieszkaniową oraz między Ministrem Obrony Narodowej a Agencją Mienia Wojskowego¹⁷. Do szczegółowego badania wytypowano sześć przedsięwzięć¹⁸ obejmujących 12 zadań inwestycyjnych:

- 1) przedsięwzięcie nr 1 – Kraków-Pychowice (DWS K-8109¹⁹):
 - zadanie nr 42355 *Przebudowa i adaptacja budynku nr 5 na magazyn uzbrojenia* o wartości 2 950,0 tys. zł²⁰ (z tego 2 794,7 tys. zł to wydatki poniesione na podstawie umów MON) – zadanie podstawowe;
 - zadanie nr 42829 *Przebudowa elementów budynku magazynowego nr 5* o wartości 148,0 tys. zł (142,6 tys. zł) – zadanie uzupełniające;
 - zadanie nr 42847 *Dostosowanie budynku nr 5 do wymogów przechowywania środków bojowych oraz sprzętu służby uzbrojenia* o wartości 177,0 tys. zł (177,0 tys. zł) – zadanie uzupełniające;
- 2) przedsięwzięcie nr 2 – Tarnowskie Góry (K-3174):
 - zadanie nr 42862 *Rozbudowa systemu alarmowego w budynku nr 20*

¹¹ 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.

¹² Załącznik nr 27 do zarządzenia nr 28/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 października 2013 r. w sprawie nadania statutów Inspektoratowi Wsparcia Sił Zbrojnych oraz jednostkom podległym Szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych (Dz. Urz. Ministra Obrony Narodowej poz. 291).

¹³ Do 26 stycznia 2020 r. – Wydział Budownictwa.

¹⁴ Do 26 stycznia 2020 r. – Sekcja Planowania i Programowania oraz Sekcja Nadzoru Inwestycyjnego.

¹⁵ Plany te dzieliły się na centralne (zadania o wartości pow. 500 tys. euro lub 2 mln zł) oraz decentralne (zadania o wartości poniżej tych kwot).

¹⁶ 1) umowa o świadczenie usług zawarta 29 listopada pomiędzy Ministrem Obrony Narodowej a Wojskową Agencją Mieszkaniową (dalej: *umowa MON z 29 listopada 2010 r.*), zmieniona umowami z 22 sierpnia 2012 r. i z 30 czerwca 2014 r., 2) umowa zawarta 1 grudnia 2016 r. pomiędzy Ministrem Obrony Narodowej a Agencją Mienia Wojskowego, określająca zasady świadczenia przez Agencję odpłatnych usług, dostaw i robót budowlanych (dalej: *umowa MON z 1 grudnia 2016 r.*) z aneksami. Łącznie: *umowy MON*.

¹⁷ Z dniem 1 października 2015 r. nastąpiło połączenie Wojskowej Agencji Mieszkaniowej z Agencją Mienia Wojskowego poprzez przejęcie Agencji Mienia Wojskowego przez Wojskową Agencję Mieszkaniową. Po połączeniu Wojskowa Agencja Mieszkaniowa otrzymała nazwę Agencja Mienia Wojskowego i wstąpiła we wszelkie prawa i obowiązki przejętej agencji. Dalej: *WAM i AMW*.

¹⁸ Numery przedsięwzięć nadane dla potrzeb kontroli.

¹⁹ DWS – Dowództwo Wojsk Specjalnych, K-8109 – numer kompleksu wojskowego.

²⁰ Wartość zadań inwestycyjnych na podstawie wartości opłaconych faktur.

- (*Oddziałowy Magazyn Uzbrojenia*) o wartości 1 912,0 tys. zł (1 747,8 tys. zł) – zadanie podstawowe;
- zadanie nr 42950 *Dostosowanie systemu magazynu broni nr 20 do nowej normy obronnej* o wartości 170,8 tys. zł (168,6 tys. zł) – zadanie uzupełniające;
- 3) przedsięwzięcie nr 3 – Gliwice-Toszek (K-5478):
- zadanie nr 42506 *Modernizacja zbiorników magazynowych* o wartości 1 941,4 tys. zł (1 909,4 tys. zł) – zadanie podstawowe;
 - zadanie nr 42520 *Dostosowanie stacji mps do wymogów Wojskowego Dozoru Technicznego i przepisów ochrony środowiska* o wartości 242,1 tys. zł (242,1 tys. zł) – zadanie uzupełniające;
- 4) przedsięwzięcie nr 4 – Gliwice (K-3491):
- zadanie nr 42979 *Modernizacja budynku nr 1 dla potrzeb JW AGAT* o wartości 15 539,0 tys. zł (878,8 tys. zł) – zadanie podstawowe;
 - zadanie nr 42331 *Dostosowanie systemów ochrony pomieszczeń w budynku nr 1 do nowej normy obronnej* o wartości 124,8 tys. zł (121,7 tys. zł) – zadanie uzupełniające;
 - zadanie nr 42333 *Rozbudowa systemów ochrony budynku nr 1 w Gliwicach* o wartości 182,2 tys. zł (179,6 tys. zł) – zadanie podstawowe;
- 5) przedsięwzięcie nr 5 – Kraków-Pychowice (DWS K-8109):
- zadanie nr 42721 *Adaptacja wraz z nadbudową budynku nr 4 na centrum operacyjno-logistyczne* o wartości 21 751,7 tys. zł (20 456,2 tys. zł²¹);
- 6) przedsięwzięcie nr 6 – Bielsko-Biała (K-3730):
- zadanie nr 42632 *Modernizacja strzelnicy garnizonowej na strzelnicę krytą 200 m* o wartości 47 163,3 tys. zł (46 488,5 tys. zł).

Ogółem wydatki na badane zadania inwestycyjne wyniosły 92 302,1 tys. zł, z tego na podstawie umów MON – 75 307,2 tys. zł (81,6%²²).

(akta kontroli, str. 62-75)

OBSZAR

1. Przygotowanie zadań inwestycyjnych

Opis stanu faktycznego

1.1. W odniesieniu do wszystkich skontrolowanych podstawowych zadań inwestycyjnych RZI posiadał uzgodnione i zatwierdzone MWWO-U, przy czym wymagania dla zadań nr 42355 i 42721 znajdowały się w dokumentacji o klauzuli „zastrzeżone”²³, natomiast nie sporządzono ich dla pięciu zadań uzupełniających²⁴, jak również nie dokonywano zmian MWWO-U zadań podstawowych. Jak wyjaśnił Szef Sekcji Planowania i Programowania RZI zadania uzupełniające realizowano w powiązaniu z zadaniami podstawowymi, a także – w odniesieniu do zadań nr 42950, 42520, 42331 i 42333 – że sporządzenie dla nich MWWO-U nie było wymagane w oparciu o przepis § 24 ust. 4 decyzji nr 202/MON. Przepis ten stanowił, że dla zadań, których potrzeba realizacji wynika wyłącznie ze stanu technicznego

²¹ Ponadto wydatkowano 756,6 tys. zł na podstawie porozumienia nr 1/42721/07 z 13 czerwca 2007 r. pomiędzy RZI a Wojskowym Zakładem Remontowo-Budowlanym w Jarosławiu – Gospodarstwem Pomocniczym Rejonowego Zarządu Infrastruktury w Lublinie.

²² Dla dwóch zadań udział wydatków poniesionych na podstawie umów MON - WAM/AMW w wydatkach ogółem wyniósł 100% (42520 i 42847), dla dziewięciu – powyżej 90% (42331, 4233, 42355, 42506, 42632, 42721, 42829, 42862, 42950), a dla jednego – 5,7% (42979).

²³ Zgodnie z przyjętymi założeniami informacje z nadaną klauzulą „zastrzeżone” lub wyższą nie były przedmiotem kontroli.

²⁴ 42829, 42950, 42520, 42331 i 42333. Dla zadania nr 42847 sporządzono MWWO-U, ale znajdowały się one w teczkach akt nr RTD 22/2013/Z-52 z klauzulą „zastrzeżone”.

infrastruktury, wymagań nie sporządza się²⁵. W wyjaśnieniach, jak i w elaboratach rozliczeniowych poszczególnych zadań, nie określono, na czym polegał stan techniczny infrastruktury uzasadniający rezygnację ze sporządzenia MWWO-U oraz że była to wyłączna przyczyna realizacji tych zadań. W odniesieniu do zadania nr 42829 Szef Sekcji Planowania i Programowania RZI wyjaśnił, że MWWO-U, jak i PI, nie odnaleziono.

(akta kontroli, str. 309-310, 365-375, 382-391)

Kwoty wydatków poniesionych przez RZI w ramach zadań uzupełniających mieściły się w przedziale od 124,8 tys. zł (zadanie nr 42331) do 242,1 tys. zł (zadanie nr 42520).

(akta kontroli, str. 301-308, 412-413)

Spośród czterech MWWO-U dla zadań podstawowych: 42862, 42506, 4979 i 42632 trzy zostały przekazane do RZI w terminie zgodnym z § 28 ust. 8 pkt 1 Decyzji 7/MON²⁶, tj. do 15 września roku przedplanowego, natomiast MWWO-U dla zadania nr 42506 – z naruszeniem tego terminu. MWWO-U dla tego zadania zostały zatwierdzone 4 kwietnia 2011 r., a zadanie zostało ujęte w planie inwestycji budowlanych dla zadań o wartości kosztorysowej poniżej 500 tys. euro – już 26 maja 2011 r. (II korekta planu).

(akta kontroli, str. 365-375, 415-428)

Szef RZI wyjaśnił, że zadanie zostało wprowadzone do PIB w roku 2011 zgodnie z poleceniem zawartym w piśmie z 18 marca 2011 r.²⁷, w którym Szef Infrastruktury IWSZ zwrócił się do szefów RZI (SZI, WZI) o pilne zweryfikowanie i przesłanie wniosków dotyczących wprowadzenia zadań korektą do Planu Inwestycji Budowlanych i Remontów Nieruchomości do 500 tys. euro w terminie do 6 kwietnia 2011 r. W uzasadnieniu polecenia wskazano na konieczność dostosowania istniejącej infrastruktury paliwowej do wymogów rozporządzenia Ministra Gospodarki z 21 listopada 2005 r.²⁸ W załączonym do pisma „Zestawieniu potrzeb rzeczowych na rok planowy w zakresie inwestycji budowlanych i remontów nieruchomości do 500 tys. euro” zaznaczono, że brak modernizacji obiektów infrastruktury wyszczególnionych w zestawieniu spowoduje wyłączenie ich z eksploatacji po roku 2012, co uniemożliwi zaopatrywanie użytkowników w paliwa płynne.

(akta kontroli, str. 467, 469-470, 476-481)

1.2. W przypadku dwóch zadań stwierdzono, że nie zmieniono MWWO-U pomimo tego, że późniejsza realizacja rzeczowa tych zadań wykraczała poza zakres MWWO-U. I tak:

- 1) Zakres MWWO-U zadania nr 42506 „Modernizacja zbiorników magazynowych” przewidywał m.in. modernizację budynku stacji paliw nr 24 poprzez wyposażenie go w ogrzewanie, węzeł sanitarny i instalację telefoniczną i dobudowę do niego budynku technicznego (w miejsce istniejącej wiaty), a także wykonanie drugiego płaszcza zbiorników podziemnych (bez potrzeby ich wydobywania)²⁹, zaś

²⁵ W brzmieniu obowiązującym do 27 kwietnia 2020 r. Od 28 kwietnia 2020 r. decyzja nr 202/MON nie przewiduje sporządzania MWWO-U, zastępując je wnioskiem inwestycyjnym.

²⁶ Przedmiotowe MWWO-U zostały opracowane i zatwierdzone w latach 2008-2011.

²⁷ Nr 6331/11

²⁸ Rozporządzenie 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 usytuowanie (Dz. U. Nr 243 poz.2063 ze zm.) – dane promulgacyjne z pisma Szefa Infrastruktury IWSZ.

²⁹ W programie inwestycji przywołano wyniki ekspertyzy stanu technicznego zbiorników, z której wynikał ich dobry stan techniczny i możliwość adaptacji do istniejących przepisów.

faktyczna realizacja polegała na wyburzeniu budynku nr 24 i postawienie w jego miejsce nowego budynku socjalno-magazynowo-technicznego oraz na wydołowaniu starych zbiorników i zastąpienie ich nowym zbiornikiem dwupaliwowym o pojemności 35 m³.

