



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze**

Zielona Góra, dnia 17 lutego 2010 r.

**Pan płk Bogdan Kaliszczyk
Szef Regionalnego Zarządu Infrastruktury
w Zielonej Górze**

LZG-410-18-01/2010, 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 Zielonej Górze skontrolowała Regionalny Zarząd Infrastruktury w Zielonej Górze, zwany dalej „RZI” lub „Zarządem”, w zakresie gospodarowania nieruchomościami resortu obrony narodowej w latach 2007-2009 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 12 stycznia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Zarządu w zakresie objętym kontrolą, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, które nie miały jednak zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność.

Na powyższą ocenę złożyły się następujące uwagi i oceny częściowe:

1. W okresie objętym kontrolą RZI zarządzał nieruchomościami zlokalizowanymi w 9 Wojskowych Administracjach Koszar na obszarze województw lubuskiego i dolnośląskiego. Zasób obejmował 81 kompleksów wojskowych w 10 garnizonach, o powierzchni gruntów 51.062,1 ha², zabudowanych 2.327 kubaturowymi obiektami budowlanymi. W zarządzanym obszarze zlokalizowane były dwa ośrodki szkolenia

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

² Dane według stanu na 30.06.2009 r.

poligonowego: w Wędrzynie i Żaganiu, o łącznej powierzchni gruntów odpowiednio 12,4 tys. ha i 34,0 tys. ha.

NIK pozytywnie z uchybieniami ocenia działalność w zakresie utrzymania użytkowanych nieruchomości. Oględziny 8 obiektów koszarowych wykazały ich dobry stan techniczny. Uchybienia dotyczyły budynku koszarowego w Międzyrzeczu, przygotowanego dla korpusu szeregowych zawodowych, gdzie stwierdzono zabrudzenia pomieszczeń, uszkodzenia drzwi zewnętrznych, brak elementów zamknięcia okien i zabezpieczenia gniazd instalacji elektrycznej. W trakcie kontroli powyższe wady zostały usunięte. Wszystkie obiekty wykorzystywane były zgodnie z przeznaczeniem.

W należyтым stanie były także 4 poddane oględzinom obiekty szkoleniowe poligonu w Żaganiu, m.in. 3 strzelnice wyposażone w obiekty dowodzenia, drogi dojazdowe oraz obiekty towarzyszące. Wszystkie były wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem, poprawnie utrzymane, oznakowane w tablice informacyjne i ostrzegawcze oraz zabezpieczone przed osobami nieuprawnionymi.

Uchybienia dotyczyły niektórych obiektów wyłączonych z eksploatacji. W 4 na 6 obiektów poddanych oględzinom stwierdzono zaniedbania dotyczące zabezpieczenia przed niszczeniem i osobami postronnymi, a w 3 obiektach stwierdzono zacieki na elewacji w wyniku uszkodzenia rynien oraz ubytki szyb w oknach. W wyniku kontroli zlikwidowano przyczyny zacieków oraz oszklono okna.

Oględziny 10 obiektów przekazanych do eksploatacji po pracach remontowych i inwestycyjnych wykazały dobrą jakość wykonanych robót. W przypadku budynku nr 48 (kompleks 2605 Czerwieńsk), przebudowanego na Zakład Opieki Zdrowotnej za kwotę 2.984.620 zł, stwierdzono niepełne wykorzystanie pomieszczeń i sprzętu specjalistycznego. Na dzień kontroli zatrudniano tylko jednego lekarza i dwie pielęgniarki, podczas gdy program organizacyjno-użytkowy inwestycji przewidywał zatrudnienie 14 osób, w tym 3 lekarzy, stomatologa, 3 pielęgniarki, 3 osoby personelu pomocniczego oraz 4 osoby obsługi administracyjno-technicznej. Stan ten był jednak niezależny od RZI i wynikał z braku żołnierzy służby zasadniczej w związku z uzawodowieniem armii.

