



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie**

Olsztyn, dnia 5 lutego 2010 r.

**Pan
płk Alojzy Pokojski
Szef Rejonowego Zarządu
Infrastruktury
w Olsztynie**

LOL-410-34-01/2009; P/09/187

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie przeprowadziła w Rejonowym Zarządzie Infrastruktury w Olsztynie („RZI”), kontrolę gospodarowania nieruchomościami resortu obrony narodowej w latach 2007 – 2009 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 31 grudnia 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia działania RZI związane z gospodarowaniem nieruchomościami oraz realizacją zadań inwestycyjno-remontowych w badanym okresie. Podstawą pozytywnej oceny były działania RZI na rzecz utrzymania obiektów budowlanych w należyтым stanie technicznym oraz w zakresie nadzoru nad przygotowaniem i realizacją inwestycji. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie udzielania zamówień dodatkowych na roboty budowlane w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami oraz błędnego zaniżenia powierzchni użytkowej budynków w deklaracjach na podatek od nieruchomości za rok 2007.

1. Według stanu na koniec I półrocza 2009 r. RZI administrował, na terenie województw warmińsko-mazurskiego i podlaskiego, gruntami o łącznej powierzchni 22,3 tys. ha zlokalizowanymi w 95 kompleksach wojskowych oraz 2.693 obiektami budowlanymi

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

o powierzchni użytkowej 1.398,8 tys. m². Zasób ten w okresie objętym kontrolą nie ulegał istotnym zmianom.

RZI terminowo dokonywał okresowych kontroli stanu technicznego obiektów oraz prowadził dla każdego z nich książkę obiektu budowlanego (KOB). Związana z KOB dokumentacja wszystkich 16 skontrolowanych budynków była prowadzona rzetelnie, poza uchybieniami polegającymi na: nieodnotowaniu faktu przeprowadzenia niektórych remontów (4 przypadki), a także niezachowaniu chronologii wpisów o kontrolach okresowych (3), co było niezgodne z § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego².

2. W latach 2007-2008, RZI w pełnym zakresie rzeczowo-finansowym zrealizował plany inwestycji i remontów. Na koniec 2008 r., z powodu braku środków w budżecie MON, zaistniały jednakże nieuregulowane zobowiązania wobec wykonawców w łącznej kwocie 15.831 tys. zł. Zostały one w całości opłacone w styczniu 2009 r. Sfinansowanie zobowiązań wymagalnych roku poprzedniego nie wpłynęło co prawda na realizację w 2009 r. zakresu rzeczowego zadań już rozpoczętych, jednak zgodnie z decyzją Ministra Obrony Narodowej skutkowało odstąpieniem od realizacji 14 spośród 42 zadań inwestycyjno-remontowych ujętych w planach na rok 2009.

W toku kontroli ustalono, że RZI właściwie sprawował nadzór nad przebiegiem realizacji robót budowlano-montażowych, gdyż:

- spośród pracowników RZI posiadających wymagane uprawnienia budowlane wyznaczono inspektorów nadzoru inwestorskiego, którzy dokonywali systematycznych kontroli przebiegu inwestycji potwierdzając to wpisami w dziennikach budowy,
- fakt zakończenia robót zgłoszono właściwym organom oraz uzyskano wymagane pozwolenia na użytkowanie obiektów.

3. Analiza dokumentacji 10 wybranych zadań inwestycyjnych i remontowych o łącznej wartości umownej 64.437,5 tys. zł (w tym dwóch niezakończonych, o wartości ogółem 43.815,4 tys. zł) wykazała, że przygotowując zadania inwestycyjne, RZI podejmował działania mające na celu rozpoznanie potrzeb i wymagań przyszłych użytkowników obiektów. W ramach przygotowania inwestycji opracowano programy organizacyjno-użytkowe (określające m.in. zakres i szacunkowy koszt przewidywanych robót oraz uzasadnienie celowości danego zamierzenia), a przed rozpoczęciem robót uzyskano

² Dz.U. Nr 120, poz. 1134 ze zm.,

prawomocne decyzje o pozwoleniu na budowę lub zgłoszono roboty nie podlegające obowiązkowi uzyskania takich pozwoleń.

