

# **NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**

---

**Departament Pracy i Spraw Socjalnych**

Nr ewid. 101/97/P/96042/DPS

DPS-41005-96

## **INFORMACJA**

**o wynikach kontroli działalności inwestycyjnej  
Zakładu Ubezpieczeń Społecznych**

---

**Warszawa**

**lipiec**

**1997 r.**

## SPIS TREŚCI

strona

|                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>I. CZĘŚĆ OGÓLNA</b>                                                                                                                                                                                               | <b>1</b>                                                                                                                                                              |
| 1. Charakterystyka kontroli                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                       |
| 2. Synteza ustaleń kontroli i ocen kontrolowanej działalności                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                       |
| 3. Uwagi i wnioski                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                       |
| <br><b>II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA</b>                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                       |
| 1. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                       |
| 2. Istotne ustalenia kontroli                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                       |
| 2.1. Finansowanie inwestycji, stopień realizacji planów rzeczowo-finansowych, struktura nakładów inwestycyjnych                                                                                                      |                                                                                                                                                                       |
| 2.2. Realizacja zadań inwestycyjnych polegających na budowie nowych, lub rozbudowie istniejących obiektów biurowych oraz na zakupie nieruchomości zabudowanych i ich adaptacji na potrzeby inspektoratów i oddziałów |                                                                                                                                                                       |
| 2.2.1. Przygotowanie inwestycji do realizacji                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                       |
| 2.2.2. Przebieg realizacji inwestycji                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                       |
| 2.2.3. Rozliczanie kosztów inwestycji, finansowanie zadań inwestycyjnych ze środków pozainwestycyjnych                                                                                                               |                                                                                                                                                                       |
| 2.2.4. Efekty działalności inwestycyjnej w zakresie pozyskiwania lokali dla inspektoratów i oddziałów ZUS. Nieprawidłowości w zakresie uzyskiwanych wskaźników powierzchniowych                                      |                                                                                                                                                                       |
| 2.3. Przebieg budowy i efekty użytkowe oraz rozliczenia kosztów Ośrodka Szkoleniowego ZUS w Osuchowie                                                                                                                |                                                                                                                                                                       |
| 2.4. Regulacje wewnętrzne ZUS w zakresie organizacji i nadzoru nad działalnością inwestycyjną w oddziałach i Centrali ZUS                                                                                            |                                                                                                                                                                       |
| <br><b>III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI</b>                                                                                                                            |                                                                                                                                                                       |
| Załącznik Nr 1                                                                                                                                                                                                       | Wnioski z opinii biegłego NIK dotyczące niedopełnienia obowiązków poszczególnych uczestników realizacji zadania inwestycyjnego w Ośrodku Szkoleniowym ZUS w Osuchowie |
| Załącznik Nr 2                                                                                                                                                                                                       | Wykaz skontrolowanych jednostek                                                                                                                                       |
| Załącznik Nr 3                                                                                                                                                                                                       | Wykaz aktów prawnych obowiązujących dla kontrolowanej działalności                                                                                                    |

INFORMACJA  
o wynikach kontroli działalności inwestycyjnej  
Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

## I. CZĘŚĆ OGÓLNA

### 1. Charakterystyka kontroli

Kontrola Nr P 96042 „Działalność inwestycyjna Zakładu Ubezpieczeń Społecznych” podjęta została z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli i przeprowadzona w ramach kontroli planowanych na rok 1996.

Celem kontroli była ocena działalności inwestycyjnej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) w dziedzinie budowy nowych lub rozbudowie istniejących obiektów biurowych oraz nabywaniu budynków lub lokali użytkowych, ich modernizacji i adaptacji na potrzeby inspektoratów i oddziałów ZUS. Ocena wydatków na inwestycje była prowadzona w kontekście posiadanych warunków lokalowych oddziałów i inspektoratów ZUS z uwzględnieniem potrzeby usprawnienia wykonywania zadań.

Kontrolą objęto działalność Centrali i 27 oddziałów ZUS. Oceny dokonywano z uwzględnieniem kryteriów legalności, celowości, gospodarności i rzetelności - art. 2 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli.<sup>1</sup>

Wykaz jednostek objętych kontrolą stanowi załącznik do Informacji.

Kontrolę przeprowadzono w okresie październik 1996 r. - styczeń 1997 r., a objęto nią lata 1994-1996 (I półrocze). W toku badań poszczególnych zadań inwestycyjnych rozpoczętych przed rokiem 1994, przeprowadzono analizę przebiegu ich realizacji i finansowania w całym cyklu inwestycyjnym.

Tematyka kontroli w Centrali ZUS obejmowała:

- wielkość i strukturę wydatków inwestycyjnych,
- organizację nadzoru nad realizacją inwestycji w oddziałach ZUS,
- organizację zakupów wyposażenia dla jednostek ZUS,

---

<sup>1</sup> DzU z 1995 r. Nr 13, poz 59 oraz z 1996 r. Nr 64, poz. 315; Nr 89 poz. 402.

- skalę wydatków na wynajem lokali dla jednostek ZUS.

Tematyka kontroli u inwestorów tj. w Centrali i oddziałach ZUS obejmowała:

- przebieg przygotowania inwestycji do realizacji,
- zasady zawierania umów na realizację robót, usług i dostaw,
- prawidłowość wykorzystania przyznanych środków finansowych z uwzględnieniem kryteriów legalności, celowości, gospodarności i rzetelności,
- prawidłowość rozliczania, przejmowania i zagospodarowania inwestycji zakończonych.

Wymieniona tematyka nie była wcześniej przedmiotem badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli.

W kontroli uczestniczyło 10 delegatur NIK w: Białymstoku, Gdańsku, Katowicach, Koszalinie, Lublinie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu oraz Departament Ochrony Środowiska i Budownictwa i Departament Pracy i Spraw Socjalnych NIK. W trybie art. 12 pkt. 1 ustawy o NIK wykorzystane zostały wyniki kontroli przeprowadzonej przez Biuro Kontroli ZUS w zakresie rozliczenia kosztów budowy Ośrodka Szkoleniowego ZUS w Osuchowie.

Wszystkie protokoły kontroli zostały podpisane dwustronnie. Żaden z kierowników jednostek kontrolowanych nie zgłosił w trybie art. 55 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, zastrzeżeń do protokołu kontroli.

## **2. Synteza ustaleń kontroli i ocen kontrolowanej działalności**

**2.1.** Zgodnie z przepisem art. 27 pkt. 3 ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych<sup>2</sup>, wydatki na działalność inwestycyjną ZUS finansowane są z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W latach 1994-1996 realna wartość tych wydatków, wg dokonanych szacunków uwzględniających wskaźniki zmian cen, ulegała obniżeniu, a zwłaszcza w roku 1996 do poziomu około 75% nakładów z 1993 r. Zmniejszał się również udział wydatków na działalność inwestycyjną ZUS w wydatkach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (od 0,44% w roku 1993 do 0,28% w roku 1996). Obniżenia wydatków inwestycyjnych ZUS w badanym okresie nie planowano, lecz było ono wynikiem opóźnień w realizacji zamierzeń

inwestycyjnych. Wykonanie planu inwestycyjnego w kolejnych latach wynosiło 91,9%; 96,6%; 77,1%, a na rachunkach inwestycyjnych pozostawały na koniec roku znaczne kwoty niewykorzystanych środków finansowych. W 1996 roku stan niewykorzystanych środków osiągnął kwotę 50,9 mln zł.

W strukturze rodzajowej wydatków na działalność inwestycyjną w latach 1994-1996 dominowały wydatki na roboty budowlano-montażowe oraz na zakup i adaptację nieruchomości zabudowanych, które łącznie stanowiły 67,4% wydatków ogółem.

Niedostateczne wyniki odnotowano w realizacji planowanych zakupów wyposażenia technicznego i środków transportu, organizowanych przez Centralę w latach 1994 - 1996 dla wszystkich jednostek organizacyjnych ZUS (zrealizowano niespełna 40% potrzeb), które w strukturze wydatków stanowiły zaledwie 8,9% wydatków ogółem. Opóźnienia dotknęły w szczególności inwestycje w dziedzinie sprzętu komputerowego, urządzeń poligrafii i łączności oraz środków transportu, tj. najbardziej związane z procesem usprawniania systemu ubezpieczeń społecznych.

Wydatki na zakupy tzw. pierwszego wyposażenia we wznoszonych lub zakupionych budynkach oraz zakupy innych środków trwałych przez oddziały ZUS stanowiły 13,7% w strukturze wydatków ogółem, a pozostałe wydatki 10,0% (dokumentacja budowlana, kwoty zobowiązań na dostawy wyposażenia, opłaty różne).

**2.2.** Działalność inwestycyjna ZUS polegająca na budownictwie objęła około 50% wszystkich jednostek organizacyjnych (spośród 301 oddziałów i inspektoratów), a w niektórych z nich po raz drugi w badanym okresie podejmowano zadania polegające na rozbudowie (np. rozbudowa Oddziału ZUS w Żyrardowie). Decyzje w sprawach realizacji zadań inwestycyjnych przez oddziały ZUS były podejmowane w oparciu o nieaktualne Wytyczne Nr 1 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 17 października 1987 r. w sprawie przygotowania inwestycji budowlanych przez oddziały ZUS. Wytyczne te nie uwzględniały zmian w warunkach organizacyjno-technicznych funkcjonowania oddziałów ZUS, które następowały w latach 1989-1996, a w tym organizacji pracy z użyciem nowych generacji wyposażenia technicznego (w tym zwłaszcza sprzętu komputerowego i poligraficznego). Nie uwzględniały również zmian w zasadach prowadzenia działalności inwestycyjnej w warunkach gospodarki rynkowej, kiedy partnerami ZUS stały się spółki

---

<sup>2</sup> DzU z 1989 r. Nr 25 poz. 137 i Nr 74 poz. 441; z 1990 r. Nr 36 poz. 206; 1991 r. Nr 7 poz. 24, Nr 104 poz. 450; Nr 110 poz. 474; z 1994 r. Nr 84 poz. 385; 1995 r. Nr 4 poz. 17; Nr 85, poz. 426.

prywatne w miejsce przedsiębiorstw państwowych. Wytyczne te nie uwzględniały też powstałych możliwości nabywania nieruchomości zabudowanych i ich adaptacji na potrzeby oddziałów i inspektoratów ZUS. Przedmiotowe Wytyczne nie stanowiły dostatecznej podstawy do prowadzenia działalności inwestycyjnej oraz do prawidłowego określenia parametrów wznoszonych budynków, a zwłaszcza ich powierzchni i kosztów. Kontrola wykazała, że tylko 34% badanych jednostek uzyskało wskaźniki powierzchniowe uznane za optymalne (w granicach 13,3 - 20,0 m<sup>2</sup> na 1 pracownika)<sup>3</sup>, 22% jednostek uzyskało niższe wskaźniki, nie rozwiązując w niektórych przypadkach nawet bieżących potrzeb lokalowych, a 44% inspektoratów i oddziałów uzyskało wskaźniki powierzchniowe powyżej 20,0 m<sup>2</sup> na 1 pracownika. Jednostki te poniosły nie tylko zawyżone nakłady inwestycyjne, ale również zostały obciążone wysokimi kosztami eksploatacji uzyskanych powierzchni użytkowych. W skrajnych przypadkach, dotyczyło to 4 inspektoratów, wskaźniki powierzchni użytkowej na 1 pracownika wyniosły 45-100 m<sup>2</sup>. Przy podejmowaniu tych decyzji nie spełniano kryteriów celowości, gospodarności i rzetelności (część II p. 2.2.1).

**2.3.** Oddziały ZUS nabywały na swoje potrzeby nieruchomości zabudowane, najczęściej po byłych zakładach przemysłowych, handlowo-usługowych, a także budynki mieszkalne, biurowe, żłobki itp. znajdujące się zwykle w złym stanie technicznym i nie posiadające w swoim dotychczasowym przeznaczeniu żadnego związku z kierunkiem usług ZUS. Nabywając te nieruchomości ograniczano się do sporządzenia wyceny wartości rynkowej. Nie dokonywano natomiast (w badanej grupie zakupów) oceny walorów techniczno-użytkowych i przydatności na potrzeby prowadzenia ubezpieczeń społecznych. Ponadto nie sporządzano szacunków kosztów niezbędnych remontów, modernizacji i przebudowy, tj. niezbędnego zakresu robót dla przeprowadzenia adaptacji na potrzeby ZUS. W rezultacie wiele decyzji o nabyciu nieruchomości zabudowanych nie spełniało kryteriów celowości, gospodarności i rzetelności, bowiem przy wysokich kosztach adaptacji (przekraczających nawet dwukrotnie przeciętne koszty budowy nowych obiektów na danym terenie) i długich cyklach realizacji nie uzyskiwano równoważnych walorów techniczno-użytkowych i funkcjonalnych (część II p. 2.2.1).

**2.4.** W toku kontroli przebiegu realizacji inwestycji w oddziałach ZUS stwierdzono 4 przypadki realizowania bądź rozpoczynania budowy bez pozwolenia na budowę, tj. z

---

<sup>3</sup> Wobec braku aktualnych normatywów powierzchniowych dla inspektoratów i oddziałów, w toku przeprowadzonej analizy przyjęto przedział 13,3-20,0 m<sup>2</sup> na 1 pracownika, tj. zwiększony o około 50% w stosunku do normatywów z lat 1993-1997, jako optymalny. Założenie to ma charakter szacunkowy.

naruszeniem art. 28 ustawy Prawo budowlane z 1974 r.<sup>4</sup> oraz art. 28, 30 ustawy Prawo budowlane z 1994 r.<sup>5</sup> Nagminnie występowały nieprawidłowości w zakładaniu i prowadzeniu dzienników budowy (art. 45 ustawy Prawo budowlane z 1994 r., zarządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 15 grudnia 1994 r. w sprawie dziennika budowy oraz tablicy informacyjnej<sup>6</sup>). W 6 przypadkach nie wypełniono obowiązków zawiadomienia właściwego organu o zakończeniu budowy tj. naruszono art. 54 ust. 1 i 2 ustawy Prawo budowlane z 1994 r.

W niektórych umowach o wykonawstwo robót, usług i dostaw zawartych w latach 1991-1994 i realizowanych w latach 1994-1996 stwierdzono niewystarczające zabezpieczenie interesów ZUS, m.in. w zakresie zasad rozliczeń, terminów realizacji, kar za niewywiązywanie się z warunków umów. Przy odbiorach robót stwierdzono przypadki mało wnikliwej oceny i przyjęcia robót z usterkami oraz przewlekłego dochodzenia swoich praw przy usuwaniu wad i usterek. W okresie 1995-1996 (I połowa) uwagi i zastrzeżenia dotyczyły niedostatecznego dokumentowania przebiegu realizacji zamówień w trybie ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych<sup>7</sup>, wyboru trybu realizacji zamówienia, przygotowania kosztorysów robót. W 2 przypadkach udzielenia zamówień stwierdzono nie zastosowanie przepisów ustawy i udzielono zamówień bez przetargu. W toku realizacji inwestycji w ZUS stwierdzono naruszenie kryteriów legalności oraz gospodarności i rzetelności (część II p.2.2.2.).

**2.5.** Kontrola wykazała powstanie dużych, nieuzasadnionych rozpiętości kosztów jednostkowych budowy powierzchni biurowych w inspektoratach i oddziałach ZUS, które w roku 1996 osiągnęły wielkość 1:5 (od 1.070 zł/m<sup>2</sup> do 5.388 zł/m<sup>2</sup>). Było to wynikiem różnych czynników, takich jak: opóźnienia i wydłużanie cykli robót, dokonywanie zmian (rozszerzających zakres robót lub zmianę przeznaczenia pomieszczeń) w toku robót, realizacja błędnych decyzji co do zakresu adaptacji zakupionych budynków oraz różnego standardu wykończenia i wyposażenia wnętrz, co nie podlegało regulacjom wewnętrznym. Dopiero w II półroczu 1996 r. przy rozpatrywaniu i zatwierdzaniu kosztów inwestycji wprowadzono maksymalne parametry kosztów jednostkowych planowanych zadań inwestycyjnych.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane Dz.U. Nr 38, poz. 229, zm.: Dz.U. z 1981 r. Nr 12, poz. 57; z 1983 r. Nr 44, poz. 200 i 201; z 1984 r. Nr 35, poz. 185 i 186; z 1987 r. Nr 21, poz. 124; z 1988 r. Nr 41, poz. 324; z 1990 r. Nr 34, poz. 198.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane Dz.U. nr 89, poz. 414.

<sup>6</sup> MP z 1995 r. Nr 2 poz. 29.

<sup>7</sup> Dz.U. Nr 76, poz. 344, zm.: Dz.U. z 1994 r. Nr 130, poz. 645; z 1995 r. Nr 99, poz. 488.

**2.6.** Istotne uwagi i zastrzeżenia (w co drugiej kontroli) dotyczyły wykonywania przez oddziały ZUS nadzoru nad rozliczeniami kosztów inwestycji. W 12 jednostkach, prowadząc wyrywkowo kontrolę tych rozliczeń, stwierdzono zawyżenie kosztów na niekorzyść ZUS na łączną kwotę 771.178 zł. Uzyskane w wyniku kontroli zwroty, bądź dokonane przez oddziały ZUS obciążenia rozliczeń bieżących z wykonawcami i dostawcami wyniosły łącznie 130.629 zł. Dochodzone przez oddziały na drodze sądowej kwoty wyniosły 418.804 zł, a kwoty objęte negocjacjami - 221.745 zł.

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie rozliczania kosztów inwestycji wskazują na naruszenie kryteriów gospodarności i rzetelności (część II p. 2.2.3).