2. NIK krytycznie ocenia brak pełnego rozpoznania przez Zarząd obiektów wyłączonych z eksploatacji i zbędnych oraz kosztów związanych z ich utrzymaniem. Utrudniało to prawidłową gospodarkę tymi obiektami. Dopiero w wyniku kontroli Zarząd uzyskał od Wojskowych Administracji Koszar (WAK) szczegółowy wykaz takich obiektów wraz z kosztami ich utrzymania oraz zaplanował sposób ich zagospodarowania. Z informacji

WAK wynikało, iż wyłączonych z eksploatacji było 137 budynków i budowli (niektóre od 1992 r.), w tym 104 obiekty o powierzchni użytkowej 27.542 m² - z uwagi na zły stan techniczny i 33 obiekty o łącznej powierzchni 155.990 m² uznane za zbędne. Wartość ewidencyjna wyłączonych i zbędnych obiektów wynosiła 2.990.388 zł, a koszty ich utrzymania w latach 2007-2009 - 373.320 zł. Zebranie powyższych informacji pozwoliło Zarządowi, jeszcze w trakcie kontroli NIK, zakwalifikować 119 obiektów do rozbiórki, 3 do przekazania dla AMW, 4 do remontu i modernizacji, a 7 do zagospodarowania na zakwaterowanie poligonowe. W przypadku jednego obiektu zlecono ekspertyzę techniczną, a dla 3 obiektów o złym stanie technicznym nie określono sposobu zagospodarowania.

3. NIK pozytywnie ocenia wywiązywanie się z obowiązku przeprowadzania okresowych (rocznych i pięcioletnich) przeglądów obiektów budowlanych, wynikającego z przepisów Prawa budowlanego. Analiza losowo wybranych 20 książek obiektów budowlanych wskazała, iż przestrzegano terminów przeglądów, dokonywano wymaganych wpisów, a do książek załączano m.in. wymagane protokoły z przeglądów i pomiarów oraz dokumentację budowlaną. Natomiast uchybienia stwierdzono w prowadzonym przez RZI rejestrze książek obiektów budowlanych. Do czasu kontroli nie zostało zarejestrowanych 91 książek obiektów budowlanych (3% administrowanych budynków i budowli) i dotyczyło obiektów zlokalizowanych w 4 WAK. Jeszcze w trakcie kontroli NIK osoby odpowiedzialne za prowadzenie książek obiektów zostały zobowiązane do zaktualizowania rejestru, uzupełnienia książek, a także do założenia brakujących.

Przeprowadzony w 2008 r. przegląd okresowy (pięcioletni) wskazał obiekty z postępującą dekapitalizacją, nie spełniające wymagań zawartych w art. 5 ust. 1 Prawa budowlanego. Spośród 2.342 obiektów budowlanych poddanych przeglądowi 1.128 (48,2%) nie spełniało wymagań eksploatacyjno-technicznych, w tym 115 obiektów w zakresie bezpieczeństwa konstrukcji, 121 - bezpieczeństwa pożarowego, 185 - bezpieczeństwa użytkowania, 298 - odpowiednich warunków higienicznych i sanitarnych a 409 obiektów - w zakresie oszczędności energii i izolacyjności cieplnej przegród. Potrzeby finansowe na wykonanie remontów i napraw związanych z odtworzeniem właściwego stanu technicznego na najbliższe 5 lat oszacowano na kwotę 140,6 mln zł. W opiniach technicznych i dyspozycjach zarządcy dla poszczególnych WAK określono kierunki działań w celu przywrócenia pożądanego standardu użytkowego. Zaznaczyć jednak należy, iż w ocenie Szefa Wydziału Eksploatacji Nieruchomości ... *przyznawane rokrocznie niewspółmiernie*

niskie nakłady finansowe na remonty i konserwacje (około 10% potrzeb) tylko w niewielkim stopniu zaspokajają te potrzeby.

W okresie objętym kontrolą właściwi starostowie wygasili trwały zarząd sprawowany przez RZI w odniesieniu do 10 nieruchomości o łącznej powierzchni 25,90 ha, w tym m.in. wobec zbędnych nieruchomości zabudowanych przekazanych do Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (dwie nieruchomości) o pow. 0,22 ha i wartości netto 404,9 tys. zł i Agencji Mienia Wojskowego o pow. 1,56 ha i wartości 773,5 tys. zł. RZI zrezygnowała też z użytkowania 120,55 ha terenów leśnych w związku z potrzebą przekazania ich pod budowę drogi S-3 (31,07 ha) oraz z uwagi na ich zbędność (89,48 ha). Próby przekazania dalszych zbędnych terenów leśnych o łącznej powierzchni 6.430,2 ha okazały się nieskuteczne z powodu braku środków technicznych i finansowych na oczyszczenie terenu na głębokość co najmniej 70 cm z niewypałów i materiałów niebezpiecznych. Starania Zarządu o uzyskanie w tym zakresie pomocy ze strony zwierzchników, tj. Dowódcy Wojsk Lądowych i dyrektora Departamentu Infrastruktury MON były nieskuteczne. Koszty poniesione przez RZI za lata 2005-2009 z tytułu podatków od tych nieruchomości wyniosły łącznie 404.738 zł.