W toku przygotowywania do realizacji 8 z 10 analizowanych zadań uchybiono jednak wymogom § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa³, ponieważ programy sporządzone dla tych inwestycji nie zawierały niektórych elementów, tj. harmonogramu rzeczowo-finansowego, oceny ekonomicznej efektywności inwestycji i okresu jej realizacji.

4. Badanie dokumentacji zamówień na roboty budowlane, udzielonych w związku z kontrolowanymi zadaniami wykazało, że były one zgodne z wymogami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴ (Pzp) dotyczącymi przygotowania, przeprowadzenia i udokumentowania postępowań oraz trybu wyboru wykonawców.

Kontrola wykazała jednak, że w jednym z 10 badanych zadań, dokumentacja postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nie była kompletna. W trakcie przetargu na wybór wykonawcy montażu urządzeń i systemów alarmowych w kompleksie 465 w Osowcu o wartości szacunkowej 4.166,82 tys. zł, nie wyegzekwowano bowiem od osoby do tego zobowiązanej (rzeczoznawcy, który wykonywał czynności biegłego w rozumieniu art. 21 ust. 4 Pzp) złożenia pisemnego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie z postępowania. Stanowiło to naruszenie art. 17 ust. 2 Pzp.

5. Podczas realizacji 8 zadań inwestycyjno-remontowych, RZI udzielił 10 zamówień dodatkowych o łącznej wartości 1.449, 6 tys. zł, w trybie art. 67 ust. 1 pkt 5 Pzp. Wynikało to z konieczności wykonania robót niezbędnych do osiągnięcia zakładanej funkcjonalności obiektów oraz ich dostosowania do aktualnych norm i wymagań wojskowych.

NIK nie kwestionuje celowości zlecenia tych robót dla uzyskania zakładanych efektów inwestycji, jednak zwraca uwagę, że 3 spośród 10 zamówień dodatkowych nie spełniało jednego z kryteriów określonych w art. 67 ust. 1 pkt 5 Pzp. Konieczność wykonania robót dodatkowych nie wynikała bowiem z sytuacji niemożliwych wcześniej do przewidzenia. Do robót takich należały zamówienia dodatkowe o wartości:

- 327,1 tys. zł, obejmujące m.in. montaż nowych podokienników, czyszczenie cokołów oraz demontaż i ponowny montaż instalacji alarmowej, udzielone wykonawcy docieplenia elewacji i robót wewnętrznych w sześciu budynkach w Bemowie Piskim. Wcześniej

³ Dz.U. Nr 120, poz. 831

⁴ j.t. Dz.U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

planowano wykonać te prace systemem gospodarczym i dlatego wyłączono je z zakresu zamówienia podstawowego;

- 270,9 tys. zł na wykonanie systemu telewizji dozorowej, udzielone wykonawcy montażu urządzeń i systemów alarmowych w Osowcu, podczas gdy w specyfikacji istotnych warunków zamówienia podstawowego przewidywano możliwość rozbudowy tych systemów o urządzenia telewizyjne;
- 54,7 tys. zł dotyczące dostawy urządzenia do kontroli amortyzatorów, udzielone wykonawcy rozbudowy budynku stacji diagnostycznej pojazdów w Łomży. Zakup ten nie był objęty zamówieniem podstawowym, ponieważ ww. urządzenie, zgodnie z SIWZ, miał zapewnić użytkownik stacji diagnostycznej.

W dwóch spośród 10 skontrolowanych zadań RZI nie wywiązał się natomiast z określonego w art. 67 ust. 1 pkt 5 Pzp wymogu udzielenia zamówień dodatkowych, pomimo istotnego zwiększenia wartości i zakresu robót. I tak, w ramach zamówień podstawowych, z tytułu robót zamiennych:

- o 1.165,6 tys. zł (29 % pierwotnej ceny zamówienia) zwiększono wynagrodzenie wykonawcy urządzeń i systemu alarmowego w Osowcu, z powodu zmiany technologii systemu ochrony obwodowej (zastąpienie barier aktywnej podczerwieni, systemem kabla sensorycznego) oraz zaniżenia w specyfikacji przetargowej ilości koniecznych barier mikrofalowych,
- o 300,9 tys. zł (11% wartości pierwotnej ceny zamówienia) zwiększono wynagrodzenie wykonawcy rozbudowy budynku stacji diagnostycznej i malarni-lakierni w Łomży z tytułu zmiany projektowanego aluminiowego kabla zasilającego na kabel miedziany.