**2.7.** W latach 1985-1996 Centrala ZUS realizowała przedsięwzięcie inwestycyjne pod nazwą „Ośrodek Szkoleniowy ZUS w Osuchowie”, adaptując zespół pałacowy z XIX wieku na potrzeby szkoleniowe oraz wznosząc budynki gastronomiczne i hotelowe kosztem 28,7 mln zł (wg ewidencji wydatków do 30 czerwca 1996 r.). Pomimo dokonania odbioru głównych obiektów w latach 1994-1995, nie dokonano ich rozliczenia oraz weryfikacji kosztów budowy. Dopiero w II połowie 1996 r. Prezes ZUS zarządził przeprowadzenie kontroli tych rozliczeń za okres 1993-1996 (I połowa) przez Biuro Kontroli ZUS. Kontrola ta, której celowość i prawidłowość została potwierdzona w toku kontroli NIK, wykazała nieuzasadnione zawyżenie kosztów 10 rodzajów robót i usług (na szkodę ZUS) na łączną kwotę 2.080.246 zł. Badając przyczyny tych zawyżeń stwierdzono, że Zarząd Administracji i Inwestycji wykazał nadmierne, nieuzasadnione zaufanie do działalności inwestorów zastępczych na tej budowie oraz pracujących na ich zlecenie - inspektorów nadzoru. Nie prowadzono bieżącego nadzoru nad przedstawionymi rozliczeniami. Nie przestrzegano także wewnętrznych przepisów regulujących działalność inwestycyjną w Centrali ZUS, m.in. dotyczących wyboru wykonawców w trybie konkursu ofert, trybu opiniowania i zatwierdzania umów i aneksów do umów o wykonanie inwestycji. Stwierdzono również istotne braki w dokumentacji budowy w Zarządzie Administracji i Inwestycji ZUS, który miał obowiązek ją nadzorować.

Stwierdzone zaniedbania na budowie Ośrodka Szkoleniowego ZUS w Osuchowie wynikały z naruszenia kryteriów gospodarności i rzetelności (część II p. 2.3.).

### **3. Uwagi i wnioski**

**3.1.** Z przeprowadzonych kontroli działalności inwestycyjnej ZUS (oddziałów i Centrali) wynika pilna potrzeba:

- zbadania stopnia zaawansowania poszczególnych zadań inwestycyjnych, głównie pod kątem dotrzymania terminów realizacji tych zadań i wyeliminowania niekontrolowanych wzrostów ich wartości kosztorysowych. Konieczne jest zbadanie możliwości usunięcia opóźnień w realizacji inwestycji kontynuowanych i niedowładu organizacyjnego, o ile towarzyszy on tym opóźnieniom;
- wyegzekwowania od wykonawców, przy udziale inwestorów zastępczych, usunięcia usterek, niedoróbek i innych braków w stosunku do wymogów projektowych i zawartych umów;
- wyegzekwowania od wykonawców kar umownych z tytułu nienależytego wykonania zawartych umów, a także nadpłat dokonanych na ich rzecz oraz odszkodowań (jeżeli prawo ich dochodzenia wynika z zawartych umów);
- zakończenia procesu założonych usprawnień w działalności inwestycyjnej ZUS, rozpoczętego wprowadzeniem w grudniu 1996 r. nowego regulaminu organizacyjnego jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za tę sferę działalności ZUS oraz prowadzenia skutecznego nadzoru nad tą działalnością;
- doprowadzenia do ostatecznego odbioru i rozliczenia przedsięwzięcia budowy Ośrodka Szkoleniowego ZUS w Osuchowie oraz wyegzekwowania zwrotu nadpłaconych inwestorowi zastępczemu i innym uczestnikom budowy wynagrodzeń przy realizacji tej inwestycji;
- zobowiązanie dyrektorów oddziałów ZUS (pismo okólne, narada itp.) do wzmocnienia nadzoru nad działalnością inwestycyjną oraz pilnego usunięcia stwierdzonych w tym zakresie nieprawidłowości;
- wobec stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie nadzoru oraz rażących zaniedbań w działalności inwestycyjnej w oddziałach ZUS w Gdańsku, Krakowie i Żyrardowie należy rozważyć zasadność dalszego zajmowania stanowisk przez dotychczasowych dyrektorów tych oddziałów.

Wyniki kontroli upoważniają też do zalecenia:

- dokonania przeglądu dotychczasowych aktów wewnętrznych w sprawie przygotowania i prowadzenia działalności inwestycyjnej oraz opracowanie i wydanie przez Prezesa ZUS aktualnych wytycznych uwzględniających zmiany wynikające z przepisów powszechnie obowiązujących;
- dokonania przez Prezesa ZUS aktualizacji normatywów powierzchniowych, określenia dopuszczalnego standardu wykończenia oraz wyposażenia budynków i pomieszczeń biurowych zabezpieczających prawidłowe funkcjonowanie jednostek organizacyjnych ZUS;
- wzmocnienia przez Prezesa ZUS dyscypliny planowania i realizacji wydatków na przedsięwzięcia i zakupy inwestycyjne, w celu pełnego i racjonalnego wykorzystania zaplanowanych środków;
- określenia przez Prezesa ZUS kryteriów uzasadniających nabycie przez ZUS na rzecz Skarbu Państwa, z przeznaczeniem na potrzeby ZUS, nieruchomości zabudowanych i niezabudowanych.

## II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

### 1. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności

Problematyka ubezpieczeń społecznych została uregulowana ustawą z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych<sup>8</sup>. Organem wykonującym zadania z zakresu ubezpieczenia społecznego jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych (art. 7 ust. 1). ZUS jest centralnym organem administracji państwowej (art. 7 ust. 2) podległym Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej (art. 9 ust. 1). Swe ustawowe zadania, określone w art. 11 cyt. ustawy, ZUS wykonuje za pośrednictwem Centrali Zakładu, oddziałów i Biura Rent Zagranicznych (art. 7 ust. 3). Oddziały ZUS tworzy i znosi Prezes ZUS, w porozumieniu z właściwym terenowym organem rządowej administracji ogólnej stopnia wojewódzkiego oraz po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Nadzorczej (art. 9 ust. 3). Aktem prawnym, który określa szczegółową organizację i zadania ZUS jest Statut ZUS, nadany przez Radę Ministrów na wniosek Ministra Pracy i Polityki Socjalnej zgłoszony

po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Nadzorczej (art. 9 ust. 2)<sup>9</sup> Społeczną kontrolę ZUS sprawują rady nadzorcze - Naczelna Rada Nadzorcza i rady nadzorcze oddziałów (art. 13 i nast.).

Ustawą ubezpieczeniową z dnia 25 listopada 1986 r. został utworzony Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, a jego dysponentem jest ZUS (art. 25). Z ustawy tworzącej FUS nie wynika wprost, że jest on państwowym funduszem celowym. FUS jest państwowym funduszem celowym w rozumieniu art. 18 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe<sup>10</sup>, gospodarka finansowa państwowych funduszy celowych, w tym FUS, jest prowadzona na podstawie planów finansowych, stanowiących części ustawy budżetowej, określających przychody i rozchody państwowych funduszy celowych. Wydatki państwowego funduszu celowego mogą być dokonywane tylko w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących bieżące dochody i pozostałości z okresów poprzednich. Środki te są gromadzone w banku na wyodrębnionym rachunku.

Szczegółowe zasady gospodarki finansowej państwowymi funduszami celowymi w zakresie nie uregulowanym ustawą (tj. ustawą ubezpieczeniową w rozumieniu art. 18 ust. 1 Prawa budżetowego) ustala w drodze rozporządzenia minister nadzorujący państwowy fundusz celowy w porozumieniu z Ministrem Finansów (art. 18 ust. 6 prawa budżetowego z 1991 r.). Do dnia zakończenia kontroli Minister Pracy i Polityki Socjalnej nie wykonał delegacji ustawowej w zakresie dotyczącym FUS.

Zgodnie z art. 26 cyt. ustawy ubezpieczeniowej na dochody FUS składają się:

- składki na ubezpieczenia społeczne,
- dotacje celowe z budżetu państwa na zrefundowanie świadczeń zleconych ZUS do wypłaty i pokrycie kosztów ich obsługi oraz na inne dotacje przewidziane w odrębnych przepisach,
- zwroty nienależnie pobranych świadczeń, nie podlegających potrąceniu z wypłaconych świadczeń,
- odsetki od lokat nadwyżek Funduszu,

---

<sup>8</sup> patrz przypis 2.

<sup>9</sup> Uchwała Nr 119 Rady Ministrów z dnia 27 lipca 1989 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, zm.: Uchwała Rady Ministrów Nr 77/91 z dnia 23 maja 1991 r. (niepublikowana).

<sup>10</sup> Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344, zm. Dz.U. z 1994 r. Nr 76, poz. 344, Nr 121, poz. 591 i Nr 133, poz. 685; z 1995 r. Nr 78, poz. 390, Nr 124, poz. 601 i Nr 132, poz. 640; z 1996 r. Nr 89, poz. 402, Nr 106 poz. 496, Nr 132, poz. 621, Nr 139, poz. 647.

- inne przychody określone w odrębnych przepisach.

Artykuł 27 pkt 3 ustawy ubezpieczeniowej przewiduje pokrywanie ze środków FUS wydatków ZUS na inwestycje. W świetle tej ustawy ZUS spełnia podwójną rolę - centralnego organu administracji państwowej w sprawach ubezpieczeń społecznych oraz dysponenta FUS (art. 7 ust. 2 i art. 25 ust. 2 ustawy), natomiast w rozumieniu art. 14 ustawy Prawo budżetowe ZUS jest państwową jednostką budżetową. Zgodnie z art. 15 ust. 1 Prawa budżetowego państwowe jednostki budżetowe pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu państwa, a uzyskane dochody odprowadzają do tego budżetu.

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych jest państwowym funduszem celowym w rozumieniu art. 18 Prawa budżetowego. Przepis ten w ust. 1 stanowi, że zadanie państwowe może być wyodrębnione z budżetu państwa i finansowane w ramach państwowego funduszu celowego, utworzonego na podstawie ustawy. Należy dodać, że w myśl art. 12 pkt 6 ustawy Prawo budżetowe, środki państwowych funduszy celowych (tak jak i środki gospodarki pozabudżetowej), są środkami pozabudżetowymi.

Przewidziana w ustawie o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych, możliwość pokrywania z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wydatków ZUS na inwestycje, harmonizuje z art. 28 ust. 1 Prawa budżetowego. W zdaniu pierwszym tego przepisu została wyrażona zasada, zgodnie z którą inwestycje państwowych jednostek i zakładów budżetowych są finansowane ze środków budżetu państwa, w zdaniu drugim natomiast przepis przewiduje możliwość finansowania tychże inwestycji, również ze środków pozabudżetowych, w zakresie określonym w przepisach dotyczących tych środków.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad planowania i finansowania inwestycji dotowanych z budżetu państwa<sup>11</sup>, wydane zostało na podstawie art. 30 Prawa budżetowego. Zarówno treść powołanego przepisu, będąca treścią upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia, o którym mowa, jak i tytuł rozporządzenia wskazują jednoznacznie, że rozporządzenie to znajdowało zastosowanie tylko do inwestycji, na które są przeznaczane dotacje z budżetu państwa. Owe zawężenie stosowania rozporządzenia znajdowało wyraz także w brzmieniu jego § 1. Przepis ten stanowił bowiem, że rozporządzenie określa szczegółowe zasady planowania i finansowania inwestycji dotowanych z budżetu państwa w zakresie wynikającym z Prawa budżetowego i ustaw budżetowych.

---

<sup>11</sup> DzU Nr 117, poz. 508

Zważyć przeto należy, że w świetle art. 26 ustawy - Prawo budżetowe, określającego wydatki budżetu państwa na inwestycje, wydatki państwowego funduszu celowego (np. FUS) na inwestycje, nie są wydatkami budżetu państwa na inwestycje.

W tym stanie rzeczy, do inwestycji finansowanej wyłącznie ze środków państwowego funduszu celowego (np. ze środków FUS) nie znajdowały zastosowania przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad planowania i finansowania inwestycji dotowanych z budżetu państwa, w tym także przepisy, które określały zasady rozliczania inwestycji zakończonych (§ 11 i 12 rozporządzenia). W takiej sytuacji, środki pozostające po zakończeniu inwestycji mają powrócić do państwowego funduszu celowego i podlegać rygorom określonym w art. 18 „Prawa budżetowego”; przy czym należy zauważyć, że jest brak przepisów, które określałyby szczegółowe zasady gospodarki finansowej państwowych funduszy celowych w zakresie nie uregulowanym w ustawach powołujących te fundusze - żaden z ministrów nadzorujący dany fundusz celowy nie wypełnił dotąd ustawowego upoważnienia w tym względzie, wynikającego z art. 18 ust. 6 ww. ustawy.

Wysokość wydatków na finansowanie inwestycji powinna być określona w projekcie budżetu na poziomie zapewniającym terminowe wykonanie inwestycji. Środki budżetu oraz środki pozabudżetowe na inwestycje są przekazywane przez dysponentów tych środków na rachunek bankowy, z którego jest finansowana inwestycja, w okresach i kwotach umożliwiających inwestorowi terminowe regulowanie zobowiązań. Środki finansowe na inwestycje zgromadzone na rachunku bankowym, nie wykorzystane w danym roku przechodzą na rok następny (art. 29 ust. 1, 2 i 3 Prawa budżetowego).

Zagadnienia związane z działalnością obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbioru obiektów budowlanych oraz zasady działania organów administracji państwowej w tych dziedzinach regulują przepisy prawa budowlanego. W okresie objętym kontrolą nastąpiła zmiana tych przepisów. Ustawę z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane<sup>12</sup> zastąpiła ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>13</sup>, która weszła w życie 1 stycznia 1995 r. Akty wykonawcze wydane na podstawie prawa budowlanego z 1974 r. pozostawały w mocy do czasu wydania takich aktów przewidzianych prawem budowlanym z 1994 r., nie dłużej jednak niż do 31 marca 1995 r. i pod warunkiem, iż nie były sprzeczne z nową ustawą (art. 107 ust. 2 prawa budowlanego z 1994 r.).

---

<sup>12</sup> patrz przypis 4.

Według nowego prawa budowlanego uczestnikami procesu budowlanego są: inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant i kierownik budowy lub kierownik robót (art. 17), przy czym ustawodawca określił prawa i obowiązki każdego z nich (art. 18-27).

Pod pojęciem budowa należy rozumieć wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę, przebudowę oraz modernizację obiektu budowlanego. Pojęcie roboty budowlane oznacza budowę, a także prace polegające na montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego. Pod pojęciem pozwolenie na budowę należy rozumieć decyzję administracyjną zezwalającą na rozpoczęcie i prowadzenie budowy, lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego. Pod pojęciem właściwy organ należy rozumieć organ nadzoru architektoniczno-budowlanego lub organ specjalistycznego nadzoru budowlanego (art. 3 pkt 6, 7, 12 i 17 Prawa budowlanego).

Zasadą prawa budowlanego jest, że roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 28). Wyjątki od tej zasady określają przepisy art. 29. Budowy wymienione w art. 29 ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 9 oraz roboty budowlane określone w art. 29 ust. 2 wymagają zgłoszenia właściwemu organowi (art. 30 ust. 1). Jeżeli jednak realizacja określonego obiektu lub robót budowlanych, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 9 oraz w ust. 2 może spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi i mienia albo pogorszenie stanu środowiska lub dóbr kultury czy warunków zdrowotno-sanitarnych albo wprowadzenie, utrwalenie bądź zwiększenie ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich - właściwy organ może nałożyć, w drodze decyzji, obowiązek uzyskania pozwolenia na ich wykonanie (art. 30 ust. 3).

W przypadku budowy, dla której przepisy prawa budowlanego przewidują obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę, konieczne jest uprzednie ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Wynika to z przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>14</sup>. Stosownie do art. 40 ust. 1 tej ustawy, ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu następuje w drodze decyzji administracyjnej, a jej podstawę stanowi ustalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Organem właściwym do wydania decyzji jest, zgodnie z art. 40 ust. 3 ustawy, wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

---

<sup>13</sup> patrz przypis 5.

Z pozwoleniem na budowę jest związany obowiązek opracowania projektu budowlanego (art. 28 ust. 2 prawa budowlanego). Projekt ten powinien spełniać wymagania określone w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Jego zakres i treść powinny być dostosowane do specyfiki i charakteru obiektu oraz stopnia skomplikowania robót budowlanych (art. 34 ust. 1 i 2 tejże ustawy). Do projektu budowlanego powinny być dołączone opinie, uzgodnienia i pozwolenia wymagane przepisami szczególnymi (art. 33 ust. 2 pkt 1).

Wreszcie, inwestor ubiegający się o pozwolenie na budowę jest obowiązany do przedstawienia dowodu stwierdzającego prawo dysponowania nieruchomością na cele budowlane (art. 33 ust. 2 pkt 2). Ustawodawca nie określił bliżej, o jakie prawo tu chodzi. W praktyce będzie to prawo własności nieruchomości lub prawo użytkowania wieczystego gruntu, na którym obiekt budowlany ma być wzniesiony.

W przypadku ZUS, prawo dysponowania nieruchomością Skarbu Państwa na cele budowlane wynika z przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości<sup>15</sup>. Jako państwowa jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej ZUS wykonuje zarząd w stosunku do nieruchomości Skarbu Państwa, które zostały mu wydzielone lub które nabył na własność Skarbu Państwa w drodze umowy cywilnoprawnej (art. 9 i 33 cyt. wyżej ustawy). Przyjmuje się, że budowa obiektu budowlanego na gruncie oddanym w zarząd państwowej jednostce organizacyjnej nie posiadającej osobowości prawnej jest czynnością zarządu.

Rozpoczęcie budowy następuje z chwilą podjęcia prac przygotowawczych na terenie budowy (art. 41 prawa budowlanego). Zakończeniem procesu budowlanego jest pozwolenie właściwego organu na użytkowanie obiektu budowlanego (art. 59 tej ustawy).

Aktem prawnym o zasadniczym znaczeniu dla działalności inwestycyjnej ZUS jest ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1995 r. W okresie objętym kontrolą ustawa była dwukrotnie nowelizowana. Na szczególną uwagę zasługują zmiany wprowadzone ustawą z dnia 6 lipca 1995 r. o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych, która weszła w życie z dniem 9 września 1995 r. Ustawa określiła zasady, formy i tryb udzielania zamówień publicznych, organ właściwy w sprawach

---

<sup>14</sup> DzU. Nr 89, poz. 415

<sup>15</sup> DzU z 1991 r. Nr 30, poz. 127, zm.: DzU z 1991 r. Nr 103, poz. 446 i Nr 107, poz. 464; z 1993 r. Nr 47, poz. 212 i Nr 131, poz. 629; z 1994 r. Nr 31, poz. 118, Nr 84, poz. 384, nr 27, poz. 96, Nr 123, poz. 601, Nr 85, poz. 388 i Nr 89, poz. 415; z 1995 r. Nr 99, poz. 486 i Nr 141, poz. 692; z 1996 r., Nr 5, poz. 33, Nr 90, poz. 405, Nr 106, poz. 496, Nr 156, poz. 775; z 1997 r. Nr 5, poz. 24

o zamówienia publiczne, a także tryb rozpatrywania protestów i odwołań złożonych w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (art. 1). Stosuje się ją do zamówień na dostawy, wykonywanie usług i robót budowlanych opłaconych w całości lub w części ze środków publicznych (art. 3 ust. 1). Zakres podmiotowy ustawy określa art. 4; jego treść powoduje trudności interpretacyjne, ale nie ma wątpliwości, że ZUS jest podmiotem nim objętym. Środki finansowe FUS, w tym przeznaczone na inwestycje ZUS, są środkami publicznymi w rozumieniu art. 2 pkt 7 lit. b) ustawy o zamówieniach publicznych w związku z art. 12 pkt 6 i art. 18 ustawy - Prawo budżetowe.