- 2) Zadanie nr 42862 w MWWO-U określono jako „Zabezpieczenie budynku magazynowego nr 20”³⁰, przeznaczonego do przechowywania uzbrojenia. Wskazano w nich wymogi, jakim winny odpowiadać zastosowane systemy i urządzenia alarmowe oraz telewizji przemysłowej, a także na konieczność zabezpieczenia pomieszczeń magazynowych drzwiami stalowymi klasy C oraz wykonania pomieszczeń socjalnych dla obsługi magazynu. We wniosku Szefa Wydziału Budownictwa RZI z marca 2012 r.³¹ wskazano m.in.: *W trakcie opracowywania Programu Inwestycji stwierdzono konieczność wykonania dodatkowej dokumentacji w celu spełnienia wszystkich wymagań i wytycznych wojskowych, a w szczególności Instrukcji o ochronie obiektów wojskowych – OIN 5/2011 oraz oczekiwań funkcjonalno-użytkowych użytkownika. Rozwiązania te mają wpływ na poprawne funkcjonowanie obiektu i nie były ujęte w MWWO-U. Dodatkowa dokumentacja dotyczy wymiany stropodachu o konstrukcji drewnianej na konstrukcję żelbetową wraz z ekspertyzą stanu technicznego elementów nośnych budynku oraz wewnętrznej instalacji doziemnej c.o.*³² Tym samym nazwa zadania, funkcjonująca w PIB przez cały okres realizacji inwestycji jako „Rozbudowa systemu alarmowego w budynku nr 20 (Oddziałowy Magazyn Uzbrojenia)”, nie odpowiadała zakresowi rzeczowemu inwestycji. Odmiennej nazwy tego zadania – bliższej stanowi faktycznemu – użyto w rozliczeniu inwestycji finansowanej ze środków budżetu państwa, tj. „Przebudowa budynku nr 20 w Tarnowskich Górach wraz ze zmianą sposobu użytkowania części pomieszczeń”.

(akta kontroli, str. 365-375, 382-391)

W odpowiedzi na pytanie o brak modyfikacji MWWO-U dla powyższych zadań Szef RZI wyjaśnił, że nie zachodziła taka potrzeba. Dodał, że *prowadzenie procesu inwestycyjnego w istniejących obiektach budowlanych często powoduje konieczność podejmowania w czasie prowadzonych robót działalności związanej z koniecznością fachowej oceny zjawisk technicznych lub samodzielnego rozwiązania zagadnień architektonicznych i technicznych oraz techniczno-organizacyjnych, Na etapie określania MWWO-U oraz opracowania dokumentacyjnego przygotowania inwestycji nie zawsze można przewidzieć wszystkie okoliczności mające wpływ na realizację zadania inwestycyjnego. Dopiero po rozpoczęciu robót i odkryciu niedostępnych elementów budowli (zasypanego gruntem, zbrojenia znajdującego się pod otuliną itp.) osoby upoważnione do sprawowania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie podejmują czynności wynikające z praw i obowiązków wynikających z przepisów Prawa budowlanego – art. 22, 23, 25, 26. Po analizie przedstawionych*

³⁰ Przez cały okres realizacji zadanie w PIB na lata 2011-2017 ujmowane było pod nazwą „Rozbudowa systemu alarmowego w bud. Nr 20 (Oddziałowy Magazyn Uzbrojenia), tymczasem już w ZKZ z grudnia 2012 r. (zaakceptowanych 7 stycznia 2013 r.) określono je jako „Przebudowa budynku Nr 20 (Magazynu Uzbrojenia) wraz ze zmianą sposobu użytkowania części pomieszczeń w Tarnowskich Górach”. Podobnie w rozliczeniu inwestycji: „Przebudowa budynku nr 20 w Tarnowskich Górach”.

³¹ Wniosek do Szefa RZI bez daty dziennej.

³² Koszt dodatkowej dokumentacji na zakres robót, które nie zostały ujęte w MWWO-U, projektant wycenił w piśmie z 27 stycznia 2012 r. na 99 753 zł, w ofercie z 15 czerwca 2012 r. zaproponował cenę 68 878,77 zł, a w wyniku przeprowadzonych negocjacji ustalono wynagrodzenie 55 103,02 i na taką kwotę 3 lipca 2012 r. zawarto umowę na wykonanie prac projektowych. W podstawowej umowie z tą samą firmą projektową z 28 lipca 2011 r. wynagrodzenie za wykonanie prac projektowych ustalono w wysokości 79 335,00 zł (w obydwu umowach – z nadzorami autorskimi).

wniosków inwestor podejmuje decyzję o konieczności zwiększenia bezpieczeństwa realizacji robót budowlanych lub usprawnienia procesu budowy. MWWO-U sporządzane są przez użytkowników określają ich potrzeby oraz stan oczekiwany, tj. oczekiwany efekt jaki zakończona inwestycja ma osiągnąć. Ponieważ użytkownicy nie posiadają wiedzy technicznej pozwalającej na samodzielną ocenę zjawisk technicznych zachodzących w budownictwie oraz nie mają wiedzy na temat zjawisk technicznych zachodzących podczas realizacji robót budowlanych zmiana MWWO-U w przypadku zagadnień technicznych podczas realizacji procesu inwestycyjnego jest nieuzasadniona.

(akta kontroli, str. 467, 470-471)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, że niedające się przewidzieć okoliczności na etapie określania MWWO-U nie mogą uzasadniać dowolnych zmian zakresów rzeczowych zadań inwestycyjnych, a wymóg dokonania ich zmiany wynikał z przepisów: § 28 ust. 7 Decyzji 7/MON³³, § 24 ust. 8 Decyzji 103/MON oraz § 24 ust. 8 Decyzji 202/MON³⁴.

Przepisy te stanowiły, że warunkiem zmiany MWWO-U, skutkującej zwiększeniem kosztów realizacji zadania, jest uzyskanie przez osoby funkcyjne, które je zatwierdziły, akceptacji stosownego wniosku w tej sprawie przez Szefa Sztabu Generalnego WP (zawierającego szczegółowe uzasadnienie wraz z podaniem przyczyn powodujących potrzebę dokonania zmian) po uprzednim zaopiniowaniu proponowanej zmiany przez instytucję sprawującą merytoryczny nadzór nad inwestorem właściwym do realizacji zadania, w szczególności pod względem:

- 1) skutków finansowych,
- 2) wpływu na termin realizacji zadania,
- 3) możliwości i celowości uzyskania efektu rzeczowego bez zmiany wymagań.

Od 23 lutego 2017 r. w decyzji 202/MON wprowadzono warunek dodatkowy, tj. wymóg dołączenia szczegółowego uzasadnienia w przypadku wymagań, do których dotychczas nie było obowiązku dołączenia szczegółowego uzasadnienia, a w wyniku zmiany wymagań koszt realizacji zadania może przekroczyć 15 mln zł.

1.3. Wszystkie kontrolowane podstawowe zadania inwestycyjne zostały umieszczone w PIB po zatwierdzeniu MWWO-U. Nie stwierdzono przypadków rozpoczęcia realizacji zadań inwestycyjnych przed ich ujęciem w PIB.

(akta kontroli, str. 382-391, 415-428)

1.4. RZl dysponował programami inwestycji dla zakresu rzeczowego wszystkich skontrolowanych zadań inwestycyjnych, z wyłączeniem zadania nr 42829. Jak wyjaśnił Szef Sekcji Planowania i Programowania RZl programu inwestycji dla tego zadania nie odnaleziono. Programy dla zadań 42355 i 42847 (przedsięwzięcie nr 1), 42862 i 42950 (przedsięwzięcie nr 2) oraz 42721 (przedsięwzięcie nr 5) były dokumentami zastrzeżonymi³⁵. W sześciu przypadkach programy inwestycji sporządzili wykonawcy zewnętrzni, a łączny koszt wykonania tych opracowań wyniósł 188,4 tys. zł.

Z sześciu przedłożonych do kontroli programów inwestycji dwa zatwierdził Szef IWSZ, a cztery – Szef RZl, co było zgodne z przepisami § 28 ust. 18 i 19 decyzji

³³ W brzmieniu obowiązującym od 11 maja 2011 r.

³⁴ W brzmieniu obowiązującym do 27 kwietnia 2020 r.

³⁵ Wyłączonymi z badań kontrolnych.

7/MON oraz § 24 ust. 19 i 20 decyzji 202/MON³⁶. Trzy z tych programów³⁷ zostały wcześniej ocenione podczas posiedzeń Komisji Oceny Projektów Inwestycyjnych³⁸, stosownie do wymogów § 28 ust. 14-17 decyzji 7/MON³⁹ oraz § 24 ust. 16-19 decyzji 202/MON. W każdym przypadku komisja stwierdziła, że program inwestycji⁴⁰ został opracowany poprawnie i stanowi podstawę do realizacji na jego podstawie dokumentacji projektowo-kosztorysowej. Programy nie były zmieniane, a ich częścią (załącznikiem) były MWWO-U w przypadku zadań podstawowych.
(akta kontroli, str. 309, 365-375, 382-391)

1.5. Dla głównych zadań objętych kontrolą RZI dysponował zatwierdzonymi zestawieniami kosztów zadania (dalej: ZKZ), które stosownie do § 30 ust. 1 Decyzji 7/MON i § 28 ust. 1 Decyzji 103/MON i 202/MON, zostały sporządzone na etapie opracowywania dokumentacji projektowo-kosztorysowej. Zgodnie z § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa ZKZ prezentowały koszty inwestycji w podziale na grupy, tj. koszty 1) pozyskania działki budowlanej, 2) przygotowania terenu i przyłączenia obiektów do sieci, 3) budowy obiektów podstawowych, 4) instalacji, 5) zagospodarowania terenu i budowy obiektów pomocniczych, 6) wyposażenia, 7) prac przygotowawczych, projektowych, obsługi inwestorskiej, nadzorów autorskich oraz szkoleń i rozruchu.

Wartość kosztorysowa poszczególnych zadań ostatecznie wyniosła: zadanie nr 42355 – 2 960,0 tys. zł, zadanie nr 42862 – 1 997,7 tys. zł, zadanie nr 42506 – 2 000,0 tys. zł, zadanie nr 42979 – 15 563,1 tys. zł, zadanie nr 42721 – 22 241,2 tys. zł, zadanie nr 42632 – 52 226,6 tys. zł.

(akta kontroli, str. 365-375, 382-391)

1.6 Wartości kosztorysowe poszczególnych zadań na etapie opracowywania programów inwestycji określano szacunkowo. Ujmowano w nich rodzaje kosztów wyszczególnione w § 5 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa, tj. koszty przygotowania do realizacji, koszty robót budowlanych, koszty nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych i koszty pierwszego wyposażenia.

Rozliczenia kontrolowanych zadań inwestycyjnych wskazują, że jako wartość kosztorysową inwestycji określoną przy rozpoczęciu jej realizacji traktowano wartość określoną w ZKZ.

(akta kontroli, str. 365-375, 382-391)

1.7. W RZI obowiązywał system kontroli zarządczej, na który składały się regulacje prawne wprowadzone na poziomie resortu Obrony Narodowej, na poziomie IWSZ oraz w RZI. Rozkazem nr 43/2000 Szefa RZI z 25 listopada 2020 r. wprowadzony został Regulamin kontroli zarządczej⁴¹, w którym określono system kontroli zarządczej, jego organizację i standardy. W odniesieniu do przygotowania zadań inwestycyjnych obowiązywały m.in. wytyczne Szefa IWSZ z 30 października 2017 r. w sprawie opiniowania, uzgadniania i zatwierdzania MWWO-U, PI oraz dokumentacji projektowych z obszaru inwestycji budowlanych do realizacji w ramach Planów

³⁶ Program inwestycji zadania nr 42632 na kwotę 25 530,1 tys. zł (najniższy koszt z trzech wariantowych sposobów realizacji inwestycji) zatwierdził 29 czerwca 2009 r. Szef RZI, co było zgodne z przepisem § 28 ust. 16 decyzji 7/MON (w brzmieniu obowiązującym do 17 lutego 2011 r.).

³⁷ Zadania nr 42506, 42979 i 42632.