6. W umowach z wykonawcami robót budowlanych prawidłowo zabezpieczono interesy Skarbu Państwa. W umowach tych m.in. zobligowano wykonawców do wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, udzielenia rękojmi na wykonane prace, a także określono kary umowne za zwłokę w realizacji przedmiotu zamówienia oraz za odstąpienie od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy.

NIK negatywnie ocenia natomiast działania RZI wobec nierzetelnego wykonawcy docieplenia i remontu budynków w Bemowie Piskim (Ogólnopolskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego spółka z o.o. w Gdańsku), który ze znacznym opóźnieniem wykonał zlecone roboty. Nie zastosowano bowiem kar umownych, a działania RZI ograniczały się do ponagłania wykonawcy, który opóźniał realizację zamówienia, pomimo dwukrotnego przedłużania terminu (z 29 grudnia 2006 r. do 15 kwietnia 2007 r., a następnie do 25 maja

2007 r.). Wprawdzie w dniu 5 czerwca 2007 r. RZI odstąpił od umowy z winy ww. spółki i wyznaczył jej termin inwentaryzacji wykonanych prac, jednak dopuszczono do tego, iż wykonawca nadal prowadził roboty budowlane. W dniu 10 października 2007 r. zawarto z wykonawcą porozumienie, na mocy którego RZI cofnął oświadczenie o odstąpieniu od umowy, a ostateczny termin zakończenia prac wyznaczył na 30 października 2007 r.

7. Na podstawie planów zatwierdzonych przez MON, w ramach wykonywania trwałego zarządu, RZI zawarł z Agencją Mienia Wojskowego 40 umów użyczenia nieruchomości czasowo niewykorzystywanych przez resort. We wszystkich umowach RZI właściwie zabezpieczył swoje interesy prawne i ekonomiczne, zamieszczając w nich postanowienia dotyczące uprawnienia RZI do kontroli użyczonej nieruchomości i wypowiedzenia umowy, a także nakładając na użytkowników obowiązki związane z należyтым utrzymaniem nieruchomości i ponoszeniem kosztów eksploatacji.

8. RZI terminowo uiszczał opłaty z tytułu trwałego zarządu oraz składał deklaracje podatkowe i opłacał podatki (od nieruchomości, rolny i leśny) w kwotach wynikających z tych deklaracji. Stwierdzono jednak 2 przypadki wykazania w deklaracjach podatkowych za rok 2007 mniejszej powierzchni użytkowej budynków od faktycznie podlegającej opodatkowaniu. Dotyczyło to deklaracji na podatek od nieruchomości (i ich korekt) złożonych burmistrzom Białej Piskiej i Orzysza, w których RZI nie wykazał ogółem 17.055 m² powierzchni użytkowej budynków.

Według Pana wyjaśnień, RZI zadeklarował znaną ówczesnie powierzchnię użytkową budynków, obliczoną wg definicji zawartej w „Instrukcji o gospodarce nieruchomościami w wojsku”, która nie obejmowała m.in. powierzchni korytarzy na poszczególnych kondygnacjach. NIK zwraca jednak uwagę, iż pomimo ustalenia (w grudniu 2007 r.) właściwej dla celów podatkowych powierzchni użytkowej, RZI nie skorygował deklaracji za 2007 r. i nie uiścił podatku od niewykazanej powierzchni, w łącznej kwocie 63,6 tys. zł. Odsetki od tej kwoty, wyliczone w trakcie kontroli NIK przez głównego księgowego RZI wynosiły 19,4 tys. zł.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie wnosi o:

1. Doprowadzenie do terminowego dokonywania wpisów w książkach obiektu budowlanego.
2. Ujmowanie w programach inwestycji wszystkich wymaganych danych.

3. Podjęcie działań zapewniających prawidłowe kompletowanie dokumentacji postępowań o zamówienia publiczne stosownie do wymogów Pzp.
4. Ustalanie pełnego i aktualnego zakresu rzeczowego zadań inwestycyjno-remontowych przed ich realizacją.
5. Stosowanie właściwego trybu udzielania zamówień publicznych w przypadku wystąpienia robót budowlano-montażowych zwiększających wysokość wynagrodzenia wykonawcy.
6. Podjęcie działań w celu pełnego rozliczenia podatku od nieruchomości należnego gminom Orzysz i Biała Piska.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Pułkownika w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach w celu jego realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Z poważaniem