Zasady udzielania zamówień publicznych określają przepisy art. 13-27 ustawy. Są to zasady: stosowania wyłącznie jednego z trybów udzielania zamówień publicznych określonych ustawą (art. 13), przy przyjęciu, iż podstawowym trybem jest przetarg nieograniczony (art. 14), podziału zamówień publicznych według kryterium wartości zamówienia, przy założeniu - im wyższa wartość zamówienia tym ostrzejsze wymogi formalne obowiązujące w toku postępowania (art. 15), równości podmiotów ubiegających się o zamówienie publiczne i prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji (art. 16), określania przedmiotu zamówienia w sposób zobiektywizowany, nie utrudniający uczciwej konkurencji (art. 17), powszechności dostępu dostawców/wykonawców do zamówień publicznych i równości, z możliwością uprzywilejowanego traktowania podmiotów krajowych (art. 18), wykluczania z ubiegania się o zamówienie publiczne podmiotów niewiarygodnych z przyczyn w ustawie wymienionych (art. 19), bezstronności i wyłączania z udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego osób, które gwarancji bezstronności ze strony zamawiającego nie dają (art. 20), pisemności (art. 21), ochrony praw i słuszych interesów dostawców/wykonawców (art. 22), wstępnej kwalifikacji dostawców/wykonawców jako prawa zamawiającego (art. 23), stałości kryteriów zamówienia (art. 24), jawności (z określonymi ustawą wyjątkami) protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (art. 25), uproszczonej dokumentacji przy zamówieniach nie przekraczających równowartości 20 tys. ECU (art. 26) i tajności (art. 27).

Wybór trybu udzielenia zamówienia publicznego jest uprawnieniem zamawiającego. Tryb podstawowy (przetarg nieograniczony) jest obligatoryjny przy zamówieniach, których wartość zamówienia przekracza równowartość 20 tys. ECU. Możliwość odejścia od tego trybu we wskazanym wyżej przypadku zależy od zatwierdzenia przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (art. 15 ust. 2). Przy wyborze innego niż podstawowy trybu udzielenia

zamówienia publicznego zamawiający jest obowiązany uwzględnić ustawowe przesłanki przewidziane dla wybieranego trybu. Zamawiający nie może, w celu uniknięcia stosowania ustawy lub uniknięcia procedur udzielania zamówień publicznych, dzielić zamówienia na części oraz zaniżać wartość zamówienia (art. 3 ust. 2 w brzmieniu noweli z dnia 6 lipca 1995 r.).

Ustawa o zamówieniach publicznych przewiduje środki odwoławcze w sprawach o udzielenie zamówienia publicznego. Służą one dostawcom/wykonawcom, których interes prawny doznał uszczerbku w wyniku naruszenia przez zamawiającego określonych w ustawie zasad udzielania zamówień. Postępowaniu odwoławczemu nie podlega jednak: wybór trybu postępowania w sprawie o udzielenie zamówienia publicznego, zastosowanie preferencji krajowych oraz odrzucenie wszystkich ofert (art. 79). Postępowanie odwoławcze jest pod względem juretrycznym konstrukcją dość szczególną. Chodzi bowiem o dwa środki odwoławcze, z których pierwszy - protest - jest rozpatrywany przez zamawiającego, drugi zaś - odwołanie - będący środkiem odwoławczym od rozstrzygnięcia pierwszego - sąd polubowny (zespół arbitrów). Postępowanie protestacyjne regulują wyłącznie przepisy ustawy o zamówieniach publicznych (art. 80-86). W postępowaniu odwoławczym sensu stricto mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o sądzie polubownym (art. 695-715), z tym że stosuje się je jednak z odrębnościami wynikającymi z ustawy o zamówieniach publicznych (w pierwszym rzędzie należy baczyc na te odrębności, a w pozostałym zakresie stosować powołane wyżej przepisy procedury cywilnej). Odrębności, o których mowa dotyczą: składu arbitrów uprawnionych do rozpatrywania odwołania (art. 88), praw i obowiązków zespołu arbitrów przy rozpatrywaniu odwołania (art. 90) i kosztów postępowania odwoławczego (art. 91).

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego kończy się, jeżeli jego cel ma zostać osiągnięty zawarciem umowy cywilnoprawnej pomiędzy zamawiającym a dostawcą/wykonawcą, którego oferta została uznana za najkorzystniejszą. W zależności od zamówienia publicznego jest to: umowa dostawy, umowa o roboty budowlane lub umowa o wykonanie usługi. Do umów tych stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego i przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, chyba że przepisy ustawy o zamówieniach publicznych (art. 73-76) zawierają postanowienia odrębne. Zastrzeżenie, o którym wyżej mowa oznacza, że przepisy ustawy o zamówieniach publicznych są przepisami szczególnymi w stosunku do przepisów obu powołanych Kodeksów i jako szczególne (*lex specialis*) mają pierwszeństwo przed nimi (art. 72). Szczególne unormowania zawarte w ustawie o zamówieniach publicznych dotyczą sposobu zawarcia umowy (art. 73), formy

zawarcia umowy (art. 74), zabezpieczenia wykonania umowy (art. 75), zakazu zmiany umowy (art. 76) i odstąpienia od umowy (art. 77).

Naruszenie zasad, formy i trybu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest naruszeniem dyscypliny budżetowej (art. 57 ust. 1 pkt 14 Prawa budżetowego).

## **2. Istotne ustalenia kontroli**

### **2.1. Finansowanie inwestycji, stopień realizacji planów rzeczowo-finansowych, struktura nakładów inwestycyjnych.**

Planowane wydatki inwestycyjne ZUS stanowiły wydzieloną w ustawach budżetowych część FUS w kwotach:

- 140.270 tys. zł w 1994 r.
- 135.330 tys. zł w 1995 r.
- 167.018 tys. zł w 1996 r.

Zgodnie z art. 29 ust. 3 prawa budżetowego środki finansowe zgromadzone na rachunku, z którego jest finansowana inwestycja, nie wykorzystane w danym roku, przechodzą na rok następny. Niewykorzystane kwoty w poszczególnych latach (1994 - 1996) wynosiły: 11.420 tys. zł., 21.558 tys. zł. i 17.809 tys. zł. Łączne kwoty planowanych wydatków inwestycyjnych oraz kwoty wydatków poniesionych w poszczególnych latach wynosiły:

| Rok  | Plan<br>tys. zł | Wykonanie |      |
|------|-----------------|-----------|------|
|      |                 | tys. zł   | %    |
| 1994 | 151.690,0       | 139.455,4 | 91,9 |
| 1995 | 156.888,0       | 151.553,6 | 96,6 |
| 1996 | 184.827,0       | 142.458,9 | 77,1 |

Realna wartość poniesionych nakładów inwestycyjnych, wg dokonanych szacunków uwzględniających wskaźniki zmian cen, uległa po roku 1993 obniżeniu, a zwłaszcza obniżenie to było znaczne w roku 1996, kiedy osiągnęło poziom około 75% nakładów z 1993 r. (poniesionych w kwocie 109.575,3 tys. zł).

Udział wydatków na działalność inwestycyjną ZUS w wydatkach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wykazywał tendencję malejącą i wynosił: 0,41% w 1994 r., 0,37% w 1995 r. oraz 0,28% w 1996 r. (w 1993 r. udział ten wynosił 0,44%).

Niewykorzystane środki pozostające na kontach inwestycyjnych w końcu roku w stosunku do kwot wydatkowanych były znaczne i wynosiły: 10,4% - 1993 r.; 15,4% - 1994 r.; 11,7% - 1995 r.; 35,8% - 1996 r. Wysokość niewykorzystanych środków w roku 1996 osiągnęła kwotę 50.943 tys. zł.

W strukturze wydatków inwestycyjnych ZUS dominowały wydatki na realizację budownictwa inwestycyjnego (określanego łącznie z zakupem pierwszego wyposażenia oraz nabyciem nieruchomości zabudowanych i ich modernizacją) i stanowiły w badanych latach: 80,2%, 75,4% i 78,1%. Pozostałe wydatki ponoszone na zakupy wyposażenia technicznego i środków transportu stanowiły odpowiednio: 19,8%, 24,6% i 21,9% ogółu wydatków inwestycyjnych.

W latach 1994-1996 na realizację zadań budownictwa inwestycyjnego wydano łącznie kwotę 364,3 mln zł, co stanowiło 91,4% wydatków planowanych.

Główny ciężar wydatków inwestycyjnych na zakup wyposażenia dla „unowocześnień techniki biurowej oraz środków łączności i transportu” miał być realizowany przez Centralę ZUS w ramach systemu scentralizowanego dla wszystkich jednostek organizacyjnych.

Stwierdzono, że realizacja inwestycji polegających na zakupach wyposażenia technicznego i środków transportu organizowanych przez Centralę nie przebiegała sprawnie. Odnotowano w tej dziedzinie inwestycji bardzo niskie wykonanie planowanych wydatków:

| Rok                | Plan<br>tys. zł | Wykonanie |      |
|--------------------|-----------------|-----------|------|
|                    |                 | tys. zł   | %    |
| 1994               | 27.377          | 8.995     | 32,9 |
| 1995               | 25.614          | 15.027    | 58,7 |
| 1996               | 45.195          | 14.427    | 31,9 |
| Razem<br>1994-1996 | 98.186          | 38.449    | 39,2 |

Szczególnie dotkliwe opóźnienia w realizacji inwestycji (z uwagi na podjęty proces usprawniania obsługi systemu ubezpieczeń), odnotowano w dziedzinie zakupu sprzętu komputerowego. Stopień realizacji planowanych zakupów w tej dziedzinie w poszczególnych latach (1994-1996) wynosił: 20,5%; 56,8% i 35,6%. Podobnie kształtowała się sytuacja przy zakupie urządzeń poligraficznych. Planowane zakupy zrealizowano w 32,5% w 1994 r., w 100% w 1995 r. oraz w 1,7% w 1996 r., kiedy z zaplanowanej na ten cel kwoty 2.253,2 tys. zł wydatkowano tylko 38,5 tys. zł. Również niezadowalające były wyniki dostaw w dziedzinie urządzeń łączności i środków transportu.

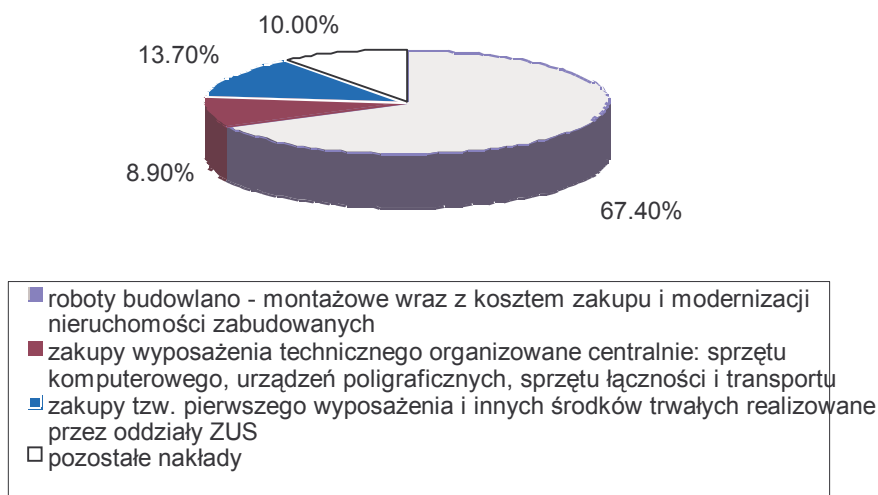
Ustalono, że główną przyczyną opóźnień zakupów wyposażenia technicznego w latach 1994-1996 były niedomagania organizacyjne w dziedzinie przygotowania i prowadzenia procesu ofertowego dla poszczególnych rodzajów wyposażenia. Np. w roku 1996 unieważniono przetargi (w oparciu o art. 46 ust. 1 pkt 4 ustawy o zamówieniach publicznych) na sprzęt komputerowy w łącznej kwocie 11.224,3 tys. zł. Natomiast braki ofert lub oferty nie spełniające wymagań specyfikacji istotnych warunków zamówienia spowodowały nie zrealizowanie zamówień na kwotę 6.141,4 tys. zł na środki transportu i urządzenia poligraficzne<sup>16</sup>.

Struktura wydatków inwestycyjnych wg rodzajów nakładów w latach 1994-1996 została zdominowana przez wydatki na prowadzenie robót budowlano-montażowych oraz na nabycie i adaptację nieruchomości zabudowanych, które łącznie stanowiły 67,4% wydatków ogółem. Wydatki na zakupy wyposażenia technicznego organizowane centralnie tj. sprzętu komputerowego, urządzeń poligraficznych, sprzętu łączności i transportu stanowiły łącznie tylko 8,9% wydatków ogółem.

---

<sup>16</sup> Przebieg realizacji inwestycji polegających na zakupach wyposażenia technicznego nie był objęty tematyką kontroli.

Struktura wydatków inwestycyjnych ZUS w latach 1994 - 1996



## 2.2. Realizacja zadań inwestycyjnych polegających na budowie nowych lub rozbudowie istniejących obiektów biurowych oraz na nabyciu nieruchomości zabudowanych i ich adaptacji na potrzeby inspektoratów i oddziałów.

W latach 1994-1996 Centrala ZUS nadzorowała kolejno 85, 77 i 65 zadań inwestycyjnych, polegających na budowie bądź rozbudowie siedzib dla oddziałów i inspektoratów ZUS oraz 52, 36 i 32 zadania polegające na nabyciu nieruchomości zabudowanych i ich adaptacji na potrzeby inspektoratów i oddziałów ZUS. Działalność inwestycyjna związana z budową lub zakupem i adaptacją obiektów objęła około 50% jednostek organizacyjnych ZUS. W niektórych z nich podejmowano po raz drugi w badanym okresie zadania polegające na rozbudowie obiektów.

Kontrolą objęto działalność inwestycyjną 27 spośród 55 oddziałów ZUS tj. 49,1%. Oddziały te realizowały łącznie 86 zadań inwestycyjnych tj. 58,9% ogólnej liczby zadań budownictwa kubaturowego w oddziałach i inspektoratach ZUS. Wartość wydatków na realizację objętych kontrolą inwestycji od początku ich realizacji do 30 czerwca 1996 r. (wg ewidencji zrealizowanych wydatków) oraz po tym terminie do zakończenia realizacji

(wg zatwierdzonych zestawień kosztów) wynosiła łącznie 347.904,6 tys. zł, w tym roboty budowlano-montażowe 268.789,9 tys. zł.

Kwota nakładów inwestycyjnych w kontrolowanej grupie zadań w roku 1995 wyniosła 90.513,2 tys. zł, stanowiąc 79,2% (od kwoty 114.326,0 tys. zł) wydatków na realizację wszystkich zadań inwestycyjnych polegających na budownictwie w jednostkach ZUS. Badana grupa oddziałów ZUS i realizowanych przez nie inwestycji stanowiła dostateczną reprezentację dla przeprowadzenia oceny działalności inwestycyjnej ZUS w latach 1994-1996.

### **2.2.1. Przygotowanie inwestycji do realizacji**

Tryb przygotowania inwestycji do realizacji regulowały Wytyczne Nr 1 Prezesa ZUS z dnia 17 października 1987 roku w sprawie przygotowania inwestycji budowlanych przez oddziały ZUS. Wg tych Wytycznych, po uzyskaniu decyzji Prezesa Zakładu w sprawie zwiększenia powierzchni użytkowej w drodze inwestycyjnej oddział ZUS winien przygotować program funkcjonalno-użytkowy i przedłożyć go do zatwierdzenia. Obowiązek przedłożenia takiego programu nie dotyczył budowy siedzib dla inspektoratów. W tych przypadkach obowiązywało nadesłanie wniosku uzasadniającego potrzebę zwiększenia powierzchni, która „była spowodowana zwiększeniem liczby zatrudnienia niezbędnego do realizacji docelowych zadań przewidzianych dla inspektoratu wg normatywu powierzchniowego w granicach 8 -13,3 m<sup>2</sup> na 1 pracownika” (górną granicą normatywu dotyczyła siedzib inspektoratów w miastach wojewódzkich).

Wytyczne Nr 1 w istotnym zakresie nakierowane były na wykorzystanie w przygotowaniu inwestycji oddziałów ZUS państwowych jednostek inwestorstwa zastępczego (państwowych dyrekcji inwestycji, które uległy rozwiązaniu w procesie powstawania gospodarki rynkowej), których działalność została zastąpiona, począwszy od roku 1990, przez usługi spółek prywatnych. Stwarzało to zupełnie nowe warunki dla działalności inwestycyjnej oddziałów ZUS, czego nie uwzględniały wytyczne z 1987 r. Ponadto wytyczne te były niezgodne z nowym prawem budowlanym i ustawą o zamówieniach publicznych, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 1995 r.

Istotnym mankamentem Wytycznych Nr 1 był brak sprecyzowania w nich trybu zatwierdzania zadań inwestycyjnych do realizacji, w tym założeń techniczno-ekonomicznych lub jednostadiowej dokumentacji technicznej. Wzmiankowano jedynie (w załączniku Nr 5 do

Wytycznych), że w przypadku opracowania jednostadiowej dokumentacji technicznej zawartość wskazana dla założeń techniczno-ekonomicznych może ograniczać się do opracowania zbiorczego zestawienia kosztów (także wytycznych realizacji inwestycji).