³⁸ Dalej: *KOPI*.

³⁹ W jednym przypadku – stosownie do wymogów § 28 ust. 12-15 decyzji 7/MOM (w brzmieniu obowiązującym do 17 lutego 2011 r.).

⁴⁰ Ew. koncepcja programowo-przestrzenna, której elementem był program inwestycji.

⁴¹ Wcześniej obowiązywały regulaminy kontroli zarządczej wprowadzone rozkazami Szefa RZI: nr 34/2012 z 8 maja 2012 r. oraz nr 21 z 17 sierpnia 2017 r.

Inwestycji Budowlanych. Zadania związane z przygotowaniem inwestycji przypisano pracownikom RZI (Sekcji Planowania i Programowania) w ich zakresach obowiązków. (akta kontroli, str. 392-396, 397, 410-411)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Niedokonanie zmian MWWO-U dla zadań nr 42506 i 42862, pomimo zmiany zakresów rzeczowych tych zadań, co było niezgodne z odpowiednimi decyzjami MON (pkt 1.2. wystąpienia pokontrolnego).

OCENA CZĄSTKOWA

Przygotowanie zadań inwestycyjnych zasadniczo odbywało się zgodnie z wymogami decyzji Ministra Obrony Narodowej w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych. W szczególności zadania podstawowe ujmowano w PIB na podstawie zatwierdzonych MWWO-U, sporządzano też dla nich PI Nieprawidłowości polegały na nieegzekwowaniu od użytkowników zmian w MWWO-U dla dwóch zadań, w ramach których wykonywano roboty nieprzewidziane tymi wymaganiami, a także na braku MWWO-U dla zadań uzupełniających⁴².

OBSZAR

2. Realizacja zadań inwestycyjnych

Opis stanu
faktycznego

2.1. Dla wszystkich kontrolowanych zadań inwestycyjnych RZI zlecało opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej, obejmującej ich cały zakres. Zawierały one projekty budowlane i wykonawcze, przedmiary robót, kosztorysy inwestorskie, ZKZ, specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych. Wykonanie dokumentacji stanowiło drugi etap zlecenia, poprzedzony opracowaniem dokumentacji przedprojektowej, tj. programu inwestycji z koncepcją programowo-przestrzenną i ew. wykonaniem ekspertyz technicznych. Przedmiotem zleceń było również przygotowanie wniosków uzyskanie wymaganych decyzji: ULICP⁴³ oraz pozwolenia na budowę, a także sprawowanie nadzoru autorskiego podczas realizacji robót.

W umowach na opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej umieszczano postanowienie, w myśl którego RZI w określonym terminie od daty przekazania prac projektowych lub od daty ich uzupełnienia przeprowadzi ocenę dokumentacji projektowo-kosztorysowej przez KOPI.

(akta kontroli, str. 365-375, 382-391)

Opracowana przez firmy projektowe dokumentacja podlegała ocenie podczas posiedzeń KOPI. W przypadku dwóch zadań (42632, 42979) komisja oceniła wykonanie dokumentacji jako poprawne, ale wskazała na konieczność dokonania poprawek. Na kolejnych posiedzeniach (po 44 i 100 dniach) komisja stwierdziła poprawność dokumentacji i jej zakwalifikowanie do fazy realizacyjnej robót budowlanych.

W posiedzeniach KOPI, na których oceniano dokumentację projektową, uczestniczyli m.in. przedstawiciele firmy projektowej, użytkownika oraz pracownicy RZI. Do zakresów obowiązków pracowników RZI z Wydziału Budownictwa (Wydziału Inwestycji Budowlanych) należało m.in.: nadzorowanie i koordynowanie prac

⁴² W wyniku nowelizacji Decyzji 202/MON od 28 kwietnia 2020 r. wyeliminowano MWWO-U jako dokument opracowywany przez użytkownika na etapie przygotowania zadania inwestycyjnego.

⁴³ Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

projektowych w odniesieniu do opracowań przedprojektowych, programów inwestycji oraz dokumentacji technicznej, zleconych na podstawie zawartych umów; koordynowanie czynności związanych z odbiorem, weryfikacją i oceną wykonanych opracowań projektowych i dokumentacji technicznych; organizowanie posiedzeń KOPI dla opracowywanych programów inwestycji i dokumentacji technicznych (starszy specjalista koordynator), a także nadzór i koordynacja zadań inwestycyjnych w zakresie dokumentacji projektowo-kosztorysowej, w tym przyjmowanie prac projektowych od wykonawcy i sprawdzenie ich kompletności i zgodności z zawartą umową (specjalista, starszy specjalista). Zadań z zakresu przygotowania inwestycji, w tym odbiorów dokumentacji projektowo-kosztorysowej, nie przypisano w zakresach obowiązków inspektorom i starszym inspektorom nadzoru inwestorskiego.

(akta kontroli, str. 365-375, 382-391, 397, 410-411)

W rozliczeniach finansowych dziewięciu⁴⁴ z 12 kontrolowanych zadań uwzględnione zostały wydatki związane z zawarciem przez RZI umów cywilnoprawnych na pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego. Szef RZI wyjaśnił, że zawieranie takich umów wynikało z braków kadrowych, tj. zbyt małej liczby inspektorów w stosunku do liczby realizowanych zadań ujętych w PIB oraz planach remontów nieruchomości, przy jednoczesnym braku możliwości zwiększenia zatrudnienia etatowego. Dodał, że średnie obciążenie dla etatowych pracowników nadzoru inwestorskiego wynosiło ok. 8-9 zadań dla branży konstrukcyjno-budowlanej i sanitarnej oraz 10-15 zadań dla branży elektrycznej.

(akta kontroli, str. 446, 452)

W RZI nie wprowadzono regulacji wewnętrznych odnoszących się do sposobu weryfikacji przyjmowanej od wykonawców dokumentacji projektowo-kosztorysowej przez komisję oceny projektów inwestycyjnych i remontów. Szef RZI wyjaśnił, że sprawdzenie dokumentacji przed jej akceptacją przez inwestora jest realizowane w oparciu o obowiązek weryfikacji zleconej dokumentacji według warunków określonych w umowie z projektantem, a osoby biorące udział w KOPI posiadają wiedzę i kompetencje umożliwiające prawidłowe dokonanie oceny przedłożonych dokumentów. Wskazał również, że wymagania dla dokumentacji projektowej są określone w prawie budowlanym i przepisach wykonawczych. Dodał, że zakres i sposób działania KOPI uregulowano w § 24e ust. 4-7 Decyzji 202/MON, w związku z czym dodatkowe określenie zasad działania KOPI byłoby tylko dublowaniem zadań te same komisji określonych w ww. decyzji.

(akta kontroli, str. 446, 452-453)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, należy zauważyć, że przywołane w nich przepisy § 24e ust. 4-7 obowiązują od 28 kwietnia 2020 r. i dotyczą oceny przez KOPI programów inwestycji, a nie dokumentacji projektowo-kosztorysowej. Do oceny tej dokumentacji odwołuje się § 28 ust. 3 i nast. decyzji 202/MON⁴⁵, przy czym przepisy te, wymagając dokonania oceny, nie precyzują szczegółowego trybu postępowania w tym zakresie⁴⁶.

2.2. W trakcie realizacji kontrolowanych zadań inwestycyjnych sporządzano protokoły konieczności, w których wskazywano zakres robót zaniechanych, a także niezbędnych do wykonania robót zamiennych i dodatkowych. Jedną z najczęstszych

⁴⁴ Zadania nr: 42331, 42333, 42355, 42632, 42721, 42829, 42862, 42950 i 42979.

⁴⁵ W brzmieniu obowiązującym od 28 kwietnia 2020 r. Wcześniej – § 28 2 i nast.

⁴⁶ Należy zauważyć, że ocena sformułowana na posiedzeniu KOPI jest wynikiem wcześniej przeprowadzonych analiz – przez kogo, w jakim zakresie itp.

przyczyn wskazywanych w protokołach konieczności jako uzasadnienie dla robót dodatkowych była potrzeba *usunięcia rozbieżności pomiędzy projektem budowlanym a przedmiarem robót*, ew. *zakres robót koniecznych jest objęty dokumentacją projektową i stwiorb⁴⁷*, natomiast został pominięty w przedmiarach. Zgodnie z zapisami umów na wykonanie robót budowlanych zatwierdzone przez RZI protokoły konieczności, skutkujące zmianą wysokości wynagrodzenia, były podstawą do sporządzenia aneksów do umów. I tak:

- zadanie nr 42355 – do umowy nr 1/42355 z 1 marca 2011 r. (z WAM) sporządzono dziesięć protokołów konieczności na roboty dodatkowe, zamienne i zaniechane oraz podpisano sześć aneksów zwiększających wynagrodzenie umowne łącznie o 376,4 tys. zł;
- zadanie nr 42862 – do umowy nr 1/42862/2015 z 16 stycznia 2015 r. (z WAM) sporządzono cztery protokoły konieczności na roboty dodatkowe, zamienne i zaniechane oraz podpisano dwa aneksy zmniejszające wynagrodzenie umowne łącznie o 55 922,33 zł;
- zadanie nr 42506 – do umowy nr 1/42506/2015 z 15 stycznia 2015 r. (z WAM) sporządzono dwa protokoły konieczności na roboty dodatkowe, zamienne i zaniechane oraz podpisano trzy aneksy zmniejszające (per saldo) wynagrodzenie umowne łącznie o 17,1 tys. zł;
- zadanie nr 42979:
 - do umowy nr 1/42979/2016 z 21 kwietnia 2015 r. (z konsorcjum firm Budimex S.A. i PKE Polska Sp. z o.o.) sporządzono 14 protokołów konieczności na roboty dodatkowe, zamienne i zaniechane oraz podpisano dziewięć aneksów zwiększających wynagrodzenie umowne łącznie o 2 179,8 tys. zł;
 - do umowy nr 1/42979/2017 z 19 kwietnia 2017 r. (z AMW) sporządzono jeden protokół konieczności na roboty dodatkowe, zamienne i zaniechane oraz podpisano jeden aneks zwiększający wynagrodzenie umowne o 253,9 tys. zł;
- zadanie nr 42721 – do umowy nr 1/42721 z 17 maja 2011 r. (z WAM) sporządzono 28 protokołów konieczności na roboty dodatkowe, zamienne i zaniechane oraz podpisano 13 aneksów zwiększających wynagrodzenie umowne łącznie o 2 489,5 tys. zł⁴⁸;
- zadanie nr 42632 – do umowy nr 1/42632/2014 z 17 lutego 2014 r. zawartej z WAM sporządzono 24 protokoły konieczności na roboty dodatkowe, zamienne i zaniechane oraz podpisano 11 aneksów zwiększających wynagrodzenie umowne łącznie o 5 619,4 tys. zł, a także podpisano umowę na roboty dodatkowe⁴⁹ z wynagrodzeniem umownym 93,6 tys. zł.

(akta kontroli, str. 365-375, 382-391)

W odniesieniu do liczby protokołów konieczności Szef RZI wyjaśnił, że [...] *załączane kosztorysy ofertowe do opracowanej dokumentacji projektowej odzwierciedlają stan projektowy w oparciu o technologię i założone przedmiary robót. Mając na uwadze,*

⁴⁷ Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych.

⁴⁸ Nie uwzględniono aneksu nr 1/2011 z 27 października 2011 r. zwiększającego wynagrodzenie umowne z 5 205 937,02 zł do 18 522 699,35 zł. Uzasadnienie: *Z uwagi na zatwierdzenie w Centralnym Planie Inwestycji Budowlanych wartości kosztorysowej zadania, która umożliwia realizację całego zakresu zadania ustala się, że Wykonawca będzie realizował wszystkie roboty ujęte w kosztorysach ofertowych stanowiących załączniki nr 1 do 8 do umowy. Rozszerza się zatem umowny zakres robót o pozostałe roboty (o łącznej wartości: 13.043.336,91 zł) ujęte w kosztorysach ofertowych wyszczególnionych w § 10 pkt 1, a nie ujęte w § 1 pkt 1 (§ 1 ust. 1 aneksu nr 1/2011).*

⁴⁹ Nr 1/43632/2917/RD z 22 października 2017 r.