4. W latach 2007-2009 Zarząd wywiązywał się z obowiązków uiszczania podatków od nieruchomości, rolnego i leśnego. Deklaracje dotyczące tych podatków zostały sporządzone rzetelnie i terminowo, w oparciu o dokumenty źródłowe. Prawidłowo naliczono wysokość opłat z tytułu trwałego zarządu, a opłaty wnoszono w przypisanych terminach.

5. W 2007 r. na inwestycje wydatkowano 31.542,4 tys. zł (27,8% wydatków ogółem), a na remonty obiektów budowlanych 6.222,5 tys. zł (5,5%). W 2008 r. wykonano zadania inwestycyjne o wartości 36.165,5 tys. zł (100% planu), za które 22.167,8 tys. zł (tj. 61,3%), zapłacono ze środków budżetu 2008 r., pozostałe zobowiązania o wartości 13.997,7 tys. zł uregulowano z budżetu roku 2009. Zadania remontowe wykonano na łączną kwotę 14.480,6 tys. zł (99,8% planu), z tego do końca roku uregulowano 7.381,7 tys. zł (tj. 51,0 %) zaś za roboty o wartości 7.098,9 tys. zł zapłacono w 2009 r. Łączne zobowiązania RZI z tytułu wydatków inwestycyjnych i zakupu usług remontowych (§§ 605 i 427) na koniec 2008 r. wyniosły 25.157,5 tys. zł, w tym 4.529,0 tys. zł stanowiły zobowiązania wymagalne. Przyczyną powstania ww. zobowiązań było nieotrzymanie od dysponenta II stopnia – Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy środków finansowych w planowanej na 2008 r. wysokości. Na zadania inwestycyjne w 2009 r. zaplanowano 37.024,6 tys. zł, a wydatki w tym zakresie do 30.06.2009 r. wyniosły 18.363,2 tys. zł. Na remonty obiektów

budowlanych zaplanowano ogółem 13.933,0 tys. zł, z tego do 30.06.2009 r. wydatkowano 8.863,8 tys. zł.

6. Kontrola 5 zadań remontowych o wartości 3.463.957 zł wykazała dobrą jakość wykonanych robót i wykorzystywanie wyremontowanych obiektów zgodnie z przeznaczeniem. Stwierdzono jednak nieprawidłowości w zakresie postępowań o zamówienia publiczne oraz rozliczeń finansowych w odniesieniu do 3 zadań o łącznej wartości 2.661.457,84 zł. I tak w zakresie remontu budynku biurowego nr 753 w Nowogrodzie Bobrzańskim w kompleksie 4877:

- wadliwie ustalony został podział remontu na etapy, gdyż naruszał kolejność właściwą dla zachowania wymogów technologicznych. W rezultacie część robót wymagała przeniesienia z I do II etapu realizacji, co miało negatywny wpływ na prowadzenie prac i ich rozliczenie z dwoma różnymi wykonawcami;
- w postępowaniu o zamówienie publiczne na realizację I etapu (m.in. roboty rozbiórkowe, elewacyjne, murarskie, wymiana stolarki okiennej), zakończonego zawarciem umowy z wynagrodzeniem 477.028,65 zł brutto, komisja przetargowa nie zakwestionowała wadliwego zaświadczenia ZUS, wymaganego stosownie do postanowień SIWZ. Wykonawca załączył do oferty kserokopię dokumentu potwierdzającego, że nie zalega z opłacaniem składek na ubezpieczenie społeczne, w którym brak było informacji o niezaleganiu z opłaceniem składki na ubezpieczenie zdrowotne. Przedłożone zaświadczenie nie zostało wystawione na obowiązującym druku ZUS S-72 i nie było opatrzone numerem serii oraz pieczęcią urzędową oraz podpisem osoby uprawnionej. Dyrektor Oddziału ZUS w Zielonej Górze poinformował, iż przedmiotowy dokument nie został wystawiony przez ww. Oddział oraz że w tej sprawie zostało wszczęte postępowanie wyjaśniające;
- w postępowaniu o udzielenie zamówienia na wykonanie robót uzupełniających (wymiana 36 okien z robotami towarzyszącymi) o wartości 87.323,11 zł brutto, przeprowadzonym w trybie „z wolnej ręki”(art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³) komisja przetargowa „przeoczyła” niezłożenie przez wykonawcę oświadczenia o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu, wymienionych w art. 22 ust. 1 ustawy Pzp, o którym mowa w art. 68 ust. 2 ustawy Pzp.;
- w postępowaniu przy wyborze wykonawcy II etapu remontu, dotyczącego robót wykończeniowych i instalacyjnych o wartości 719.943,24 zł brutto, komisja przetargowa nierzetelnie weryfikowała dokumenty załączone do zwycięskiej oferty. Dokumenty te (m.in. kserokopie wypisu z EDG, zaświadczenia z Urzędu Skarbowego o niezaleganiu w podatkach i opłaceniu składek ZUS), zostały

³ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

potwierdzone za zgodność z oryginałem nieczytelnym podpisem przez osobę nieupoważnioną i niebędącą wykonawcą. Należy podkreślić, że umowę o realizację robót II etapu, którą w imieniu Zarządu podpisał ppłk. J.Wąsik, zawarto z wykonawcą I etapu, który nie złożył oferty w postępowaniu. Stosownie do art. 7 ust. 3 Pzp, zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy.

W ocenie NIK, Komisja przetargowa nierzetelnie przeprowadziła postępowanie o zamówienie publiczne, gdyż przy prawidłowej weryfikacji dokumentów oferent winien być wezwany do złożenia wymaganych dokumentów i w razie ich nieuzupełnienia - wykluczony z postępowania na podstawie przepisu art. 24 ust. 2 pkt 3 Pzp⁴.

Ponadto ogłoszenia o udzielenie zamówień zostały zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych (BZP) po 7 tygodniach od daty zawarcia umowy na realizację I etapu remontu i 46 dniach od zawarcia umowy na roboty uzupełniające. Tymczasem zgodnie z art. 95. ust.1 ustawy Pzp, zamawiający niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego zamieszcza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w BZP.

Opisane powyżej nieprawidłowości uzasadniają podejrzenie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁵.

Istotne nieprawidłowości wystąpiły również w zakresie rozliczeń finansowych za roboty uzupełniające I etapu remontu budynku biurowego nr 753 w Nowogrodzie Bobrzańskim, gdyż za wykonane prace Zarząd przelał należności dla wykonawcy II etapu. I tak:

- dwie faktury za roboty uzupełniające I etapu remontu na łączną kwotę 87.323,11 zł brutto wystawił w sposób nieuprawniony wykonawca II etapu (HENBUD Jerzy Paszek). Faktura z 14.11.2008 r. na kwotę 67.361,68 zł brutto została wystawiona na podstawie protokołu odbioru robót błędnie wskazującego na realizację umowy dotyczącej II etapu, ale prawidłowo dokumentującego roboty wykonane w ramach I etapu. Druga błędnie wystawiona faktura z 31.12.2008 r. na kwotę 19.961,43 zł została opłacona na konto wykonawcy robót I etapu po dokonaniu przez pracownika księgowości RZI poprawki na fakturze, zmieniającej konto na właściwe, lecz bez żądania wystawienia faktury korygującej. Dopiero w wyniku kontroli NIK Zarząd podjął działania skutkujące wystawieniem faktur przez właściwego wykonawcę, prawidłowym wskazaniem przedmiotu robót oraz uzyskaniem od wykonawców obu etapów remontu oświadczenia o wzajemnym rozliczeniu należności, potwierdzonego kopiami przelewów. Do powstania tych

⁴ W brzmieniu obowiązującym w dniach przeprowadzanych postępowań

⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

nieprawidłowości przyczyniły się błędy w ewidencji księgowej, polegające na niewyodrębnieniu kont rozrachunkowych dla ww. wykonawców i prowadzeniu rozrachunków z nimi na jednym wspólnym koncie.