Przy braku uregulowania kwestii zatwierdzania założeń techniczno-ekonomicznych inwestycji w przepisach ogólnie obowiązujących, niesłusznie zawężono tę kwestię w przepisach wewnętrznych ZUS tj. w Regulaminie organizacyjnym Zarządu Administracji i Inwestycji Centrali ZUS, przypisując odpowiedzialność za zatwierdzanie programów funkcjonalno-użytkowych i założeń techniczno-ekonomicznych - wicedyrektorowi Zarządu. W praktyce jednak (co wykazała kontrola), decyzje podejmowane przez wicedyrektora Zarządu Administracji i Inwestycji nie były ostateczne, lecz podlegały zatwierdzeniu przez wiceprezesa ZUS nadzorującego „sprawy techniczne”.

W dniu 22 kwietnia 1991 r. wiceprezes ZUS, nawiązując do koncepcji rozbudowy inspektoratów „o pełnym zakresie działania w oparciu o budynki zakupione lub przejęte w zarząd”, skierował do dyrektorów oddziałów pismo regulujące sposób przygotowania decyzji w sprawie nabywania nieruchomości zabudowanych. Od oddziałów wymagana była m.in. wycena nieruchomości dokonana przez biegłego rzeczoznawcę z listy wojewody, przewidywane inne koszty związane z przejęciem nieruchomości (koszty adaptacji itp.), opinie radcy prawnego oddziału.

W dniu 21 marca 1995 r. wicedyrektor Zarządu Administracji i Inwestycji ZUS w piśmie skierowanym do dyrektorów oddziałów potwierdził obowiązek przestrzegania Wytycznych Nr 1 Prezesa ZUS z 17 października 1987 r. w sprawie przygotowania inwestycji budowlanych przez oddziały ZUS. Wytyczne te miały nadal obowiązywać do czasu wydania nowych wytycznych uwzględniających nowe prawo budowlane, a także ustawę o zamówieniach publicznych. Ponadto w piśmie tym wicedyrektor zawarł nowe zalecenia w sprawie przygotowania inwestycji, a mianowicie zasadę zatwierdzania:

- a) przed nabyciem nieruchomości - programu funkcjonalno-użytkowego i szacunkowego preliminarza kosztów w rozbiciu na lata realizacji,
- b) przed przystąpieniem do realizacji inwestycji - założeń techniczno-ekonomicznych i zbiorczego zestawienia kosztów.

W dniu 13 lutego 1996 r. wicedyrektor Zarządu Administracji i Inwestycji wydał dla oddziałów kolejne dyspozycje dotyczące przygotowań do budowy nowych siedzib oddziałów i inspektoratów ZUS dotyczących m.in.:

- kompleksowych programów funkcjonalno-użytkowych dla zadań inwestycyjnych,
- szacunkowego preliminarza kosztów,
- dokumentów do uzyskania zgody na nabycie działki budowlanej.

Wicedyrektor Zarządu Administracji i Inwestycji w swoich zaleceniach wprowadził też odmienny od dotychczasowego podział powierzchni we wznoszonych budynkach ZUS (powierzchnię netto, podstawową i użytkową), oraz nawiązał m.in. do zakresu przygotowań kompleksowych programów funkcjonalno-użytkowych i do zasady planowania wzrostu zatrudnienia na najbliższe 10 lat w jednostkach organizacyjnych ZUS nie określając podstaw i wysokości wzrostu zatrudnienia.

Stwierdzono, że Centrala ZUS do kwietnia 1996 r. nie dostrzegała potrzeby zmian w organizacji nadzoru nad działalnością inwestycyjną ZUS oraz nowelizacji swych aktów wewnętrznych regulujących tę działalność. Do czasu zakończenia kontroli nie anulowano Wytycznych nr 1 z 1987 r. i nadal utrzymywano nieprecyzyjne procedury dotyczące m.in. opracowywania i przedkładania do akceptacji dokumentów określających podejmowanie realizacji zadań inwestycyjnych.

Ustalenia kontroli wykazały, że oddziały i Centrala ZUS podejmowały decyzje realizacji zadań inwestycyjnych w oparciu o wstępne preliminarze kosztów przygotowane na podstawie nierzeczywistych (nadmiernie zawyżonych potrzebach) programach wzrostu zatrudnienia. Decyzje te naruszały kryteria celowości, gospodarności i rzetelności.

- Oddział ZUS w Tomaszowie Mazowieckim w marcu 1991 r. skierował wniosek do Centrali ZUS o zgodę na budowę Inspektoratu w Piotrkowie Trybunalskim. Nie dokonano w nim wyliczeń uzasadniających zwiększenie powierzchni użytkowej, nie uwzględniono normatywu powierzchniowego oraz przewidywanego wzrostu zatrudnienia.

Dokumentem, na podstawie którego opracowano projekt koncepcyjny, a następnie dokumentację techniczną był program funkcjonalno-użytkowy, opracowany przez Oddział dopiero w lutym 1993 r. Zawierał on nową strukturę organizacyjną Inspektoratu i zakładał zatrudnienie 220 osób. Centrala ZUS wyrażając zgodę na realizację powyższej inwestycji oraz przyznając środki finansowe opiniowała projekt techniczny i wstępny preliminarz kosztów początkowo na kwotę 1.375 tys. zł, który następnie korygowano trzykrotnie. Zbiorcze zestawienie kosztów (na kwotę 6.190,9 tys. zł) opracowano dopiero w 1995 r. na żądanie Centrali ZUS w związku z wystąpieniem Oddziału o skorygowanie planu finansowego na rok 1995. Kontrola wykazała, że wg aktualnych potrzeb obiekt Inspektoratu posiada blisko dwukrotnie większą powierzchnię użytkową niż jest ona niezbędna do realizacji zadań statutowych. Do 30.10.1995 r. w starej siedzibie Inspektoratu zatrudniano 72 pracowników,

a po roku użytkowania nowej siedziby o powierzchni użytkowej 3.021 m<sup>2</sup> zatrudnia się 128 pracowników. Wskaźnik powierzchni na 1 pracownika wynosi 23,6 m<sup>2</sup>.

- Dla Inspektoratu w Brzezinach, Oddział ZUS w Żyrardowie nabył w 1992 r. od Urzędu Miasta w Brzezinach działkę gruntu o powierzchni 1881 m<sup>2</sup>. Kosztem 1.920.000 zł wzniesiono budynek o powierzchni użytkowej 1.284 m<sup>2</sup>, lecz zatrudniono na niej zgodnie z potrzebami, wynikającymi ze wskaźników zatrudnienia w proporcji do obsługiwanej ilości klientów, tylko 13 osób. Wskaźnik powierzchni użytkowej przypadającej na 1 pracownika osiągnął aż 98,8 m<sup>2</sup>. Część posiadanej powierzchni budynku (I piętro budynku) pozostawała niezagospodarowana będąc wyposażona w meble biurowe. Oddział nie posiadał koncepcji wykorzystania wzniesionego budynku pomimo upływu ponad 2 lat (od 16 listopada 1994 r.) od dokonania jego odbioru. Ustalenia kontroli wykazały, że występując do Centrali ZUS w dniu 7 maja 1991 r. o akceptację koncepcji budowy, dyrektor Oddziału wnioskował wzniesienie budynku o powierzchni 600-650 m<sup>2</sup>. Akceptację swojego wniosku uzyskał 24 maja 1991 r., lecz wznosił budynek dwukrotnie większy (przy braku reakcji w tej sprawie ze strony nadzorującej Centrali ZUS).
- Rozbudowując siedzibę Oddziału ZUS w Radomiu, stworzono warunki, że na jednego pracownika ZUS przypada 23,4 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej, w Inspektoracie w Grójcu - 29,7 m<sup>2</sup>, w Inspektoracie w Szydłowcu - 39,8 m<sup>2</sup>, a w Inspektoracie w Zwoleniu 66,2 m<sup>2</sup>.

Ilości zakupionych przez Oddział mebli dla rozbudowanych inspektoratów, były niewspółmiernie duże w stosunku do liczby zatrudnionych w nich pracowników; np. wyposażając rozbudowaną siedzibę Inspektoratu w Zwoleniu - zatrudniającego obecnie 18 osób - zakupiono m.in. 68 biurka i 118 krzeseł (docelowe zatrudnienie 40-45 osób), natomiast nowo wybudowany obiekt Oddziału w Radomiu (98 pracowników) wyposażony został m.in. w 164 biurka i stoły biurowe, 204 krzesła i 13 foteli (pierwotnie planowane zatrudnienie - 150 osób), a Inspektorat w Grójcu - w którym zatrudnionych jest 55 osób wyposażono m.in. w 77 biurka, 108 krzeseł i 49 foteli.

Zakup zwiększonych ilości wyposażenia tłumaczono przewidywanym wzrostem zatrudnienia związanym z nowymi zadaniami ZUS, a także koniecznością wyposażenia również sal konferencyjnych i pokoi gościnnych.

W jednym przypadku stwierdzono przekazanie nieodpłatnie budynku wzniesionego przez ZUS na potrzeby wojewódzkiego urzędu pracy.

- W wyniku przedsięwzięcia budowy siedziby Inspektoratu w Skierniewicach Oddział ZUS w Żyrardowie uzyskał powierzchnię użytkową ogółem 1.858 m<sup>2</sup>. W roku 1995 jeden z dwóch wzniesionych budynków Inspektoratu posiadający powierzchnię użytkową 777 m<sup>2</sup> (42% powierzchni wybudowanej), wraz z odpowiednią działką gruntu, Oddział przekazał nieodpłatnie Wojewódzkiemu Urzędowi Pracy w Skierniewicach. Podstawą przekazania była decyzja Prezesa ZUS z dnia 9 marca 1995 r. podjęta w związku z wnioskiem w tej sprawie wystosowanym przez Prezesa Krajowego Urzędu Pracy w dniu 11 stycznia 1995 r. Łączna wartość przekazanych nieodpłatnie środków trwałych została określona na kwotę 822.142 zł.

Ponadto Oddział odstąpił odpłatnie dodatkowe wyposażenie budynku w instalację telefoniczną, przeciwpożarową i przeciwwłamaniową oraz regały za łączną kwotę 230.000 zł.

Stwierdzono, że Inspektorat ZUS w Skierniewicach dysponując pozostawioną mu powierzchnią użytkową tj. 1.081 m<sup>2</sup> i zatrudniając w końcu roku 1996 r. 52 osoby, uzyskał wskaźnik powierzchni przypadającej na 1 pracownika w wysokości 20,8m<sup>2</sup>, tj. w pełni odpowiadający jego potrzebom.

Przy podejmowaniu decyzji o nabyciu nieruchomości zabudowanych ograniczano się do sporządzenia wyceny wartości rynkowej, zaniedbując dokonanie oceny walorów techniczno-użytkowych i przydatności na potrzeby inspektoratów oraz szacunku kosztów remontów, modernizacji czy przebudowy tj. niezbędnego zakresu robót dla przeprowadzenia adaptacji na potrzeby ZUS. Tak sformułowane wnioski były przyjmowane przez Centralę ZUS i stanowiły podstawę do wydatkowania środków na inwestycje.

W podejmowanych decyzjach naruszano kryteria celowości i gospodarności, a także rzetelności.

- Oddział ZUS w Żyrardowie nabył w grudniu 1993 r. nieruchomość na potrzeby Inspektoratu w Sochaczewie. W skład tej nieruchomości wchodziła działka gruntu o powierzchni zaledwie 359 m<sup>2</sup>, bez możliwości jej powiększenia oraz 2 budynki znajdujące się w stanie surowym zamkniętym. Pierwotne przeznaczenie zakupionych budynków tj. działalność handlowo-usługowa (budynek wyższy 3 kondygnacyjny) i mieszkaniowy (2-kondygnacyjny), nie miało żadnego związku z kierunkiem usług ZUS. Podjęta daleko idąca przebudowa oraz dobudowa powierzchni (zakupiono 483 m<sup>2</sup>, a po dobudowie uzyskano łącznie 681 m<sup>2</sup>), wraz z wyposażeniem kosztowała 2.410.280 zł. Wskaźnik pozyskania 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej wyniósł 3.539 zł, a wskaźnik powierzchni użytkowej przypadającej na 1 pracownika - 13,9 m<sup>2</sup>. Oceniono, że pomimo poczynionych wysiłków uzyskane lokale są niefunkcjonalne zarówno z punktu widzenia potrzeb klientów, jak i pracowników Inspektoratu, a ponadto z braku wolnego terenu (cała działka jest zabudowana) nie urządzono miejsc parkingowych. Innym istotnym mankamentem decyzji w sprawie inwestycji zrealizowanej w Sochaczewie jest brak możliwości rozwoju i rozbudowy. W przypadku nieruchomości w Sochaczewie Oddział ograniczył się do zlecenia wyceny wartości rynkowej przez biegłego (wycena 317.785 zł, cena transakcyjna 290.000 zł), natomiast nie mniejsze znaczenie miało sporządzenie ekspertyzy przydatności tej nieruchomości na potrzeby ZUS oraz oszacowania kosztów ewentualnej przebudowy i porównania z innymi wariantami rozwiązania problemu lokalowego, czego nie przeprowadzono.
- W przypadku nabycia nieruchomości zabudowanej dla Inspektoratu ZUS w Krakowie, transakcji dokonano pomimo nieuregulowanego jej stanu prawnego.

Transakcję nabycia nieruchomości dla Inspektoratu Kraków-Podgórze przy ul. Zakopiańskiej 62 sfinalizowano przez Oddział ZUS w Krakowie pomimo nieuregulowanego stanu prawnego jednej z dwóch działek, na których

posadowiony jest budynek. Ustalono, że powierzchnia działki oznaczonej nr 1/55 nabytej przez Oddział wynosi 2.633 m<sup>2</sup>. Druga działka oznaczona nr 1/6 o powierzchni 2.997 m<sup>2</sup> jest własnością osób fizycznych. Na konieczność uregulowania stanu prawnego działki nr 1/6 przed nabyciem przedmiotowej nieruchomości zwracał uwagę radca prawny Oddziału oraz biegły z kancelarii „Negocjator”, prowadzący wycenę nieruchomości na zlecenie Oddziału. Niepodjęcie tych działań naruszyło interesy ZUS i postawiło go w pozycji strony obciążonej kosztami przyszłej procedury wywłaszczeniowej.

Ponadto stwierdzono, że decyzja o nabyciu przedmiotowej nieruchomości była niedostatecznie przygotowana także od strony oceny walorów techniczno-użytkowych i przydatności na potrzeby Inspektoratu ZUS 40-letniego budynku przemysłowego (po Krakowskich Zakładach Sodowych) oraz zakresu kosztów wymaganych remontów i adaptacji. W ramach przygotowań do zakupu ograniczono się jedynie do oszacowania wyceny wartości rynkowej nieruchomości, którą biegły określił na kwotę 2.470.770 zł, a którą kupiono za 2.550.000 zł (bez podatku VAT). Wskaźnik kosztu pozyskania 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej wg ceny zakupu wyniósł więc 694 zł, ale po uwzględnieniu nakładów poniesionych na adaptację do 30 czerwca 1996 r. wzrósł już do 1.293 zł tj. o 86% i będzie jeszcze znacznie wyższy po uwzględnieniu kosztów dokończenia budowy dźwigu osobowego, przeprowadzenia remontu kapitalnego dachu i innych robót (np. wykonania elewacji budynku).

Kontrola wykazała, że zwracając się dnia 28 lutego 1995 r. do Centrali ZUS z prośbą o przyznanie środków finansowych na „zakup budynku” dla

Inspektoratu Kraków-Podgórze, dla poparcia swojej prośby dyrektor Oddziału użył niektórych istotnych argumentów nie mających pokrycia w stanie faktycznym, w tym argumentu, że „zdaniem Oddziału nieuregulowany do końca stan prawny nie stanowi przeszkody wykluczającej ze strony ZUS przystąpienia do tej transakcji, przesuwając jedynie w czasie ostateczne uregulowanie strony prawnej bez angażowania dodatkowych środków finansowych”. Stwierdził ponadto, że „Dobry stan budynku ... nie spowoduje dodatkowych wydatków tytułem adaptacji budynku z wyjątkiem kosztów bieżącej eksploatacji ...”.

W niektórych przypadkach stwierdzono, że podjęta decyzja nie w pełni rozwiązywała nawet bieżące potrzeby lokalowe.

- Z ustaleń kontroli wynika, że decyzja o nabyciu spółdzielczego własnościowego prawa do lokali spółdzielczych o powierzchni 705 m<sup>2</sup> na potrzeby Inspektoratu ZUS Kraków-Krowodrza nie rozwiązała problemów lokalowych tej jednostki. Zakupione powierzchnie biurowe stanowią zaledwie 47% potrzeb określonych przez Oddział na 1.500 m<sup>2</sup>, a ponadto znajdują się one w budynku spółdzielczym, nie posiadającym w pełni odpowiednich walorów użytkowych dla obsługi klientów i funkcjonowania Inspektoratu. Koszt dodatkowego wynajmu powierzchni biurowych w ilości 321 m<sup>2</sup> od Spółdzielni „Krakus” wg umów zawartych w 1995 r. i na początku 1996 r. wynosił 42.584 zł w skali rocznej.

Wskaźnik powierzchni zakupionej oraz wynajmowanej wyniósł łącznie 7,3 m<sup>2</sup> na 1 pracownika. Ponadto stwierdzono nieprawidłowości w rozliczeniach finansowych pomiędzy Oddziałem a Spółdzielnią na niekorzyść ZUS.

Za spółdzielcze własnościowe prawo do lokali biurowych dla Inspektoratu Kraków-Krowodrza Oddział zapłacił cenę 950 zł za 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej tj. o 36% powyżej ceny rynkowej oszacowanej przez biegłego (700 zł za 1 m<sup>2</sup>). Wprawdzie biegły dodał, że w cenie zaproponowanej przez Spółdzielnię (i przyjętej przez Oddział) mieści się również prawo do użytkowania powierzchni komunikacyjnych oraz pomieszczeń pomocniczych, ale nie określił na ile korzystanie z tego prawa może wpływać na cenę lokali biurowych zakupionych przez Oddział.

Ponadto Oddział bezpodstawnie pokrył wydatki Spółdzielni „Krakus” związane z przemieszczeniem dotychczasowych użytkowników lokali wykupionych przez Oddział oraz koszty remontu pomieszczeń dla tych użytkowników w łącznej kwocie 46.173 zł, nie ujęte w umowie kupna-sprzedaży lokali zawartej pomiędzy Oddziałem i Spółdzielnią. Nieprawidłowością w rozliczeniach Oddziału ze Spółdzielnią „Krakus” było również zapłacenie tej Spółdzielni za pośrednictwo w doborze wykonawców 20% marży od rachunków wystawionych przez wykonawców remontów i adaptacji 3 garaży na potrzeby archiwum Inspektoratu. W umowie najmu garaży nie uregulowano kwestii zwrotu najemcy poniesionych przez niego nakładów na remont garaży w kwocie 31.725 zł w przypadku jej rozwiązania na skutek wypowiedzenia przez Spółdzielnię (wynajmującego).