że proces inwestycyjny stanowi skomplikowany zestaw robót budowlanych zaprojektowany i wykonywany zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, w trakcie realizacji robót następuje uszczegółowienie rozwiązań technologicznych, które wpływają na konieczność uwzględnienia w kosztorysach powykonawczych faktycznie wykonanych robót, a także ich wielkości – na podstawie obmiarów robót.

W związku z powyższym na etapie realizacji robót miało miejsce sporządzanie protokołów konieczności na zakres robót dodatkowych, koniecznych do wykonania w celu usunięcia rozbieżności pomiędzy dokumentacją projektową a przedmiarem robót, który był podstawą do określenia wartości zamówienia. Niemniej jednak należy pamiętać, że w przypadku umów rozliczanych kosztorysowo na podstawie faktycznie zrealizowanych robót zgodnie z dokumentacją projektową, rozliczenie następuje po dokonaniu obmiaru faktycznie zrealizowanych robót. Każdorazowo stwierdzone przypadki takich robót były poddawane analizie i ocenie zasadności. Umowy z rozliczeniem kosztorysowym zawierane z wykonawcą robót przez RZI przewidywały możliwości wprowadzenia robót dodatkowych spowodowanych ww. rozbieżnościami.

Rozliczenia kosztorysowe robót objętych przedmiotem zamówienia zapewniało rozliczenie wszystkich niezbędnych robót koniecznych do wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie ze stanem faktycznym.

(akta kontroli, str. 445, 451)

Nie kwestionując powyższych wyjaśnień, należy zauważyć, że nie odnoszą się one do przyczyn nieujawniania przedmiotowych rozbieżności na etapie weryfikacji otrzymanej dokumentacji projektowo-kosztorysowej.

2.3. We wszystkich kontrolowanych przedsięwzięciach RZI przed rozpoczęciem robót budowlanych, uzyskał pozwolenie na budowę na cały zakres rzeczowy zadań wskazany w projektach budowlanych – stosownie do wymogu art. 28 ust. 1 ustawy Prawo budowlane⁵⁰. Rozpoczęcie robót nastąpiło po zawarciu umów z wykonawcą, protokolarnym przekazaniu placu budowy oraz po objęciu funkcji kierownika budowy przez wyznaczoną osobę.

(akta kontroli, str. 365-375)

2.4. Realizacja zadań nr 42355, 42862, 42506 42721 i 42632 (wraz z zadaniami uzupełniającymi) była zlecona na podstawie umów MON, które określały zasady świadczenia przez Agencję odpłatnych usług, dostaw i robót budowlanych na rzecz jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych.

Zadanie nr 42979 początkowo (i w podstawowym zakresie rzeczowym) wykonano na podstawie zamówienia publicznego (przetarg ograniczony), udzielonego konsorcjum firm Budimex S.A. i PKE Polska Sp. z o.o. Po zrealizowaniu zakresu rzeczowego umowy z konsorcjum, na skutek licznych wniosków użytkownika, zadanie kontynuowano, zlecając AMW⁵¹ (na podstawie umowy MON z 1 grudnia 2016 r.) montaż krat, drzwi specjalnych, wykonanie drobnych robót budowlanych towarzyszących oraz rozbudowę systemów alarmowych z ustalonym wynagrodzeniem kosztorysowym 625 862,11 zł.

Wykonawcą wszystkich zadań inwestycyjnych zleconych na podstawie umów MON były Zakłady Remontowo-Budowlane WAM Sp. z o.o., a po przekształceniu – Sinevia Sp. z o.o. i AMW Sinevia sp. z o.o.

⁵⁰ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333).

⁵¹ Umowa nr 1/42979/2017 z 19 kwietnia 2017 r.

(akta kontroli, str. 86-225, 365-375, 382-391)

2.5. Przedłożona dokumentacja kontrolowanych zadań nie zawierała:

- wymaganych na podstawie § 5 ust. 1 umowy MON z 29 listopada 2010 r.: zapytań kierowanych do Agencji o możliwość wykonania prac remontowo-budowlanych oraz przedstawionych przez Agencję propozycji ceny, terminu oraz warunków wykonania określonych usług;
- wymaganych na podstawie § 5 ust. 1 umowy MON z 29 listopada 2010 r., zmienionej umową z 22 sierpnia 2012 r.: zapytań kierowanych do Agencji o możliwość wykonania robót remontowo-budowlanych z określeniem elementów umowy na potrzeby negocjacji oraz przedstawionych przez Agencję propozycji ceny oraz warunków wykonania określonych usług ;
- wymaganych na podstawie § 5 ust. 1-3 umowy MON z 1 grudnia 2016 r.: wniosków kierowanych do Agencji z propozycjami warunków i terminów realizacji umów na wykonanie robót budowlanych, przedstawionych przez Agencję propozycji cen wykonania robót budowlanych wraz z terminami ich realizacji oraz przedstawionych przez Agencję propozycji umów na wykonanie robót budowlanych.

(akta kontroli, str. 365-375)

Szef RZI wyjaśnił, że z uwagi na upływ czasu i okres archiwizacji większość dokumentów dotyczących zlecenia robót zgodnie z obowiązującymi procedurami została wybrakowana i obecnie nie ma możliwości przedstawienia dokumentów potwierdzających działania inwestora. Dokumenty te miały charakter dokumentów dotyczących zamówień publicznych, dokumentacji przetargowych, w odniesieniu do których regulacje państwowe zobowiązują do ich archiwizowania przez okres czterech lat. Dopiero od 1 stycznia 2020 r. obowiązuje Regulamin postępowania dla zamówień udzielanych Agencji Mienia Wojskowego, zmodyfikowany 2 lipca 2020 r., wprowadzony rozkazem Szefa RZI. Zgodnie z tymi regulaminami wnioski do AMW o rozważenie możliwości realizacji zamówienia, przedstawiające propozycję warunków i terminów realizacji umowy, opracowuje Sekcja Zamówień Publicznych. Wnioski, a także otrzymane propozycje AMW, znajdują się w teczkach postępowań.

(akta kontroli, str. 445, 450-451)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na niezasadność odwoływania się do regulacji z zakresu zamówień publicznych w sytuacji, gdy przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych nie stosuje się do zamówień udzielanych Agencji Mienia Wojskowego. Kwestie przechowywania/archiwizowania dokumentacji winna rozstrzygać obowiązująca instrukcja kancelaryjna i jednolity rzeczowy wykaz akt.

Ponadto, zważywszy na fakt, że realizację ośmiu z 12 kontrolowanych zadań inwestycyjnych zakończono w roku 2017 lub później, nie można uznać za skuteczne powoływanie się na fakt brakowania dokumentów po czteroletnim okresie przechowywania. Niekonsekwentnym byłoby również brakowanie ww. zapytań i wniosków kierowanych do WAM/AMW, przy równoczesnym przechowywaniu np. protokołów negocjacji.

Potwierdzeniem braku wniosku w odniesieniu do zadania nr 42333 jest notatka służbowa Szefa Wydziału Budownictwa RZI z 10 kwietnia 2018 r. o treści: *W związku z wprowadzeniem w dniu 06.04.2018 roku (I korektą PIB o wartości do 2 mln zł) zadania nr 42333 pn.: „Gliwice, JW. AGAT, K-3491 – rozbudowa systemów ochrony budynku nr 1 w Gliwicach” Inwestor telefonicznie zaprosił przedstawicieli AMW SINEVIA Sp. z o.o. do złożenia kosztorysów na realizację przedmiotowego zadania,*

z uwagi na powiązanie go z zadaniem (nr 42331 – Gliwice – dostosowanie systemów ochrony pomieszczeń w budynku nr 1 do nowej normy obronnej) realizowanym już przez AMW SINEVIA.

(akta kontroli, str. 365-375)

2.6. W toku realizacji kontrolowanych zadań ulegał zmianie ich zakres rzeczowy – vide pkt 2.2. Wskazywanymi w protokołach konieczności przyczynami zmian, oprócz potrzeby usunięcia rozbieżności między projektem a przedmiarem robót, były m.in. zalecenia projektanta w wyniku przeprowadzonych nadzorów autorskich, konieczność wykonania zwiększonej ilości robót (wzrost obmiaru), czy konieczność zaniechania części robót. Wartość robót zwiększających/zmniejszających zakres rzeczowy każdorazowo udokumentowano kosztorysami ofertowymi, weryfikowanymi przez pracowników RZI z adnotacją na kosztorysie: *Sprawdzono pod względem zgodności cen jednostkowych z kosztorysem ofertowym*. Potwierdzeniem tego sprawdzenia były wydruki ze stron internetowych producentów/dostawców materiałów ujętych w kosztorysach. Zweryfikowane kosztorysy stawały się załącznikami do aneksów zmieniających wysokość wynagrodzenia kosztorysowego. Podobnie weryfikowano kosztorysy ofertowe, które stawały się załącznikami do umów podstawowych.

Wprowadzone aneksami zwiększone zakresy rzeczowe robót zostały wykonane, co potwierdzały załączane do faktur protokoły odbioru robót. Umowne terminy wykonania robót – z uwzględnieniem zmian wprowadzonych aneksami – zostały dotrzymane, a zaplanowane efekty rzeczowe kontrolowanych zadań inwestycyjnych zostały osiągnięte.

(akta kontroli, str. 365-375, 382-391)

W dwóch przypadkach RZI naliczył kary umowne:

- w styczniu 2016 r. obciążono Sinewię Sp. z o.o. karą umowną w wysokości 1 800 zł tytułem 36 dni zwłoki w opracowaniu dokumentacji projektowej;
- w kwietniu 2016 r. obciążono Budimex S.A. karą umowną w wysokości 3 000 zł, z tego 1 000 zł tytułem nieprzedłożenia do zatwierdzenia projektu umowy o podwykonawstwo oraz 2 000 zł tytułem nieprzedłożenia w terminie poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo.

Obie kary zostały zapłacone, w tym druga z nich poprzez potrącenie z faktury wykonawcy.

(akta kontroli, str. 414)

2.7. Łączne wynagrodzenie wykonawców robót budowlanych w 12 kontrolowanych zadaniach inwestycyjnych wyniosło 89 535,2 tys. zł. Płatności na rzecz wykonawców zrealizowane zostały w wysokościach uwzględniających zmiany zakresów rzeczowych umów, a w konsekwencji – wynagrodzeń umownych. W ramach poszczególnych zadań inwestycyjnych wydatki na roboty budowlane nie przekroczyły, łącznie z wydatkami z innych tytułów (np. za wykonanie dokumentacji projektowej), kwot z zatwierdzonych ZKZ, ale takie przekroczenia wystąpiły po dodaniu wydatków na zadanie podstawowe i zadania uzupełniające, i ich porównaniu z wartością kosztorysową zadania podstawowego. Wyniosły one:

- przedsięwzięcie nr 1 (zadania nr 42355, 42829 i 42847) – 315,0 tys. zł,
- przedsięwzięcie nr 2 (zadania nr 42862 i 42950) – 85,0 tys. zł,
- przedsięwzięcie nr 3 (zadania nr 42506 i 42520) – 183,5 tys. zł,
- przedsięwzięcie nr 4 (zadania nr 42979, 42331 i 42333) – 282,9 tys. zł.

(akta kontroli, str. 82-85, 301-308, 365-375, 382-391, 412-413)

Przekroczenia wartości kosztorysowej zadań potwierdzają zapisy ze sprawozdań RZI

z realizacji PIB, np.:

- w sprawozdaniu z realizacji Centralnego Planu Inwestycji Budowlanych wg stanu na 30.04.2018 r. stwierdzono:
 - w odniesieniu do zadania nr 42331: [...] *Wykonanie tych robót w ramach zad. 42979 nie było możliwe z uwagi na przekroczenie wartości kosztorysowej [...];*
 - w odniesieniu do zadania nr 42333: [...] *Wykonanie tych robót w ramach zad. 42331 nie było możliwe z uwagi na przekroczenie wartości kosztorysowej [...];*
- w sprawozdaniu z realizacji Centralnego Planu Inwestycji Budowlanych wg stanu na 31.10.2018 r. w odniesieniu do zadania nr 42520 stwierdzono: [...] *W związku z wymaganiami postawionymi przez WDT oraz RDOŚ zaszła potrzeba zmiany dokumentacji projektowej zad. 42506. Niezbędny zakres robót nie jest możliwy do wykonania w ramach zadania 42506 z powodu zwiększenia wartości kosztorysowej [...].*

(akta kontroli, str. 376-381)

Uruchamianie zadań inwestycyjnych, które uzupełniały zadania podstawowe, naruszało tym samym zakaz zwiększania łącznej kwoty środków z budżetu państwa na finansowanie inwestycji ponad jej wartość kosztorysową, określoną przy rozpoczęciu jej realizacji, wprowadzony § 5 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa.