Uwagi NIK dotyczą sposobu rozliczenia finansowego robót przy remoncie mostu kolejowego w ciągu bocznic kolejowej nr 609 Pstąże oraz rozliczenie inspektora nadzoru ze zleconego nadzoru inwestorskiego. I tak:

- umowę z wykonawcą robót firmą APEX-ROBOZIEM Sp. z o.o. w Stargardzie Szczecińskim na szacunkową kwotę 1.321.378,34 zł brutto, nie wyższą od oferowanej, RZI zrealizowało z naruszeniem wymogu rozliczenia robót na podstawie kosztorysu powykonawczego. Biuro Projektów i Ekspertyz Budownictwa Komunikacyjnego Z. Kokoszka w Starym Kisielinie, wykonujące nadzór inwestorski, nie wywiązało się z umownych postanowień w zakresie rozliczania poszczególnych etapów robót w oparciu o sprawdzoną księgę obmiarów. Taki sposób działania wynikał również ze Szczegółowych Specyfikacji Technicznych projektu remontu mostu opracowanych przez ww. Biuro. Tymczasem wykonawca nie prowadził księgi obmiarów dla poszczególnych etapów rozliczeniowych, a ostateczna wartość remontu została rozliczona przez inspektora nadzoru w sposób ryczałtowy, w kwocie zgodnej z podaną w ofercie. Nieprawidłowości dotyczyły również rozliczenia wynagrodzenia inspektora nadzoru, który nie udokumentował w sposób bezsporny i zgodny z umową czterech płatnych pobyków na budowie, za które firma ta otrzymała wynagrodzenie w kwocie 5.368 zł brutto.

W ocenie NIK brak księgi obmiarów uniemożliwiał dokonanie rzeczywistych wyliczeń wartości wykonanych prac w sposób zgodny z postanowieniami umowy, a ostateczna wartość remontu została przez inspektora nadzoru rozliczona w maksymalnej kwocie dopuszczanej w umowie. Za niedopełnienie obowiązków przez inspektora nadzoru odpowiedzialność ponosi wyznaczony w umowie Szef Wydziału Eksploatacji Nieruchomości.

7. W kontrolowanym okresie spośród przygotowywanych do realizacji 47 zadań inwestycyjnych o wartości kosztorysowej 300,4 mln zł Zarząd nie opracował programów inwestycji dla 45 zadań o wartości kosztorysowej 229,3 mln zł, w tym w odniesieniu do 5 skontrolowanych zadań inwestycyjnych o wartości 18,1 mln zł. Taki obowiązek został określony w przepisie § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁶ oraz w § 28

⁶ Dz. U. 2006 r. nr 120, poz. 831

decyzji Nr 7/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 stycznia 2008 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych.⁷ W trakcie kontroli NIK Zastępca Szefa RZI zadeklarował, iż *realizacja następnych zadań inwestycyjnych będzie poprzedzona opracowaniem stosownego Programu Inwestycyjnego*.

8. Od stycznia 2006 r. do czasu kontroli NIK Zarząd nie zatrudniał audytora wewnętrznego, mimo iż wydatki budżetowe w tym okresie przekraczały 100 mln zł rocznie. Tymczasem obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych⁸ występuje już w przypadku przekroczenia w ciągu roku kalendarzowego wydatków i rozchodów środków publicznych w łącznej kwocie 40 mln zł. Dopiero w trakcie kontroli NIK Zarząd podjął intensywne działania w tym zakresie, zakończone zatrudnieniem od stycznia 2010 r. audytora wewnętrznego o odpowiednim doświadczeniu.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, oraz uwzględniając działania podjęte w toku kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Zagospodarowanie lub likwidację obiektów wyłączonych z eksploatacji i zbędnych dla potrzeb obrony narodowej.
2. Podejmowanie działań na rzecz zwiększenia środków finansowych na remonty i konserwacje obiektów budowlanych w celu niedopuszczenia do dekapitalizacji tych obiektów, a także właściwego oczyszczenia i zrekultywowania terenów leśnych możliwych do przekazania lasom państwowym.
3. Zaktualizowanie rejestru ksiąg obiektów budowlanych.
4. Rzetelne prowadzenie postępowań o zamówienia publiczne oraz rozliczeń finansowych inwestycji i remontów.

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

⁷ Dz. Urz. MON z 2008 r. Nr 1, poz. 6

⁸ Zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26.06.2006 r. w sprawie kwot, których przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz. U. z 2006 r. Nr 112, poz. 763).

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie, do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze, 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 którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń.

Otrzymują:

1. adresat
2. aa.