W roku 1996 nadal podejmowano decyzje w sprawie realizacji inwestycji kubaturowych w oparciu o założenia wzrostu zatrudnienia bez pogłębionej analizy potrzeb oraz przy założeniu dalszej poprawy warunków lokalowych, przy braku aktualnych normatywów powierzchniowych.

- W latach 1994-1996 I półrocze prowadzono prace przygotowawcze do dalszej rozbudowy siedziby Oddziału ZUS w Żyrardowie, który legitymował się wskaźnikiem powierzchni użytkowej na 1 pracownika w wysokości 13,1 m<sup>2</sup>. Podstawę koncepcji rozbudowy siedziby Oddziału stanowi program wzrostu zatrudnienia na okres 10-letni do roku 2.004, tj. (koncepcja ta powstała w grudniu 1994 r.) o około 120 osób, tj. o 50%. Podstawą programu był sposób określania wzrostu zatrudnienia zawarty w Wytycznych Nr 1 z 1987 r. Koncepcja rozbudowy nie zawierała żadnego uzasadnienia przedstawionego programu wzrostu zatrudnienia.

Założono jedynie dalszą poprawę warunków lokalowych w wyniku czego łączna powierzchnia Oddziału w Żyrardowie ma wynieść 6.398 m<sup>2</sup>, a wskaźnik na 1 pracownika około 18 m<sup>2</sup>.

W przedstawionym programie funkcjonalno-użytkowym Oddział nie przedstawił bilansu zatrudnienia we wszystkich swoich jednostkach organizacyjnych, ani nie ustosunkował się do sprawy zmniejszenia zatrudnienia w siedzibie Oddziału w związku z rozpoczętym już procesem przekazywania niektórych zadań i etatów do inspektoratów. Pomimo tych mankamentów rozbudowa Oddziału uzyskała poparcie dyrektora Gabinetu Prezesa ZUS 12

września 1996 r., a dyrektor Biura Nadzoru Inwestycji zatwierdził zbiorcze zestawienie kosztów na kwotę 7.459,0 tys. zł (w poziomie cen 1995 r.) w dniu 20 września 1996 r. W dniu 24 września 1996 r. wiceprezes ZUS upoważnił dyrektora Oddziału do rozpoczęcia realizacji zadania.

Udzielania poparcia, lub uczestniczenia w innej formie w procesie podejmowania decyzji w realizacji inwestycji przez dyrektora Gabinetu Prezesa ZUS nieprzewidywały wewnętrzne regulacje prawne, w tym regulamin organizacyjny ZUS.

### **2.2.2. Przebieg realizacji inwestycji**

Dokonane ustalenia kontroli oraz zgłoszone uwagi i zastrzeżenia związane z nieprawidłowościami w przebiegu realizacji zadań inwestycyjnych odnoszą się do stosowania przepisów prawa budowlanego i przepisów wykonawczych do niego, zawierania i realizacji umów ze zleceniobiorcami, przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Oceniano również cykle realizacji zadań oraz prowadzenie odbiorów końcowych robót i obiektów.

Dokonując oceny poszczególnych zagadnień stwierdzono naruszenie kryterium legalności postępowania oraz kryteriów gospodarności i rzetelności.

Stwierdzono, że inwestorzy przystępując do realizacji inwestycji posiadali prawo do dysponowania gruntami i ewentualnie budynkami (w przypadku nabycia nieruchomości zabudowanych) za wyjątkiem jednego przypadku wykazanego w p. 2.2.1 (str. 24 ) oraz posiadali niezbędne zapewnienie (decyzje branżowe) o dostawach energii, wody i warunkach technicznych przyłączenia obiektów.

Rozpoczynanie realizacji zadań inwestycyjnych następowało po uprzednim uzyskaniu pozwolenia na budowę, ale w 4 przypadkach realizowano bądź rozpoczynano inwestycje bez pozwolenia tj. z naruszeniem art. 28 ustawy prawa budowlanego z 1974 r., a po 1 stycznia 1995 r. - art. 28 i 30 prawa budowlanego z 1994 r..

- Oddział ZUS w Gdańsku prowadził roboty budowlane w inspektoratach w Gdyni i Gdańsku Śródmieściu nie posiadając pozwolenia na budowę. Należy przy tym podkreślić, że charakter tych robót opisany w projektach technicznych, jednoznacznie wskazuje, iż polegały one na naruszaniu elementów konstrukcyjnych budynków.

W pierwszym przypadku w Inspektoracie w Gdyni zakres prac m.in. obejmował pogłębienie piwnic z wysokości 1,40 m do 3,35 m poprzez wytworzenie ścian z cementogruntu, będących przedłużeniem ścian nośnych. Natomiast w Inspektoracie Gdańsk-Śródmieście dokonano wyburzeń części ścian konstrukcyjnych, a w ich miejsce zaprojektowano słupy i podciągi stalowe oraz windy pneumatyczne.

- Oddział ZUS w Biłgoraju wprowadził wykonawcę na budowę Inspektoratu w Zamościu bez pozwolenia na budowę, dysponując jedynie wskazaniem lokalizacyjnym. Ponadto Oddział nie przedłożył do zatwierdzenia właściwemu organowi planu realizacyjnego naruszając przepis § 17 rozporządzenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 20 lutego 1975 r. w sprawie nadzoru urbanistyczno-budowlanego<sup>17</sup>.
- Oddział ZUS w Poznaniu rozpoczynając budowę Inspektoratu w Gnieźnie (listopad 1996 r.) nie posiadał pozwolenia na budowę, a otrzymał je dopiero na żądanie kontrolującego w dniu 9 grudnia 1996 r. (z datą wcześniejszą tj. 15 listopada 1996 r.).

Co druga kontrola wykazała nieprawidłowości w prowadzeniu dzienników budowy wynikające z nieprzestrzegania przepisów zarządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 15 grudnia 1994 r. w sprawie dziennika budowy oraz tablicy informacyjnej.

- Oddział ZUS w Poznaniu nie wystąpił o wydanie dziennika budowy Inspektoratu w Gnieźnie. Dopiero na żądanie kontrolującego pobrał go z Urzędu Rejonowego w Gnieźnie. W zaprowadzonych dziennikach budowy dla obiektów: III Inspektoratu Miejskiego w Poznaniu, Inspektoratu w Gnieźnie oraz Inspektoratu w Nowym Tomyślu - nie dokonano pełnych wpisów dotyczących dokumentowania przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót. Na stronie tytułowej dziennika budowy w Gnieźnie nie wymieniono nazwy i adresu wykonawcy robót, w dwóch dziennikach nie odnotowano nazw specjalności uprawnień budowlanych wykonawcy i inspektorów nadzoru, w trzech dziennikach osoby te nie odnotowały daty złożenia podpisów i nazwy specjalności projektantów (nadzoru autorskiego). Na stronach dzienników wpisy nie były oparafowane datą i podpisem osoby zobowiązanej do zaznajomienia się z treścią wpisu, a dotyczyło to 30 wpisów wykonawcy (dotyczących zgłoszenia do odbioru elementu robót lub jego wykonania) oraz 6 wpisów projektanta, które były skierowane do inspektora nadzoru, ponadto dotyczyło to 2 wpisów inspektora nadzoru skierowanych do wykonawcy w związku z niezadawalającym tempem robót oraz 3 jego wpisów określonych jako ustalenia Inwestora.

Ponadto w 2 dziennikach nie odnotowano, iż zostały usunięte usterki określone w protokołach odbioru I etapu robót oraz odbioru końcowego, w 5 przypadkach dotyczących potwierdzenia wykonania robót dokonał projektant, a powinien dokonać tego inspektor nadzoru, dwa wpisy projektanta na stronie zwanej kopią były nieczytelne, w 1 przypadku inspektor nadzoru dokonał wpisu na odwrocie strony dziennika.

- Budowę Inspektoratu w Zamościu Oddział ZUS w Biłgoraju realizował do II kondygnacji budynku bez dziennika budowy i bez należytego udokumentowania odbioru robót zanikających lub ulegających zakryciu. Bez potwierdzenia jakości wykonania zakryto prace polegające na zbrojeniu

---

<sup>17</sup> Dz.U. Nr 8 poz. 48-

i betonowaniu ław i stóp fundamentowych oraz wieńców i stropów I i II kondygnacji obiektu.

Uwagi i zastrzeżenia kontrolujących dotyczyły niewystarczającego zabezpieczenia interesów ZUS w umowach zawieranych przez oddziały o wykonawstwo robót, usług i dostaw, w latach 1991-1994 i realizowanych w badanym okresie czasu.

- Umowa o prace projektowe zawarta przez Oddział ZUS w Zabrze nie uzależniała dokonania wypłaty wynagrodzenia projektantowi od przekazania zamawiającemu określonych części dzieła, co skutkowało wypłaceniem przez Oddział zaliczek w łącznej wysokości 40.700 zł, a wypłacenie zaliczki projektantowi za drugą fazę prac projektowych w wysokości 37.000 zł nastąpiło bez zatwierdzenia projektu koncepcyjnego obiektu oraz na podstawie nierzetelnie sporządzonej faktury.

Umowę o zastępstwo inwestycyjne, w której uregulowano m.in. wysokość wynagrodzenia powiernika (3,3% wartości robót, dostaw i usług), Oddział zawarł przed zatwierdzeniem zbiorczego zestawienia kosztów przez Zarząd Administracji i Inwestycji ZUS w Warszawie określającym jego wysokość na 3%. W wyniku powyższego w okresie od 5 kwietnia 1994 r. do 31 października 1995 r. wypłacono powiernikowi wynagrodzenie w wysokości wyższej o 29.853 zł od kwoty wynikającej z ostatecznie zatwierdzonej kalkulacji. Stwierdzono również, że po zmianie umowy Oddział dokonał zapłaty 5 rachunków uproszczonych powiernika, z wynagrodzeniem obliczonym w wysokości wyższej łącznie o 1.980 zł od kwoty wynikającej z kalkulacji zawartej w aneksie do umowy (niesłusznie wypłacone wynagrodzenie inwestor powierniczy zwrócił Oddziałowi na interwencję kontrolera).

- Oddział ZUS w Bielsku Białej zawarł umowę o zastępstwo inwestycyjne ze Spółką, którą reprezentowali jej udziałowcy będący w tym czasie pracownikami Wydziału Inwestycji Oddziału i w tej sytuacji osobiście zainteresowani uzyskaniem dla Spółki maksymalnie korzystnych warunków umownych kosztem Oddziału.

Przedmiotowa umowa nie przewidywała kar dla inwestora zastępczego z powodu nie wywiązywania się z umowy i nie dawała inwestorowi głównemu możliwości rozwiązania umowy przed dniem 31 grudnia 1994 r., do którego to terminu umowa miała obowiązywać i faktycznie obowiązywała. Wynagrodzenie za pełnienie funkcji inwestora zastępczego ustalone w wysokości 4,9% wartości kosztorysowej zadania. Kontrola oceniła jako zbyt wysokie, odbiegające od średnich stawek na takie usługi obowiązujące wówczas na terenie województwa bielskiego.

W dwóch innych umowach na roboty budowlane Oddział nie przewidział kar z tytułu nieterminowego ich wykonania.

Większość umów związanych z realizacją inwestycji podpisywana była przez przedstawicieli Oddziału bez uczestnictwa radcy prawnego, co stoi w sprzeczności z zasadami ustanowionymi w tym względzie ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych<sup>18</sup> art. 2, art. 6 ust. 1, 2 i 3 pkt 3.

<sup>18</sup> DzU. Nr 19 poz. 145.

- Oddział ZUS w Gdańsku wprowadzał do umów zakresy robót, które w rzeczywistości nie były realizowane. Stosowanie takiej praktyki, przy jednoczesnym braku kosztorysów wstępnych i protokołów konieczności, stwarzało potencjalne możliwości fakturowania robót, które faktycznie nie zostały wykonane. Na przykład w umowie na modernizację Inspektoratu w Gdyni, której wartość ustalono na kwotę 370 tys. zł rozszerzono zakres robót o „nadbudowę” zwiększając z tego tytułu wartość robót do kwoty 658,6 tys. zł., zaś kolejnym aneksem zwiększono zakres robót o „dobudowę” budynku. Pomimo, że omawiane zakresy robót nie były realizowane, a termin zakończenia robót nie został przedłużony na modernizację tego Inspektoratu wydatkowano kwotę 1.165,3 tys. zł.

W umowie na modernizację Inspektoratu w Sopocie, zwiększono wynagrodzenie wykonawcy z kwoty 2.111 tys. zł do kwoty 2.439,3 tys. zł z tytułu budowy garażu z pomieszczeniem gospodarczym. Pomimo, że budowa przedmiotowego garażu nie była realizowana, Oddział nie wprowadził korekty wartości umowy.

Prawidłowość wdrożenia ustawy o zamówieniach publicznych w działalności inwestycyjnej oddziałów ZUS zbadano na grupie 79 zamówień o wartości 12.495 tys. zł, wśród których dominowały zamówienia na roboty budowlane (10.844 tys. zł). Wśród zastosowanych trybów realizacji zamówień publicznych były:

|                                      |   |    |
|--------------------------------------|---|----|
| przetargi nieograniczone             | - | 19 |
| przetargi ograniczone                | - | 8  |
| przetargi dwustopniowe               | - | 5  |
| negocjacje z zachowaniem konkurencji | - | 12 |
| zapytanie o cenę                     | - | 17 |
| zamówienie z wolnej ręki             | - | 18 |

W 2 przypadkach udzielenia zamówień publicznych stwierdzono nie zastosowanie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Inne uwagi i zastrzeżenia dotyczyły niedostatecznego dokumentowania przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, wyboru trybu, przygotowania kosztorysów robót.

- Oddział ZUS w Zabrzu, poprzez swojego inwestora zastępczego budowy Oddziału, zawarł w latach 1995-1996 dwie umowy na dostawy oraz roboty i usługi ze spółkami z Ciepłowa i Gliwic bez zastosowania procedur określonych w ustawie o zamówieniach publicznych, naruszając przepisy art. 3 ustawy. Fakt ten próbowano usprawiedliwić zawarciem umów o powiernictwo

i generalne wykonawstwo przed wejściem w życie ustawy o zamówieniach publicznych i nie wprowadzaniem aneksów zobowiązujących powiernika do stosowania jej zasad, bowiem jak oceniano - z uwagi na procedury określone w ustawie termin realizacji budowy uległby przesunięciu.

- Na wykonanie prac remontowych i modernizacyjnych w nabytym budynku Inspektoratu Kraków-Podgórze Oddział ZUS w Krakowie udzielał wykonawcom zamówień w trybie przetargu ograniczonego. W trybie tym zlecono między innymi wykonanie instalacji c.o. i kanalizacyjnej, wymianę okien, wykonanie adaptacji pomieszczeń na parterze budynku. Wartość każdego z powyższych zamówień przekraczała kwotę 20 tys. ECU. Zgodnie z art. 15 ust. 1, ustawy o zamówieniach publicznych powinien mieć zastosowanie tryb podstawowy (przetarg nieograniczony). Zamawiający mógł wprawdzie skorzystać z trybu przetargu ograniczonego, jednakże pod warunkiem wykazania przesłanek ustawowych wymaganych dla zastosowania tego trybu (w art. 32 powołanej ustawy). Przesłanki te w rozważanym przypadku wykazane nie zostały.
- Oddział ZUS w Częstochowie realizując zakupy mebli, centrali telefonicznej, żaluzji i szaf kartotekowych dla Inspektoratu w Myszkowie (wartość pojedynczych zamówień nie przekraczała 20 tys. ECU) i stosując inne tryby niż przetarg nieograniczony - nie posiadał pisemnych uzasadnień powodów zastosowania tych trybów. Stwierdzono, że Oddział wprowadził jako zasadę wymienione pisemne uzasadnienia dopiero po wydaniu przez Prezesa ZUS zarządzenia nr 17 z dnia 30 lipca 1996 r. i wprowadzeniu regulaminu udzielania zamówień publicznych w ZUS.
- Oddział ZUS w Gdańsku realizując remont i modernizację budynku Inspektoratu w Tczewie w trybie przetargu ograniczonego (po uzyskaniu decyzji Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych zatwierdzającej wybór trybu przetargu o wartości zamówienia przekraczającej 200.000 ECU) popełniał nieprawidłowości w sposobie dokumentowania przetargu jak i przy zawarciu umowy z wybranym oferentem.

Oddział opóźnił sporządzanie kosztorysu inwestorskiego (art. 35 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych), niezbędnego do opracowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Kosztorys inwestorski został przygotowany dopiero jeden dzień przed otwarciem ofert, a protokół z postępowania o zamówienie publiczne na powyższe roboty nie zawierał wartości szacunkowej zamówienia. Żadnej z ofert nie uznano za nieważną z powodu błędów formalnych, w tym oferty wybranej w przetargu firmy. Natomiast z ustaleń kontroli wynika, że oferta tej firmy została podpisana wyłącznie przez z-cę dyrektora, pomimo że do składania oświadczeń woli w jej imieniu zgodnie z zapisem rejestrowym, konieczne było współdziałanie dwóch członków Zarządu. Umowa na wykonanie robót budowlanych przez firmę „Budros” została zawarta 11 dni przed zakończeniem prac komisji przetargowej oraz 12 dni przed zatwierdzeniem przez dyrektora Oddziału protokołu sporządzonego przez tę komisję.

W dwóch przypadkach stwierdzono naruszenie dyscypliny budżetowej i wystosowano zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny budżetowej.