Brak zmiany MWWO-U, przy faktycznym zwiększeniu kosztów realizacji zadania, oznaczał również naruszenie § 28 ust. 7 Decyzji 7/MON⁵², w myśl którego warunkiem zmiany MWWO-U, skutkującej zwiększeniem kosztów realizacji zadania, jest uzyskanie przez osoby funkcyjne, które je zatwierdziły, akceptacji stosownego wniosku w tej sprawie przez Szefa Sztabu Generalnego WP.

2.8. Zadanie inwestycyjne nr 42862 „Przebudowa budynku nr 20 (magazyn uzbrojenia wraz ze zmianą sposobu użytkowania części pomieszczeń w Tarnowskich Górach”⁵³ realizowano w oparciu o umowę z WAM nr 1/42862/2015 z 16 stycznia 2015 r. Jego kontynuację stanowiło zadanie nr 42950 „Dostosowanie systemu magazynu broni nr 20 do nowej normy obronnej” (umowa z AMW nr 1/42950/2017 z 8 września 2017 r.).

Niezależnie od powyższych umów RZI zawarł dwie umowy na świadczenie usług remontowych w magazynie nr 20:

- nr 1/2015/R z 15 maja 2015 r. z WAM na remont pomieszczeń magazynu nr 20 (magazyn broni) w kompleksie wojskowym w Tarnowskich Górach; w § 1 ust. 1 umowy określono zakres robót objętych umową, z zaznaczeniem, że wyliczenie robót nie jest wyczerpujące⁵⁴: 1) *roboty rozbiórkowe*, 2) *elementy konstrukcyjne*, 3) *stal zbrojeniowa*, 4) *dach, konstrukcja i pokrycie*, 5) *ścianki działowe*, 6) *podłóża i posadzki*; wynagrodzenie umowne (kosztorysowe) za wykonanie przedmiotu umowy ustalono w kwocie 499 999,11 zł (brutto); aneksem nr 1/2015/R z 19 listopada 2015 r. wyłączono z zakresu umowy roboty na kwotę 449 999,11 zł, obniżając wynagrodzenie umowne do kwoty 50 000,00 zł;
- nr 1/2016/R z 15 lutego 2016 r. z AMW na remont pomieszczeń magazynu nr 20 (magazyn broni) w kompleksie wojskowym w Tarnowskich Górach – etap II; w § 1 ust. 1 umowy określono zakres robót objętych umową, z zaznaczeniem, że

⁵² § 24 ust. 8 Decyzji 103/MON i Decyzji 202/MON.

⁵³ Uwagi w odniesieniu nazwy zadania – vide pkt 1.2. wystąpienia.

⁵⁴ [...] obejmuje między innymi następujące roboty: [...].

wyliczenie robót nie jest wyczerpujące⁵⁵: 1) roboty rozbiórkowe, 2) dach i pokrycie, ścianki działowe, tynki, 4) podłóża i posadzki; wynagrodzenie umowne (kosztorysowe) za wykonanie przedmiotu umowy ustalono w kwocie 1 897 934,92 zł (brutto); aneksami nr 1, 2 i 3⁵⁶ zwiększano wartość wynagrodzenia kosztorysowego, kolejno do kwot: 1 995 455,67 zł, 2 177 758,98 zł i 2 501 037,06 zł.

(akta kontroli, str. 365-375, 382-391, 414)

Ze sprawozdań RZI z realizacji centralnego planu remontu nieruchomości za lata 2015-2106⁵⁷ wynika, że zadań remontowych realizowanych na podstawie umów nr 1/2015/R i 1/2016/R nie ujęto w planach remontów.

(akta kontroli, str. 226-300)

Z tytułu realizacji powyższych umów RZI zapłaciło wykonawcy, tj. spółce Sinevia:

- 50 000,00 zł z tytułu realizacji umowy nr 1/2015/R (dwie faktury – z września i grudnia 2015 r.);
- 2 521 024,57 zł z tytułu realizacji umowy nr 1/2016/R (dziesięć faktur z okresu marzec-grudzień 2016 r.).

(akta kontroli, str. 414)

W odpowiedzi na pytanie o uzasadnienie równoległego prowadzenia w obiekcie magazynu nr 20 prac inwestycyjnych i prac remontowych oraz o zakres rzeczowy prac remontowych, uzasadniający nieuwzględnienie go w zakresach rzeczowych realizowanych zadań inwestycyjnych, Szef RZI wyjaśnił:

Zakres robót dodatkowych wykonanych w budynku nr 20 w Tarnowskich Górach zrealizowanych w ramach remontu obejmował roboty związane z koniecznością wykonania prac zabezpieczających i odtworzeniowych dachu (wymiana elementów więźby i pokrycia wraz z robotami towarzyszącymi. Potrzeba realizacji tych robót wynikała w trakcie realizacji inwestycji i nie była przewidziana dokumentacją projektową, którą opracowano na podstawie Minimalnych Wojskowych Wymagań Organizacyjno-Użytkowych.

Dopiero po rozpoczęciu realizacji robót stwierdzono, że budynek ma więźbę dachową w złym stanie technicznym z widocznymi elementami porażenia biologicznego drewna. Po dokonaniu analizy stanu technicznego więźby dachowej, kierując się przepisami art. 61 ust. 1 ustawy Prawo budowlane oraz § 5 w związku z § 2 pkt 5 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa, ze względu na brak możliwości zwiększenia zakresu rzeczowego zadania oraz zwiększenia ZKZ zadania 42862 po rozpoczęciu realizacji robót, podjęto decyzję o wykonaniu ww. robót w ramach zadania remontowego. Pozwoliło to na kompleksowe przygotowanie budynku do spełniania funkcji magazynu uzbrojenia bez konieczności realizacji w przyszłości dalszych remontów lub inwestycji.

Zakres ten nie był ujęty w zadaniu 42862 pn. „Przebudowa budynku nr 20 (magazyn uzbrojenia) wraz ze zmianą sposobu użytkowania części pomieszczeń w Tarnowskich Górach”.

Przepisy nie zabraniają równoległej realizacji robót budowlanych o charakterze inwestycyjnym i remontowym.

⁵⁵ [...] obejmuje między innymi następujące roboty: [...].

⁵⁶ Aneks nr 1/2016/R z 19 maja 2016 r., aneks nr 2/2016/R z 28 września 2016 r. i aneks nr 3/2016/R z 24 listopada 2016 r.

⁵⁷ Do maja 2016 r.

W udzielonych wyjaśnieniach Szef RZI nie odniósł się do kwestii nieumieszczenia przedmiotowych zadań w centralnych planach remontu nieruchomości.

(akta kontroli, str. 445, 449)

Najwyższa Izba Kontroli, odnosząc się do powyższych wyjaśnień, stwierdza, że o ile przepisy nie zabraniają równoległej realizacji robót budowlanych o charakterze inwestycyjnym i remontowym, to nie zezwalają na ich ekwiwalentne traktowanie. Stosownie do definicji z art. 3 pkt 7a i 8 ustawy Prawo budowlane⁵⁸ *przebudowa* to wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji, z kolei *remont* to wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym.

Należy przy tym zauważyć, że:

- 1) Wartość kosztorysowa zadania nr 42862 wg ZKZ zaakceptowanego 7 stycznia 2013 r. przez Szefa IWSZ wynosiła 3 978,1 tys. zł. Jednocześnie w piśmie z tego samego dnia, przesyłającym do RZI zaakceptowane ZKZ, Szef Infrastruktury IWSZ stwierdził m.in. [...] *wobec ograniczonych środków finansowych na realizację inwestycji w latach 2013-2014 w stosunku do zgłoszonych potrzeb, organ planujący ZPR-P8 stoi na stanowisku, że procedowane do planu mogą być tylko zadania o najwyższym priorytecie [...]. Jednocześnie zwracam uwagę na możliwość podjęcia skutecznej realizacji potrzeb inwestycyjnych i remontowych przez rozważenie możliwości ograniczenia ilości robót do niezbędnych potrzeb remontowych (umieszczenie w planie remontów do 500 tys. euro) oraz potrzeb inwestycyjnych (umieszczenie w planie inwestycji do 500 tys. euro).* W konsekwencji ZKZ zadania zostało zaktualizowane do kwoty 1 997,7 tys. zł i zatwierdzone 15 maja 2014 r. przez Szefa RZI. W szczególności obniżono koszty: przygotowania terenu i przyłączenia obiektów do sieci z 307,6 tys. zł do 155,7 tys. zł, robót budowlanych z 1 750,3 tys. zł do 1 113,2 tys. zł, instalacji z 1 006,6 tys. zł do 473,2 tys. zł oraz prac przygotowawczych, projektowych, obsługi inwestorskiej z 74,7 tys. zł do 73,2 tys. zł. Automatycznie obniżeniu uległa również rezerwa – z 361,1 tys. zł do 181,6 tys. zł.
- 2) W protokole konieczności zaniechania robót w ramach realizacji zadania nr 42862 z 9 maja 2016 r. stwierdzono, że *z uwagi na konieczność dostosowania robót do projektu budowlanego w zakresie wykonania zasilania w ciepło budynku nr 20 z rur preizolowanych typu PEX w zamian stalowych rur preizolowanych Komisja stwierdziła konieczność zaniechania robót budowlanych w następującym zakresie: montaż rur preizolowanych stalowych wraz z robotami ziemnymi.* Wartość robót zaniechanych określono na -55 923,33 zł. W kolejnym protokole konieczności, z tego samego dnia, stwierdzono konieczność wykonania robót w ramach realizacji zadania „Remont pomieszczeń magazynu nr 20 (magazyn broni) w kompleksie wojskowym w Tarnowskich Górach – etap II” polegających na wykonaniu przyłącza ciepłowniczego – montażu rur preizolowanych typu PEX. Wartość robót dodatkowych określono na 97 520,75 zł. Aneksami nr 1/42862/2016 oraz nr 1/2016/R z 19 maja 2016 r. odpowiednio: zmniejszono wartość wynagrodzenia kosztorysowego w umowie nr 1/42862/2016 pn. „Przebudowa

⁵⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.)

budynku nr 20 (magazyn uzbrojenia) wraz ze zmianą sposobu użytkowania części pomieszczeń w Tarnowskich Górach” o 55 922,33 zł oraz zwiększono wartość wynagrodzenia kosztorysowego w umowie nr 1/2016/R pn. „Remont pomieszczeń magazynu nr 20 (magazyn broni) w kompleksie wojskowym w Tarnowskich Górach – etap II” o 97 520,75 zł.

- 3) W „Protokole konieczności wykonania robót w roku kalendarzowym 2016 na zadaniu remontowym – Przebudowa budynku nr 20 w kompleksie Tarnowskie Góry” (bez daty) stwierdzono: *W związku z koniecznością zachowania właściwej technologii, zachodzi konieczność wykonania robót wynikających ze wzrostu obmiaru których właściwych ilości nie ujęto w podstawowym kosztorysie ofertowym.* Koszt robót – 29 454,07 zł.
- 4) W „Protokole konieczności wykonania robót w roku kalendarzowym 2017 na zadaniu remontowym – Przebudowa budynku nr 20 w kompleksie Tarnowskie Góry” (bez daty) stwierdzono: *W związku z koniecznością zachowania właściwej technologii, zachodzi konieczność wykonania robót wynikających ze wzrostu obmiaru których właściwych ilości nie ujęto w podstawowym kosztorysie ofertowym zadania inwestycyjnego.* Koszt robót – 16 253,07 zł.

(akta kontroli, str. 365-375, 382-391)

Powyższe, w tym przywołane protokoły konieczności, potwierdzają wyłączenie części zakresu robót z zadania inwestycyjnego, które powinny być sfinansowane jako wydatki majątkowe, i włączenie ich w zakres remontu, który jest finansowany z wydatków bieżących. Oznacza to niedozwolone finansowanie tego samego rodzaju wydatków z różnych paragrafów klasyfikacji budżetowej.