- Oddział ZUS w Koszalinie w umowie z generalnym wykonawcą budowy Inspektoratu w Świdwinie określił wartość robót w kwocie 2.790,0 tys. zł, tj. o 90% wyższą od wartości robót określonej w postanowieniu o wyborze oferty - 1.465,3 tys. zł. Ponadto ustalono, że w postanowieniu o wyborze oferty, opublikowanym w Biuletynie Zamówień Publicznych, wybrana oferta zawierała cenę 1.465,3 tys. zł natomiast druga z rozpatrywanych ofert tj. odrzucona cenę - 1.284,2 tys. zł i dotyczyła krótszego okresu realizacji inwestycji. Zawarcie umowy na kwotę odbiegającą od kwoty określonej w postępowaniu w sprawie zamówień publicznych stanowiło naruszenie art. 44 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych i stanowiło naruszenie zasady konkurencyjności i równego traktowania uczestników postępowania określonej w art. 16 ustawy. Zgłoszony przez oferenta protest w tej sprawie został uwzględniony przez Zespół Arbitrów przy Urzędzie Zamówień Publicznych. Ponadto ustalono, że w postępowaniu w sprawie wyboru generalnego wykonawcy wymienionej inwestycji prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego poprzedzonego wstępną kwalifikacją ofert usługę powiernictwa inwestycyjnego zlecono jednemu z 9-ciu oferentów - który nie złożył oferty dotyczącej wykonawstwa - i zawarto z nim umowę. Wybór inwestora zastępczego nastąpił z naruszeniem art. 45 pkt 1 ustawy o zamówieniach publicznych, ponieważ jego oferta nie spełniała wymagań specyfikacji istotnych warunków zamówienia, opracowanej dla postępowania w sprawie wyboru generalnego wykonawcy i jako taka podlegała odrzuceniu. Uznano, że działanie dyrektora oddziału i głównej księgowej, naruszając zasady i tryb określone w ustawie o zamówieniach publicznych, nosi znamiona naruszenia dyscypliny budżetowej określonego w art. 57 ust. 1 pkt. 14 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. prawo budżetowe i wniesiono o wszczęcie w tej sprawie postępowania przez resortową Komisję Orzekającą przy Ministrze Pracy i Polityki Socjalnej.
- Zorganizowany przez Oddział ZUS w Jasle przetarg na wybór wykonawcy dokumentacji na modernizację budynku w Sanoku w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji nie odpowiadał postanowieniom ustawy o zamówieniach publicznych bowiem spośród 5 rozpatrywanych ofert ostatecznych nie wybrano oferty o najniższej cenie tylko ofertę, która wynosiła 8.775 zł, a odrzucono 3 oferty tańsze, tj. 4.246 zł, 5000 zł i 7000 zł. Było to niezgodne z postanowieniami art. 66 ust. 3 ustawy o zamówieniach publicznych i sprzeczne z zasadami uczciwej konkurencji i równości. W myśl art. 57 ust. 1 pkt 14 prawa budżetowego stanowiło naruszenie dyscypliny budżetowej. Ponadto w protokole na okoliczność rozstrzygnięcia powyższego przetargu przez komisję przetargową brak było uzasadnienia wyboru oferty droższej.

Obliczono, że średni cykl realizacji zadań inwestycyjnych wg zawieranych umów o realizację robót budowlanych wynosił 13,5 miesiąca, natomiast średni cykl wykonania wynosił 20,5 miesiąca, tj. był dłuższy o 52%. Stwierdzono, że co piąta umowa nie była przedłużana, a w pozostałych umowach terminy wykonania zadań przesuwano podpisując aneksy do tych umów. Wg wyjaśnień jednostek kontrolowanych, najczęściej wykazywanymi przyczynami opóźnień były złe warunki atmosferyczne, uniemożliwiające prowadzenie robót, a także opóźnienia w przygotowaniu niezbędnej dokumentacji technicznej.

Stwierdzono również przypadki przewlekłej realizacji zadań spowodowane nieprawidłowym przygotowaniem decyzji o rozpoczęciu budowy oraz zmianami przeznaczenia wznoszonych pomieszczeń w czasie prowadzonych robót. Opóźnienia w realizacji zadań powodowały wzrost kosztów inwestycji.

- W roku 1991, dla Inspektoratu ZUS w Rawie Mazowieckiej Oddział ZUS w Żyrardowie nabył od Rawskiej Spółdzielni Mieszkaniowej nieruchomość składającą się z działki gruntu o powierzchni 823 m<sup>2</sup> oraz połowę pawilonu handlowo-usługowego znajdującego się „w stanie surowym”. Powierzchnia pawilonu, którą poddano adaptacji i zabudowie wynosiła 551 m<sup>2</sup>, a koszt tego przedsięwzięcia realizowanego przez 4 lata doszedł do łącznej kwoty 1.855.000 zł. Wskaźnik kosztu uzyskania 1 m<sup>2</sup> powierzchni wyniósł 3.367 zł, a wskaźnik powierzchni użytkowej na 1 pracownika - 30,6 m<sup>2</sup> (w końcu 1996 r. Inspektorat zatrudniał 18 osób). Na wysoki koszt budowy, oprócz przewlekłej realizacji i nadmiernego metrażu miał wpływ, wg oceny kontroli, również nadmiernie wysoki standard wykończenia wnętrz oraz ogrodzenia terenu. W przypadku nabycia nieruchomości w Rawie Mazowieckiej Oddział nie zlecił nawet dokonania wyceny wartości rynkowej przyjmując, zawyżoną w ocenie NIK, jednostronnie wystawioną przez Rawską Spółdzielnię Mieszkaniową cenę 170.245 zł. Oceniono, że gdyby Oddział zlecił wykonanie ekspertyzy przydatności nabytego pawilonu na potrzeby ZUS, to wykazałaby ona celowość jego rozbiórki i wzniesienia nowego tańszego budynku dla ZUS, w krótkim cyklu budowy i w pełni dostosowanego do potrzeb.
- Oddział I w Warszawie, budując siedzibę Inspektoratu na Pradze Północ, nie określił precyzyjnie przeznaczenia tego obiektu i poszczególnych jego pomieszczeń. Pierwotne przeznaczenie budynku - wyłącznie na siedzibę Inspektoratu - korygowane było w trakcie realizacji inwestycji pod kątem wykorzystania części jego powierzchni na potrzeby Regionalnego Ośrodka Szkolenia, wybudowania części hotelowej, a także przeznaczenia poszczególnych pomieszczeń - w tym również pokoi hotelowych i archiwalnych na pomieszczenia biurowe. W efekcie m.in. wprowadzenia zmian w zakresie robót, pierwotnie ustalony termin zakończenia realizacji tej inwestycji uległ przesunięciu o 15 miesięcy, a jej wartość wg kolejnych zbiorczych zestawień kosztów wzrosła 4-krotnie.
- Oddział ZUS w Częstochowie podjął decyzję o nabyciu nieruchomości i adaptacji budynku przy niedostatecznym rozeznaniu jego stanu technicznego, przydatności na potrzeby Inspektoratu, oraz niezbędnych nakładów na jego adaptację. Wg pierwszego zatwierdzonego w lipcu 1994 r. zestawienia kosztów adaptacji i nadbudowy pawilonu koszty te miały wynieść 799.000 zł, ale właściwe zestawienie kosztów obejmujące pełny zakres niezbędnych prac budowlanych, wraz z pozostałą częścią kosztów, zatwierdzono dopiero 19 lipca 1995 r. na kwotę 2.419.176 zł, tj. w toku znacznego zaawansowania robót, które rozpoczęto 19 września 1994 r. Roboty te rozszerzono m.in. o konieczne wzmocnienie fundamentów i konstrukcji zakupionego budynku, ocieplenie oraz budowę nowej konstrukcji i pokrycia dachu. Wskaźnik kosztu pozyskania 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej w adaptowanym i nadbudowanym budynku (uzyskano łącznie 1.206 m<sup>2</sup> powierzchni) wyniósł 2.036 zł i jak oszacowano swoją

wielkością odpowiadał kosztom budowy nowego obiektu zaprojektowanego odpowiednio do wymogów funkcjonowania Inspektoratu ZUS.

- W swoich planach finansowych Oddział ZUS w Tomaszowie Mazowieckim wykazywał różne wartości kosztorysowe inwestycji nie oparte o żadne szczegółowe wyliczenia.

Zbiorcze zestawienie kosztów opracowano dopiero w 1995 r. (tj. w drugim roku realizacji inwestycji) na żądanie Centrali ZUS w związku z wystąpieniem Oddziału o skorygowanie planu finansowego na 1995 r.

Z kontroli wynikało, że podawane wartości kosztorysowe znacznie odbiegały od rzeczywistych potrzeb, a w tym były zawyżone. W poszczególnych planach finansowych wykazywano następujące wartości kosztorysowe: na 1994 r. - 3.660 tys. zł, na 1995 r. - 5.660 tys. zł, a w skorygowanym w styczniu 1995 r. planie na 1995 r. - 7.317,7 tys. zł.

Zbiorcze zestawienie kosztów opracowano na kwotę 6.160,9 tys. zł, natomiast inwestycję zrealizowano za łączną kwotę 5.693,2 tys. zł.

Stwierdzono, że niektóre oddziały nie wypełniały obowiązku zawiadomienia właściwego organu o zakończeniu budowy (art. 54 ust. 1 i 2 nowego prawa budowlanego). Naruszenie tego obowiązku nastąpiło po zakończeniu rozbudowy oddziałów ZUS w Słupsku, Rzeszowie i Żyrardowie, a także inspektoratów w Bydgoszczy, Skierniewicach i Sochaczewie.

Uwagi i zastrzeżenia kontrolerów dotyczyły jakości wykonania odebranych robót.

- W trakcie oględzin inspektoratów w Pruszczu Gdańskim, Starogardzie Gdańskim i Sopocie (stwierdzając wysoki standard zarówno wystroju jak i wyposażenia wnętrz) zastrzeżenia budziła jakość wykonania niektórych robót wykończeniowych. Do najistotniejszych wad należały nieodpowiednio umocowane i wykazujące ślady rdzy balustrady zewnętrzne przy wejściach do budynków oraz rozeschnięta posadzka z deszczółek drewnianych (szpary o szerokości do 2,5 cm) ułożona w korytarzach, w pokojach administracyjnych i hotelowych w Inspektoracie w Sopocie. Podkreślenia wymaga fakt, iż zgodnie z umowami zawartymi z podwykonawcą balustrady na których występowała korozja miały być wykonane w całości ze stali nierdzewnej w cenie 600 zł/mb w Sopocie i 620 zł/mb w Starogardzie Gdańskim, a za ułożenie posadzki drewnianej w Sopocie generalny wykonawca otrzymał 30% dodatek za podwyższony standard robót.
- Dokonany w sierpniu 1996 r. odbiór końcowy budowy Inspektoratu ZUS w Oświęcimiu w czasie którego nie stwierdzono usterek w kotłowni gazowej został zakwestionowany w październiku 1996 r. kiedy stwierdzono poważne usterki powykonawcze uniemożliwiające jej prawidłową i bezpieczną eksploatację, a m.in. zainstalowanie głównego zaworu gazowego w sposób uniemożliwiający jego zamknięcie, brak sygnalizacji zabezpieczeń przed spadkiem ciśnienia w układach c.o., niesprawny regulator temperatury itp.
- Oddział ZUS we Wrocławiu w protokole odbioru do użytku budynku Inspektoratu Miejskiego we Wrocławiu (wrzesień 1995 r.) odnotował wiele usterek, które miały być usunięte w ciągu 14 dni lub 1 miesiąca.

Kontrola wykazała, że Oddział nie wyegzekwował od wykonawcy robót usunięcia usterek w robotach dekarских. I tak np. nie zlikwidowano zastoin wody na dachu, nie poprawiono obróbek blacharskich opierzeń, a ponadto nie naprawiono ujawnionego w czasie przeglądu dokonanego z udziałem wykonawcy - w lipcu 1996 r. - uszkodzenia pasa papy wzdłuż rynien, powstałego w trakcie ich naprawy. Oględziny pomieszczeń tego Inspektoratu przeprowadzone w toku kontroli wykazały ponadto:

- zacieki sufitu na parterze obok windy oraz przy klapie dymowej na IV piętrze;
- uszkodzone klamki w drzwiach na parterze do pomieszczeń komisji lekarskiej i do bufetu oraz uszkodzony samozamykacz przy drzwiach wejściowych;
- ślady pęknięcia ścian na parterze, III i IV piętrze oraz sufitu w 2 pokojach;
- uszkodzoną wykładzinę podłogową (postrzępioną na krawędzi brytów) w 9 pokojach.

Oddział przez ponad półtora miesiąca zwlekał z podjęciem czynności zmierzających do protokolarnego ustalenia z wykonawcą robót faktu zaistnienia usterek oraz sposobu i terminu ich usunięcia.

- Przy odbiorze końcowym budynku Oddziału ZUS w Rzeszowie w dniu 12 października 1995 r., komisja stwierdziła wadę trwałą w postaci rys i pęknięć na tym obiekcie oraz określiła, iż usunięcie ich wymaga oddzielnego rozwiązania projektowego. Do końca 1996 r. wady te nie zostały usunięte i nie ustalono winnego powstania tych nieprawidłowości. Użyty materiał elewacyjny na ten budynek nie posiadał świadectwa dopuszczalności do stosowania, co może mieć wpływ na występujące pęknięcia na elewacji.

Inwestor zastępczy tej budowy nie wywiązał się też wobec Oddziału z żadanego (od kwietnia 1996 r.) dokonania rozliczenia inwestycji. Oddział ograniczał się do zastosowania sankcji nie przewidzianych w obowiązującej umowie o zastępstwo inwestorskie, tj. nie zapłacił 6 rat należności na łączną kwotę 8.072 zł, lecz nie naliczył kar umownych.

### **2.2.3. Rozliczanie kosztów inwestycji, finansowanie zadań inwestycyjnych ze środków pozainwestycyjnych.**

W co drugiej przeprowadzonej kontroli zgłoszono uwagi i zastrzeżenia dotyczące nieprawidłowości sposobu prowadzenia nadzoru nad rozliczeniami kosztów inwestycji i zabezpieczeniu interesów Skarbu Państwa reprezentowanego przez oddziały ZUS. W 12-tu jednostkach, prowadząc wyrywkowo kontrole tych rozliczeń, stwierdzono zawyżenia kosztów na niekorzyść ZUS na łączną kwotę 771.178 zł. Uzyskane w wyniku kontroli zwroty bądź dokonane przez oddziały ZUS obciążenia rozliczeń bieżących z wykonawcami i dostawcami wyniosły łącznie 130.629 zł.

Dochodzone przez oddziały w drodze postępowań sądowych kwoty wyniosły łącznie 418.804 zł, a kwoty objęte negocjacjami - 221.745 zł.

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie rozliczania kosztów inwestycji wskazują na naruszenie kryteriów gospodarności i rzetelności.

- Oddział ZUS w Augustowie nie sprawdzał na bieżąco naliczania kosztów budowy siedziby Inspektoratu w Elku, dopuszczając do nienależnej zapłaty 64.430 zł. W kwocie tej opłacono koszty robót w wysokości 61.517 zł, za które wykonawca uzyskał refundację z Funduszu Pracy w związku z zatrudnieniem na budowie 30 bezrobotnych skierowanych przez Rejonowy Urząd Pracy w Elku. Ponadto opłacono koszt sprawowania nadzoru autorskiego w wysokości 1.189 zł, pomimo że inwestor zastępczy w ofercie złożonej Oddziałowi zadeklarował zrezygnowanie z tej należności oraz opłacono koszt nadzoru inwestorskiego w kwocie 1.724 zł od wartości zakupionej działki budowlanej, którą nabyto jeszcze przed zawarciem umowy o sprawowanie zastępstwa inwestycyjnego.
- Kontrola wydatków związanych z realizacją budowy siedziby Oddziału ZUS w Jasle wykazała, że niezasadnie zawyżone zostały koszty z tytułu dostawy na budowę dźwigu osobowego o 7.850 zł w tym 7.621 zł z powodu zaakceptowania do wypłaty 10% narzutu od wartości dostawy dla generalnego wykonawcy oraz 3% wynagrodzenia tj. 229 zł od powyższej kwoty dla inwestora zastępczego.
- Oddział ZUS we Wrocławiu udostępnił wykonawcy miejsce poboru energii elektrycznej i wody na okres trwania budowy Inspektoratu w Oławie ale nie rozliczył kosztów poboru energii i wody przez wykonawcę w kwocie 5.517 zł potrącając mu jedynie 868 zł. Przekazując plac budowy obiektu przy ulicy Reymonta we Wrocławiu nie zamieszczono w protokole wzmianki, że wykonawca będzie korzystał z dostaw wody, jak również nie zanotowano stanu liczników energii elektrycznej. Niezasadnie poniesione przez Oddział koszty zużycia wody w okresie prowadzenia robót wyniosły 2.018 zł, a koszty zużycia energii elektrycznej wg wskazań podlicznika energii elektrycznej inwestora wyniosły 18.317 zł, lecz obciążono nimi koszty Oddziału.
- Oddział ZUS w Gdańsku, w zawartej umowie z generalnym wykonawcą remontu Inspektoratu w Sopocie (sierpień 1994 r.) przyjął na siebie obowiązki zapewnienia stałego dozoru budowy, naruszając przepisy zawarte w załączniku do zarządzenia nr 21 Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 7 grudnia 1988 r. w sprawie metod kosztorysowania obiektów i robót budowlanych<sup>19</sup>.

Zapis w umowie był sprzeczny z ww. załącznikiem, który stanowił m.in., że usługi obce dotyczące dozoru budowy, a także płace stałego personelu budowy obejmujące również straż przemysłową wchodzi w skład kosztów ogólnych budowy. Kontrola wykazała, że generalnemu wykonawcy wypłacono bezpodstawnie z tego tytułu w okresie przeprowadzania remontu kwotę 3.418 zł.

<sup>19</sup> Dz.Urz. MGPIB nr 3, poz. 10.

Elementem kosztów ogólnych, zgodnie z ww. zarządzeniem, są również płace wraz z narzutami pracowników zatrudnionych przy przygotowaniu zakończonego obiektu do odbioru, m.in. za sprzątanie i porządkowanie otoczenia. Natomiast generalny wykonawca wycenił, a inspektor nadzoru zaakceptował do wypłaty kwotę 292 zł za sprzątanie terenu wokół budynku i wywóz pozostałości po zakończonych robotach.

W dwóch kosztorysach przy wycenie kosztów wykonania ścianek działowych z płyt gipsowo-kartonowych, obliczając zużycie materiału zastosowano jednostkową normę zużycia gipsu dziesięciokrotnie wyższą od przewidzianej w Katalogu Nakładów Rzeczowych. Wskutek powyższego generalnemu wykonawcy niesłusznie wypłacono kwotę 4.015 zł.