Ustawa o finansach publicznych⁵⁹ stanowi w art. 44 ust. 2, że jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, a w art. 124 ust. 4 pkt 2 – że wydatki majątkowe obejmują wydatki inwestycyjne państwowych jednostek budżetowych. Wydatki remontowe należą do grupy wydatków bieżących jednostek budżetowych (art. 124 ust. 3 ustawy)⁶⁰. Należy także zauważyć, że dla inwestycji finansowanych z budżetu państwa podlegają zostały wprowadzone szczegółowy sposób i tryb finansowania, w tym sposób ich rozliczania.

2.9. W elaboracie zadania nr 42632 znajdował się program organizacyjno-użytkowy dla kompleksu wojskowego K-3730 *Budowa ekranów akustycznych dla strzelnicy garnizonowej w Bielsku-Białej (Mikuszowice Śląskie)*⁶¹ z roku 2004⁶² oraz dwa opracowania MWWO-U – z roku 2007 dla zadania nr 42632 *Modernizacja strzelnicy garnizonowej do typu A – 300 m kl. 1*⁶³ i z roku 2008 dla zadania nr 42632 *Modernizacja strzelnicy garnizonowej do typu B – 200 m krytej*⁶⁴.

Zmiana zakresu rzeczowego miała miejsce również w odniesieniu do zadania

⁵⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.).

⁶⁰ § 427 *Zakup usług remontowych*, obejmujący m.in. zakup usług budowlano-montażowych w zakresie remontów i konserwacji pomieszczeń i budynków.

⁶¹ Do planu inwestycji budowlanych na 2004 rok (III korekta) wprowadzono zadanie pn. *Budowa ekranów akustycznych strzelnicy*.

⁶² Zatwierdzony 27 grudnia 2004 r. przez Zastępcę Szefa Logistyki Dowództwa Wojsk Lądowych z szacunkowym kosztem zadania 2 223,5 tys. zł.

⁶³ Do planu inwestycji budowlanych na 2007 rok (zatw. 14 marca 2007 r.) wprowadzono zadanie pn. *Modernizacja strzelnicy garnizonowej do typu C kl. 1* z wartością kosztorysową 4 074,7 tys. zł.

⁶⁴ Do planu inwestycji budowlanych na 2010 rok (zatw. 24 marca 2010 r.) wprowadzono zadanie pn. *Modernizacja strzelnicy garnizonowej na strzelnicę krytą 200 m* o szacunkowej wartości 18 000 tys. zł. Pierwszy raz zadanie o tej nazwie wprowadzono do planu na 2009 r.

nr 42721 *Adaptacja wraz z nadbudową budynku nr 4 na centrum operacyjno-logistyczne*, które w planach inwestycji budowlanych przed 2010 r. widniało pod nazwą *Modernizacja kuchni-stołówki*. W odniesieniu do tego zadania nie analizowano MWWO-U z uwagi na nadanie tej dokumentacji klauzuli „zastrzeżone”.

(akta kontroli, str. 365-375, 382-391)

W odpowiedzi na pytanie o przyczyny realizacji zadań nr 42632 i 42721 jako kontynuacji wcześniejszych zadań o tych samych numerach, ale o odmiennych zakresach rzeczowych, Szef RZI wyjaśnił m.in., że:

- realizacja ww. zadań jako kontynuacji wcześniejszych zadań o tych samych numerach, ale odmiennych zakresach rzeczowych, była pozytywnie opiniowana na etapie procedur planistycznych i uznana na szczelbu Zarządu Planowania Rzeczowego P-8 SG WP poprzez ujęcie wnioskowanych zmian parametrów w korektach PIB w poszczególnych latach zatwierdzonych przez Ministra Obrony Narodowej;
- w odniesieniu do zasadności kontynuowania tych zadań należy przede wszystkim wskazać cel inwestycji i niezmienność w czasie zamierzonego, końcowego efektu inwestycyjnego; w trakcie całej realizacji zadania nie uległa zmianie lokalizacja zamierzenia, jego beneficjent, użytkownik i inwestor; pozostałe parametry planistyczne, w tym terminy realizacji, zakresy rzeczowe, wartość inwestycji i limity roczne w PIB były dostosowane do potrzeb i rzeczywistych MWWO-U wynikających z zadań i zakresu działania jednostki wojskowej, na rzecz której zadanie było realizowane;
- zmiany zakresu rzeczowego tych zadań wynikały m.in. ze zmian organizacyjnych zachodzących w strukturach jednostki wojskowej oraz z konieczności racjonalizacji wydatków inwestycyjnych dla zaspokojenia potrzeb szkoleniowych, zakwaterowania wojska, funkcjonowania systemów dowodzenia, potrzeb mobilizacyjnych i utrzymania wymaganego poziomu gotowości jednostek wojskowych do realizacji ich zadań;
- zadanie nr 42632 było kontrolowane przez zespół kontrolerów z Departamentu Kontroli MON, a wyniki tej kontroli nie wykazały nieprawidłowości dotyczących realizacji tego zadania jako kontynuacji wcześniejszego zadania o tym samym numerze, ale o odmiennym zakresie rzeczowym;
- w odniesieniu do zadania nr 42721 dodatkowym uzasadnieniem były istotne potrzeby określone na etapie tworzenia nowej struktury dowodzenia jaką było Dowództwo Wojsk Specjalnych;
- w ocenie inwestora powyższe działania nie przyczyniły się do powstania zwinionych strat i uszczerbku w majątku Skarbu Państwa, a zrealizowane obiekty są użytkowane zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli, str. 444, 448-449)

Nie kwestionując potrzeby realizacji przedmiotowych zadań inwestycyjnych w ich ostatecznym kształcie należy podkreślić, że w złożonych wyjaśnieniach nie wskazano przyczyny przyjętego sposobu postępowania, tj. kontynuowania jako tego samego zadania (oznaczonego tym samym numerem) zupełnie odmiennych przedsięwzięć. Nie sposób bowiem zgodzić się ze stanowiskiem, że budowa ekranów akustycznych oznacza osiągnięcie tego samego efektu inwestycyjnego, do którego prowadzi budowa krytej strzelnicy, podobnie jak budowa kuchni-stołówki i centrum operacyjno-logistycznego. W ocenie NIK jedynym wymiernym efektem takiego postępowania było uniknięcie konieczności wyśięgowania wydatków poniesionych na realizację przedmiotowych zadań w ich pierwotnym kształcie z konta „Inwestycje – środki trwałe

w budowie” (Ma 080) z drugostronnym odniesieniem na pozostałe koszty operacyjne (Wn 761) jako kosztu zaniechanych inwestycji.

Wydatki poniesione na powyższe zadania przed ujęciem ich w PIB w ostatecznie zrealizowanym zakresie, tj. przed 2009 r. dla zadania nr 42632 oraz przed 2010 r. dla zadania nr 42721, wyniosły odpowiednio: 82,5 tys. zł (42632) i 760,8 tys. zł (42721)⁶⁵.
(akta kontroli, str. 382-391, 412-413)

Jak wynika z art. 28 ust. 8 ustawy o rachunkowości⁶⁶ koszt wytworzenia środków trwałych obejmuje ogół ich kosztów poniesionych przez jednostkę za okres budowy, montażu, przystosowania i ulepszenia, do dnia przyjęcia do użytkowania⁶⁷.

2.10. W poddanych kontroli NIK zadaniach inwestycyjnych, w ramach realizacji poszczególnych umów zawartych z Agencją, RZI dokonał od 1 do 163 płatności za zrealizowane i odebrane roboty budowlane będące przedmiotem tych umów. Płatności dokonano na rzecz Sinevii, której Agencja powierzyła wykonanie ww. umów oraz na rzecz podwykonawców Sinevii. Wszystkie opłacone przez RZI faktury zostały rozliczone w odpowiadających im zadaniach inwestycyjnych oraz w poszczególnych umowach zawartych w ramach tych zadań. Przyjęcie przez RZI faktur wystawionych przez Sinevię poprzedzone było sporządzeniem i podpisaniem protokołów odbiorów częściowych i końcowych zrealizowanych robót. Płatności dokonano zgodnie z postanowieniami zawartych umów

(akta kontroli, str. 82-85, 365-375)

2.11. W toku realizacji zadań inwestycyjnych objętych kontrolą dochodziło do sytuacji, w której wartość faktur wystawionych przez wykonawców robót budowlanych (i innych podmiotów uczestniczących w procesie inwestycyjnym, np. firm projektowych, inspektorów nadzoru inwestorskiego) przekraczała limity dla tych zadań określone w planach inwestycji budowlanych. Taka sytuacja miała miejsce w odniesieniu do zadań:

- 42355 – w grudniu 2011 r.,
- 42632 – w listopadzie i grudniu 2014, w grudniu 2015 r. i w miesiącach wrzesień - grudzień 2016 r.,
- 42721 – w listopadzie i grudniu 2011, w grudniu 2012,
- 42862 – w grudniu 2015, w grudniu 2016,
- 42979 – w listopadzie i grudniu 2015, w listopadzie i grudniu 2016.

(akta kontroli, str. 382-391, 412-413, 415-428)

Wymuszało to w niektórych przypadkach podejmowanie przez RZI działań w celu uniknięcia zapłaty odsetek za zwłokę:

1) zadanie nr 42362:

- w porozumieniu z 27 października 2016 r. z Sinevią Sp. z o.o. i podwykonawcą ustalono, że RZI dokona zapłaty faktury podwykonawcy na kwotę 1 322 047,76 zł oraz faktury Sinevii na kwotę 1 403 543,91 zł⁶⁸ do 9 listopada 2016 r. – po przesunięciu limitu środków finansowych w PIB;

⁶⁵ Nie przesądzając, że kwoty te w całości pozostają bez związku ze zrealizowanymi inwestycjami.

⁶⁶ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217).

⁶⁷ „Krajowy Standard Rachunkowości nr 11” (Komunikat Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie ogłoszenia uchwały Komitetu Standardów Rachunkowości w sprawie przyjęcia Krajowego Standardu Rachunkowości nr 11 „Środki trwałe”) w pkt 6.36. precyzuje, że do kosztu wytworzenia środka trwałego zalicza się wyłącznie koszty pozostające w związku przyczynowo-skutkowym z jego wytworzeniem, poniesione od dnia udokumentowanego rozpoczęcia budowy do dnia udokumentowanego przyjęcia środka trwałego do użytkowania.

⁶⁸ Wartość faktury podwykonawcy mieściła się w wartości faktury Sinevii.