Innym przykładem braku dostatecznej troski o gospodarne i oszczędne wydatkowanie środków publicznych na remonty było przyznanie wykonawcy prawa naliczania 5% narzutu do wartości materiałów dostarczanych przez inwestora. Generalny wykonawca doliczył taki dodatek do wartości okien zakupionych i dostarczonych bezpośrednio na plac budowy przez Oddział i otrzymał z tego tytułu wynagrodzenie w kwocie 6.502 zł.

- Oddział ZUS w Żyrardowie, zdając się w rozliczeniach kosztów inwestycji na inwestora zastępczego, pokrył zawyżone (wg badań wyrywkowych) na swoją niekorzyść koszty w łącznej kwocie 193.438 zł. Na kwotę tą składały się zawyżenia kosztów za nieuzasadnione przyznanie dodatku za generalne wykonawstwo w wysokości 102.726 zł (stwierdzone na 3 budowach), a pozostałe zawyżenia powstały wskutek zastosowania zawyżonych wskaźników i cen maksymalnych, nienależnych narzutów, a także błędów rachunkowych.
- Oddział ZUS w Rzeszowie nierzetelnie egzekwował postanowienia umowy zawartej z inwestorem zastępczym w sprawie naliczania kar za wadliwie wykonane roboty. W związku z ustaleniami kontroli w sprawie wadliwie wykonanego parkingu i nie usunięcia w terminie wad Oddział wystąpił na drogę sądową wnosząc pozew na kwotę 405.719 zł.

Ustalenia kontroli wykazały powstanie dużej nieuzasadnionej rozpiętości kosztów jednostkowych tj. kosztów uzyskania 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej wraz z wyposażeniem. Koszty te w roku 1996 osiągnęły rozpiętość od 1.070 zł/m<sup>2</sup> w Inspektoracie w Tomaszowie Lubelskim i 1.609 zł/m<sup>2</sup> w Inspektoracie w Dzierżoniowie do 4.177 zł/m<sup>2</sup> w Oddziale ZUS w Radomiu i 5.388 zł/m<sup>2</sup> w Oddziale ZUS w Słupsku. Dopiero w II półroczu 1996 r. wprowadzono zasadę rozpatrywania i zatwierdzania zbiorczych zestawień kosztów inwestycji, przyjmując maksymalne parametry 2.500 zł za 1 m<sup>2</sup> w II kwartale i 2.650 zł w III kwartale 1996 r. Ustalono, że oddziały ZUS dotychczas nie nadsyłały do Centrali ZUS informacji o rozliczeniach inwestycji. Dopiero w dniu 10 stycznia 1997 r. dyrektor Biura Inwestycji (po przekształceniu z dnia 31 grudnia 1996 r. Biura Nadzoru Inwestycji) nałożył na oddziały ZUS obowiązek nadsyłania informacji o rozliczaniu zakończonych inwestycji budowlanych, powołując się na przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 grudnia

1991 r. w sprawie szczegółowych zasad planowania i finansowania inwestycji dotowanych z budżetu państwa (powołanie się na przepisy tego rozporządzenia, w świetle analizy stanu prawnego, zawartej w części II p. 1 - jest nieuprawnione).

Niektóre zadania (stwierdzono na terenie 2 oddziałów ZUS tj. w Gdańsku i Krakowie) zmierzające do adaptacji nabytych obiektów na potrzeby inspektoratów i oddziałów, wymagające przeprowadzenia dużego zakresu robót w dziedzinie przebudowy i modernizacji budynków, realizowane były ze środków na remonty zamiast ze środków inwestycyjnych. Stosując te odstępstwa w przypadku adaptacji budynków inspektoratów w Gdyni, Pucku i Kościerzynie oraz siedziby Oddziału ZUS w Gdańsku, a także w przypadku adaptacji budynków inspektoratów Kraków-Podgórze i Kraków-Krowodrza, nie stosowano się do definicji inwestycji zamieszczonej w zarządzeniu Nr 5 Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 12 marca 1993 r. w sprawie zasad metodycznych statystyki inwestycji<sup>20</sup>. W przytoczonych przypadkach omijano również obowiązek sporządzania zbiorczych zestawień kosztów wynikający z cytowanych Wytycznych Nr 1 Prezesa ZUS z dnia 17 października 1987 r. - wprowadzając zadania do realizacji bez dostatecznego przygotowania. Stwierdzono, że na realizację przedmiotowych zadań przez oddziały ZUS w Gdańsku i Krakowie ze środków na remonty była zgoda Centrali ZUS (Zarządu Administracji i Inwestycji).

Przy nabywaniu nieruchomości zabudowanych po byłych przedsiębiorstwach państwowych lub prywatnych niektóre oddziały uzyskały potrącenia z ceny zakupu równowartości kwot zaległych składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy wraz z odsetkami za zwłokę, co było pozytywnie oceniane przez kontrolujących.

- Oddział ZUS w Przeworsku, nabywając nieruchomość zabudowaną od Regionalnego Zarządu Lasów Państwowych w Krośnie za ustaloną cenę 538.109 zł potrącił ją w całości z kwoty zadłużenia wobec ZUS wynoszącego 680.094 zł spowodowanego przez Ośrodek Transportu Leśnego w Przemyślu.
- Oddział ZUS w Szczecinie, nabywając nieruchomość dla Wydziału Poligrafii od Szczecińskich Zakładów Graficznych za kwotę 260.100 zł, potrącił kwotę 146.814 zł z tytułu zadłużenia tych Zakładów wobec ZUS.
- Oddział ZUS w Częstochowie, przy nabyciu nieruchomości w Lublińcu od Przedsiębiorstwa Budowlanego w Lublińcu (w likwidacji), postawił i zrealizował warunek potrącenia z ceny zakupu łącznej kwoty 197.000 zł z tytułu zaległych składek na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy wraz z odsetkami za zwłokę.

---

<sup>20</sup> Dz.Urz. GUS Nr 3, poz. 23.

Transakcja zakupu nieruchomości dla Inspektoratu w Myszkowie była także związana z uzyskaniem przez Oddział zwrotu kwoty 196.840 zł z tytułu odstąpienia od realizacji inwestycji wspólnej z Urzędem Miasta Myszkowa rozpoczętej w latach 1991-1993. Ponadto Oddział uczestniczył w podziale sumy uzyskanej ze sprzedaży nieruchomości na kwotę 35.119 zł z tytułu zadłużenia zlikwidowanego prywatnego zakładu wobec ZUS.

Uzyskiwane kwoty z tytułu zaległych składek były refundowane przez oddziały ZUS ze środków inwestycyjnych, a kwota uzyskana z Urzędu Miasta Myszkowa (odstąpienie od inwestycji wspólnej) została rozliczona na rachunku inwestycyjnym.

#### **2.2.4. Efekty działalności inwestycyjnej w zakresie pozyskiwania lokali dla inspektoratów i oddziałów ZUS. Nieprawidłowości w zakresie uzyskiwanych wskaźników powierzchniowych.**

Dzięki zrealizowanym inwestycjom budowlanym ZUS uzyskał poprawę warunków lokalowych w oddziałach i inspektoratach oraz zmniejszył ilość lokali wynajmowanych na swoje potrzeby. Łączna powierzchnia lokali zajmowanych przez ZUS w badanym okresie wynosiła:

| Rok                                                | Użytkowana powierzchnia (m <sup>2</sup> ) |                           |                           |
|----------------------------------------------------|-------------------------------------------|---------------------------|---------------------------|
|                                                    | łącznie                                   | w tym:                    |                           |
|                                                    |                                           | własna                    | wynajmowana               |
| 1994                                               | 494.688,7                                 | 412.492,7                 | 82.196,0                  |
| 1995                                               | 549.208,2                                 | 473.526,2                 | 75.682,0                  |
| 1996 I półrocze                                    | 563.918,4                                 | 501.116,4                 | 62.802,0                  |
| uzyskany efekt<br>w latach 1994-1996<br>I półrocze | + 69.229,7<br>tj. ok. 14%                 | + 88.623,7<br>tj. ok. 21% | - 19.394,0<br>tj. ok. 24% |

Pomimo zmniejszenia ilości wynajmowanych lokali, obciążenia finansowe ZUS z tytułu ich wynajmu były w poszczególnych latach podobne i wynosiły: 6.613 tys. zł w 1994 r., 7.008 tys. zł w 1995 r. i 3.510 tys. zł za I półrocze 1996 r.

Utrzymywanie wysokich obciążeń ZUS, pomimo zmniejszenia powierzchni lokali wynajmowanych, było rezultatem wzrostu cen jednostkowych za wynajem lokali.

Ustalenia kontroli wykazały, że uzyskane wyniki w zakresie ogólnego bilansu powierzchni zajmowanej przez ZUS były obciążone znacznym, nieuzasadnionym zróżnicowaniem warunków lokalowych w poszczególnych jednostkach organizacyjnych.

Na badanej grupie jednostek organizacyjnych ZUS (stanowiącej około 25% wszystkich jednostek), w których zrealizowano inwestycje budowlane w badanym okresie stwierdzono, że średni wskaźnik powierzchni użytkowej na 1 pracownika wyniósł około 21,5 m<sup>2</sup> (w inspektoratach - 22,4 m<sup>2</sup>, w oddziałach - 16,6 m<sup>2</sup>).

Wskaźniki w przedziale wielkości 13,5 - 20,0 m<sup>2</sup> na pracownika, uznawane za optymalne<sup>21</sup>, stwierdzono w 34 % badanych jednostek. Wyższe wskaźniki, powyżej 20 m<sup>2</sup>/pracownika odnotowano aż w 44 % jednostek. Natomiast w 22 % badanych jednostek stwierdzono wskaźniki niższe od 13,3 m<sup>2</sup>/pracownika.

Skrajne wielkości wskaźników powierzchniowych w badanych inspektoratach ZUS wystąpiły:

- a) w inspektoratach w Sanoku, Gdańsku Wrzeszczu, Krakowie-Krowodrzy, Lubartowie - w granicach 5-8 m<sup>2</sup>/pracownika,
- b) w inspektoratach w Przemyśle, Tomaszowie Lubelskim, Zwoleniu, Brzezinach - w granicach 45-100 m<sup>2</sup>/pracownika.

Natomiast w oddziałach ZUS, rozpiętość wskaźników powierzchniowych wynosiła od 12,80 m<sup>2</sup> w Płocku do 23,43 m<sup>2</sup>/pracownika w Radomiu.

### **2.3. Przebieg budowy i efekty użytkowe oraz rozliczenie kosztów Ośrodka Szkoleniowego ZUS w Osuchowie.**

Od maja 1985 r. na terenie nieruchomości ZUS w Osuchowie realizowane było przedsięwzięcie inwestycyjne pod nazwą „Ośrodek Szkoleniowy ZUS w Osuchowie”, którego inwestorem bezpośrednim była Centrala ZUS. Określony początkowo zakres robót budowlanych i konserwatorskich (związanych z adaptacją zespołu pałacowego z połowy XIX wieku położonego na terenie parku o powierzchni 19,47 ha), był stopniowo rozszerzany. Planowany pierwotnie termin zakończenia inwestycji na dzień 30 listopada 1988 r. był wielokrotnie przesuwany. Obecny kształt funkcjonalno-użytkowy Ośrodka Szkoleniowego

ZUS w Osuchowie, obejmujący 3 główne zespoły, tj. pałacowy, gastronomiczny i hotelowy, został określony w latach 1991-1992.

Ustalony wówczas termin zakończenia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego (II kwartał 1994 r.), został przesunięty na IV kwartał 1996 r., gdyż rozszerzono zakres robót o budowę parkingu i inne prace w terenie. Stwierdzono, że w dniu 23 września 1994 r. ZUS (Centrala) działając w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa nabył sąsiadującą z użytkowanym terenem działkę gruntu o powierzchni 5.927 m<sup>2</sup> przeznaczoną na parking.

W styczniu 1997 roku, w toku kontroli stwierdzono, że zagospodarowane obiekty, w tym pałac adaptowany na potrzeby szkoleniowe oraz zespół gastronomiczny i hotelowy, posiadają odpowiednio wysoki standard wykończenia i wyposażenia, a całość budynków i budowli została dopasowana do walorów zabytkowych kompleksu pałacowego z parkiem. Ośrodek uzyskał zakładane walory użytkowe i funkcjonalne.

Ustalenia kontroli wykazały natomiast, że zamiast dokonać rozliczenia budowy na przełomie lat 1994 i 1995, tj. po dokonaniu odbioru wzniesionych obiektów Centrala ZUS nie dążyła do zamknięcia i rozliczenia przedsięwzięcia budowy Ośrodka Szkoleniowego w Osuchowie, dołączając do niego kolejne drobne zadania inwestycyjne i przedłużając cykl realizacji. W roku 1996 w przedsięwzięciu objęto również zadania związane z budową obiektów rekreacyjno-sportowych dla Ośrodka, a ich realizację zaplanowano na lata 1996-1997. Jedynie budowę oczyszczalni ścieków wydzielono jako oddzielne zadanie inwestycyjne.

Wg danych wynikających z ewidencji Biura Finansowego Centrali ZUS oraz po uwzględnieniu nakładów planowanych na rok 1997 łączne nakłady na realizację całości przedsięwzięć w Osuchowie wynoszą 29.715.197 zł, z czego do 30 czerwca 1996 r. wydatkowano 28.693.900 zł.

Ustalono, że w latach 1993-1995 Centrala ZUS dokonała odbioru i zagospodarowania podstawowych obiektów Ośrodka, tj. zespołów pałacowego, gastronomicznego i hotelowego, lecz nie przeprowadziła weryfikacji kosztów ich budowy.

Na podstawie zarządzenia Nr 10 Prezesa ZUS z dnia 31 lipca 1996 r., w sprawie kontroli w jednostkach organizacyjnych Centrali ZUS w okresie sierpień-grudzień 1996 r. Biuro Kontroli ZUS przeprowadziło kontrolę, której przedmiotem były rozliczenia za roboty, dostawy i usługi wykonane w latach 1993-1996 (I półrocze) w Ośrodku Szkoleniowym ZUS w Osuchowie. Do przeprowadzenia kontroli skierowano własny zespół specjalistów, który

---

<sup>21</sup> patrz przypis 3.

zakończył prace protokołem kontroli opracowanym na podstawie zgromadzonych akt obejmujących m.in. umowy i rozliczenia dotyczące przedmiotu kontroli.

Na podstawie art. 12 pkt 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli wyniki ww. kontroli zostały włączone do kontroli NIK. Stwierdzono, że Biuro Kontroli ZUS wykazało znaczne nieuzasadnione zawyżenia wartości (na szkodę ZUS) 9 rodzajów robót oraz kosztów inwestorstwa zastępczego na łączną kwotę 2.080.246 zł, tj. o 7,2% w stosunku do nakładów poniesionych od początku realizacji do 30 czerwca 1996 r. Największe kwoty zawyżeń stwierdzono w robotach ogólnobudowlanych (989.105 zł), dowozie i wywozie ziemi (323.432 zł), robotach elektrycznych (176.335 zł) i opalaniu osuszającym budynku (127.211 zł).

Biegły pracujący na zlecenie NIK potwierdził dobre i szczegółowe rozpoznanie przebiegu realizacji inwestycji w Osuchowie przez Biuro Kontroli ZUS oraz prawidłowość zastosowania przez zespół specjalistów aktualnie obowiązujących unormowań prawnych, a także przepisów wewnętrznych ZUS, w toku badania rozliczeń kosztów tej inwestycji.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że mankamenty w toku realizacji budowy Ośrodka Szkoleniowego w Osuchowie, powstałe w sferze rozliczenia kosztów tej inwestycji, zostały spowodowane zaniedbaniami w prowadzeniu bieżącego nadzoru nad rozliczeniami kosztów budowy oraz ich weryfikacji po zakończeniu poszczególnych etapów prac (obiektów budowlanych) podlegających samodzielnemu rozliczeniu. Ponadto Zarząd Administracji i Inwestycji Centrali ZUS wykazał nadmierne, nieuzasadnione zaufanie do działalności inwestorów zastępczych i inspektorów nadzoru pracujących na ich zlecenie.

Zarząd naruszał także wewnętrzne przepisy ZUS regulujące działalność inwestycyjną zawarte w instrukcji w sprawie przygotowania i podejmowania decyzji inwestycyjnych w Centrali ZUS, wprowadzone zarządzeniem Nr 15 Prezesa ZUS z dnia 30 sierpnia 1991 roku w sprawie przygotowania i podejmowania decyzji inwestycyjnych w Centrali ZUS. W szczególności przepisy dotyczące: wyboru wykonawcy inwestycji w trybie konkursu ofert przekazania treści projektu umowy przed jej podpisaniem do zaopiniowania przez Biuro Prawne, zatwierdzania projektu umowy przez wiceprezesa ZUS, akceptowania aneksów do umów zawieranych przez inwestorów zastępczych z podwykonawcami, uzyskiwania podpisu głównego księgowego na aneksach zmieniających warunki umowne.

Stwierdzono, że Zarząd Administracji i Inwestycji ZUS pracował nierzetelnie, zaniedbując obowiązek przechowywania kompletnej dokumentacji inwestycji. Braki w

posiadanej dokumentacji dotyczyły m.in. umów i aneksów do umów zawieranych z podwykonawcami, protokołów uzgodnień i odbiorów, rozliczeń i rachunków. Braki te kontrola uzupełniała zbierając odnośne kopie dokumentów od podwykonawców oraz z Biura Finansowego Centrali ZUS.

Uwagi i zastrzeżenia NIK dotyczyły takich spraw jak: zawieranie umów na warunkach niekorzystnych dla Centrali ZUS, braku podejmowania inicjatyw w renegocjacji warunków umownych zmierzających do obniżenia wartości wykonywanych robót, braku stosowania i naliczania kar umownych za niewywiązywanie się wykonawców z warunków umów. Inwestorzy zastępczy (niedostatecznie nadzorowani przez Zarząd Administracji i Inwestycji) nie dbali o interes ZUS, akceptując zawyżone rozliczenia kosztów podwykonawców m.in. w zakresie: stawek robocizny, wartości narzutów, mnożników norm czasowych, niewłaściwych kalkulacji, nieprawidłowych podstaw wyceny, zawyżania ilości wykonanych robót, dokonywaniu odbioru robót niewłaściwie wykonanych, nieprawidłowego naliczania kosztów zaopatrzenia, naliczania nienależnych narzutów za koordynację robót.

Wnioski z opinii biegłego NIK dotyczące niedopełnienia obowiązków poszczególnych uczestników realizacji zadania inwestycyjnego w Ośrodku Szkoleniowym ZUS w Osuchowie zawarto w załączniku Nr 1 do Informacji.

Do zakończenia kontroli działalności inwestycyjnej ZUS przez NIK (styczeń 1997 r.), Centrala ZUS nie wystąpiła o odzyskanie wykazanych kwot zawyżeń kosztów robót i usług w stosunku do wskazanych partnerów.

Ustalenia kontroli dotyczące zaniedbań na budowie Ośrodka Szkoleniowego ZUS w Osuchowie wykazały naruszenie kryteriów gospodarności, rzetelności i legalności.

## **2.4. Regulacje wewnętrzne w zakresie organizacji nadzoru nad działalnością inwestycyjną w oddziałach i Centrali ZUS.**

Ustalenia kontroli wykazały, że istniejące regulacje wewnętrzne określające zasady prowadzenia działalności inwestycyjnej oddziałów ZUS oraz nadzoru Centrali ZUS nad tą działalnością w latach 1994-1996 były niewystarczające, a do tego nie w pełni przestrzegane.

W badanym okresie (do kwietnia 1996 r.) nie dostrzegano w Centrali ZUS potrzeby zmian organizacyjnych dla wzmocnienia i dostosowania do nowego systemu gospodarki rynkowej nadzoru nad prowadzonymi na szeroką skalę inwestycjami w podległych jednostkach.

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym ZUS, wprowadzonym zarządzeniem Prezesa ZUS Nr 3 z 29 stycznia 1990 r. (test jednolity z 16 stycznia 1996 r.), do zakresu działania Zarządu Administracji i Inwestycji Centrali ZUS należało m.in. planowanie inwestycji budowlanych, zakupów budynków i lokali; sprawowanie ogólnego nadzoru nad zadaniami inwestycyjnymi oraz zakupami inwestycyjnymi w oddziałach ZUS; koordynowanie i realizacja centralnych zakupów krajowych oraz importowanych. Sprawowanie ogólnego nadzoru miało polegać w szczególności na:

- badaniu zgodności postępowania przetargowego i zawieranych umów z obowiązującymi przepisami z uwzględnieniem zabezpieczenia interesów Zakładu,
- określaniu podstawowych założeń realizacyjnych zadań i zakupów inwestycyjnych, w tym ocena racjonalności, funkcjonalności rozwiązań architektoniczno-budowlanych oraz planowanych wydatków,
- ocenie „przebiegu procesów inwestycyjnych”,
- ocenie zakończonych zadań inwestycyjnych.

Stwierdzono, że zadania określone w Regulaminie organizacyjnym ZUS nie zostały wpisane w odpowiedniej formie i zakresie do Regulaminu organizacyjnego Zarządu Administracji i Inwestycji z dnia 19 października 1990 r., który obowiązywał do 2 kwietnia 1996 r. W zadaniach Zarządu (rozdział II), sformułowanych w sposób bardzo ogólny, nie ujęto pełnego zakresu działania przewidzianego dla tej jednostki w Regulaminie organizacyjnym ZUS. Część z tych zadań zamieszczono na szczeblu komórek organizacyjnych Zarządu takich, jak: wieloosobowe stanowisko ds. planowania, wydział inwestycji i remontów, wydział nadzoru inwestycyjnego. Całkowicie pominięto zadania w zakresie nadzoru nad zgodnością postępowania przetargowego i zawieranych umów z obowiązującymi przepisami z uwzględnieniem zabezpieczenia interesów Zakładu, oceny racjonalności i funkcjonalności rozwiązań architektoniczno-budowlanych oraz planowanych wydatków i oceny zakończonych zadań inwestycyjnych. Pominięto również zadania w zakresie koordynowania i realizacji centralnych zakupów krajowych oraz importowanych.

Wprowadzanie zmian organizacyjnych w celu usprawnienia działalności inwestycyjnej ZUS rozpoczęło w roku 1996.

Zarządzeniem Nr 10 Prezesa ZUS z dnia 2 kwietnia 1996 r. w sprawie zmian organizacyjnych w Centrali ZUS zlikwidowano Zarząd Administracji i Inwestycji, którego zadania przesunięto m.in. do utworzonego Biura Nadzoru Inwestycji. Zmiana ta miała charakter prowizoryczny i nie została skorelowana na tym etapie z Regulaminem organizacyjnym ZUS oraz nie obejmowała całości zadań inwestycyjnych, gdyż np. w zadaniach powierzonych dla tego Biura nie ujęto realizacji zakupów środków trwałych w ramach centralnego zaopatrzenia.

W wyniku dalszych prac opracowany został nowy Regulamin organizacyjny, który wdrożono zarządzeniem Nr 25 Prezesa ZUS z dnia 31 grudnia 1996 r. z mocą obowiązującą od dnia podpisania. Nowe regulaminy organizacyjne komórek Centrali ZUS miały powstać w terminie 2 miesięcy, a oddziałów ZUS - 4 miesięcy.

Nowy Regulamin ZUS przewiduje wprowadzenie m.in. nowej struktury organizacyjnej w zakresie działalności inwestycyjnej Zakładu.

Organizacja działalności inwestycyjnej wg regulacji wewnętrznych w oddziałach ZUS była różnorodna, pomimo realizacji zbliżonych celów w podobnych warunkach organizacyjno-prawnych. Najwięcej zebranych uwag i zastrzeżeń dotyczyło niedostosowania regulacji wewnętrznych dla zapewnienia sprawnego i prawidłowego przygotowania decyzji o realizacji inwestycji oraz pełnego nadzoru nad ich realizacją i rozliczaniem z zapewnieniem interesów ZUS.

- W Oddziale ZUS w Poznaniu obowiązywał Regulamin Organizacyjny z 1992 r. wraz z jedenastoma zarządzeniami dyrektora (w tym czterema z 1995 r. oraz jednym zarządzeniem z 1996 r.) - dotyczącymi jego aktualizacji. Utrudnione było odczytanie zakresów działalności i odpowiedzialności poszczególnych komórek oraz uprawnień i obowiązków pracowników, w tym pracowników odpowiedzialnych za realizację inwestycji oraz za przestrzeganie trybu postępowania przy zamówieniach publicznych.

Wydział Kontroli Wewnętrznej Oddziału nie kontrolował jego działalności inwestycyjnej oraz nie przeprowadził kontroli w zakresie przestrzegania przepisów określonych w ustawie o zamówieniach publicznych.

Funkcję nadzoru nad realizacją ogółu zadań związanych z tą działalnością inwestycyjną dyrektor Oddziału powierzył Wydziałowi Administracyjnemu, w którym zatrudniono m.in. jednego specjalistę do weryfikacji kosztorysów.

- Zagadnienie prowadzenia działalności inwestycyjnej oraz nadzoru nad tą działalnością w Oddziale ZUS w Żyrardowie nie zostało dostatecznie uregulowane w przepisach wewnętrznych.

W regulaminie organizacyjnym wprowadzonym w roku 1991 stwierdzono zapis, że jednym z zadań Oddziału jest prowadzenie, z upoważnienia Prezesa ZUS, działalności inwestycyjnej i remontowej. W regulaminie tym nie stwierdzono zapisów, do których stanowisk pracy należy nadzór nad realizacją inwestycji i ich rozliczaniem finansowym.

Z ustaleń kontroli wynika, że kierownictwo Oddziału nie zakładało sprawowania pełnego nadzoru nad przebiegiem, racjonalizacją i rozliczaniem kosztów prowadzonych przedsięwzięć inwestycyjnych we własnym zakresie, powierzając te funkcje inwestorowi zastępczemu. Oddział nie posiadał komórki organizacyjnej, lub specjalistów w dziedzinie nadzoru i rozliczania swojej działalności inwestycyjnej, a np. w dziedzinie rozliczeń kosztów inwestycji opierał się wyłącznie na rozliczeniach akceptowanych przez inwestora zastępczego. Organizacja taka nie zabezpieczała interesów Oddziału.

- Jako pozytywny przykład oceniono m.in. organizację nadzoru nad przebiegiem realizacji inwestycji prowadzonych przez Oddział ZUS w Częstochowie, a zwłaszcza w zakresie sprawdzania i zatwierdzania rachunków, faktur i rozliczeń, terminowości i jakości robót oraz odbioru robót. Prace te były wykonywane przez Samodzielny Referat Inwestycji, Remontów i Eksploatacji, przy istotnym zaangażowaniu członków kierownictwa Oddziału.

### **III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI**

Niektóre zagadnienia zostały zbadane przy udziale biegłych i specjalistów (8 osób) powołanych na podstawie art. 49 ust. 1 i ust. 4 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. Biegłym i specjalistom powierzano do zbadania przeprowadzanie przez oddziały ZUS weryfikacji i zatwierdzania kosztorysów i rozliczeń powykonawczych, realizację zadań w zakresie nadzoru inwestorskiego oraz zasady wyceny nieruchomości nabywanych przez niektóre jednostki.

Na podstawie art. 58 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, na wniosek kontrolerów, przeprowadzono 13 narad pokontrolnych w oddziałach ZUS z udziałem członków kierownictwa tych jednostek oraz pracowników zajmujących się działalnością inwestycyjną. Na naradach omawiano stwierdzone nieprawidłowości i wnioski jakie wynikały z ustaleń kontroli.

Do dyrektorów skontrolowanych oddziałów ZUS skierowano wystąpienia pokontrolne, zawierające ocenę kontrolowanej działalności oraz uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. W jednym przypadku zawarta została w wystąpieniu pokontrolnym ocena wskazująca na rozważenie zasadności zajmowania stanowiska przez zastępcę dyrektora oddziału odpowiedzialnego za stwierdzone nieprawidłowości (art. 60, ust. 3 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli).

Do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych zostało zgłoszone 1 zastrzeżenie przez Oddział ZUS w Rzeszowie.

Wniesione zastrzeżenie dotyczyło zakwestionowania wydatkowania przez Oddział w latach 1993-1995 kwoty 59.687,86 zł za dostawę energii cieplnej do budowanego obiektu, pomimo braku postanowień w umowach zawartych pomiędzy inwestorem a inwestorem zastępczym, jak również pomiędzy inwestorem zastępczym a wykonawcą, z których wynikałby obowiązek ponoszenia tego rodzaju kosztów przez Oddział ZUS. W związku z powyższym w wystąpieniu pokontrolnym zawarto wniosek o wyegzekwowanie bezzasadnie poniesionych środków.

Do oceny tej i sformułowanego na jej podstawie wniosku wniósł zastrzeżenia dyrektor Oddziału ZUS w Rzeszowie, stwierdzając, iż postanowienie, że koszty dostarczania ciepła na budowę będzie pokrywał inwestor zostało zawarte w aneksie do umowy inwestora

zastępczego z wykonawcą, po naradzie z udziałem przedstawiciela Oddziału oraz że ogrzewanie budynku wynikało z potrzeby ochrony już wykonanych robót wykończeniowych przed zniszczeniem.

Komisja Odwoławcza powołana przez dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie na posiedzeniu w dniu 17 marca 1997 r. uwzględniła wyjaśnienia, iż koszty ogrzewania budynku nie zostały wliczone do kosztów ogólnych wykonawcy i poniesione zostały w celu utrzymania stanu technicznego wykonanych już robót wykończeniowych. Komisja Odwoławcza uchwałą z dnia 17 marca 1997 r. postanowiła uwzględnić zastrzeżenia w całości, Prezes Najwyższej Izby Kontroli postanowieniem z dnia 2 kwietnia 1997 r. zatwierdził uchwałę Komisji Odwoławczej Najwyższej Izby Kontroli - Delegatury w Rzeszowie.

Drugie zastrzeżenie zostało wniesione przez Wydział Architektury, Urbanistyki i Nadzoru Budowlanego Urzędu Miejskiego we Wrocławiu do wystąpienia pokontrolnego Delegatury NIK we Wrocławiu. Wzniesione zastrzeżenie dotyczyło rzekomego nieotrzymania przez Wydział zgłoszenia Oddziału ZUS we Wrocławiu o fakcie zakończenia modernizacji budynku Inspektoratu Miejskiego ZUS we Wrocławiu w styczniu 1996 r.

Dyrektor Delegatury NIK we Wrocławiu odmówił przyjęcia zastrzeżenia, ponieważ zostało zgłoszone po upływie 7-dniowego terminu określonego w art. 61 ust. 1 ustawy o NIK.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne Najwyższa Izba Kontroli była informowana o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz o podjętych w tym celu działaniach. Oprócz informacji o postępowaniach w sprawie odzyskania nadpłaconych kwot na niekorzyść ZUS (zamieszczono w części szczegółowej p. 2.2.3.), dyrektorzy oddziałów ZUS informowali najczęściej o:

- zmianach organizacyjnych w dziedzinie działalności inwestycyjnej, zwiększonej obsadzie kadrowej i zatrudnieniu specjalistów,
- usprawnieniu nadzoru nad wykonywaniem funkcji inwestorów zastępczych i inspektorów nadzoru, w tym w zakresie prowadzenia weryfikacji rachunków i rozliczeń kosztów inwestycji,
- wprowadzeniu zasady wykonywania niezależnych ekspertyz technicznych przy nabywaniu nieruchomości zabudowanych,
- wyeliminowaniu nieprawidłowości w prowadzeniu dzienników budowy,

- egzekwowaniu od wykonawców robót usunięcia stwierdzonych usterek budowlanych,
- uzyskaniu formalnego pozwolenia na użytkowanie wzniesionego lub zmodernizowanego budynku,
- skompletowaniu powykonawczej dokumentacji budowlanej.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zwrócono uwagę na niekorzystną strukturę wydatków inwestycyjnych zdominowaną przez wydatki na roboty budowlane oraz na opóźnienie w realizacji zakupów wyposażenia technicznego i pozostawianie znacznych środków inwestycyjnych niewykorzystanych na koniec roku. Wytknięto nieprzestrzeganie przez Zarząd Administracji i Inwestycji Centrali ZUS przepisów regulaminu organizacyjnego w dziedzinie działalności inwestycyjnej oraz opóźnienia ZUS w zakresie niezbędnego dostosowania działalności do systemu gospodarki rynkowej i aktualnych przepisów prawa, w tym nowego prawa budowlanego i ustawy o zamówieniach publicznych. Wytknięto także Prezesowi ZUS naruszenie kryteriów legalności oraz gospodarności i rzetelności przez komórki organizacyjne prowadzące budowę Ośrodka Szkoleniowego ZUS w Osuchowie oraz wskazano osoby odpowiedzialne za uchybienia i niedopełnienie obowiązków służbowych.

Przedstawiając swoje uwagi Najwyższa Izba Kontroli sformułowała m.in. następujące wnioski:

- opracowanie założeń polityki inwestycyjnej ZUS w okresie wieloletnim,
- wzmocnienie kontroli i nadzoru nad przebiegiem procesu inwestycyjnego i bezwzględnego przestrzegania obowiązujących przepisów i procedur wewnętrznych wprowadzonych w Zakładzie,
- wzmocnienie dyscypliny planowania i realizacji zakupów wyposażenia technicznego,
- doprowadzenie do ostatecznego odbioru i rozliczenia przedsięwzięcia inwestycyjnego budowy Ośrodka Szkoleniowego ZUS w Osuchowie i wyegzekwowanie zwrotu nadpłaconych wynagrodzeń.

W związku z rozwiązaniem stosunku pracy w Centrali ZUS z osobami odpowiedzialnymi za uchybienia i niedopełnienie obowiązków służbowych, Najwyższa Izba Kontroli nie formułowała wniosków personalnych stosownie do art. 60 ust. 3 ustawy o NIK.

W odpowiedzi z dnia 23 maja 1997 r. na wystąpienie pokontrolne Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych poinformował NIK o sposobie realizacji uwag i wniosków w nim zawartych. Przedstawił m.in. przygotowania do opracowania perspektywicznego planu działalności inwestycyjnej ZUS do roku 2000 mającego w pierwszej kolejności uwzględniać potrzeby oddziałów i inspektoratów ZUS dotyczące poprawy warunków obsługi świadczeniobiorców, z uwzględnieniem planowanego wdrożenia reformy Zakładu. Poinformował też o powołaniu z dniem 16 maja 1997 r. Rady Dyrektorów Oddziałów mającej za zadanie opiniowanie większych zadań inwestycyjnych.

Dla usprawnienia przygotowania przedsięwzięć inwestycyjnych wnioskowanych przez oddziały ZUS, oprócz programów funkcjonalno-użytkowych i preliminarzy kosztów, odpowiednie komórki Centrali ZUS mają opiniować i zatwierdzać także kompleksowe programy organizacyjne oddziałów przy uwzględnieniu opinii rad nadzorczych. Wprowadzono też obowiązek miesięcznego monitoringu działalności inwestycyjnej oraz przeprowadzono szkolenie kadry kierowniczej w postępowaniu o udzielanie zamówień publicznych.

Prezes ZUS poinformował również o pracach (znajdujących się w końcowej fazie uzgodnień), nad wydaniem jednolitego zbioru wewnętrznych przepisów inwestycyjnych od momentu zamierzenia, poprzez fazy realizacyjne, aż do końcowego odbioru i rozliczenia inwestycji. Uporządkowane mają być również (w ramach tego zbioru przepisów) czynności jakie należy przeprowadzić w przypadku zakupu nieruchomości i gotowych dóbr inwestycyjnych.

Biuro Zamówień Publicznych ZUS zobowiązano do sporządzania rocznych planów zakupów inwestycyjnych oraz monitorowania jego realizacji w cyklu miesięcznym. Dyrektorzy oddziałów ZUS zostali zobowiązani do przestrzegania 60-dniowego terminu rozliczania inwestycji.

Ponadto Prezes ZUS poinformował NIK o braku postępu w sprawie rozliczenia kosztów budowy Ośrodka Szkoleniowego ZUS w Osuchowie z powodu braku odpowiedzi na kierowane wezwania do inwestora zastępczego (firma uległa likwidacji) oraz o prowadzeniu przez Centralę ZUS analiz możliwości skutecznego dochodzenia zwrotu nadpłaconych wynagrodzeń przy realizacji tej inwestycji.

Akceptuję:  
Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Piotr Kownacki  
Warszawa, dnia

Dyrektor Departamentu  
Pracy i Spraw Socjalnych

Stanisław Falski  
Warszawa, dnia

Zatwierdzam:  
PREZES  
Najwyższej Izby Kontroli

Janusz Wojciechowski  
Warszawa, dnia 30 lipca 1997

hg