- Sinevia oraz podwykonawca zrzekli się roszczenia z tytułu odsetek za opóźnienie w zapłacie; termin zapłaty określony w fakturze Sinevii to 28 października 2016 r.;
- w porozumieniu z 9 listopada 2016 r. termin zapłaty ww. faktur przesunięto do 30 listopada 2016 r.; Sinevia oraz podwykonawca ponownie zrzekli się roszczenia z tytułu odsetek za opóźnienie w zapłacie;
 - zapłata faktury nastąpiła 24 listopada 2016 r.
- 2) zadanie nr 42333 – pismem z 17 lipca 2018 r. AMW Sinevia wyraziła zgodę na przedłużenie terminu płatności faktury 4FVRB/18/05/011 do 31 lipca 2018 r. (pismo nawiązywało do przeprowadzonej rozmowy telefonicznej); termin zapłaty określony w fakturze na kwotę 13 095,67 zł to 29 czerwca 2018 r., a zapłata faktury nastąpiła 14 sierpnia 2018 r.;
- 3) zadanie nr 42979:
- w porozumieniu z 22 września 2016 r. z konsorcjum zawiązanym przez Budimex S.A. i PKE Polska Sp. z o.o. ustalono, że RZI niezwłocznie po przesunięciu limitu środków finansowych w PIB na 2016 r., jednak nie później niż do 5 grudnia 2016 r., dokona zapłaty siedmiu faktur na łączną kwotę 3 334 464,35 zł; wykonawca zrzekł się roszczenia z tytułu odsetek za zwłokę pod warunkiem dokonania płatności do 5 grudnia 2016 r.;
 - zapłata ww. faktur, z uwzględnieniem faktur korygujących wystawionych do czterech z nich, nastąpiła w dniach 1-5 grudnia 2016 r.
- (akta kontroli, str. 365-375, 382-391, 412-413)

Szef RZI wyjaśnił, że wartość faktur wystawianych przez wykonawców przekraczających limity finansowe na dany rok budżetowy nie spowodowała w żadnym przypadku powstania zobowiązań finansowych i nie nastąpiło wykonanie płatności ponad przydzielony limit finansowy. Przyczyną takiego stanu rzeczy mogło być opóźnienie akceptacji przez uprawnionych przełożonych wniosków RZI o korekty limitów finansowych i zatwierdzanie korekt PIB na dany rok. Proces planowania w resorcie ON, polegający na korekcie planu rzeczowego (CPIB), a następnie na korekcie planu finansowego dysponenta części (przesunięcia między rozdziałami) był długotrwały (kilka miesięcy) i mógł mieć wpływ na to, że zakres zrealizowanych robót budowlanych był zgodny z korektą PIB, natomiast był większy jak przydzielone na dany moment limity finansowe. Zakres rzeczowy realizowanych robót w danym roku był dostosowany do wartości określonych w PIB. Istniejące procedury wewnętrzne i obowiązujący obieg dokumentów uniemożliwiły powstanie zobowiązań i nadpłat, tym samym nie doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

(akta kontroli, str. 445, 450)

Wbrew powyższym wyjaśnieniom wystawienie przez wykonawców faktur powodowało po stronie RZI powstawanie zobowiązań finansowych, wymuszających – przy braku odpowiednich limitów w PIB – podejmowanie przedstawionych działań, zapobiegających negatywnym skutkom nieterminowego regulowania płatności za wykonane roboty budowlane. Co prawda nie wystąpił negatywny efekt w postaci zapłaty odsetek za zwłokę, ale wyłącznie jako rezultat dobrej woli partnerów RZI.

Art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

2.12. Wydatki na realizację skontrolowanych zadań inwestycyjnych nie przekroczyły wydatków zaplanowanych w PIB (po zmianach) z poniższymi wyjątkami:

- zadanie nr 42355 – plan na 2010 rok = 32,0 tys. zł, wykonanie = 33,4 tys. zł;
- zadanie nr 42862 – plan na 2011 rok = 8,0 tys. zł, wykonanie = 18,4 tys. zł;
- zadanie nr 42632 – plan na 2016 rok = 10 300,0 tys. zł, wykonanie = 10 310,0 tys. zł;
- zadanie nr 42979 – plan na 2016 rok = 11 600,0 tys. zł, wykonanie = 12 303,2 tys. zł.

(akta kontroli, str. 382-391, 412-413, 415-428)

Jak wyjaśnił Szef RZI limity na tych zadaniach zostały zmienione przesunięciami dokonanymi przez Szefa RZI w trybie przepisów § 12 i § 36 ust. 9 Decyzji nr 7/MON oraz § 11 i § 33 Decyzji nr 202/MON. Do wyjaśnień zostały dołączone pisma informujące Szefa ZPR-P8 oraz Szefa Infrastruktury IWSZ o dokonaniu stosownych przesunięć, w tym dotyczących ww. zadań.

(akta kontroli, str. 467, 470, 472-475, 482-495)

2.13. Obowiązujące w RZI elementy systemu kontroli zarządczej w odniesieniu do realizacji zadań inwestycyjnych to m.in. wytyczne Szefa IWSZ z 18 listopada 2017 r. w sprawie procedur odbiorowych zakończonych zadań inwestycyjnych dla inwestorów wojskowych IWSZ, zastąpione wytycznymi Szefa IWSZ z 11 września 2018 r. W RZI wprowadzono m.in. „Wytyczne w sprawie procedur odbiorowych zakończonych zadań inwestycyjnych w RZI w Krakowie” (rozkaz nr 8/2019 Szefa RZI z 5 marca 2019 r.), „Instrukcję obiegu dokumentów w obszarze zarządzania zasobami w RZI w Krakowie z wykorzystaniem ZWSI RON” (rozkaz nr 42/2018 Szefa RZI z 28 grudnia 2018 r.), a także „Regulamin postępowania dla zamówień zleczanych Agencji Mienia Wojskowego” (rozkaz nr 34/2019 z 25 września 2019 r., a następnie rozkaz nr 20/2020 z 2 lipca 2020 r.). Zadania związane z realizacją zadań inwestycyjnych przypisano pracownikom RZI (Sekcji Planowania i Programowania oraz Sekcji Rozliczeń) w ich zakresach obowiązków.

(akta kontroli, str. 392-396, 397, 410-411, 429)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelna weryfikacja otrzymywanej od projektantów dokumentacji projektowo-kosztorysowej, co skutkowało koniecznością usuwania niezgodności pomiędzy projektem budowlanym a przedmiarem robót poprzez sporządzanie protokołów konieczności (pkt 2.2. wystąpienia pokontrolnego).
2. Braki w dokumentacji zadań dotyczącej korespondencji z WAM/AMW (zapytania, wnioski oraz odpowiedzi) inicjującej podpisanie umów na wykonanie robót budowlanych, co było działaniem nierzetelnym (pkt 2.5. wystąpienia pokontrolnego).
3. Naruszanie zakazu zwiększania łącznej kwoty środków z budżetu państwa na finansowanie inwestycji ponad jej wartość kosztorysową określoną przy rozpoczęciu jej realizacji, określonego w § 5 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa (pkt 2.7. wystąpienia pokontrolnego).
4. Wyłączenie części zakresu robót z zadania inwestycyjnego, które powinny być sfinansowane jako wydatki majątkowe, i włączenie ich w zakres remontu, który jest finansowany z wydatków bieżących, co było niezgodne z art. 44 ust. 2 w związku z art. 124 ust. 4 pkt 2 ustawy o finansach publicznych (pkt 2.8. wystąpienia pokontrolnego).
5. Realizacja zadań nr 42632 oraz 42721 jako kontynuacji wcześniejszych zadań

o tym samych numerach, ale o odmiennych zakresach rzeczowych, co było działaniem nierzetelnym i skutkowało uniknięciem konieczności spisania wydatków poniesionych na realizację przedmiotowych zadań w ich pierwotnym kształcie w koszty zaniechanych inwestycji (pkt 2.9. wystąpienia pokontrolnego).

6. Nieregulowanie w terminie niektórych zobowiązań z tytułu wykonanych robót budowlanych, co było niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych (pkt 2.11. wystąpienia pokontrolnego).

OCENA CZĄSTKOWA

Realizacja kontrolowanych zadań inwestycyjnych w zakresie robót budowlanych doprowadziła do uzyskania zamierzonego efektu rzeczowego. Stwierdzono jednak, że często towarzyszyły temu działania nierzetelne i niezgodne z obowiązującymi przepisami, takie jak:

- nieodpowiednia weryfikacja dokumentacji projektowo-kosztorysowej, w wyniku czego liczne niezgodności pomiędzy projektem budowlanym a przedmiarem robót ujawniane były dopiero na etapie realizacji robót budowlanych;
- w kilku przypadkach dopuszczenie do upływu terminów płatności faktur za wykonane roboty budowlane w związku z przekroczeniem limitów finansowych w PIB;
- uruchamianie zadań uzupełniających do zadania podstawowego, skutkujące naruszeniem zakazu zwiększania łącznej kwoty środków z budżetu państwa na finansowanie inwestycji ponad ich wartość kosztorysową określoną przy rozpoczęciu realizacji;
- realizacja części zakresu rzeczowego jednego zadania poprzez zlecenie usług remontowych, a tym samym finansowanie inwestycji środkami na wydatki bieżące, zamiast środkami na wydatki majątkowe;
- realizacja dwóch zadań poprzez kontynuację (jako pozycji w PIB) zadań o odmiennych zakresach rzeczowych, a w konsekwencji – zaliczaniu do kosztów zadania wydatków w części z nimi niezwiązanych.

OBSZAR

3. Rozliczenie zadań inwestycyjnych

Opis stanu faktycznego

3.1. W wyniku analizy zawartości części przedłożonych do kontroli elaboratów rozliczeniowych wybranych zadań inwestycyjnych stwierdzono ich niezgodność z wewnętrznymi uregulowaniami RZI w tym zakresie⁶⁹. Odnosiło się to do sposobu opisów poszczególnych tomów, braków spisów treści, braków dokumentów lub ich dublowania, zamieszczania projektów dokumentów, braku porządku chronologicznego, niejednolitego sposobu numeracji stron, niekonsekwentnego stosowania podziału rzeczowego i merytorycznego powstałej dokumentacji na trzy wyodrębnione tomy, tj. 1) przygotowanie zadania, 2) dokumentacja budowy i powykonawcza, 3) rozliczenie finansowe zadania.

(akta kontroli, str. 365-375, 382-391)

Szef Zarządu wyjaśnił m.in.:

- przedstawione do kontroli elaboraty rozliczeniowe zadań inwestycyjnych były opracowywane przez odpowiedzialne osoby z poszczególnych sekcji i pionów

⁶⁹ Rozkaz nr 16 Szefa Rejonowego Zarządu Infrastruktury w Krakowie z dnia 20.07.2015 w sprawie wprowadzenia „Zasad rozliczania inwestycji w Rejonowym Zarządzie Infrastruktury w Krakowie” zmieniony rozkazem nr 11 Szefa RZI w Krakowie z 31 marca 2017 r., rozkaz nr 16/2018 Szefa Rejonowego Zarządu Infrastruktury w Krakowie z dnia 3.04.2018 r. w sprawie zasad rozliczania zadań inwestycyjnych i remontowych w Rejonowym Zarządzie Infrastruktury w Krakowie.

- merytorycznych;
- zawierają one odpowiednie dokumenty lub ich kopie mające znaczenie dla udokumentowania procesu inwestycyjnego;
 - przepisy ustawowe oraz akty wykonawcze nie nakładają na inwestorów sporządzania elaboratów rozliczeniowych, a tym samym nie określają katalogu dokumentów koniecznych do archiwizowania przebiegu zakończonego procesu inwestycyjnego;
 - z powyższych przyczyn dokumenty z zakresu przygotowania procedury inwestycyjnej oraz jej realizacji były archiwizowane w niejednolity sposób;
 - w okresie objętym kontrolą, tj. od 2010 do 2020 r., przepisy prawa ewaluowały;
 - pierwsze uregulowanie zasad sporządzania elaboratów, stanowiące wyłącznie wewnętrzne regulacje tego obszaru, to Wytyczne Szefa RZI w sprawie zasad rozliczania inwestycji, wprowadzone Rozkazem nr 16 z 20 lipca 2015 r., zaktualizowane Rozkazem nr 11 z 31 marca 2017 r. oraz Rozkazem nr 16 z 3 kwietnia 2018 r.;
 - aktualizacje Wytycznych RZI wynikały z wprowadzenia Wytycznych Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych⁷⁰ z 2017 r. w sprawie Procedur odbiorowych zakończonych zadań inwestycyjnych z 8 listopada 2017 r. (ze zm.) oraz Wytycznych Szefa IWSZ w sprawie zasad sporządzania elaboratu rozliczeniowego [...] z 30 października 2017 r.;
 - niezależnie od wewnętrznych regulacji inwestora oraz wydanych wytycznych i decyzji w resorcie ON inwestor przez cały okres realizacji zadań inwestycyjnych przekazywał dokumentację projektową powykonawczą, operaty geodezyjne oraz decyzje administracyjne, pozwolenia i postanowienia do zasobów Administratora prowadzącego książki obiektów;
 - stwierdzone przypadki sporządzania elaboratów rozliczeniowych nierzetelnie i niezgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami nie przesądzają braku możliwości oceny sposobu realizacji danego zadania;
 - występujące błędy nie były zamierzone i nie wynikały z celowego działania, a w celu poprawy jakości wykonania elaboratów dokonywano ewaluacji stosownych wytycznych oraz prowadzono szkolenia.

(akta kontroli, str. 444, 447-448)

3.2. Wszystkie zadania objęte kontrolą zostały zakończone, co oznacza, że – zgodnie z § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa – dla wszystkich należało sporządzić, w terminie do 60 dni od dnia, w którym była uregulowana ostatnia płatność związana z finansowaniem inwestycji, rozliczenie zawierające co najmniej: 1) porównanie rzeczywistych kosztów, podstawowych efektów rzeczowych, okresu realizacji i źródeł finansowania inwestycji z odpowiednimi wielkościami planowanymi przy jej rozpoczęciu oraz określonymi w wyniku zmian dokonanych w okresie realizacji tej inwestycji; 2) analizę i uzasadnienie różnic między wielkościami, o których mowa w pkt 1; 3) opis ważniejszych działań, które inwestor podjął w celu usunięcia nieprawidłowości występujących w okresie realizacji inwestycji; 4) informację dotyczącą podatku od towarów i usług. Rozliczenie sporządza się wg wzoru stanowiącego załącznik do rozporządzenia.

RZI wymagane rozliczenie sporządził w odniesieniu do 7 zadań⁷¹, w odniesieniu do dwóch kolejnych, tj. 42847 i 42979, ograniczył się do sporządzenia tylko części A *Zestawienie liczbowe*, a w przypadku 3 zadań, tj. 42355, 42829 i 42721, nie

⁷⁰ Dalej: IWSZ.

⁷¹ Zadania nr: 42862, 42950, 42506, 42520, 42331, 42333 i 42632

sporządził takich rozliczeń.

Spośród dziewięciu przedłożonych rozliczeń (w tym ograniczonych tylko do zestawienia liczbowego) trzy zostały przygotowane w wymaganym terminie, a pięć – z opóźnieniem sięgającym od 23 do 346 dni. W przypadku rozliczenia zadania nr 42847 ustalenie terminowości nie było możliwe z powodu braku daty jego sporządzenia. W odniesieniu do ww. rozliczeń nie zostało udokumentowane ich przekazanie dysponentowi, który finansował inwestycję ze środków budżetu państwa. (akta kontroli, str. 365-375, 382-391)

Szef RZI wyjaśnił m.in., że:

- sposób rozliczania inwestycji finansowanych ze środków budżetu państwa określony w § 16 ust. 2 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa dotyczy inwestycji, o których mowa § 4 pkt 1 rozporządzenia, tj. inwestycji, których finansowanie ujęte jest w materiałach dysponenta do projektu ustawy budżetowej;
- inwestycje realizowane przez RZI ujęte są w Centralnym Planie Inwestycji Budowlanych resortu Obrony Narodowej, dla których źródłem finansowania jest budżet państwa, jednakże zadanie inwestycyjne realizowane przez RZI nie było imiennie wyszczególnione w ustawach budżetowych;
- dysponent części 29 Obrona Narodowa wewnętrznymi decyzjami uregulował zasady planowania i rozliczania centralnych planów rzeczowych, w tym zamierzeń inwestycyjnych (aktualnie – Decyzja Nr 202/MON);
- RZI, realizując decyzje ministra, składał obowiązujące rozliczenia i sprawozdania określone w tych decyzjach;
- w uregulowaniach wewnętrznych RZI zawarto zapisy mówiące o sporządzaniu rozliczenia zadania inwestycyjnego wg wzoru określonego w rozporządzeniu w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa i przekazywaniu do instytucji sprawującej merytoryczny nadzór nad inwestorem;
- wskazany brak rozliczeń dla zadań 42355, 42829 dotyczył okresu, kiedy w RZI nie było obowiązku sporządzania tego rodzaju rozliczeń;
- dla zadań 42847, 42979 zostały opracowane tylko części A rozliczenia inwestycji, co jest zgodne z wytycznymi wewnętrznymi RZI z 31 marca 2017 r. (akta kontroli, str. 445, 449-450)

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że:

- wbrew przytoczonym wyjaśnieniom rozporządzenie w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa dotyczy wszystkich takich inwestycji, a nie tylko inwestycji „imiennie wyszczególnionych w ustawach budżetowych”;
- inwestycje realizowane przez RZI są uwzględniane w materiałach dysponenta części 29 budżetu państwa, tj. Ministra Obrony Narodowej, do projektów ustawy budżetowej na poszczególne lata, co wynika ze sposobów, trybu i terminów opracowania materiałów do ustawy budżetowej określonych w tzw. nocie budżetowej⁷² – vide formularze BW-IA i BW-I;
- wewnętrzne regulacje w resorcie Obrony Narodowej, jak i w RZI, pozostają bez wpływu na przepisy prawa powszechnie obowiązującego.

3.3. Wewnętrzne uregulowania dotyczące sporządzania rozliczeń inwestycji, o których mowa w wyjaśnieniach Szefa RZI, to:

- rozkaz nr 16 Szefa RZI z 20 lipca 2015 r. w sprawie wprowadzenia „Zasad

⁷² Aktualnie obowiązuje Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 183, ze zm.).

rozliczania inwestycji w Rejonowym Zarządzie Infrastruktury w Krakowie”, zmieniony rozkazem nr 11 z 31 marca 2017 r.;

- rozkaz nr 16/2018 Szefa RZI z 3 kwietnia 2018 r. w sprawie zasad rozliczania zadań inwestycyjnych i remontowych w Rejonowym Zarządzie Infrastruktury w Krakowie.

W wytycznych wprowadzonych powyższymi rozkazami Szef RZI polecił rozliczanie zakończonych zadań inwestycyjnych w terminach i na zasadach określonych w rozporządzeniu w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa⁷³.

(akta kontroli, str. 392-396)

3.4. RZI sporządzał sprawozdania z realizacji centralnych planów inwestycji budowlanych wymagane na podstawie przepisów § 38 ust. 1 Decyzji 7/MON oraz § 34 ust. 1 Decyzji 103/MON oraz Decyzji 202/MON. Sprawozdania przesyłano do Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych oraz do Zarządu Planowania Rzeczowego – P8. Na podstawie analizy 128 sprawozdań miesięcznych z lat 2010-2020 stwierdzono, że były one sporządzane zgodnie ze wzorem określonym wymienionych decyzjach. Sprawozdania zawierały część tabelaryczną z rozliczeniem poniesionych wydatków i nakładów w podziale na poszczególne zadania i beneficjentów oraz część opisową, zawierającą m.in. opis stanu realizacji poszczególnych zadań, informacje o rozpoczętych bądź planowanych do rozpoczęcia postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, wykaz zadań zakończonych i uzyskanych efektów rzeczowych, ocenę wpływu środków finansowych w ramach otrzymanych limitów wydatków, występujące zagrożenia wykonania planu, a także propozycje korekt centralnych planów inwestycji budowlanych.

Każdorazowo, z wyjątkiem sprawozdania za styczeń 2011 r., jednym z załączników do sprawozdań była syntetyczna informacja z realizacji PIB. Począwszy od sprawozdania za styczeń 2015 r. sporządzano odrębne informacje dla zadań o wartości kosztorysowej poniżej 2 mln zł oraz dla zadań o wartości kosztorysowej powyżej 2 mln zł⁷⁴.

Oprócz syntetycznej informacji za styczeń 2011 r. brakowało również takich informacji za miesiące styczeń, luty, kwiecień i maj 2010 r., tj. z okresu, gdy sprawozdania z realizacji PIB były sporządzane kwartalnie. Ponadto w syntetycznych informacjach za marzec, kwiecień i maj 2012 r. brakowało części opisowej.

(akta kontroli, str. 376-381)

3.5. Funkcjonujące w RZI elementy systemu kontroli zarządczej w odniesieniu do rozliczeń zadań inwestycyjnych to m.in. wytyczne i regulaminy wskazane w pkt 2.11. wystąpienia pokontrolnego. Dodatkowo należy wskazać „Wytyczne Szefa IWSZ z 30 października 2017 r. w sprawie zasad sporządzania elaboratu rozliczeniowego zadań inwestycyjnych i remontowych” oraz „Zasady rozliczania zadań inwestycyjnych i remontowych w RZI w Krakowie” (wprowadzone rozkazem nr 16/2018 Szefa RZI z 3 kwietnia 2018 r.), które zastąpiły „Zasady rozliczania inwestycji w RZI w Krakowie” (wprowadzone rozkazem nr 16 Szefa RZI z 20 lipca 2015 r.). Zadania związane z rozliczaniem zadań inwestycyjnych przypisano pracownikom RZI (Sekcji Planowania i Programowania oraz Sekcji Rozliczeń) w ich zakresach obowiązków.

(akta kontroli, str. 392-396, 397, 410-411)

⁷³ W rozkazy z 2015 r. odwołano się do rozporządzenia w odniesieniu do części A rozliczenia, tj. zestawienia liczbowego. Jako podstawę sporządzenia części B wskazano decyzję nr 103/MON.

⁷⁴ Odrębne informacje syntetyczne – dla zadań o wartości kosztorysowej poniżej 500 tys. euro oraz dla zadań o wartości powyżej 500 tys. euro sporządzono również za miesiące marzec-maj 2012 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelne i niezgodne z wewnętrznymi uregulowaniami sporządzenie części przedłożonych do kontroli elaboratów rozliczeniowych wybranych zadań inwestycyjnych (pkt 3.1. wystąpienia pokontrolnego).
2. Brak rozliczeń inwestycji w przypadku trzech z zakończonych 12 zadań oraz niekompletność rozliczeń dwóch kolejnych zadań, co było niezgodne z § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa (pkt 3.2. wystąpienia pokontrolnego).
3. Sporządzenie pięciu z przedłożonych dziewięciu rozliczeń z opóźnieniem sięgającym od 23 do 346 dni, tj. niezgodnie z § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa (pkt 3.2. wystąpienia pokontrolnego).

OCENA CZĄSTKOWA

Z wyjątkiem incydentalnych przypadków RZI prawidłowo sporządzał i przekazywał sprawozdania z realizacji PBI. Nieprawidłowości wystąpiły w odniesieniu do rozliczeń inwestycji finansowanych ze środków budżetu państwa. Polegały one na niesporządzeniu wymaganych rozliczeń trzech zadań, ograniczeniu rozliczeń tylko do części A *Zestawienie liczbowe* w przypadku dwóch zadań, sporządzaniu pięciu rozliczeń z opóźnieniem oraz nieudokumentowaniu realizacji obowiązku przekazania rozliczeń dysponentowi, który finansował inwestycję ze środków budżetu państwa. Było to niezgodne z § 16 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa.

Podkreślić również należy, że elaboraty rozliczeniowe kontrolowanych zadań inwestycyjnych sporządzone zostały w sposób nierzetelny i niezgodny z wewnętrznymi uregulowaniami RZI⁷⁵. Nieprawidłowości polegały na niewłaściwym opisie poszczególnych tomów, braku spisów treści, braku dokumentów, dublowaniu dokumentów, zamieszczaniu projektów dokumentów, braku porządku chronologicznego, niejednolitego sposobu numeracji stron, niekonsekwentnego stosowania podziału rzeczowego i merytorycznego powstałej dokumentacji na trzy wyodrębnione tomy (przygotowanie, realizacja i rozliczenie).

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwaga

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że stwierdzone w toku kontroli stany nieprawidłowe w przygotowaniu, realizacji i rozliczaniu zadań inwestycyjnych wskazują na potrzebę wzmocnienia funkcjonowania kontroli zarządczej oraz działań nadzorczych.

Wnioski

1. Zapewnienie rzetelnej weryfikacji odbieranej dokumentacji projektowej przygotowywanych inwestycji, w szczególności dla zminimalizowania ryzyka

⁷⁵ Rozkaz nr 16 Szefa Rejonowego Zarządu Infrastruktury w Krakowie z dnia 20.07.2015 w sprawie wprowadzenia „Zasad rozliczania inwestycji w Rejonowym Zarządzie Infrastruktury w Krakowie” zmieniony rozkazem nr 11 Szefa RZI w Krakowie z 31 marca 2017 r., rozkaz nr 16/2018 Szefa Rejonowego Zarządu Infrastruktury w Krakowie z dnia 3.04.2018 r. w sprawie zasad rozliczania zadań inwestycyjnych i remontowych w Rejonowym Zarządzie Infrastruktury w Krakowie.

wystąpienia rozbieżności co do wymaganego zakresu robót.

2. Zapewnienie rzetelnego, zgodnego z przyjętymi uregulowaniami sporządzania rozliczeń zakończonych inwestycji i terminowego przekazywania ich dysponentowi, który finansował inwestycję.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie. 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 wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kraków, lutego 2021 r.

Kontroler

Aleksander Podsiadło
specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis