



LKA.410.016.2016
Nr ewid. 127/2017/P/16/066/LKA

Informacja o wynikach kontroli

GOSPODAROWANIE MIENIEM W JEDNOSTKACH WOJSKOWYCH O NISKIM WSKAŹNIKU ROZWINIĘCIA

DELEGATURA W KATOWICACH

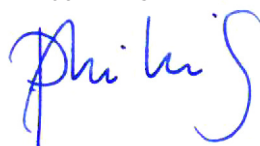
MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

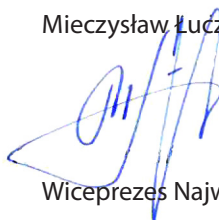
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Katowicach:
Piotr Miklis



Akceptuję:

Mieczysław Łuczak



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 08.09.2017r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	7
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Synteza ustaleń kontroli	8
2.3. Wnioski	12
3. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI.....	13
3.1. Gospodarowanie nieruchomościami	13
3.1.1. Zasób nieruchomości	13
3.1.2. Stan techniczny nieruchomości	13
3.1.3. Formalno-prawne wymogi przekazywania nieruchomości.....	16
3.1.4. Użytkowanie nieruchomości	18
3.1.5. Środki finansowe na utrzymanie zasobu nieruchomości	18
3.2. Gospodarowanie mieniem ruchomym i wyposażenie jednostek wojskowych.....	21
3.2.1. Ukompletowanie w sprzęt zasadniczy i wybrany sprzęt służby czołgowo-samochodowej, zdrowia i żywnościowej.....	21
3.2.2. Wiek sprzętu transportowego służby czołgowo-samochodowej, zdrowia i żywnościowej.....	22
3.2.3. Sprawność sprzętu i sposób jego przechowywania	23
3.2.4. Środki finansowe na zakup pojazdów w ramach Planu modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP	24
3.2.5. Racjonalność ekonomiczna użytkowania sprzętu.....	24
3.3. Ochrona mienia	25
3.3.1. Nadzór Ministra nad działalnością SUFO.....	25
3.3.2. Formy ochrony mienia i wydatki na ochronę	26
3.3.3. Zawieranie umów na ochronę mienia	28
3.3.4. Realizacja umów na ochronę mienia	30
4. INFORMACJE DODATKOWE	31
4.1. Przygotowanie kontroli	31
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	31
4.3. Finansowe rezultaty kontroli	34
5. ZAŁĄCZNIKI.....	35

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. ¹
Prawo zamówień publicznych	Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych ²
Prawo budowlane	Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane ³
Ustawa o ochronie osób i mienia	Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia ⁴
Zarządzenie MON nr 22 w sprawie zarządzania nieruchomościami	Zarządzenie Nr 22 Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 lipca 2016 r. w sprawie sposobu zarządzania nieruchomościami przeznaczonymi na zakwaterowanie oraz właściwości organów wojskowych i norm rozmieszczenia ⁵
Zarządzenie MON nr 42 w sprawie zarządzania nieruchomościami	Zarządzenie Nr 42 Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 sierpnia 2011 r. w sprawie sposobu zarządzania nieruchomościami przeznaczonymi na zakwaterowanie SZ oraz właściwości organów wojskowych i norm rozmieszczenia ⁶
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie książki obiektu budowlanego	Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego ⁷
Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej w sprawie warunków technicznych obiektów służących obronności	Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 2 sierpnia 1996 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane niebędące budynkami, służące obronności Państwa oraz ich usytuowanie ⁸
MON	Ministerstwo Obrony Narodowej
IWSZ	Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy
RBLog	Regionalna Baza Logistyczna
RZI	Rejonowy Zarząd Infrastruktury lub Wojskowy Zarząd Infrastruktury
WOG	Wojskowy Oddział Gospodarczy lub jednostka pełniąca taką funkcję
Jednostka wojskowa o niskim wskaźniku rozwinięcia	Jednostka wojskowa o niskim stopniu ukończenia w żołnierzy

¹ Dz. U. Nr 78 poz. 483, ze zm.

² Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 290, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1432, ze zm.

⁵ Dz. Urz. MON z 2016 r. poz. 122.

⁶ Dz. Urz. MON z 2011 r., Nr 17, poz. 236, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2003 r., Nr 120, poz. 1133 i 1134.

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 711.

Zarządca nieruchomości wojskowej	Właściwa terytorialnie jednostka organizacyjna sprawująca trwały zarząd nad nieruchomościami jej powierzonymi w tym celu lub władająca nieruchomością wojskową na podstawie innego tytułu prawnego
Administrator	Podmiot, któremu zarządca nieruchomości wojskowej przekazał protokolarnie nieruchomości do wykorzystania w określonym przez niego zakresie
JW lub jednostka wojskowa	Jednostka wojskowa w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej ⁹ , zgodnie z którą jest to jednostka organizacyjna Sił Zbrojnych, funkcjonująca na podstawie nadanego przez Ministra ON etatu określającego jej strukturę wewnętrzną, liczbę, rodzaje i rangę wszystkich stanowisk służbowych występujących w tej jednostce, jak również liczbę i rodzaje uzbrojenia, środków transportu i innego wyposażenia należnego jednostce, oraz posługująca się pieczęcią urzędową z godłem Rzeczypospolitej Polskiej i nazwą (numerem) jednostki (art. 3 ust. 5)
Czas P	Czas pokoju
Sprzęt zasadniczy	Sprzęt uznany przez jednostki wojskowe jako konieczny do realizacji przez nie zadań
Ukompletowanie	Wyposażenie JW w żołnierzy i sprzęt określony w etacie i tabeli należności
Etat	Dokument określający cechy i charakterystykę jednostki (komórki) organizacyjnej, jej wewnętrzną strukturę organizacyjną, liczbę, rodzaje i rangę wszystkich stanowisk ujętych w tym dokumencie oraz liczbę i rodzaje uzbrojenia, sprzętu wojskowego, środków transportu i innego wyposażenia należnego jednostce
Tabela należności	Dokument określający liczbę i rodzaje uzbrojenia, sprzętu wojskowego, środków transportu i innego wyposażenia należnego jednostce
Normatyw	Etat i tabela należności JW
Kompleks wojskowy	Teren oznaczony numerem ewidencyjnym, obejmujący nieruchomości wojskowe wraz ze wszystkimi znajdującymi się na nim obiektami budowlanymi oraz infrastrukturą podziemną i naziemną
SUFO	Specjalistyczne Uzbrojone Formacje Ochronne czyli wewnętrzne służby ochrony oraz przedsiębiorcy, którzy uzyskali koncesje na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia, posiadający broń na podstawie pozwolenia na broń na okaziciela, w rozumieniu art. 2 pkt 7 ustawy o ochronie osób i mienia
OWC	Oddziały Wart Cywilnych czyli wewnętrzne służby ochrony uzbrojone i umundurowane zespoły pracowników przedsiębiorców lub jednostek organizacyjnych, powołane do ich ochrony w rozumieniu art. 2 pkt 8 ustawy o ochronie osób i mienia
Resort	Resort Obrony Narodowej rozumiany jako dział administracji rządowej, w skład którego wchodzi Minister Obrony Narodowej, Ministerstwo, jednostki podległe Ministrowi Obrony Narodowej
SIWZ	Specyfikacja istotnych warunków zamówienia

⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1534, ze zm.

Cel główny kontroli

Celem głównym kontroli było dokonanie oceny czy jednostki podległe MON odpowiadające za nieruchomości i wyposażenie jednostek wojskowych o niskim wskaźniku rozwinięcia właściwie zarządzają tym zasobem.

Cele szczegółowe i zakres przedmiotowy:

Powyższą ocenę miała umożliwić odpowiedź na pytania:

1. Czy infrastruktura (budynki, budowle) jest utrzymywana w należyтым stanie technicznym?
2. Czy stan wyposażenia odpowiada obowiązującym wymogom i umożliwia realizację zadań wyznaczonych danym jednostkom wojskowym?
3. Czy wydatki ponoszone na utrzymanie w należyтым stanie infrastruktury i wyposażenia oraz na ochronę jednostek umożliwiają prawidłową realizację ich zadań?

Podstawa prawna, kryteria

We wszystkich skontrolowanych jednostkach, kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰ pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 5 ust. 1 ustawy o NIK).

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolę przeprowadzono w 20 jednostkach zlokalizowanych w sześciu województwach (śląskim, mazowieckim, dolnośląskim, wielkopolskim, podkarpackim i lubelskim), z tego skontrolowano trzy RZI, cztery WOG, jedenaście JW, IWSZ i MON.

Do opracowania niniejszej informacji wykorzystano również ustalenia wynikające z kontroli rozpoznawczej R/16/004 – *Gospodarowanie mieniem w jednostkach wojskowych o niskim wskaźniku rozwinięcia*, którą objęto trzy jednostki zlokalizowane w województwie małopolskim – jeden RZI, jeden WOG i jedną JW.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto działalność ww. jednostek w latach 2014–2016 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych), jak również działania i zdarzenia zaistniałe we wcześniejszym okresie, w przypadkach gdy miały wpływ na działalność objętą kontrolą.

¹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, zwanej dalej ustawą o NIK.

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

Jednostki podległe MON odpowiadające za nieruchomości i wyposażenie jednostek wojskowych o niskim wskaźniku rozwinięcia w większości przypadków gospodarowały tym zasobem w sposób zgodny z przepisami. Natomiast ujawnione w trakcie kontroli braki w sprzęcie i wyposażeniu oraz powolna wymiana zużytych elementów na nowe, negatywnie wpływały na utrzymanie pełnej zdolności bojowej jednostek wojskowych.

1. Infrastruktura (budynki, budowle) była utrzymywana w większości (80%), w stanie technicznym pozwalającym na użytkowanie. W pozostałych przypadkach obiekty infrastruktury wymagały poważnych remontów (15%), wyłączenia z użytkowania (4%) lub nadawały się do rozbiórki (1%). Sytuacja taka w pierwszej kolejności związana była z niezabezpieczeniem środków na sfinansowanie zgłaszanych przez jednostki potrzeb remontowych.
2. Pełnym ukończeniem w sprzęt i wyposażenie w całym kontrolowanym okresie dysponowały tylko dwie spośród 12 jednostek wojskowych objętych kontrolą, a braki wyposażenia i sprzętu utrudniały sprawne i efektywne wykonywanie przez nie zadań na czas pokoju (P), negatywnie wpływały na utrzymywanie ich pełnej zdolności bojowej. Powodowały także ponadplanowe i nadmierne eksploataowanie posiadanego sprzętu i wyposażenia.
Duża część sprzętu i wyposażenia skontrolowanych wybranych służb była przestarzała, i także ze względu na wieloletnią eksploatację nie dawała pewności zachowania pełnej sprawności.
3. Wydatki na infrastrukturę i wyposażenie realizowane były w sposób celowy, zgodnie z przepisami (z poddanych kontroli zamówień na łączną kwotę 61,1 mln zł nieprawidłowości wyniosły 2,1 mln zł¹¹). Dostępność środków pozwalała tylko na realizację najpilniejszych przedsięwzięć inwestycyjno-remontowych, niezbędnych dla zapewnienia ciągłości wykonywania zadań przez skontrolowane jednostki i stosunkowo powolną wymianę wyposażenia.

Zauważyć należy coroczne zmniejszanie się różnicy pomiędzy zgłaszanymi potrzebami dotyczącymi inwestycji i remontów, a kwotami przeznaczanymi na ich zaspokojenie. Kontrola ujawniła istotne nieprawidłowości w zakresie udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, a także dotyczące odbioru i rozliczania tych robót.

W zakresie objętym kontrolą NIK tylko częściowo osiągnięto ukończenie w środki transportu¹². Największe, co do skali finansowej, potrzeby służby czołgowo-samochodowej były zaspokajane w latach 2014–2015 odpowiednio w 67% i 76%. NIK ocenia, że działania MON zmierzające do zastąpienia starego sprzętu transportowego nowym były niewystarczające, zaś perspektywa osiągnięcia pełnego ukończenia w środki transportowe (2026 r.) – zbyt odległa.

¹¹ Szerzej opisane na stronach 19–21.

¹² Analizą objęto pojazdy transportowe czasu P trzech służb, tj. czołgowo-samochodowej, zdrowia i żywnościowej, wytypowanych na podstawie przeprowadzonej przez NIK oceny ryzyka.

Przyjęty dla jednostek wojskowych model zapewnienia ochrony, realizowany głównie jako zakup usług ochrony od specjalistycznych podmiotów, pozwalał żołnierzom na skoncentrowanie się na wykonywaniu zadań szkoleniowych. Podkreślić należy jednak, że jakość usług w zakresie ochrony mienia była niska i nie była adekwatna do wysokości środków, jakie na te usługi wydatkowano.

Na negatywną ocenę zasługuje brak nadzoru Ministra nad działalnością SUFO, mimo obowiązku wynikającego z art. 44 ustawy o ochronie osób i mienia.

2.2 Synteza ustaleń kontroli

Stan infrastruktury 2.2.1. Przeważająca część budynków i budowli użytkowanych przez wojsko znajdowała się w co najmniej dostatecznym stanie technicznym (tj. wymagała jedynie zabiegów konserwacyjnych lub napraw elementów o bardzo małej trwałości). Obiekty, których stan techniczny mógł *zagrozić bezpieczeństwu (5,2% zasobu MON) były wyłączone z użytkowania, co potwierdziły* wyniki oględzin przeprowadzonych w skontrolowanych jednostkach¹³.

Podkreślić należy, że z powodu ograniczonego zasobu środków finansowych na inwestycje i remonty występowały przypadki niewykonywania przez kilka lat zaleceń wynikających z okresowych rocznych kontroli stanu technicznego budynków. Efektem były narastające zaniedbania – przykładowo w 83% skontrolowanych jednostek stwierdzono, że ogrodzenia kompleksów wojskowych nie spełniają wymagań zawartych w instrukcjach ochrony.

Z tych samych przyczyn utrudniony był dostęp żołnierzy do bezpiecznych i zdalnych do użytkowania strzelnic – w ponad połowie garnizonów, w których zlokalizowane były jednostki podległe Dowództwu Generalnemu Rodzajów Sił Zbrojnych, nie było czynnych strzelnic garnizonowych umożliwiających przeprowadzenie bieżącego szkolenia, co skutkowało koniecznością wykorzystywania do tego celu elementów infrastruktury będących w dyspozycji innych jednostek wojskowych. W ocenie NIK brak ten miał negatywny wpływ na możliwość/sprawność realizacji procesu szkolenia żołnierzy i powodował konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów (paliwo, czas dojazdu) związanych z wykorzystywaniem elementów infrastruktury należących do innych jednostek.

Zauważyć przy tym należy, że dla strzelnic tunelowych, które nie zostały rozbudowane bądź przebudowane po wejściu w życie rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie warunków technicznych obiektów służących obronności nie określono wymogów technicznych i warunków bezpieczeństwa ich użytkowania.

Kontrola ujawniła także szereg nieprawidłowości natury formalnej, które nie rzutowały na stan techniczny użytkowanych budynków i budowli, takich jak: nieterminowe przekazywanie przez jednostki nieruchomości zbędnych do Agencji Mienia Wojskowego (w trzech z czterech skontrolowanych RZI),

¹³ Wyjątek stanowiło jedno pomieszczenie w jednym wyłączonym z użytkowania budynku.

zgłaszanie potrzeb remontowych bez oszacowania wartości robót i wskazania źródeł finansowania prac oraz absencja przedstawicieli RZI przy przekazywaniu przez WOG nieruchomości dowódcom jednostek wojskowych (we wszystkich 12 skontrolowanych JW), nierzetelne sporządzanie protokołów przekazania (w trzech z pięciu WOG). W połowie skontrolowanych JW stwierdzono przypadki użytkowania obiektów w sposób inny niż ustalono w trakcie przekazywania ich w użytkowanie. [Szczegóły str. 13–18]

W ocenie NIK, do powstania części nieprawidłowości w zakresie utrzymania budynków i budowli mógł przyczynić się także niejasny podział kompetencji i obowiązków pomiędzy poszczególnymi podmiotami podległymi MON (WOG i RZI), odpowiedzialnymi za realizację art. 62–64 Prawa budowlanego, regulujących obowiązki związane z przeprowadzaniem kontroli stanu technicznego budynków, przechowywaniem dokumentacji technicznej i prowadzeniem ksiąg obiektów budowlanych. [Szczegóły str. 16–17]

2.2.2. Stan wyposażenia większości jednostek wojskowych umożliwiał im realizację zadań, choć nie w pełni odpowiadał obowiązującym normatywom. Stwierdzono przypadki niepełnego ukończenia poszczególnych JW w wybranych do kontroli służbach, jak również w pewnych grupach sprzętu wybranych służb – tylko dwie spośród skontrolowanych 12 jednostek wojskowych dysponowały pełnym ukończeniem przez cały okres objęty kontrolą, a w pozostałych JW brakowało od 13% do 62% poszczególnych rodzajów wyposażenia zasadniczego.

Stan wyposażenia

Najpoważniejsze zaniedbania wystąpiły w zakresie wieku środków transportu służb czołgowo-samochodowej, zdrowia i żywnościowej – w przypadku 70% samochodów średniej ładowności i wysokiej mobilności wiek ten przekraczał nawet 20 lat. [Szczegóły str. 21–22]

W wielu przypadkach przedłużano okres eksploatacji sprzętu poza czas wynikający z odpowiednich norm¹⁴, wykorzystując obowiązujące w wojsku procedury wewnętrzne, choć ujawniono także przypadki użytkowania sprzętu, który przekroczył docelowe normy eksploatacji – nawet bez uzyskania stosownej zgody. [Szczegóły str. 24]

NIK zwraca uwagę, że na występowanie powyższych niekorzystnych zjawisk wpływ miało wolne tempo wymiany sprzętu, co było skutkiem opóźnień realizacji programu modernizacji technicznej wojska. NIK ocenia, że działania MON zmierzające do zastąpienia starego sprzętu nowym były niewystarczające, zaś perspektywa osiągnięcia pełnego ukończenia w środki transportowe (2026 r.) – zbyt odległa. [Szczegóły str. 23]

Mimo, iż w zasobach jednej ze skontrolowanych służb pozostawały niektóre rodzaje wyposażenia umożliwiające pełne ukończenie wszystkich jednostek, to jednak w poszczególnych jednostkach objętych niniejszą kontrolą wystąpiły braki w zakresie sprzętu tej służby. Należy zwrócić uwagę, że wykazy

¹⁴ Wynikających z postanowień katalogu norm eksploatacji techniki lądowej DU-4.22.13.1.

sprzętu będące w dyspozycji Sztabu Generalnego stanowiły źródło informacji o rezerwach sprzętu i wyposażenia znajdujących się już na stanie wojska i mogły być wykorzystane do skuteczniejszej alokacji zasobów i uzupełnienia braków występujących w jednostkach objętych kontrolą NIK. [Szczegóły str. 21]

2.2.3. Wydatki ponoszone na utrzymanie w należyтым stanie infrastruktury i wyposażenia oraz na ochronę jednostek pozwalały na realizację zadań nałożonych na wojsko, choć skala niezaspokojonych potrzeb pozostawała wysoka, co może negatywnie oddziaływać na sprawność procesu szkolenia żołnierzy.

**Wydatki
na infrastrukturę**

2.2.3.1. Minister Obrony Narodowej, jak i podległe mu jednostki organizacyjne (IWSZ, RZI, WOG i JW) podejmowali działania zmierzające do zapewnienia należytego stanu technicznego infrastruktury (budynków i obiektów budowlanych) w ramach obowiązujących przepisów, wykorzystując zaplanowane na ten cel środki – w 2014 r. 1,8 mld zł, w 2015 – 2,0 mld zł, a w 2016 r. – 2,3 mld zł.

W okresie objętym kontrolą corocznie zgłaszane potrzeby przewyższały przyznane kwoty, jednak dysproporcja pomiędzy tymi dwiema wielkościami ulegała systematycznemu zmniejszeniu (w roku 2014 zaspokojono 8,3%, w 2015 r. – 11,0% a w 2016 r. – 16,8% zgłoszonych potrzeb inwestycyjnych, gdy jednocześnie zaspokajanych było odpowiednio 52,6%, 56,6% i 65,2% zgłaszanych potrzeb remontowych).

Skontrolowane RZI prawidłowo wydatkowały środki finansowe na inwestycje oraz remonty i stosowały przepisy Prawa zamówień publicznych (kwota objęta badaniem wyniosła 48,8 mln zł z wydatkowanej na ten cel kwoty 1 022,7 mln zł). [Szczegóły str. 18–19]

Natomiast przy realizacji zamówień WOG (kwota objęta badaniem wyniosła 12,3 mln zł z wydatkowanej na ten cel kwoty 105,7 mln zł) stwierdzono nieprawidłowości przy wydatkowaniu środków finansowych i stosowaniu przepisów Prawa zamówień publicznych na roboty budowlane, polegające m.in. na dokonywaniu zmian w zamówieniach bez zachowania formy pisemnej, zmian zakresu wykonywanych robót bez zmiany umowy, wyborze wykonawcy niespełniającego warunków SIWZ, realizacji całości zadania przez podwykonawcę. Skontrolowane RZI i WOG w sposób prawidłowy zabezpieczyły swoje interesy w zawieranych umowach na roboty budowlane, jednakże w WOG stwierdzono przypadki nierzetelnego egzekwowania zapisów umownych, w tym zaniechania dochodzenia roszczeń za nienależyte wykonanie przedmiotu zamówienia. [Szczegóły str. 19–20]

**Wydatki
na wyposażenie**

2.2.3.2. Minister Obrony Narodowej, jak i podległe mu jednostki organizacyjne (IWSZ, RZI, WOG i JW) podejmowały działania zmierzające do zapewnienia ukompletowania jednostek wojskowych w ramach dostępnych środków finansowych, które jednak – w zakresie objętym analizą kontrolną NIK – nie okazały się w pełni skuteczne.

Wydatki ze środków budżetowych na zakup środków transportu w ramach Planu modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP wyniosły: w 2014 r. 421,9 mln zł, w 2015 r. – 518,9 mln zł, a w I półroczu 2016 r – 69,8 mln zł jednak ich wysokość,

w przypadku służby czołgowo-samochodowej, nadal nie umożliwiła zastąpienie wycofywanego sprzętu nowym (w kolejnych latach wydatki obejmowały: w 2014 r. – 291,4 mln zł, tj. 67,0% zgłaszanych potrzeb, a w 2015 r. – 336,6 mln zł, 76,4% zgłaszanych potrzeb). Na taki stan rzeczy wpływ miało m.in. niezakończenie w 2016 r. postępowania przetargowego na zakup 881 pojazdów, dla którego już w 2013 r. opracowano wymagania operacyjne. [Szczegóły str. 24–25]

2.2.3.3. Ochrona mienia sprawowana była głównie przez SUFO, a koszt usług świadczonych przez te podmioty stanowił w całym kontrolowanym okresie 64% środków przeznaczonych na ten cel (z kwoty 1 188 mln zł, jaką w okresie objętym kontrolą wydatkowano na ochronę jednostek wojskowych, w poszczególnych latach na zakup usług od SUFO wydatkowano: w 2014 r. 285,0 mln, w 2015 r. 296,9 mln, a w I połowie 2016 r. 180,5 mln zł). Jednocześnie zauważyć należy, że ta właśnie forma ochrony cechuje się najniższą jakością (ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości w tym zakresie polegały m.in. na realizacji zadań na kolejnej zmianie przez pracownika wcześniejszej zmiany i bez odpowiedniego odpoczynku, wykonywaniu zadań ochronnych w stanie nietrzeźwości czy też na braku reakcji grupy interwencyjnej na wezwanie). Powyższe wskazuje, że uwzględniając relację kosztów do uzyskanych efektów środki te nie były wydatkowane w pełni efektywnie. [Szczegóły str. 26–27]

Kontrola ujawniła nieprawidłowości polegające na zastosowaniu nieprawidłowego trybu udzielenia zamówienia na ochronę jednostek wojskowych (w trzech z pięciu skontrolowanych WOG), wskutek czego wydatkowano kwotę 14 mln zł niezgodnie z przepisami Prawa zamówień publicznych. Ponadto, w jednym WOG, w trakcie realizacji zamówienia na ochronę obiektów wojskowych, niezgodnie z art. 144 ust. 1 Prawa zamówień publicznych dokonano zmian dwóch zawartych umów i w sposób opieszwały dochodzono zapłaty kary umownej w kwocie 8 445,4 tys. zł oraz wypłaty gwarancji należytego wykonania umowy na kwotę 1 407,5 tys. zł. W jednym WOG w postępowaniu, w wyniku którego zawarto osiem umów, przyjęta metoda obliczenia ceny nie zapewniła wyboru najkorzystniejszej oferty w sposób gwarantujący uczciwą konkurencję, czym naruszono art. 7 ust. 1 w związku z art. 36 ust. 1 pkt 12 i art. 91 ust. 1 Prawa zamówień publicznych, co skutkowało wprowadzeniem zmian wartości przedmiotu zamówienia na łączną kwotę 3 502,2 tys. zł (dotyczyło to sześciu z ośmiu umów). Takie działanie było nierzetelne i niegospodarne. [Szczegóły str. 28–30]

Ustalenia kontroli wskazują, że MON nie realizował nadzoru nad działalnością SUFO w zakresie wynikającym z art. 44 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia¹⁵, przy czym zauważyć należy, że powyższe zagadnienia już w trakcie kontroli stało się przedmiotem inicjatywy MON, zmierzającej do zmiany obowiązujących przepisów polegającej na powierzeniu Żandarmerii Wojskowej sprawowania nadzoru nad SUFO. [Szczegóły str. 25–26]

Wydatki na ochronę

¹⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1432, ze zm.

2.3 Wnioski

NIK zauważa, że w ostatnich latach systematycznie maleje rozdźwięk pomiędzy potrzebami materialnymi wojska i możliwościami ich zaspokajania – nakłady na obronność w aspektach objętych niniejszą kontrolą wzrastały w całym kontrolowanym okresie, co dawało wzrost stopnia zaspokojenia oczekiwań armii, dotyczących środków na utrzymanie infrastruktury i zakupy wyposażenia który ma zastąpić zużyty i przestarzały sprzęt (zwłaszcza środki transportu).

Łatwiejszy dostęp do środków finansowych nie powinien jednak, w ocenie NIK, skłaniać do zaniechania dalszych działań na rzecz zapewnienia optymalnego wykorzystania zasobów będących w dyspozycji MON.

Dlatego też NIK, w oparciu o ustalenia niniejszej kontroli, wnioskuje do Ministra Obrony Narodowej o:

- zapewnienie pełnego ukończenia JW w zakresie przewidzianym etatem tych jednostek, jak również przyśpieszenie procesu wymiany starego sprzętu na nowy, z uwzględnieniem jego unifikacji,
- intensyfikację działań w celu poprawy stanu technicznego infrastruktury wojskowej, w tym zwiększenie dostępności jednostek do strzelnic wojskowych,
- przeszkolenie pracowników WOG w zakresie przygotowania, prowadzenia i rozliczania zamówień publicznych dotyczących ochrony obiektów wojskowych.
- podjęcie działań zmierzających do określenia i wdrożenia docelowego modelu ochrony, który zapewni poszczególnym rodzajom jednostek optymalną ochronę i ciągłość realizacji procesu szkolenia żołnierzy,
- wydanie wewnętrznych regulacji określających w sposób jednoznaczny podmioty odpowiedzialne za realizację obowiązków wynikających z przepisów art. 62, 63 i 64 Prawa budowlanego oraz administrowanie nieruchomościami (WOG albo RZI),
- określenie warunków technicznych i warunków bezpieczeństwa użytkowania dla tunelowych strzelnic, które zostały wybudowane przed 1996 r. i nie zostały poddane przebudowie bądź rozbudowie,
- zapewnienie skutecznego nadzoru nad SUFO.

3.1 Gospodarowanie nieruchomościami

3.1.1. Zasób nieruchomości

W latach objętych kontrolą zarząd nad zasobem nieruchomości Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej sprawowały podległe Szefowi IWSZ: Rejonowe Zarządy Infrastruktury w: Bydgoszczy, Gdyni, Krakowie, Lublinie, Olsztynie, Szczecinie, Wrocławiu, Zielonej Górze oraz Stołeczny Zarząd Infrastruktury w Warszawie i Wojskowy Zarząd Infrastruktury w Poznaniu. Rolę administratora tego zasobu pełniły Wojskowe Oddziały Gospodarcze lub jednostki wojskowe pełniące funkcję WOG, podległe Komendantom RBLog, dla których przełożonym był Szef IWSZ.

Według stanu na 1 stycznia 2014 r. zasób ten obejmował 865 kompleksów wojskowych¹⁶, w tym m.in. 209 koszarowych, 101 sztabowych, 79 magazynowych, 46 szkoleniowych o łącznej powierzchni gruntów 190 855 ha (w tym 159 130 ha gruntów leśnych), zabudowanych 16 569 budynkami o łącznej kubaturze 56 301 413 m³ i powierzchni użytkowej 10 668 443 m² oraz 6 388 budowlami¹⁷. W kolejnych latach zasób ten uległ nieznacznemu zmniejszeniu, bowiem zgodnie ze stanem na 30 czerwca 2016 r. obejmował 855 kompleksów wojskowych.

Skontrolowane JW użytkowały łącznie 40 (ok. 5%) kompleksów wojskowych, zaś skontrolowane WOG administrowały 161 (ok. 19%) kompleksami wojskowymi, a skontrolowane RZI zarządzały 291 (ok. 34%) kompleksami wojskowymi.

W jednym RZI stwierdzono pojedyncze przypadki nierzetelnego prowadzenia ewidencji nieruchomości. Dotyczyło to niewłaściwego określenia powierzchni dachu (w odniesieniu do 13 budynków) oraz niezgodnego ze stanem faktycznym wykazania jednego obiektu. W efekcie niewłaściwie naliczono amortyzację, co zaburzyło poprawność sporządzenia bilansu oraz rachunku zysku i strat za lata 2015–2016.

3.1.2. Stan techniczny nieruchomości

W wyniku ostatniej pięcioletniej kontroli stanu technicznego, przeprowadzonej w resorcie obrony narodowej w 2013 r., stwierdzono, że 29,4% budynków wymagało jedynie zabiegów konserwacyjnych¹⁸, 50,7% budynków wymagało napraw elementów o trwałości małej i bardzo małej¹⁹, 14,7% budynków wymagało remontu lub wymiany elementów konstrukcyjnych²⁰, 4,2% budynków zagrażało bezpieczeństwu użytkowania²¹, a 1,0% budynków nadawał się do rozbiórki²². Średni stopień zużycia wszystkich budynków wyniósł 26,7%.

Stan techniczny obiektów terenowej bazy szkoleniowej²³ wskazywał, że 48% z nich wymagało profilaktyki konserwacyjnej oraz napraw zapobiegawczych²⁴, 38% wymagało remontów

¹⁶ Dla porównania, jeszcze w 2007 r. zasób ten wynosił 1098 kompleksów wojskowych.

¹⁷ Tj. obiektami budowlanymi niebędącymi budynkami

¹⁸ Średni ważony stopień zużycia technicznego wynosił mniej niż 20%. Do oceny stopnia zużycia technicznego budynków przyjęto metodę szczegółową, która polega na określeniu stopnia uszkodzenia 30 podstawowych elementów obiektu przy uwzględnieniu ich udziału w całości ustroju. Takie zużycie określano jako zadowalające.

¹⁹ Średni ważony stopień zużycia technicznego wynosił 21%–35% i określano go terminem: stan niezadowalający.

²⁰ Średni ważony stopień zużycia technicznego wynosił 36%–50% i określano go terminem: stan zły.

²¹ Średni ważony stopień zużycia technicznego wynosił 51%–70% i określano go terminem: stan zupełnie zły.

²² Średni ważony stopień zużycia technicznego wynosił powyżej 70%.

²³ Dla pozostałych obiektów budowlanych tj. budowli, stałych urządzeń technicznych, obiektów szkoleniowych oraz nawierzchni lotniskowych przyjęto trzy grupy kwalifikacyjne, tj.: zużycie do 25%, zużycie 26–50% i zużycie powyżej 50%.

²⁴ Średni ważony stopień zużycia technicznego wynosił poniżej 25% i określano go terminem: zadowalający.

polegających na wymianie elementów o trwałości średniej i dużej²⁵, a pozostałe 14% należało wyłączyć z użytkowania bądź odtworzyć stosownie do potrzeb użytkowników²⁶.

W zdecydowanej większości stan techniczny użytkowanych nieruchomości, objętych kontrolą NIK, pozwalał na ich dalsze użytkowanie, a stwierdzony zakres i rodzaj uszkodzeń elementów budynków nie zagrażał bezpieczeństwu ich użytkowania. Występowały jednak przypadki, że przekazane w użytkowanie dowódcom JW nieruchomości były w złym stanie technicznym, nie nadawały się do użytkowania bądź nawet zagrażały bezpieczeństwu użytkowania. W tym ostatnim przypadku informowano Komendanta WOG o złym stanie technicznym obiektów (w szczególności pokryć dachowych) i wynikających stąd zagrożeniach. Najgorsza pod tym względem sytuacja wystąpiła w jednostce wojskowej w Brzegu, w której na 151 przekazanych obiektów, aż 41 było w złym stanie technicznym i zostało wyłączonych z użytkowania, co skutkowało m.in. brakiem możliwości eksploatacji 205 stanowisk garażowych.

Jednocześnie stwierdzono braki w niezbędnej jednostkom wojskowym infrastrukturze, co w ocenie NIK miało wpływ na realizację bieżących zadań tych JW, w tym na proces szkolenia żołnierzy. **W ponad połowie garnizonów** (oraz w dziesięciu skontrolowanych jednostkach wojskowych), w których zlokalizowane były jednostki podległe Dowództwu Generalnemu Rodzaju Sił Zbrojnych, **nie było czynnych strzelnic garnizonowych umożliwiających przeprowadzenie szkolenia**, co skutkowało koniecznością korzystania z takich elementów infrastruktury będących w dyspozycji innych jednostek wojskowych. Ponadto:

- jedna JW nie posiadała przydatnej jej wieży spadochronowej,
- jedna JW nie posiadała kilku istotnych obiektów szkoleniowych lub posiadała je w nienależytym stanie użytkowym. Wiązało się to z opóźnieniami w realizacji przebudowy strzelnicy szkolnej czołgów, BWP i transporterów opancerzonych; niewykonaniem modernizacji osi do prowadzenia strzelań z granatnika przeciwpancernego oraz opóźnieniem w realizacji budowy bloku szkolenia w oparciu o strzelnicę szkolną wozów bojowych,
- jedna JW nie posiadała kancelarii kryptograficznej oraz magazynu środków bojowych. Jej brak ograniczał wykonywanie zadań ochrony kryptograficznej, ponieważ żołnierze tej JW nie uczestniczyli w comiesięcznych treningach łączności specjalnej dla personelu organów bezpieczeństwa systemów łączności i informatyki, organizowanych na szczeblu Dowództwa Generalnego. Jednocześnie urządzenia z wbudowanymi modułami kryptograficznymi badana JW musiała przechowywać na terenie innych jednostek. Brak odpowiedniego magazynu generował dodatkowe koszty związane z wyjazdami w celu pobrania środków bojowych z magazynów WOG. W latach 2014–2016 (do 15 września) zrealizowano w tej jednostce 527 takich wyjazdów, których koszty dowódca określił na 199,8 tys. zł.

Ponadto dowódca jednej ze skontrolowanych JW wskazał, że główne utrudnienia w realizacji zadań na czas P wynikały ze złego stanu technicznego obiektów, zarówno budynków koszarowych, ogólnowojskowych, jak i garażowo-warsztatowych. Stan techniczny tych budynków powodował konkretne problemy, m.in. związane z zakwaterowaniem i szkoleniem żołnierzy, a także z przechowywaniem, konserwacją i remontami sprzętu wojskowego.

²⁵ Średni ważony stopień zużycia technicznego wynosił 26–50% i określano go terminem: niezadowolający.

²⁶ Średni ważony stopień zużycia technicznego wynosił powyżej 50% i określano go terminem: zły.

Ogrodzenia kompleksów wojskowych objętych kontrolą JW w przeważającej części (10 z 12 skontrolowanych JW) nie spełniały wymogów instrukcji nr 5 w sprawie ochrony obiektów wojskowych, zwłaszcza dotyczących wysokości ogrodzenia określonej w § 36 ww. instrukcji.

NIK zwraca uwagę, że w przypadku niektórych nieruchomości wyłączonych z użytkowania, od kilkunastu lat (w skrajnych przypadkach nawet od 20 czy nawet 30 lat) nie podjęto decyzji dotyczących ich dalszego losu (np. przeprowadzenie remontu bądź rozbiórki).

Zarówno Minister, jak i podległe mu jednostki organizacyjne (IWSZ, RZI, WOG i JW) uwzględniając ograniczone środki finansowe, **podejmowali działania zmierzające do poprawy i utrzymania należytego stanu technicznego budynków i obiektów budowlanych**, mimo występujących w tym zakresie nieprawidłowości (opisanych w niniejszym punkcie).

Zgłaszanie potrzeb remontowych i inwestycyjnych

Dowódcy JW zgłaszali potrzeby inwestycyjne, remontowe i konserwacyjno-naprawcze do podmiotów odpowiedzialnych za utrzymanie nieruchomości w należytym stanie technicznym. Jednak ze względu na ograniczone możliwości finansowe nie wszystkie potrzeby były uwzględniane przez WOG lub RZI. Dowódcy JW nie określali szacunkowej wartości zgłaszanego zadania ani źródła jego finansowania. **Według wyjaśnień, powodem takiego stanu rzeczy było to, że w JW brakowało odpowiedniego personelu**, który w sposób rzetelny i wiarygodny powinien określić precyzyjny zakres robót oraz oszacować ich wartość. W ocenie NIK, zasadne jest aby dowódcy JW tylko zgłaszali potrzeby remontowe, natomiast źródła ich finansowania oraz szacowaną wartość robót powinni określać pracownicy WOG lub RZI, którzy posiadają merytoryczne przygotowanie w tym zakresie. WOG nie tylko zatrudnia osoby z odpowiednimi kwalifikacjami, ale również zgodnie z zamysłem utworzenia w 2012 roku takiej jednostki organizacyjnej, ma pełnić funkcje pomocnicze i gospodarcze dla jednostek wojskowych.

W wyniku analizy zadań remontowych i konserwacyjnych zrealizowanych w okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków niewłaściwej kolejności realizacji takich zadań. Stwierdzono jednak, że ze względu na ograniczone środki finansowe **przy planowaniu tych zadań w większości nie uwzględniano zaleceń z okresowych przeglądów stanu technicznego**.

Wykonywanie obowiązkowych okresowych kontroli stanu technicznego budynków i budowli

Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 3 Prawa budowlanego właściciel lub zarządca, obowiązany jest do przeprowadzenia okresowych kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych co najmniej raz w roku, a w przypadku budynków o powierzchni zabudowy przekraczającej 2000 m² oraz innych obiektów budowlanych o powierzchni dachu przekraczającej 1000 m² dwa razy w roku²⁷. Takie przeglądy były przeprowadzane przez pracowników WOG posiadających stosowne uprawnienia bądź przez zlecenie tego rodzaju usług firmom zewnętrznym. W ocenie NIK takie przeglądy, poza pojedynczymi przypadkami, były przeprowadzane rzetelnie, bowiem stan techniczny poddanych oględzinom budynków nie odbiegał w istotny sposób od stanu opisanego w protokołach kontroli rocznych. Wystąpiły przypadki, w których w kolejnym protokole z przeglądu stan techniczny danego elementu budynku określono go jako „zadowalający”, podczas gdy wcześniej stan tego samego elementu określono jako „niezadowalający”, mimo iż w tym czasie nie wykonywano żadnych prac remontowych czy konserwacyjnych.

²⁷ Do 31 maja oraz do 30 listopada.

Prowadzenie ksiąg obiektów budowlanych

WOG prowadziły, zgodnie z art. 64 Prawa budowlanego ksiązki obiektów budowlanych, które w swej treści generalnie zawierały dane określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie ksiązki obiektu budowlanego. Stwierdzono jednakże m.in. przypadki:

- nie prowadzenia części z nich na bieżąco, mimo takiego wymogu określonego w § 2 ww. rozporządzenia,
- nie prowadzenia części z nich zgodnie ze wzorem określonym w załączniku do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie ksiązki obiektu budowlanego,
- nie prowadzenia części z nich w sposób chronologiczny czy dokonywania odpowiednich w nich wpisów.

Wykonywanie obowiązków z art. 62–64 Prawa budowlanego²⁸

Zgodnie z obowiązującym w resorcie obrony narodowej podziałem zadań i kompetencji pomiędzy WOG a RZI w zakresie obowiązków wynikających z przepisów art. 62, 63 i 64 Prawa budowlanego, podmiotem odpowiedzialnym za realizację tych obowiązków jest WOG (administrator). Takie uregulowanie nie zwalnia z odpowiedzialności ustawowej RZI, które sprawują trwałe zarząd nad nieruchomościami. W ocenie NIK, przy obecnej strukturze resortu i obowiązującej podległości służbowej, a także liczbie obiektów budowlanych, takie uregulowanie nie zapewnia prawidłowej realizacji ww. ustawowych obowiązków, co potwierdzają **stwierdzone nieprawidłowości**. **Polegały one m.in. na:** niewłaściwym utrzymaniu stanu technicznego obiektów budowlanych, niewłaściwym dokumentowaniu okresowych kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych, nieprowadzeniu ksiąg obiektów budowlanych, nieprzeprowadzaniu obowiązkowych okresowych kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych, a w jednym przypadku udokumentowaniu przeprowadzenia kontroli obiektu, który faktycznie nie istniał.

3.1.3. Formalno-prawne wymogi przekazywania nieruchomości

Przekazywanie jednostkom wojskowym nieruchomości w użytkowanie

Kwestie związane z formalno-prawnymi wymogami przekazywania nieruchomości zostały uregulowane przede wszystkim w zarządzeniu MON nr 42 w sprawie zarządzania nieruchomościami, obowiązującym od 4 października 2011 r. do 25 lipca 2016 r., a później zarządzeniu MON nr 22 w tej samej sprawie obowiązującym od 26 lipca 2016 r. Stosownie do zawartych w tych zarządzeniach regulacji, szefowie wszystkich kontrolowanych RZI, jako sprawujący trwałe zarząd nad określonym zasobem nieruchomości, przekazywali protokolarnie te zasoby Komendantom WOG w administrowanie. Ci z kolei przekazywali poszczególne nieruchomości dowódcom jednostek wojskowych, którzy protokolarnie przyjęli w użytkowanie kompleksy wojskowe, stosownie do wymogów określonych w ww. zarządzeniach, a następnie rozkazami dziennymi wyznaczali osoby funkcyjne odpowiedzialne za ich właściwe użytkowanie.

Administratorzy przekazywali dowódcom JW nie tylko nieruchomości nadające się do użytkowania, ale również te, które zostały wyłączone z użytkowania ze względu na ich zły stan techniczny lub były przewidziane do rozbiórki. Zdaniem NIK, takie obiekty powinny pozostać w dyspozycji administratora, który powinien dokonać ich rozbiórki bądź postarać się o poprawę ich stanu

²⁸ Przepisy regulujące obowiązek przeprowadzania i dokumentowania kontroli stanu technicznego budynków i obiektów budowlanych.

technicznego w taki sposób, aby przywrócić im przewidzianą funkcję użytkową. Dopiero wówczas powinny być przekazywane w użytkowanie JW.

Przy przekazywaniu przez WOG w użytkowanie nieruchomości dowódcom JW, występowały liczne nieprawidłowości:

- stosowano niejednorodną praktykę przekazywania przez komendantów WOG w użytkowanie nieruchomości dowódcom JW, ponieważ w niektórych przypadkach ujmowano wszystkie obiekty ujęte w danym rozkazie dowódcy garnizonu o przydziale w użytkowanie nieruchomości (w tym również te, które już wcześniej zostały przekazane), a w innych ujmowano tylko obiekty stanowiące różnice wynikające z wcześniejszego protokołu i nowego rozkazu dowódcy garnizonu o przydziale w użytkowanie nieruchomości,
- nierzetelnie sporządzano ww. protokoły, bowiem różnie określano w nich stan techniczny tego samego obiektu, jak również błędnie określano przeznaczenie niektórych z nich, a w jednym przypadku przekazano obiekt, który faktycznie nie istniał,
- w jednym ze skontrolowanych WOG ustalono, że protokołem przekazania w użytkowanie nieruchomości przekazano dowódcy JW m.in. obiekty, których nie mógł on użytkować, ponieważ były już przekazane w użyczenie AMW, która nimi dysponowała,
- w jednym ze skontrolowanych WOG ustalono, że w protokole przekazania w użytkowanie nieruchomości umieszczono zapis, który był sprzeczny z § 24 pkt 3 zarządzenia MON nr 42 w sprawie sposobu zarządzania nieruchomościami i skutkowało tym, że poszczególne nieruchomości przekazywał wyznaczonym osobom Kierownik Sekcji Obsługi Infrastruktury w WOG a nie dowódca JW,
- w protokólnym przekazaniu nie brali udziału przedstawiciele RZI, pomimo że byli do tego zobligowani na podstawie § 21 pkt 11 zarządzenia MON nr 42 w sprawie sposobu zarządzania nieruchomościami oraz § 21 pkt 16 zarządzenia MON nr 22 w tej samej sprawie.

W ocenie NIK, powyższy wymóg zawarty w obowiązującym zarządzeniu nie znajduje uzasadnienia, bowiem jeśli RZI przekazuje uprzednio WOG w administrowanie nieruchomości, to udział RZI w czynności dalszego ich przekazania JW nie jest konieczny. Zasadne wydaje się natomiast zobligowanie WOG do poinformowania RZI o takim przekazaniu.

Przekazywanie nieruchomości zbędnych poza resort obrony narodowej

Zgodnie z uregulowaniami określonymi w Wytycznych w sprawie szczegółowych zasad planowania i przekazywania Agencji Mienia Wojskowego i Wojskowej Agencji Mieszkaniowej niektórych składników mienia Skarbu Państwa, które stanowiły załącznik do decyzji Nr 32/14 Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej z dnia 26 maja 2014 r.²⁹, przekazanie nieruchomości zbędnych winno nastąpić m.in. w terminach określonych w planach przekazywania nieruchomości zbędnych dla resortu obrony narodowej, po wydanej decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu, na podstawie umów użyczenia i sporządzonych protokołów zdawczo-odbiorczych. Skontrolowane RZI posiadały stosowne plany przekazywania nieruchomości, sporządzone zgodnie z zasadami i warunkami określonymi w decyzji Ministra Obrony Narodowej nr 230 z dnia 20 czerwca 2011 r. w sprawie gospodarowania niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa będącego we władaniu komórek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej i jednostek podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych³⁰. Jednakże w trzech spośród

²⁹ Poprzednio obowiązywały wytyczne w sprawie szczegółowych zasad planowania i przekazywania Agencji Mienia Wojskowego niektórych składników mienia określone decyzją Nr 43/PUM Podsekretarza w MON ds. Uzbrojenia i Modernizacji z dnia 10 lipca 2009 r.

³⁰ Dz. Urz. MON z dnia 15 lipca 2011 r.

czterech kontrolowanych RZI, stwierdzono przypadki przekazania nieruchomości w terminach późniejszych, niż wynikało to z planów przekazywania przedmiotowych nieruchomości i jednocześnie nie wnioskowano o stosowną zmianę terminu w planie przekazania. Takie działanie było niezgodne z obowiązującym do dnia 30 września 2015 r. art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego³¹ oraz art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej³², a także obowiązującym od dnia 1 października 2015 r. art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego³³.

3.1.4. Użytkowanie nieruchomości

Zdecydowana większość³⁴ przekazanych dowódcom JW nieruchomości była użytkowana. Pozostała³⁵ część nieruchomości była nieużytkowana ze względu na ich stan techniczny³⁶. Zdecydowana większość nieruchomości będących w dyspozycji dowódców JW była wykorzystywana zgodnie z przeznaczeniem określonym przez WOG w protokole przekazania w użytkowanie, natomiast w połowie (6 z 12) skontrolowanych JW stwierdzono przypadki użytkowania nieruchomości niezgodnie z przeznaczeniem określonym w protokole przekazania w użytkowanie. Ponadto w jednej JW stwierdzono przypadek użytkowania jednego pomieszczenia w budynku wyłączonym z użytkowania. W pozostałych JW nieruchomości wyłączone z użytkowania zostały odpowiednio oznaczone i zabezpieczone przed dostępem osób trzecich.

NIK zwraca uwagę, że niektóre z przekazanych w użytkowanie dowódcom jednostek wojskowych budynków były wyłączone z eksploatacji od ponad 10 lat, a w skrajnych przypadkach, jak miało to miejsce w jednej skontrolowanej jednostce wojskowej, od 30 lat.

NIK zwraca uwagę, że obowiązujące regulacje prawne dotyczące warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice wojskowe, nie obejmowały wykorzystywanej przez jedną jednostkę wojskową strzelnicy tunelowej, która została wybudowana w 1993 r. i od tej pory nie była przebudowywana czy rozbudowywana. Brak jednoznacznych przepisów określających warunki techniczne, a co za tym idzie także warunki bezpieczeństwa, jakim powinna odpowiadać strzelnica tunelowa, w ocenie NIK nie sprzyja zapewnieniu tego typu obiektowi właściwego poziomu bezpieczeństwa użytkowego.

3.1.5. Środki finansowe na utrzymanie zasobu nieruchomości

Wysokość wydatków i potrzeb dotyczących inwestycji, remontów i konserwacji

Potrzeby inwestycyjne i remontowe dotyczące zasobu nieruchomości nie były w pełni zaspokajane. Największe dysproporcje dotyczyły inwestycji, gdzie potrzeby w 2014 r.³⁷ prawie dwunastokrotnie przewyższały wysokość środków przeznaczonych na inwestycje, w 2015 r.³⁸ przewyższały je dziewięciokrotnie, a w 2016 r. ponad sześciokrotnie. Wydatki poniesione na remonty i konserwacje

³¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 712, ze zm.

³² Dz. U. z 2016 r. poz. 207.

³³ Dz. U. z 2016 r. poz. 614, ze zm.

³⁴ Około 85%.

³⁵ Około 15%.

³⁶ Niektóre z nich wymagały remontu, a niektóre do niego się nie nadawały.

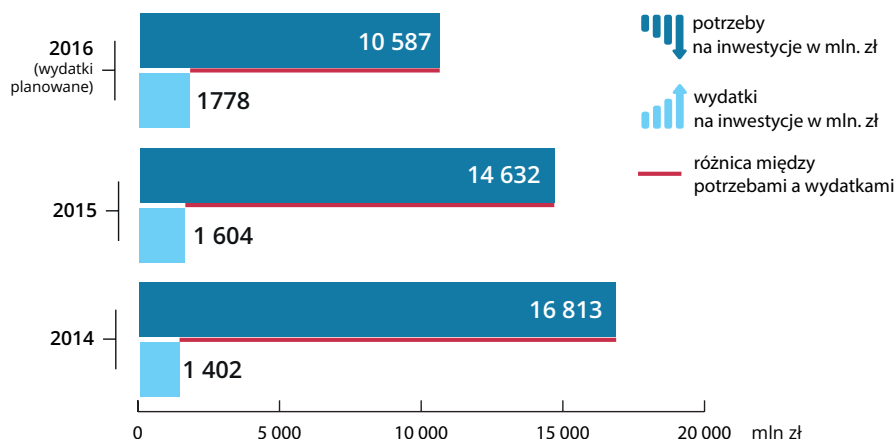
³⁷ W wys. 16.813.497,8 tys. zł.

³⁸ W wys. 10.587.582,2 tys. zł.

obiektów infrastruktury kompleksów wojskowych stanowiły ponad połowę zgłoszonych w tym zakresie potrzeb (w 2014 r. poniesione wydatki w łącznej kwocie 397 002,6 tys. zł stanowiły 52,6%, a w 2015 r. poniesione wydatki w kwocie 436 463,0 tys. zł stanowiły – 56,6% potrzeb).

Wykres nr 1

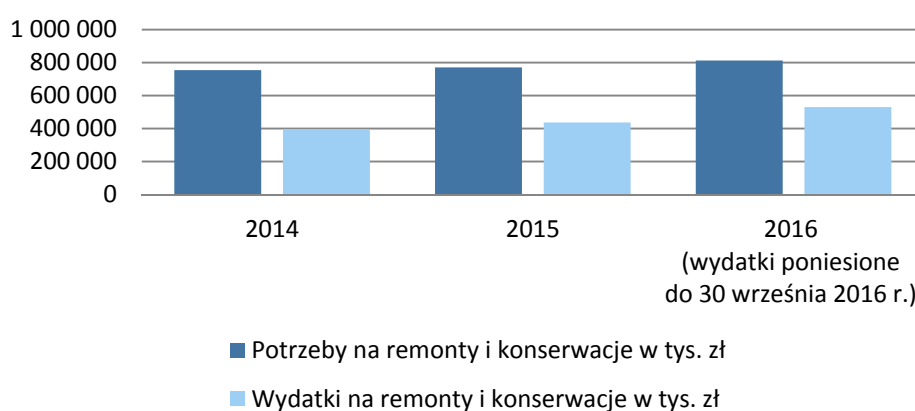
Potrzeby i wydatki na inwestycje



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych w trakcie kontroli.

Wykres nr 2

Potrzeby i środki przeznaczone na remonty



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych w trakcie kontroli.

Niepełne zaspokajanie potrzeb remontowych i inwestycyjnych miało wpływ na stan techniczny zasobu nieruchomości, zwłaszcza na stan techniczno-użytkowy obiektów szkoleniowych. Jednostki organizacyjne odpowiedzialne za remonty i inwestycje w przypadku okrojonych środków finansowych musiały dokonywać wyboru, która potrzeba zostanie zaspokojona w pierwszej kolejności.

Zawieranie i realizacja umów na roboty budowlane

Skontrolowane RZI prawidłowo wydatkowały środki finansowe na inwestycje i stosowały przepisy Prawa zamówień publicznych. Natomiast przy realizacji zamówień stwierdzono nieprawidłowości przy wydatkowaniu środków finansowych i stosowaniu przepisów Prawa zamówień publicznych na roboty budowlane przez WOG. Stwierdzono m.in:

- dokonanie istotnej zmiany postanowień umowy, bez zachowania formy pisemnej, zwiększającej zakres robót oraz kwotę wypłaconego wykonawcy wynagrodzenia o 370,1 tys. zł, co było niezgodne z art. 139 ust. 2 Prawa zamówień publicznych,
- w dwóch zamówieniach dopuszczono do zmian zakresu wykonywanych robót określonych w umowach, bez dokonania stosownych zmian w tych umowach,
- w jednym postępowaniu, w wyniku którego udzielono zamówienia na kwotę 810,1 tys. zł, zamawiający wybrał jako najkorzystniejszą ofertę wykonawcy, który nie wykazał spełnienia warunków udziału w postępowaniu w zakresie wiedzy i doświadczenia,
- udzielono zamówienia na remont pokrycia dachowego z wymianą instalacji odgromowej wykonawcy, który oferował wykonanie pokrycia dachowego układanego w sposób niezgodny z określonym w SIWZ, czym naruszono przepisy art. 7 ust. 3 w związku z art. 89 ust. 1 pkt 2 Prawa zamówień publicznych. Wykonawca nie wykazał spełnienia warunków udziału w postępowaniu w zakresie wiedzy i doświadczenia, a zamawiający nie żądał w tym zakresie wyjaśnień lub dokumentów potwierdzających doświadczenie tego wykonawcy, czym naruszył art. 26 ust. 3 i 4 Prawa zamówień publicznych. Ponadto zamawiający nierzetelnie opisał przedmiot zamówienia, zaniżając powierzchnię dachu o 34%,
- w jednym przypadku dokonano nierzetelnego odbioru robót, w tym przyjęto okna niespełniające wymagań określonych w umowie, a także potwierdzono wykonanie robót, w zakresie wskazanym w dokumentacji powykonawczej,
- w jednym postępowaniu wyrażono zgodę na powierzenie przez wykonawcę realizacji całości zamówienia przez podwykonawcę, co było niezgodne z art. 36a ust. 1 w związku z art. 2 pkt 9b Prawa zamówień publicznych, stanowiącymi, że wykonawca może powierzyć wykonanie jedynie części zamówienia podwykonawcy,
- w jednym WOG, w dwóch przypadkach, nie zamieszczono niezwłocznie w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszeń o udzieleniu zamówień. Ogłoszenia te opublikowano w jednym przypadku po 32 dniach, a w drugim po 47 dniach.

Skontrolowane RZI i WOG w sposób prawidłowy zabezpieczyły swoje interesy w zawieranych umowach na roboty budowlane, jednakże w WOG stwierdzono przypadki nierzetelnego egzekwowania tych zapisów. Przykładowo:

- w jednym WOG nie wystąpiono z roszczeniem do wykonawcy kosztorysu inwestorskiego/ przedmiaru robót, pomimo że został sporządzony nierzetelnie, bowiem wartość robót nieuwzględnionych w kosztorysie inwestorskim wyniosła 370,1 tys. zł,
- w dwóch WOG w wyniku nieprawidłowego nadzoru nad realizowanymi robotami budowlanymi odebrano prace wykonane niezgodnie z zawartą umową, akceptując dokonane zmiany bez uprzedniego sporządzenia odpowiednich zmian w umowie,
- w jednym WOG stwierdzono przypadki nierzetelnego dokumentowania robót budowlanych.

Zawieranie i realizacja umów na okresowe kontrole stanu technicznego obiektów

W jednym WOG prowadzono postępowania na zamówienia usług kontroli obiektów budowlanych bez stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych, mimo iż łączna wartość takich przeglądów, o których mowa w art. 62 Prawa budowlanego, wskazywała na konieczność ich stosowania.

W jednym WOG udzielono w październiku 2014 r. zamówienia na wykonanie dwukrotnej kontroli okresowej obiektów wielkopowierzchniowych, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego, pomimo że pierwsza kontrola powinna zostać przeprowadzona do 31 maja 2014 r. (przy czym pierwsza taka kontrola została wykonana przez pracowników WOG). W tym przypadku wykonawca otrzymał pełne wynagrodzenie za zrealizowaną usługę choć wykonał kontrolę obiektów wielkopowierzchniowych jednokrotnie, a kontrola była wykonana wyłącznie w zakresie wynikającym z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a Prawa budowlanego (wykonawcy nie objęli kontrolą instalacji gazowych, wentylacji mechanicznej i przewodów kominowych).

W jednym WOG nie naliczono i nie wyegzekwowano kar umownych, w związku z nieterminowym wykonaniem przez wykonawcę jednego etapu umowy na wykonanie okresowej rocznej kontroli stanu technicznego elementów budynków, budowli i instalacji oraz urządzeń służących ochronie środowiska.

3.2 Gospodarowanie mieniem ruchomym i wyposażenie jednostek wojskowych

3.2.1. Ukompletowanie w sprzęt zasadniczy i wybrany sprzęt służby czołgowo-samochodowej, zdrowia i żywnościowej

Jednostki wojskowe służby czołgowo-samochodowej nie posiadały pełnego ukompletowania w niektórych grupach tej służby przewidzianego dla etatu czasu P. Ponadto, mimo iż w niektórych pozycjach sprzętu służby czołgowo-samochodowej resort obrony narodowej posiadał sprzęt w wystarczającej ilości, umożliwiającej pełne ukompletowanie wszystkich jednostek wojskowych, to mimo tego w wybranych do kontroli jednostkach wojskowych wystąpiły braki takiego sprzętu, co świadczyć może o nierzetelnym analizowaniu ukompletowania JW, jak również o niewłaściwym rozdysponowaniu tego sprzętu w poszczególnych JW. Średnie ukompletowanie tej służby w skontrolowanych jednostkach wojskowych wyniosło około 80–85%. Na 12 skontrolowanych JW, dwie były w pełni ukompletowane w sprzęt zasadniczy³⁹, w sześciu ukompletowanie wahało się od 87 do 100%, w jednej od 77 do 86%, w jednej od 50 do 100%, w jednej od 37,5 do 100%, a w jednej od 48 do 49%.

Tym samym, w ocenie NIK, zarówno Minister jak i jednostki mu podległe nie podjęły skutecznych działań w celu zapewnienia pełnego ukompletowania pojazdów służby czołgowo-samochodowej oraz w sprzęt zasadniczy na czas P.

Na tle służby czołgowo-samochodowej oraz sprzętu zasadniczego lepiej wypadło ukompletowanie dwóch innych służb, tj. zdrowia i żywnościowej. W przypadku służby zdrowia osiem jednostek wojskowych było wyposażonych w pojazdy tej służby w 100%, dwie w 75%, a w dwóch etat nie przewidywał takiego sprzętu. W przypadku służby żywnościowej siedem JW zostało w 100% wyposażonych w pojazdy, w jednej wahało się od 80 do 100%, w jednej wyniosło 83%, w jednej wahało się od 50 do 100%, a w dwóch etat nie przewidywał takiego sprzętu.

W ocenie NIK braki w ukompletowaniu JW w powyższy sprzęt utrudniały sprawne i efektywne wykonywanie przez te jednostki wojskowe zadań czasu P, jak również negatywnie wpływały na utrzymywanie ich pełnej zdolności bojowej, a także powodowały ponadplanowe i nadmierne eksploataowanie posiadanego sprzętu i wyposażenia. Centrum Szkolenia Wojsk Lądowych miało zapewnić zabezpieczenie zajęć Szkoły Podoficerskiej Wojsk Lądowych, której etat i tabela należności nie przewidywały żadnych pojazdów w ww. trzech służbach. Tymczasem Centrum Szkolenia Wojsk

³⁹ Wg stanu na 1 stycznia 2014 r., 1 stycznia 2015 r., 1 stycznia 2016 r. i 30 czerwca 2016 r.

Lądowych, nie zapewniało liczby pojazdów wykorzystywanych do szkolenia – odpowiedniej do zwiększających się potrzeb, co skutkowało koniecznością korygowania planów szkolenia, utrudniało jego realizację i wpływało na płynność wykonywania zadań przez tę jednostkę. Ponadto stan ukompletowania Szkoły Podoficerskiej Wojsk Lądowych w sprzęt zasadniczy, mimo iż był większy niż określony w normatywie, to nadal nie zabezpieczał w pełni procesu dydaktycznego. Przyczyną niepełnego ukompletowania jednostek wojskowych było przydzielenie podmiotom realizującym zakupy sprzętu niewystarczających środków finansowych na ten cel, jak również znaczny wiek sprzętu i konieczność jego wycofywania z eksploatacji z uwagi na zły stan techniczny i przekroczenie docelowej normy eksploatacji, a w przypadku samochodów ciężarowo-osobowych wysokiej mobilności przedłużająca się procedura ich zakupu.

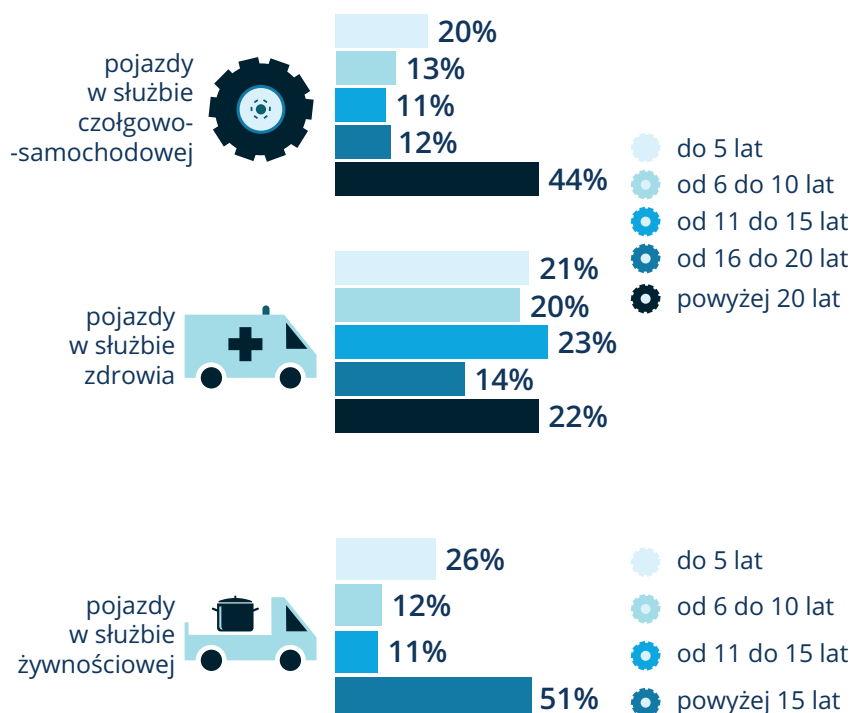
3.2.2. Wiek sprzętu transportowego służby czołgowo-samochodowej, zdrowia i żywnościowej

Okres użytkowania sprzętu transportowego ww. trzech wybranych do kontroli służb w znacznym stopniu przekraczał 20 lat, a w skrajnych przypadkach osiągał 40 lat.

W służbie czołgowo-samochodowej co najmniej 56% pojazdów miało ponad 15 lat. Największą w tej służbie grupę pojazdów stanowiły samochody średniej ładowności wysokiej mobilności (stanowiły 30% wszystkich pojazdów), kolejną samochody ogólnego przeznaczenia średniej ładowności (12%) i samochody ciężarowo-osobowe wysokiej mobilności (12%). Powyżej 20 lat miało 70% samochodów średniej ładowności wysokiej mobilności i 62% samochodów ogólnego przeznaczenia średniej ładowności. W wyniku analizy wieku środków transportowych skontrolowanych jednostek wojskowych stwierdzono, że niejednokrotnie większość z nich (ponad 50%) przekraczało 20 lat, a zdarzało się że czasem około 30% z nich przekraczała 30 lat.

Wykres nr 3

Wiek pojazdów w służbie czołgowo-samochodowej, służbie zdrowia, służbie żywnościowej



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych w trakcie kontroli.

W służbie zdrowia co najmniej 59% samochodów sanitarnych (jednonoszowych i wielonoszowych) miało ponad 10 lat, a 22% ponad 20 lat.

W służbie żywnościowej co najmniej 51% pojazdów miało ponad 15 lat.

Zaawansowany wiek sprzętu wpływał na jego sprawność i na realizację przez jednostki wojskowe zadań czasu P, jak również na utrzymywanie przez nie gotowości bojowej.

NIK ocenia, że użytkowany sprzęt ww. służb w dużej części był wiekowy i wyeksploatowany, co negatywnie wpływało na jego sprawność. Działania podejmowane przez resort obrony narodowej w latach 2014–2016 (I półrocze), zmierzające do zastąpienia starego sprzętu nowszym, były niewystarczające. Ponadto realizacja opracowanej w 2015 r. „Koncepcji Optymalizacji Struktury Funkcjonalno-Zadaniowej Transportu Samochodowego w Siłach Zbrojnych RP” ma umożliwić osiągnięcie zakładanego stanu ewidencyjnego pojazdów dopiero w 2026 r., co w ocenie NIK jest odległym terminem. Dotychczasowe próby pozyskania ww. sprzętu uznać należy jako mało efektywne i opieszale, o czym świadczy niesfinalizowanie do końca listopada 2016 r. postępowania na zakup ponad 800 pojazdów, dla którego wymagania operacyjne opracowano już w 2013 r.

3.2.3. Sprawność sprzętu i sposób jego przechowywania

Dowódcy skontrolowanych jednostek wojskowych byli zobowiązani do cotygodniowego lub comiesięcznego analizowania stanu technicznego wybranego do kontroli sprzętu wojskowego i sprawozdawania poziomu sprawności tego sprzętu. **W ocenie NIK powyższe sprawozdania sporządzane były rzetelnie**, bowiem spośród kontrolowanych jednostek wojskowych tylko jedna sporządziła takie sprawozdanie nierzetelnie, nie ujmując w nim niesprawności kilku pojazdów, co nie rzutowało znacząco na ocenę poziomu ich sprawności. Powyższe sprawozdania przekazywano do WOG, które po weryfikacji przekazywały je do RBlog, a następnie do IWSZ i MON, co umożliwiało monitorowanie sprawności sprzętu.

Wyniki kontroli wykazały, że sprawność pojazdów służby czołgowo-samochodowej, żywnościowej i zdrowia wahała się od 20 do 100%, przy medianie około 85%.

Na niesprawność pojazdów i okres jej trwania miały wpływ:

- ◆ zaawansowany wiek sprzętu,
- ◆ brak części zamiennych bądź trudności w ich pozyskaniu,
- ◆ eksploatacja w trudnych warunkach terenowych i pogodowych podczas szkoleń,
- ◆ warunki przechowywania sprzętu,
- ◆ brak decyzji gestora o zasadności naprawy (w skrajnych przypadkach brak takiej decyzji od co najmniej dwóch lat).

Wiek znacznej większości pojazdów przekraczał 20 lat, co w ocenie NIK miało istotny wpływ na ich awaryjność. Zauważyć należy, że taki sprzęt był czasem eksploatowany w trudnych warunkach terenowych i pogodowych, a warunki jego przechowywania w dużej mierze również narażały pojazdy na działania atmosferyczne (brak garaży), co niekorzystnie wpływało na ich eksploatację. Przedłużający się w niektórych przypadkach czas naprawy takiego sprzętu (niejednokrotnie przekraczający sześć miesięcy, a czasem nawet ponad rok) był spowodowany brakiem części zamiennych lub trudnościami w ich pozyskaniu. Niejednokrotnie taki sprzęt nie był już produkowany ani nie produkowano do niego części zamiennych. Kontrola wykazała również, że **znaczącym problemem jest duża różnorodność posiadanego sprzętu**. Powoduje to szereg

problemów związanych z dostępem do części zamiennych oraz koniecznością posiadania przez żołnierzy umiejętności naprawy tak zróżnicowanego sprzętu.

Niejednokrotnie użytkowany sprzęt osiągnął już zakładany przebieg lub wiek (tzw. resurs), a mimo to był nadal użytkowany po przeprowadzeniu stosownej procedury i uzyskaniu odpowiedniej zgody. Stwierdzono jednakże przypadki jego dalszej eksploatacji pomimo braku stosownej zgody, co było niedopuszczalne w świetle wewnętrznych regulacji obowiązujących w resorcie obrony narodowej.⁴⁰

Jednostki wojskowe, ze względu na ograniczoną liczbę miejsc postojowych w garażach, zmuszone były przechowywać wybrany do kontroli sprzęt również na otwartej przestrzeni, narażając go tym samym na działanie warunków atmosferycznych, co mogło wpływać na pogorszenie jego właściwości użytkowych.

3.2.4. Środki finansowe na zakup pojazdów w ramach Planu modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP

Wydatki ze środków budżetowych na zakup środków transportu w ramach Planu modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP, wyniosły w 2014 r. – 421 850,6 tys. zł, w 2015 r. – 518 877,2 tys. zł, a w I półroczu 2016 r – 69 816,9 tys. zł.

W przypadku wybranych trzech służb, w najmniejszym stopniu zaspokojone zostały potrzeby na środki transportu w służbie czołgowo-samochodowej, gdzie wydatki w 2014 r. w wys. 291 388,6 tys. zł stanowiły tylko 67,0% potrzeb, a w 2015 r. w wys. 336 639,4 tys. zł stanowiły 76,4% potrzeb. W przypadku służby zdrowia i służby żywnościowej potrzeby zostały w pełni zaspokojone, a nawet stanowiły od 103,2% do 172,4% zgłoszonych potrzeb. Jedynie w 2014 r. wydatki na zakup środków transportu w służbie zdrowia były niższe i stanowiły 71,3% potrzeb.

Zakup nowego sprzętu transportowego nie wpłynął na zwiększenie ukończenia JW, gdyż liczba takiego sprzętu wycofywanego (m.in. z uwagi na czas eksploatacji, zużycie resursu) w latach 2014–2016 (I półrocze) przewyższała liczbę sprzętu zakupionego w tym okresie, co miało miejsce w przypadku dwóch z trzech kontrolowanych służb, a mianowicie:

- ♦ w tych latach dla służby czołgowo-samochodowej zakupiono 1 204 sztuki sprzętu transportowego, w tym 120 sztuk w I półroczu 2016 r., co jednak przy równoczesnym wycofaniu 2 104 sztuk tego sprzętu nie wpłynęło na zwiększenie liczby tego sprzętu użytkowanego przez jednostki wojskowe,
- ♦ natomiast dla służby zdrowia zakupiono 64 sztuki sprzętu transportowego przy równoczesnym wycofaniu 104 sztuk, co spowodowało zmniejszenie stanu ewidencyjnego.

3.2.5. Racjonalność ekonomiczna użytkowania sprzętu

- ♦ W wyniku kontroli stwierdzono niegospodarność w wydatkowaniu środków na przejazdy pomiędzy jednostką wojskową a oddziałem gospodarczym związane z załatwianiem spraw organizacyjno-rozliczeniowych, m.in. w celu: wyjaśnienia szkód powstałych w mieniu; odbioru dokumentów; porównań ewidencji poszczególnych służb z ewidencją WOG, rozliczenia wyjazdów na poligon. Przejazdy takie realizowano samochodami: Honker, Star, HMMWV, które zużywają znacznie więcej paliwa niż samochody osobowe (przewidziana

⁴⁰ Kwestie te regulowały postanowienia katalogu norm eksploatacji techniki lądowej DU-4.22.13.1. wprowadzone decyzją Ministra ON z dnia 30 października 2014 r. nr 69/Log/P4.

norma zasadnicza zużycia paliwa na 100 km dla samochodu Honker wynosi 15 litrów, dla HMMWV wynosi 28 litrów, a dla samochodu STAR 25 litrów). Przykładowo:

- jedna ze skontrolowanych JW w latach 2014–2016 (do 15 września) wykonała 158 takich wyjazdów, przejeżdżając 9 480 km.
- druga JW w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2016 r. zrealizowała takich wyjazdów 119, gdzie odległość od jednostki wojskowej do WOG wynosiła około 90 km.

W ocenie NIK, takie działanie nie jest ekonomicznie uzasadnione. Wydaje się zatem zasadnym ujęcie w etatach JW jednego bądź dwóch samochodów osobowych, które będą służyły do takiego celu, a będą zużywały znacznie mniej paliwa. Koszt paliwa za przejechanie 100 km samochodem osobowym, który spala 8 litrów benzyny wynosi 36 zł⁴¹, zaś samochodem Honker wynosi 67,5 zł, a samochodem Star 112,5 zł.

- ♦ W wyniku kontroli stwierdzono przypadki poddawania naprawom głównym długoletnio użytkowanych i wysłużonych samochodów STAR, co wydaje się niezasadne, bowiem na taką naprawę jednego samochodu resort ponosił wydatek około 60,0 tys. zł, choć po takich naprawach niejednokrotnie samochody te ulegały dalszym awariom. Stwierdzono również dokonywanie napraw sprzętu pozostającego na gwarancji po przebytych naprawach głównych lub WOG wydawał części do napraw w sytuacji, gdy takie naprawy winny być realizowane w ramach gwarancji.

Takie działanie należy ocenić jako ekonomicznie nieuzasadnione.

3.3 Ochrona mienia

3.3.1. Nadzór Ministra nad działalnością SUFO

Na negatywną ocenę zasługuje brak nadzoru Ministra nad działalnością SUFO, mimo obowiązku wynikającego z art. 44 ustawy o ochronie osób i mienia. Zakres tego nadzoru, jaki wynika z art. 43 ust. 1 ustawy o ochronie osób i mienia, winien obejmować zasady i sposób realizacji zadań ochrony osób i mienia, sposób użycia przez pracowników SUFO środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej oraz posiadanie przez tych pracowników niezbędnych kwalifikacji.

W uzasadnieniu do przygotowanego przez resort obrony narodowej projektu zmiany ww. ustawy przedłożonej w kwietniu 2016 r. stwierdzono m.in.: „Doświadczenie zebrane w związku z funkcjonowaniem specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych na terenach resortu obrony narodowej pozwalają stwierdzić, że mimo ogromnego znaczenia zagadnień związanych z realizacją zadań przez te podmioty, nadzór nad ich działalnością ma charakter iluzoryczny. Praktycznie bowiem nadzoru w zakresie, w jakim przewidział to ustawodawca w art. 43 ustawy, w resorcie obrony narodowej nie wykonuje żaden podmiot”. Ustalenia kontroli NIK potwierdzają powyższą diagnozę.

Obecnie obowiązująca regulacja nakłada na Ministra obowiązek sprawowania takiego nadzoru. Proponowana przez Ministra zmiana treści regulacji zawartej w art. 43 ww. ustawy spowoduje przeniesienie odpowiedzialności za ten nadzór z Ministra na Komendanta Żandarmerii Wojskowej. W ocenie NIK, bez rzetelnego wywiązywania się zobowiązanego do nadzoru podmiotu, zmiana ta nie przyniesie realnej poprawy w tym zakresie. Zdaniem NIK zasadna jest natomiast proponowana

⁴¹ Przy cenie jednego litra benzyny 4,5 zł.

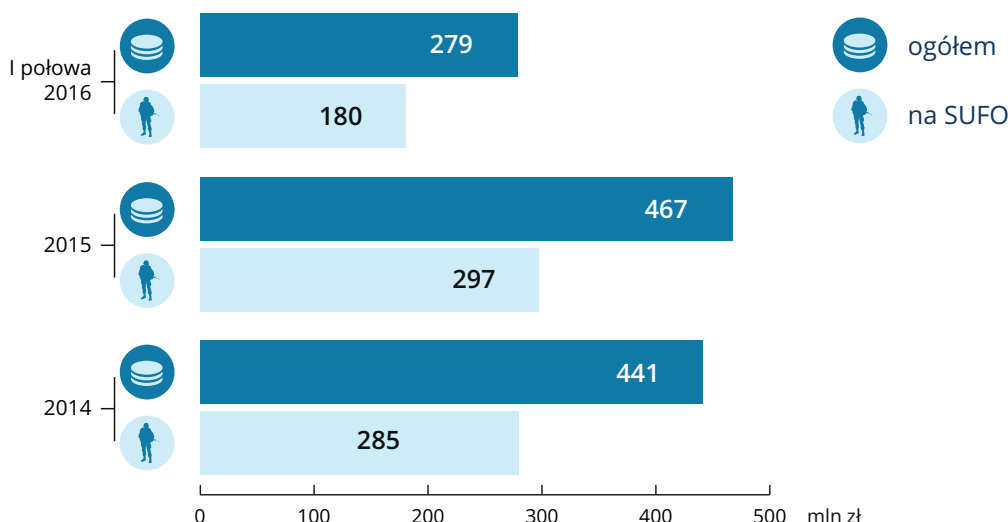
przez Ministra zmiana art. 50a tej ustawy, która może wprowadzić skuteczne narzędzie wpływu na jakość usług ochrony realizowanej przez SUFO. To właśnie forma ochrony sprawowana przez SUFO, w ocenie MON cechuje się najniższą jakością i skutecznością. Proponowana zmiana art. 50a ww. ustawy, umożliwi nałożenie sankcji karnej na podmiot, który nie usunie zaleceń, stwierdzonych w ramach sprawowanego nadzoru. Dotychczasowa działalność SUFO nie wskazywała na podejmowanie przez te jednostki skutecznych starań o poprawienie jakości świadczonych usług ochrony.

3.3.2. Formy ochrony mienia i wydatki na ochronę

Wydatki na ochronę obiektów jednostek wojskowych wzrastały w objętych kontrolą latach 2014–2015 i wyniosły odpowiednio: 441 178,0 tys. zł, 467 449,0 tys. zł, a w I półroczu 2016 r. 279 549,0 tys. zł. Największe wydatki poniesiono na ochronę realizowaną przez SUFO, które wynosiły odpowiednio: 285 005,0 tys. zł w 2014 r., 296 940,0 tys. zł w 2015 r. i 180 495,0 tys. zł w I półroczu 2016 r.

Wykres nr 4

Wysokość wydatków na ochronę

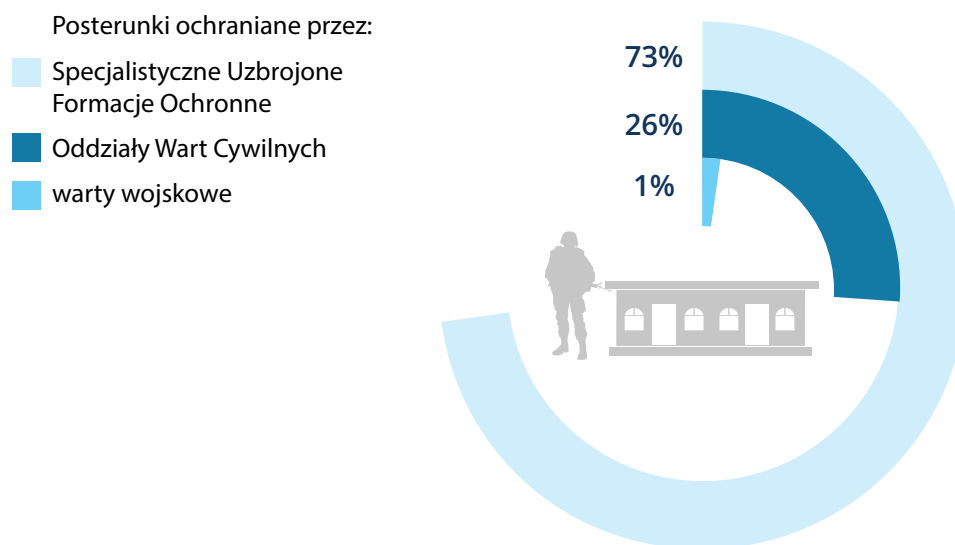


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych w trakcie kontroli.

Obiekty wojskowe, w zależności od kategorii, do której zostały zakwalifikowane, były ochraniające przez SUFO, OWC lub warty wojskowe. Liczba posterunków ochronnych funkcjonujących w obiektach wojskowych zmniejszyła się z 1 511 (wg stanu na dzień 1 stycznia 2014 r.) do 1 411 (wg stanu na 1 stycznia 2016 r.), a SUFO (mimo, że była to najmniej skuteczna forma ochrony) zapewniało ochronę większości tych posterunków (73% z nich), podczas gdy warty wojskowe zapewniały ochronę mniej niż 1% tych posterunków. Spośród skontrolowanych dwunastu JW, jedenaście korzystało z ochrony SUFO.

Wykres nr 5

Udział procentowy poszczególnych form ochrony na posterunkach



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych w trakcie kontroli.

W zaakceptowanej w lutym 2014 r. „Koncepcji racjonalizacji systemu ochrony jednostek wojskowych”, przeprowadzono analizę opłacalności ochrony obiektów wojskowych m.in. przez SUFO czy OWC, zgodnie z którą miesięczny koszt jednego posterunku chronionego poprzez OWC wyniósł 26,4 tys. zł⁴², a poprzez SUFO wahał się od 16,2 do 27,0 tys. zł⁴³ (w zależności od rejonu Polski i zakontraktowanej stawki godzinowej). Ustalenia kontroli, na przykładzie wybranych kompleksów wojskowych wskazują, że w rzeczywistości koszty ochrony przez SUFO były wyższe i wyniosły w 2016 r. miesięcznie około 30–36 tys. zł.

Analiza danych dotyczących liczby posterunków chronionych przez OWC i SUFO, jak również wydatków ponoszonych na ochronę realizowaną przez te dwie formacje pozwoliła stwierdzić, że średnio na jeden posterunek ochraniany przez OWC przypada 10 pracowników, podczas gdy w koncepcji racjonalizacji systemu ochrony jednostek wojskowych przyjęto, że wystarczy sześciu takich pracowników. Miesięczny koszt zatrudnienia jednego pracownika OWC w 2015 r. wyniósł przeciętnie 3,4 tys. zł, a w I półroczu 2016 r. 3,8 tys. zł.

Należy zatem zauważyć, że szacunkowy koszt zapewnienia ochrony posterunkom, które w okresie niniejszej kontroli były ochraniane przez SUFO jest porównywalny z kosztem ochrony zapewnianej przez OWC, nawet przy założeniu, że na jeden chroniony posterunek przypada 10 etatowych pracowników tej formacji (koszt ochrony zapewnianej przy zachowaniu obsady 6 osób na jeden posterunek – a więc przy zastosowaniu rozwiązań ujętych w opisaney wyżej „Koncepcji racjonalizacji...”). Podkreślić należy przy tym, że przy porównywalnych kosztach, ochrona z wykorzystaniem OWC cechowała się wyższą jakością.

⁴² Koszt ten wyliczono na podstawie wskaźników określonych w decyzji nr 6 Dyrektora Departamentu Budżetowego w sprawie wprowadzenia do stosowania wskaźników kosztów w 2011 r. aneksowanej w 2013 r. oraz na podstawie kalkulacji Departamentu Budżetowego w zakresie miesięcznych kosztów szkolenia i utrzymania pracownika OWC i żołnierza, przy jednoczesnym założeniu, że na ochronę posterunku przypada sześciu pracowników OWC.

⁴³ Koszt ten wyliczono mnożąc koszt jednej godziny ochrony (15 zł i 25 zł) przez liczbę godzin w miesiącu (720 h) przy zastosowaniu przelicznika 1,5 pracownika ochrony na posterunek.

NIK zwraca uwagę, że w związku z podnoszeniem co roku ustawowego minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz objęciem umów zleceń systemem ubezpieczeń społecznych od początku 2016 roku, wydatki na ochronę realizowaną przez SUFO w 2016 r. w porównaniu do 2015 r. wzrosły o około 20%, a w związku z wprowadzeniem minimalnej stawki godzinowej od 2017 r. prognozuje się dalszy wzrost tych wydatków (o około 15%), co czyni tę formację mniej opłacalną od OWC. W związku z powyższym oraz biorąc pod uwagę, że jakość wykonywanych usług przez tę formację oceniana jest najniżej z wszystkich formacji ochronnych, zasadnym wydaje się ograniczenie liczby posterunków ochraniających przez SUFO, a w ich miejsce zaangażowanie OWC lub w szczególnie uzasadnionych przypadkach nieetatowych wart wojskowych, które charakteryzują się lepszą jakością realizacji zadań. Rolą Ministra Obrony Narodowej jest w tym przypadku określenie docelowego modelu ochrony jednostek wojskowych, uwzględniającego ich specyfikę.

W ocenie NIK działania mające na celu ograniczenie do niezbędnego minimum udziału SUFO w ochronie obiektów wojskowych, które ujęto w „Koncepcji racjonalizacji...”, nie były w pełni realizowane. Nie wykorzystano także możliwości optymalizacji kosztów ochrony, które wynikały z przyjętego w tej koncepcji założenia o ochronie jednego posterunku przez sześciu pracowników OWC. Kolejnym działaniem pozwalającym na skuteczną ochronę obiektów wojskowych, przy niepowiększonych kosztach osobowych, może być zastosowanie technicznych środków ochrony (alarmy, monitoring wizyjny itp.).

NIK ocenia, że dalsza, konsekwentna realizacja założeń ujętych w „Koncepcji racjonalizacji...” doprowadzi do optymalizacji kosztów ochrony jednostek wojskowych i nie wywrze negatywnego wpływu na ich bezpieczeństwo.

3.3.3. Zawieranie umów na ochronę mienia

Zgodnie z podziałem kompetencji i zadań obowiązującym w resorcie obrony narodowej, w przypadku realizowania ochrony JW przez SUFO, WOG odpowiadał za przeprowadzenie procedury przetargowej w celu wyłonienia wykonawcy takiej usługi.

Na mocy ustawy z dnia 12 października 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi⁴⁴, która weszła w życie 20 lutego 2013 r., wprowadzono do Prawa zamówień publicznych rozdział 4a „Zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa”. W art. 131a ust. tej ustawy określono, że przepisy ww. rozdziału stosuje się do zamówień publicznych udzielanych przez zamawiających, jeżeli przedmiotem zamówienia są usługi newralgiczne, tj. usługi do celów bezpieczeństwa, które wiążą się z korzystaniem z informacji niejawnych, wymagają ich wykorzystania lub je zawierają (art. 2 pkt 5c Prawa zamówień publicznych).

Zgodnie z art. 131h ust. 1 Prawa zamówień publicznych zamawiający **może udzielić zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa w trybie przetargu ograniczonego albo negocjacji z ogłoszeniem. Te dwa tryby są uznawane jako tryby podstawowe**, które zamawiający może zastosować zawsze, bez konieczności spełnienia określonych warunków, a ich zastosowanie nie jest uzależnione od obowiązku spełnienia określonych przesłanek⁴⁵.

⁴⁴ Dz. U. z 2012 r. poz. 1271.

⁴⁵ Zob. Komentarz do art. 131h W. Dzierżanowskiego, Prawo zamówień publicznych – komentarz z 2014 r., Dzierżanowski W., Jerzykowski J., Stachowiak M.

Trzy z pięciu skontrolowanych WOG, zastosowały niewłaściwy tryb wyłonienia wykonawców w prowadzonych postępowaniach na ochronę obiektów wojskowych. W dwóch WOG, postępowania takie prowadzone były w trybie przetargu nieograniczonego, który w tym wypadku był niedopuszczalny, a w jednym WOG w trybie zamówienia z wolnej ręki bez spełnienia stosownych przesłanek do jego zastosowania.

Zastosowanie trybu **przetargu nieograniczonego** do udzielania ww. dwóch zamówień **było niedopuszczalne**. Wynika to przede wszystkim z konieczności zachowywania niejawnego charakteru znacznej części informacji niezbędnych do złożenia oferty. Ich udostępnienie wymaga więc prekwalfikacji wykonawców, którzy będą mogli oferty złożyć. Takie możliwości dają przetarg ograniczony i negocjacje z ogłoszeniem i to te dwa tryby są podstawowymi procedurami udzielania zamówień obronnych. Ponadto po spełnieniu pewnych warunków, określonych w Prawie zamówień publicznych, zamawiający może udzielić zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa w trybie dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia albo zamówienia z wolnej ręki w okolicznościach określonych w rozdziale 4a, a w przypadku, o którym mowa w art. 74 ust. 2, również w trybie licytacji elektronicznej.

W ocenie NIK, zasadne jest rozważenia przez Ministra wydania wytycznych dotyczących zastosowania właściwego trybu udzielenia zamówień publicznych na ochronę jednostek wojskowych oraz przeprowadzenie odpowiednich szkoleń pracowników zamówień publicznych WOG, odpowiadających za udzielenie zamówień publicznych na ochronę.

Ponadto w jednym z WOG przy wyborze wykonawcy na ochronę w jednym postępowaniu nie zastosowano zasad określonych w regulaminie udzielania zamówień publicznych, bowiem wystosowano zapytanie ofertowe do jednego zamiast do co najmniej trzech potencjalnych wykonawców.

NIK zwraca uwagę, że w jednym z WOG w jednym postępowaniu, w wyniku którego zawarto osiem umów, przyjęty sposób obliczenia ceny nie zapewnił wyboru najkorzystniejszej oferty w sposób gwarantujący uczciwą konkurencję, czym naruszono art. 7 ust. 1 w związku z art. 36 ust. 1 pkt 12 i art. 91 ust. 1 Prawa zamówień publicznych. W postępowaniu tym nie żądano bowiem od wykonawców uwzględnienia w cenie za oferowane usługi w 2016 r. skutków wynikających z tytułu wejścia w życie od dnia 1 stycznia 2016 r. przepisów ustawy z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw⁴⁶. W konsekwencji zamawiający dokonując wyboru najkorzystniejszej oferty nie posiadał wiedzy o cenie, jaką zobowiązany będzie musiał zapłacić wykonawcy za cały okres realizacji zamówienia, a zatem czy faktycznie dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty, a w konsekwencji czy zagwarantował zrealizowanie zasady oszczędnego wydatkowania środków publicznych, ustalonej w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁷. Spowodowało to konieczność wprowadzenia do sześciu z ośmiu umów zmian wartości przedmiotu zamówienia na łączną kwotę 3 502,2 tys. zł. Było to działanie nierzetelne i niegospodarne, bowiem zmiana wynagrodzenia wykonawców nastąpiła w oparciu o wskazane przez nich jedynie szacunkowe wyliczenia wzrostu kosztów z tytułu zmiany przepisów ustawy o ubezpieczeniach społecznych. W dniu zatwierdzenia

⁴⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 1831 zwana dalej: ustawą o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw.

⁴⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870.

wniosku o wszczęcie postępowania była już opublikowana ww. ustawa o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw.

3.3.4. Realizacja umów na ochronę mienia

W zawartych umowach na usługę ochrony fizycznej kompleksów wojskowych, WOG precyzyjnie określiły zadania i odpowiedzialność firm świadczących usługi ochrony, jak również **prawidłowo i należycie** zabezpieczyły interesy zamawiającego, m.in. w zakresie kontroli rzetelności wykonania umowy oraz zasady naliczania i stosowania kar umownych.

Generalnie WOG rzetelnie kontrolowały jakość i poprawność świadczonych usług ochrony fizycznej, jak również prawidłowo naliczały i skutecznie egzekwowały kary umowne, jednakże w jednym WOG stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- W trakcie realizacji przedmiotu zamówienia na ochronę obiektów wojskowych dokonano zmian zawartych dwóch umów niezgodnie z art. 144 ust. 1 Prawa zamówień publicznych. Do tych umów, zawartych w wyniku postępowania przeprowadzonego w trybie negocjacji bez ogłoszenia, wprowadzono aneksami zmiany zapisów, polegające na zwiększeniu wartości przedmiotu zamówienia w stosunku do złożonej oferty. W konsekwencji dokonanych zmian, wartość przedmiotu jednej umowy zwiększono o 4 981,2 tys. zł, zaś drugiej o 768,8 tys. zł.
- W sposób opieszale dochodzono zapłaty kary umownej w kwocie 8 445,4 tys. zł i wypłaty gwarancji należytego wykonania umowy na kwotę 1 407,5 tys. zł, w związku z dokonaniem przez WOG rozwiązania, z winy wykonawcy, jednej z umów na ochronę obiektów wojskowych. W sprawie tej zaniechano niezwłocznego poinformowania Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa⁴⁸ o stanie faktycznym i prawnym, który uzasadniał wszczęcie w imieniu Skarbu Państwa postępowania sądowego.
- Stwierdzono przypadki dokonywania płatności za faktury, wystawione przez wykonawców umów na ochronę obiektów wojskowych, do których dołączono źle wypełnione lub niekompletne „protokoły wykonania usługi ochrony obiektów przez SUFO”, tj. z których nie wynikało, czy rozliczane usługi są zgodne z umową, są zrealizowane w nadmiernej ilości oraz czy zostały zrealizowane w całości.

W wyniku przeprowadzanych przez WOG kontroli rzetelności realizacji umów na ochronę fizyczną kompleksów wojskowych, wielokrotnie stwierdzano nieprawidłowości bądź uchybienia dotyczące wypełniania warunków umowy przez SUFO. Dotyczyły one m.in.: braków w dokumentacji ochrony; braków w wyposażeniu i sprzęcie pracowników SUFO; realizacji zadań na kolejnej zmianie przez pracownika wcześniejszej zmiany (bez odpowiedniego odpoczynku); braku udokumentowania przeprowadzenia obowiązkowych strzelań; braku pracowników na posterunku; wykonywania zadań ochronnych w stanie nietrzeźwości; braku reakcji grupy interwencyjnej na wezwanie, opóźnień w czasie przyjazdu grupy interwencyjnej; realizacji ochrony przez pracowników bez odpowiednich upoważnień dopuszczających do informacji niejawnych i odpowiednich zaświadczeń o przeszkoleniu z ochrony informacji niejawnych. Częstotliwość występowania takich nieprawidłowości po stronie SUFO, świadczy o najniższej jakości realizacji ochrony mienia, spośród wszystkich stosowanych form ochrony.

⁴⁸ Aktualnie Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola podjęta została z inicjatywy własnej NIK. Ryzyko horyzontalne – niska jakość usług publicznych, oraz ryzyko branżowe – niespójność i niekonsekwencja działań restrukturyzacyjnych w resorcie obrony narodowej.

Gospodarowanie mieniem ruchomym w jednostkach wojskowych nie było do tej pory objęte kontrolą, natomiast jedna kontrola NIK dotyczyła gospodarowania nieruchomościami przez RZI⁴⁹.

W wyniku tej kontroli stwierdzono, m.in. że:

- ♦ 15 582 budynków było w nienależytym stanie technicznym, co stanowiło 72,3% ich ogólnej liczby;
- ♦ występowały nieprawidłowości w przedmiocie realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych, w stosowaniu przepisów ustawy Prawa zamówień publicznych przy wyłanianiu wykonawców na roboty budowlane oraz nieprawidłowości związane z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości.

Kwestie dotyczące gospodarowania mieniem ruchomym oraz wydatków ponoszonych na ochronę JW nie były dotychczas objęte kontrolą NIK.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 27 lipca 2016 r. do 11 stycznia 2017 r.

Opis ustalonego stanu faktycznego, ocena kontrolowanej działalności oraz uwagi i wnioski przedstawione zostały w 20 wystąpieniach pokontrolnych z przedmiotowej kontroli oraz w trzech wystąpieniach pokontrolnych z kontroli rozpoznawczej.

Do dwóch wystąpień pokontrolnych zgłoszono łącznie 15 zastrzeżeń, z czego trzy zostały uwzględnione.

W 18 z ww. 23 wystąpień NIK sformułowała łącznie 55 wniosków pokontrolnych, w których wnioskowała do:

Ministra Obrony Narodowej o:

- 1) podjęcie działań w celu zapewnienia zgodności stanu ewidencyjnego sprzętu transportowego ze stanem etatowym przewidzianym na czas P,
- 2) podjęcie działań w celu poprawy stanu technicznego infrastruktury wojskowej,
- 3) podjęcie działań w celu zwiększenia dostępności jednostek wojskowych do strzelnic wojskowych.

Szefów RZI o:

- 1) przestrzeganie procedur związanych z uczestniczeniem w protokolarnym przekazywaniu nieruchomości jednostkom wojskowym przez Wojskowe Oddziały Gospodarcze⁵⁰,
- 2) wskazywanie, w programach inwestycyjnych, źródeł finansowania inwestycji⁵¹,
- 3) monitorowanie ustalonych terminów przekazywania nieruchomości i podejmowanie stosownych działań w przypadku zagrożenia ich dotrzymania⁵²,

⁴⁹ Kontrola P/09/187 „Gospodarowanie przez zarządy infrastruktury nieruchomościami resortu obrony narodowej w latach 2007–2009 (I półrocze)”.
⁵⁰ W trzech RZI.
⁵¹ W dwóch RZI.
⁵² W dwóch RZI.

- 4) zajęcie jednoznacznego stanowiska w sprawie obiektów będących w stanie technicznym zupełnie złym i nie nadającym się do remontu, z określeniem harmonogramów ich fizycznej likwidacji lub przeprowadzenia stosownych remontów⁵³,
- 5) przeprowadzenie, w porozumieniu z administratorami nieruchomości, weryfikacji ewidencji budynków w kontekście wykazywania powierzchni dachów w zgodności ze stanem faktycznym⁵⁴,
- 6) zapewnienie skutecznego nadzoru nad przeprowadzaniem okresowych kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektów budowlanych, w celu wyeliminowania niespójności zapisów w protokołach z tych przeglądów (przeprowadzanych co najmniej raz na pięć lat) co do istniejącego stanu technicznego budynków⁵⁵.

Komendantów WOG o:

- 1) podjęcie działań mających na celu wyegzekwowanie stosownych kar umownych za nieterminową bądź nierzetelną realizację umów⁵⁶,
- 2) wyegzekwowanie od wykonawców remontów budynków prawidłowego wykonania umowy oraz zwrotu wynagrodzenia zapłaconego za niewykonane roboty, jak również usunięcie stwierdzonych usterek⁵⁷,
- 3) udzielanie zamówień dotyczących usług o charakterze newralgicznym wyłącznie w trybach określonych w rozdziale 4a Prawa zamówień publicznych⁵⁸,
- 4) zachowanie wymaganej formy przekazywania JW nieruchomości⁵⁹,
- 5) rzetelne i jednolite prowadzenie ksiąg obiektów budowlanych⁶⁰,
- 6) doprowadzenie administrowanych obiektów budowlanych do należytego stanu technicznego, w tym zapewnienie odpowiedniej wentylacji obiektów garażowych, warsztatowych oraz pomieszczeń magazynowych⁶¹,
- 7) rzetelne rozliczanie prowadzonych remontów, w tym odzwierciedlanie w dokumentacji powykonawczej faktycznie zrealizowanych robót oraz bieżące prowadzenie ksiąg obmiarów⁶²,
- 8) nadzorowanie realizowanych umów o roboty budowlane w aspekcie ich wykonania zgodnie z przedmiotem zamówienia i dokonywanie pisemnych zmian w zawartych umowach w granicach dopuszczonych prawem, w przypadku wystąpienia konieczności dokonania takich zmian⁶³,
- 9) określenie obowiązków członków komisji odbiorowych i trybu jej działania⁶⁴,

⁵³ W jednym RZI.

⁵⁴ W jednym RZI.

⁵⁵ W jednym RZI.

⁵⁶ W jednym WOG.

⁵⁷ W jednym WOG.

⁵⁸ W dwóch WOG.

⁵⁹ W jednym WOG.

⁶⁰ W jednym WOG.

⁶¹ W jednym WOG.

⁶² W jednym WOG.

⁶³ W jednym WOG.

⁶⁴ W jednym WOG.

- 10) udzielanie zamówień publicznych wyłącznie wykonawcom, którzy wykazali spełnienie warunków udziału w postępowaniu⁶⁵,
- 11) niewyrażanie zgody na powierzanie podwykonawcom realizacji całości zamówienia przez wykonawców wybranych w postępowaniach o zamówienie publiczne⁶⁶,
- 12) dokonanie zmian w regulaminie zamówień publicznych w zakresie informacji dotyczących podwykonawstwa zamieszczanych w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia⁶⁷,
- 13) egzekwowanie od wykonawców kontroli obiektów budowlanych wykonania tych usług w pełnym zakresie wynikającym z zawartych umów⁶⁸,
- 14) udzielanie zamówień na kontrole okresowe obiektów budowlanych z zastosowaniem przepisów Prawa zamówień publicznych⁶⁹,
- 15) zapewnienie przeprowadzenia dwukrotnych kontroli instalacji gazowej, wentylacji mechanicznej i przewodów kominowych w obiektach wielkopowierzchniowych⁷⁰,
- 16) niezwłoczne realizowanie zaleceń z kontroli obiektów budowlanych dotyczących usunięcia zagrożeń dla bezpieczeństwa użytkowania oraz niezwłoczne usuwanie usterek w zakresie instalacji elektrycznej i odgromowej⁷¹,
- 17) wzmocnienie nadzoru na etapie przygotowywania i realizacji postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na ochronę obiektów wojskowych, w kontekście rzetelnego ich przygotowania oraz zapewnienia przestrzegania obowiązujących procedur w zakresie określonym w Prawie zamówień publicznych i uregulowaniach wewnętrznych WOG⁷²,
- 18) wyłanianie wykonawców usług ochrony w sposób zapewniający równą konkurencję i przejrzystość postępowania oraz zapewniający wybór najkorzystniejszej oferty⁷³,
- 19) wzmocnienie nadzoru nad realizacją umów na ochronę obiektów wojskowych, w szczególności w zakresie: legalności dokonywanych zmian umowy oraz zgodności realizacji zamówienia i dokonywanych rozliczeń z postanowieniami umów oraz opisem przedmiotu zamówienia⁷⁴,
- 20) niezwłoczne informowanie Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej o stanie prawnym lub faktycznym związanym z działalnością WOG, który uzasadnia wszczęcie w imieniu Skarbu Państwa postępowania sądowego w sprawie, w której zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przez Prokuraturę Generalną jest obowiązkowe⁷⁵,
- 21) zapewnienie przygotowywania protokołów przekazywania nieruchomości JW, z uwzględnieniem określenia sposobu ich użytkowania⁷⁶,
- 22) weryfikację procedur przekazywania JW nieruchomości, w celu wyeliminowania praktyki protokolarnej przekazywania nieruchomości, które taka jednostka już użytkuje⁷⁷.

⁶⁵ W jednym WOG.

⁶⁶ W jednym WOG.

⁶⁷ W jednym WOG.

⁶⁸ W jednym WOG.

⁶⁹ W jednym WOG.

⁷⁰ W jednym WOG.

⁷¹ W jednym WOG.

⁷² W jednym WOG.

⁷³ W jednym WOG.

⁷⁴ W jednym WOG.

⁷⁵ W jednym WOG.

⁷⁶ W jednym WOG.

⁷⁷ W jednym WOG.

Dowódców JW o:

- 1) zaktualizowanie dokumentacji (protokołu przekazania) w zakresie sposobu użytkowania nieruchomości⁷⁸,
- 2) poinformowanie odpowiednich jednostek resortu obrony narodowej, odpowiedzialnych za sprawy infrastruktury, o potrzebie doprowadzenia do właściwego stanu technicznego użytkowanych nieruchomości⁷⁹,
- 3) podjęcie działań mających na celu doprowadzenie do remontu obiektów przekazanych w użytkowanie⁸⁰,
- 4) doprowadzenie do zaprzestania użytkowania budynku wyłączonego z użytkowania⁸¹,
- 5) podjęcie działań mających na celu zapewnienie użytkowania nieruchomości zgodnie z przeznaczeniem określonym przez WOG w protokole przekazania obiektów⁸²,
- 6) zapewnienie terminowego sporządzania badań technicznych pojazdów⁸³,
- 7) zapewnienie zgodności ze stanem faktycznym danych wykazanych w Tygodniowych Meldunkach Logistycznych⁸⁴,
- 8) zapobieżenie użytkowania pojazdów bez przedłużonej normy docelowej⁸⁵.

Z otrzymanych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że według stanu na dzień 24 sierpnia 2017 r., 43 wnioski zostały zrealizowane, a 12 jest w trakcie realizacji.

4.3 Finansowe rezultaty kontroli

Rezultaty finansowe skutków stwierdzonych nieprawidłowości podczas niniejszej kontroli wyniosły ogółem 33 991,0 tys. zł. W wyniku kontroli stwierdzono:

- ♦ wydatkowanie środków z naruszeniem prawa w kwocie 21 998,0 tys. zł
- ♦ wydatkowanie środków w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa w kwocie 11,8 tys. zł
- ♦ wydatkowanie środków z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami w kwocie 3 502,1 tys. zł,
- ♦ uszczerpienie środków lub aktywów na kwotę 5,6 tys. zł,
- ♦ potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w kwocie 8 471,7 tys. zł,
- ♦ pozyskane korzyści finansowe na kwotę 1,8 tys. zł.

⁷⁸ W czterech JW.

⁷⁹ W jednej JW.

⁸⁰ W jednej JW.

⁸¹ W jednej JW.

⁸² W jednej JW.

⁸³ W jednej JW.

⁸⁴ W jednej JW.

⁸⁵ W jednej JW.

Charakterystyka stanu prawnego

Utrzymywanie infrastruktury w należytym stanie technicznym

Kwestie związane z utrzymaniem infrastruktury w należytym stanie technicznym uregulowane są zarówno w aktach powszechnie obowiązujących, jak i regulacjach wewnętrznych Resortu.

Ustawa – Prawo budowlane

Ustawa ta normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach. Kwestie związane z utrzymaniem obiektów budowlanych są zawarte w rozdziale 6 ustawy, zgodnie z którym:

- Właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany:
 - 1) utrzymywać i użytkować obiekt zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 5 ust. 2 ustawy;
 - 2) zapewnić, dochowując należytej staranności, bezpieczne użytkowanie obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury, takich jak: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska ziemi, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, pożary lub powodzie, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska (art. 61 pkt 1 i 2).
- Obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli m.in.:
 - 1) okresowej, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego:
 - a) elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu,
 - b) instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska,
 - c) instalacji gazowych oraz przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych);
 - 2) okresowej, co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia; kontrolą tą powinno być objęte również badanie instalacji elektrycznej i piorunochronnej w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażenia, oporności izolacji przewodów oraz uzemień instalacji i aparatów;
 - 3) okresowej w zakresie, o którym mowa w pkt 1, co najmniej dwa razy w roku, w terminach do 31 maja oraz do 30 listopada, w przypadku budynków o powierzchni zabudowy przekraczającej 2 000 m² oraz innych obiektów budowlanych o powierzchni dachu przekraczającej 1 000 m²; osoba dokonująca kontroli jest obowiązana bezzwłocznie pisemnie zawiadomić właściwy organ o przeprowadzonej kontroli.

W trakcie tych kontroli należy dokonać sprawdzenia wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli (art. 62 ust. 1).

- Właściciel, zarządca lub użytkownik obiektu budowlanego, na których spoczywają obowiązki w zakresie napraw, określone w przepisach odrębnych bądź umowach, są obowiązani w czasie lub bezpośrednio po przeprowadzonej kontroli, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1–4a, usunąć stwierdzone uszkodzenia oraz uzupełnić braki, które mogłyby spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska, a w szczególności katastrofę budowlaną, pożar, wybuch, porażenie prądem elektrycznym albo zatrucie gazem. Obowiązek ten powinien być potwierdzony w protokole z kontroli obiektu budowlanego. Osoba dokonująca kontroli jest obowiązana bezzwłocznie przesłać kopię tego protokołu do właściwego organu. Właściwy organ, po otrzymaniu kopii protokołu, przeprowadza bezzwłocznie kontrolę obiektu budowlanego w celu potwierdzenia usunięcia stwierdzonych uszkodzeń oraz uzupełnienia braków (art. 70 ust. 1 i 2).
- Przez zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części rozumie się w szczególności podjęcie bądź zaniechanie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zmieniającej warunki: bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska bądź wielkość lub układ obciążeń. Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymaga zgłoszenia właściwemu organowi. Takiego zgłoszenia należy dokonać przed dokonaniem zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części (art. 71 ust. 1, 2 i 4).

Ustawa o gospodarce nieruchomościami.

Ustawa ta określa m.in. zasady: gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa, scalania i podziału nieruchomości, pierwokupu nieruchomości, wywłaszczenia i zwrotu nieruchomości. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, a organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego są ich organy wykonawcze. Zgodnie z art. 18 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nieruchomości mogą być oddawane jednostkom organizacyjnym w trwały zarząd, najem i dzierżawę oraz użyczenie na cele związane z ich działalnością. RZL realizując obowiązki w zakresie gospodarowania nieruchomościami znajdującymi się w trwałym zarządzie MON obowiązane są do przestrzegania przepisów ww. ustawy.

Trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną (art. 43 ust. 1). Jednostka organizacyjna ma prawo korzystania z nieruchomości oddanej w trwały zarząd w szczególności w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu jej działania; zabudowy, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy lub remontu obiektu budowlanego na nieruchomości, zgodnie z przepisami prawa budowlanego, za zgodą organu nadzorującego; oddania nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę albo użyczenie na czas nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd wg zasad określonych w art. 43 ust. 2 ww. ustawy. Trwały zarząd ustanawia właściwy organ, w drodze decyzji (z zastrzeżeniem art. 60 ust. 2 oraz art. 60a ust. 3) na czas nieoznaczony lub czas oznaczony (art. 44 i 45 ustawy). Objęcie nieruchomości w trwały zarząd następuje na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego. Trwały zarząd wygasa z upływem okresu, na który został ustanowiony, albo na skutek wydania decyzji właściwego organu o jego wygaśnięciu (art. 46 ust 1 ustawy) z przyczyn określonych w art. 46 ust. 2 ustawy, w tym także ze względu na fakt, iż nieruchomość stała się zbędna na cel określony w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu. Decyzja o wygaśnięciu trwałego zarządu przysługującego jednostkom organizacyjnym resortu obrony narodowej – wymaga zgody wojewody, wydanej w porozumieniu

z ministrem właściwym do spraw obrony narodowej (art. 46 ust. 4 pkt 1 ustawy). W myśl art. 47 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jednostka organizacyjna sprawująca trwały zarząd może zgłosić właściwemu organowi wniosek o wydanie decyzji o wygaśnięciu tego zarządu do całej nieruchomości lub jej części, jeżeli stała się dla niej zbędna. Złożenie wniosku powinno być poprzedzone uzyskaniem zgody organu nadzorującego jednostkę organizacyjną. Zgodnie z art. 50 ww. ustawy, do trwałego zarządu w sprawach w niej nieuregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego o użytkowaniu.

Zarządzenie MON w sprawie sposobu zarządzania nieruchomościami

Zarządzenie to określa:

- 1) normy rozmieszczenia jednostek i instytucji wojskowych oraz innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej, a także urządzeń, uzbrojenia, środków materiałowych i sprzętu wojskowego;
- 2) sposób zarządzania budynkami i gruntami przeznaczonymi na zakwaterowanie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) właściwość organów wojskowych w sprawach związanych z zakwaterowaniem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (§ 1 zarządzenia).

Zgodnie z tym zarządzeniem na potrzeby jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej przeznacza się z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nieruchomości pozostające w trwałym zarządzie oraz nieruchomości będące we władaniu zarządcy nieruchomości wojskowej na podstawie innego tytułu prawnego (§ 3 zarządzenia). Zakwaterowanie może być realizowane z wykorzystaniem nieruchomości pozyskanych w trybie obowiązujących przepisów w ramach świadczeń rzeczowych na rzecz obronności państwa w czasie pokoju, w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny (§ 4 zarządzenia). Obiekt budowlany oraz grunt, do wykorzystywania na określony cel m.in. przez JW, zarządca nieruchomości wojskowej przekazuje na podstawie protokołu. Niedopuszczalne jest wykorzystywanie nieruchomości wojskowych bez protokolarnego ich przejęcia (§ 5 zarządzenia). Nieruchomości wojskowe służą wyłącznie realizacji zadań należących do zakresu działania jednostek organizacyjnych i jednostek wojskowych, zgodnie z ich przeznaczeniem oraz obowiązującymi przepisami. Zmiana przeznaczenia obiektu budowlanego lub jego części (sposobu użytkowania w rozumieniu przepisów ustawy Prawa budowlanego) wymaga zgłoszenia właściwemu organowi, z uwzględnieniem przepisów dotyczących terenów zamkniętych w rozumieniu Prawa geodezyjnego i kartograficznego. Z wnioskiem o wydanie pozwolenia na użytkowanie (zmianę sposobu użytkowania) obiektu budowlanego występuje zarządca nieruchomości wojskowej na wniosek lub w uzgodnieniu z jednostką organizacyjną lub jednostką wojskową, na której potrzeby przygotowywana jest nieruchomość wojskowa. Zabronione jest wykorzystywanie nieruchomości wojskowych niezgodnie z przeznaczeniem, określonym przez zarządcę nieruchomości wojskowej w protokole, o którym mowa w § 5 i 6 zarządzenia (§ 7 zarządzenia).

Zarządca nieruchomości wojskowej, w uzgodnieniu z szefem komórki organizacyjnej właściwej w zakresie zarządzania i gospodarowania nieruchomościami wojskowymi, przekazuje administratorowi protokolarnie nieruchomości wojskowe wraz z niezbędną dokumentacją, udzielając jednocześnie pełnomocnictw do administrowania tymi nieruchomościami. Administrator pod nadzorem zarządcy nieruchomości wojskowej przekazuje protokolarnie w używanie właściwym szefom jednostek organizacyjnych i jednostek wojskowych, nieruchomości służące do realizacji ich

zadań służbowych wraz ze szkicami sytuacyjnymi i wykazem obiektów budowlanych. Administrator prowadzi, archiwizuje i aktualizuje dokumentację, związaną z procesem przekazywania nieruchomości użytkownikom w używanie właściwym szefom jednostek organizacyjnych i jednostek wojskowych. Szef jednostki organizacyjnej lub jednostki wojskowej wyznacza rozkazem dziennym osoby odpowiedzialne za właściwe i zgodne z ich przeznaczeniem używanie nieruchomości oraz za prowadzenie, archiwizowanie i aktualizowanie dokumentacji, w odniesieniu do użytkowanego zasobu nieruchomości. Wyciągi z rozkazu są niezwłocznie przekazywane administratorowi nieruchomości (§ 8 zarządzenia).

W celu bieżącej rejestracji stanu zasobu nieruchomości przeznaczonych na zakwaterowanie SZ, prowadzi się ich ewidencję. Ewidencji podlegają wszystkie nieruchomości wojskowe i prowadzi się ją odrębnie dla każdego kompleksu nieruchomości wojskowych (§ 16 zarządzenia). Ramowe wzory umów, protokołów i innych dokumentów związanych z gospodarowaniem i zarządzaniem nieruchomościami wojskowymi, wymaganych niniejszym zarządzeniem, zasady prowadzenia ewidencji nieruchomości wojskowych oraz zasady oznakowania obiektów budowlanych i pomieszczeń określa szef jednostki (komórki) organizacyjnej, której podporządkowany jest trwały zarządca nieruchomości wojskowych (§ 17 zarządzenia).

W § 18–25 określono, co należy do właściwości poszczególnych podmiotów w sprawach związanych z zakwaterowaniem Sił Zbrojnych, i tak przykładowo m.in.:

- ♦ Do zadań Ministra ON należy m.in.:
 - zajmowanie stanowiska w sprawach wygaśnięcia prawa trwałego zarządu w stosunku do nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa;
 - zajmowanie stanowiska (zatwierdzanie planów) w sprawach przekazania całości lub części nieruchomości, która stała się zbędna na potrzeby resortu obrony narodowej, do zasobu gospodarowanego przez AMW lub WAM⁸⁶;
 - zgłaszanie do właściwego organu administracji rządowej wniosku o przejęcie całości lub części nieruchomości, która stała się zbędna na potrzeby resortu obrony narodowej, a nie jest przewidziana do przekazania do zasobu gospodarowanego przez AMW lub WAM.
- ♦ Do zadań Dyrektora Departamentu Infrastruktury MON należy m.in.:
 - nadzór nad sposobem zarządzania i gospodarowania nieruchomościami wojskowymi oraz wykonywanie funkcji organu nadzorującego w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami w stosunku do nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa przeznaczonych na potrzeby jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej i jednostek wojskowych, znajdujących się w trwałym zarządzie właściwego terytorialnie zarządcy nieruchomości wojskowej;
 - podejmowanie czynności w zakresie gospodarowania i zarządzania nieruchomościami wojskowymi, które znajdują się w trwałym zarządzie lub są władane na innej podstawie prawnej przez właściwych terytorialnie trwałych zarządców, stosownie do pełnomocnictwa udzielonego przez Ministra ON i innych przepisów;

⁸⁶ W 2015 r. WAM zostało połączone z AMW.

- ◆ Do zadań IWSZ należy m.in.:
 - opiniowanie wniosków w sprawach pozyskania nieruchomości (w trwały zarząd lub na innej podstawie prawnej) oraz wygaśnięcia prawa trwałego zarządu właściwego terytorialnie zarządcy nieruchomości wojskowej w stosunku do nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa;
 - prowadzenie ewidencji kompleksów nieruchomości wojskowych
 - zbieranie zapotrzebowania od Dowódcy Operacyjnego Rodzajów SZ, Dowódcy Garnizonu Warszawa, Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej, dowódców jednostek i związków organizacyjnych podległych Dowódcy Generalnemu Rodzajów SZ oraz innych jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej na nieruchomości potrzebne na zakwaterowanie, z uwzględnieniem informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o stanie wykorzystania powierzchni w kompleksach;
 - sprawowanie kontroli nad właściwą realizacją zadań w zakresie zakwaterowania, przez zarządców nieruchomości wojskowych;
 - przedstawienie w terminie do dnia 31 marca, szefowi komórki organizacyjnej, właściwej w zakresie zarządzania i gospodarowania nieruchomościami wojskowymi oraz Dowódcy Generalnemu Rodzajów Sił Zbrojnych, zbiorczego rocznego sprawozdania o stanie wykorzystania powierzchni w kompleksach wojskowych z zarządzanego zasobu w poprzednim roku.
- ◆ Do zadań RZI (zarządca nieruchomości) należy m.in.:
 - przyjmowanie nieruchomości Skarbu Państwa w trwały zarząd w oparciu o decyzje właściwych organów;
 - zlecanie prac niezbędnych do opracowania operatów ewidencyjnych, przygotowywania i prowadzenia robót budowlanych, regulacji stanów formalnoprawnych nieruchomości oraz zawieranie stosownych umów w szczególności w zakresie prac: geodezyjnych, inwentaryzacyjnych, badań geologicznych, próbnych wierceń gruntów i innych przedsięwzięć realizowanych na rzecz resortu obrony narodowej na nieruchomościach Skarbu Państwa przeznaczonych na potrzeby jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej znajdujących się w trwałym zarządzie, lub którymi władza na innej podstawie prawnej, w uzgodnieniu z właścicielem lub osobą reprezentującą właściciela;
 - przekazywanie nieruchomości wojskowych w administrację jednostce organizacyjnej realizującej zadania w zakresie zakwaterowania na terenie garnizonu;
 - uczestniczenie w protokolarnym przekazywaniu nieruchomości wojskowych przez administratora do wykorzystywania szefom jednostek organizacyjnych i jednostek wojskowych;
 - przekazywanie zbędnych dla resortu obrony narodowej nieruchomości wojskowych na rzecz AMW, WAM oraz innych uprawnionych podmiotów stosownie do zatwierdzonych planów i decyzji uprawnionych organów wojskowych;
 - udostępnianie nieruchomości lub ich części: wykonawcom robót na okres realizacji inwestycji lub remontu w ramach umowy o roboty budowlane; usługodawcom świadczącym usługi na rzecz resortu obrony narodowej w ramach umowy o świadczenie

tych usług; przedsiębiorcom realizującym zamówienie na rzecz resortu obrony narodowej w ramach zawartej umowy;

- realizowanie zadań w zakresie właściwego utrzymania, zarządzania i gospodarowania nieruchomościami wojskowymi znajdującymi się w trwałym zarządzie, stosownie do właściwości;
 - nadzorowanie i kontrolowanie wykorzystywania nieruchomości wojskowych będących w trwałym zarządzie lub władanych na innej podstawie prawnej, zgodnie z ich przeznaczeniem i obowiązującymi przepisami;
 - przesyłanie, w terminie do dnia 31 stycznia każdego roku, do szefa jednostki organizacyjnej, któremu jest podporządkowany, rocznego sprawozdania za poprzedni rok o stanie wykorzystania powierzchni w kompleksach wojskowych z zarządzanego zasobu.
- ♦ Do zadań JW. należy m.in.:
 - protokolarne przyjęcie w użycie od zarządcy nieruchomości wojskowych lub wyznaczonego administratora;
 - przekazywanie obiektów poszczególnym osobom funkcyjnym odpowiedzialnym za ich właściwe użycie zgodnie z przeznaczeniem;
 - zapewnianie udziału swojego przedstawiciela w komisyjnym odbiorze końcowym robót budowlanych, realizowanych na rzecz jednostki organizacyjnej (wojskowej) i protokolarnym przejęciu/przekazaniu obiektu do użytkowania;
 - nadzorowanie i kontrolowanie wykorzystywania przydzielonych nieruchomości wojskowych zgodnie z przeznaczeniem i obowiązującymi przepisami;
 - przekazywanie zwolnionych nieruchomości wojskowych właściwym organom wojskowym;
 - zabezpieczanie nieruchomości czasowo niewykorzystywanych przez jednostkę;
 - zgłaszanie do organu, któremu jest podporządkowany zapotrzebowania na nieruchomości niezbędne na zakwaterowanie oraz inicjowanie i proponowanie podjęcia działań w celu dostosowania zasobu nieruchomości do faktycznych potrzeb w tym zakresie.
 - ♦ Zadania WOG (administratora), zostały określone w przedmiotowym zarządzeniu następująco: Do właściwości administratora należy wykonywanie czynności w zakresie wynikającym z niniejszego zarządzenia oraz z otrzymanego pełnomocnictwa w stosunku do przejętych w administrację nieruchomości wojskowych. Zarządzenie to określa, że administrator prowadzi, archiwizuje i aktualizuje dokumentację, związaną z procesem przekazywania nieruchomości użytkownikom w użycie właściwym szefom jednostek organizacyjnych i jednostek wojskowych. Ponadto WOG przy współpracy JW jest obowiązany przesłać do RZI roczne sprawozdania o stanie wykorzystania powierzchni w kompleksach za dany rok, do 10 stycznia roku następnego.

Regulamin Ogólny SZ stanowi, że:

- za stan techniczny obiektów budowlanych odpowiada administrator i zarządca nieruchomości zgodnie z podziałem kompetencji i zadań określonych w odrębnych przepisach (pkt 152),
- każdy obiekt budowlany, rejon zakwaterowania, pomieszczenie itp. dowódca JW przekazuje protokolarnie, przy udziale przedstawiciela administratora nieruchomości, poszczególnym

osobom funkcyjnym do użytkowania lub obsługi w sposób zgodny z przeznaczeniem, na podstawie rozkazu dziennego (pkt 153).

- użytkownicy obiektu, rejonu zakwaterowania oraz pomieszczenia, są zobowiązani do:
 - 1) użytkowania ich zgodnie z przeznaczeniem i utrzymania w wymaganym stanie technicznym, z uwzględnieniem zasad ochrony środowiska, bezpieczeństwa, higieny pracy i służby, przeciwpożarowych oraz innych zasad określonych w odrębnych przepisach;
 - 2) dbania o sprzęt i wyposażenie, z uwzględnieniem ich estetyki;
 - 3) racjonalnego zużycia wody i energii elektrycznej (pkt 154).

W rozkazie nr 838/Log/P4 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 1 sierpnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia podziału kompetencji i zadań pomiędzy WOG i JW funkcjonującymi w terytorialnym systemie zabezpieczenia jednostek wojskowych w garnizonach Sił Zbrojnych RP opartym na WOG uregulowano podział kompetencji pomiędzy JW a WOG. Nie odnosi się do podziału kompetencji pomiędzy WOG a RZI. Rozkaz ten został uszczegółowiony decyzją nr 38/Log/P4 Ministra ON z dnia 2 czerwca 2015 r. w sprawie wprowadzenia w resorcie ON podziału kompetencji pomiędzy jednostkami organizacyjnymi resortu obrony narodowej realizującymi zadania w zakresie logistycznego podsystemu infrastruktury.

W załączniku nr 1 do ww. rozkazu szczegółowo określono zadania dla RZI, WOG i JW w kwestiach związanych z gospodarowaniem i utrzymaniem nieruchomości.

- ♦ Do RZI w zakresie planowania i realizacji inwestycji budowlanych i remontów obiektów budowlanych oraz gospodarki nieruchomościami należy m.in.:
 - gromadzenie i weryfikacja otrzymanych zestawień potrzeb rzeczowych w zakresie inwestycji i remontów budowlanych oraz uzupełnianie ich o inne potrzeby wynikające ze stanu technicznego oraz decyzji administracyjnych;
 - obsługa inwestorska i realizacja zadań ujętych w zatwierdzonym centralnym planie inwestycji budowlanych oraz decentralnym planie remontów nieruchomości na dany rok;
 - przyjmowanie od WOG, a po zakończeniu robót budowlanych ponowne przekazanie obiektów, w których realizowane są roboty budowlane – zgodnie z opracowanymi harmonogramami przyjmowania do robót i przekazywania po robotach obiektów, a także zapewnienie obsługi gwarancyjnej i egzekwowanie uprawnień z tytułu rękojmi za wady po realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych;
 - sprawowanie funkcji trwałego zarządcy;
 - prowadzenie ewidencji nieruchomości pozostających w trwałym zarządzie oraz użytkownych na podstawie innych tytułów prawnych, w tym prowadzenie ewidencji bilansowej nieruchomości;
 - przekazywanie nieruchomości trwale zbędnych i czasowo niewykorzystanych poza resort ON;
 - przeprowadzanie merytorycznego nadzoru w zakresie sprawowania przez WOG obowiązków administratora nieruchomości oraz realizacji czynności określonych w „pełnomocnictwie”, a także kontroli prawidłowości użytkowania i utrzymania obiektów oraz mienia infrastruktury, norm zakwaterowania i procedur w zakresie przekazywania nieruchomości w użytkowanie jednostek i instytucji wojskowych;

- analiza wniosków z wykonanych przez WOG okresowych kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych realizowanych na podstawie prawa budowlanego;
 - sprawowanie merytorycznego nadzoru nad realizacją zatwierdzonych planów konserwacji i napraw oraz planów remontów nieruchomości, a także: pomoc w opracowaniu opisu przedmiotu zamówienia, przygotowaniu procedur przetargowych oraz w ocenie złożonych ofert; współdziałanie w ocenie dokumentacji projektowej zleconej przez WOG, udział w odbiorach częściowych, etapowych, końcowych i pogwarancyjnych, weryfikacja rozliczeń zadań;
 - nadzór nad realizacją zadań remontowo-konserwacyjnych realizowanych przez WOG oraz nadzór nad prowadzeniem dokumentacji eksploatacyjno-remontowej, w tym ksiąg obiektów budowlanych prowadzonych przez WOG.
- ♦ Do WOG w zakresie planowania i realizacji inwestycji budowlanych i remontów obiektów budowlanych oraz gospodarki nieruchomościami należy m.in.:
- generowanie potrzeb własnych, zbieranie potrzeb zgłaszanych przez JW w zakresie inwestycji budowlanych oraz przesyłanie właściwym inwestorom wojskowym;
 - zbieranie i przedstawienie do akceptacji zarządcy nieruchomości zestawienia potrzeb remontowych, realizowanych w trybie jednorocznym lub wieloletnim;
 - weryfikacja i uzupełnianie opracowanych przez JW zestawień potrzeb zadań inwestycyjno-remontowych;
 - opracowywanie i przedstawianie zarządcy nieruchomości do zatwierdzenia projektów planu konserwacji i napraw oraz planu remontów nieruchomości, z uwzględnieniem warunków i decyzji administracyjnych wydanych przez organy nadzoru budowlanego oraz wniosków z zaleceń wynikających z kontroli okresowych obiektów budowlanych;
 - przyjmowanie od JW i przekazywanie inwestorowi oraz przyjmowanie od inwestora i przekazywanie JW obiektów, w których realizowane są roboty budowlane, zgodnie z otrzymanymi od inwestora harmonogramami przyjmowania do robót i przekazywania po robotach obiektów;
 - przyjmowanie od inwestorów obiektów odebranych od wykonawców robót i objęcie ich ochroną;
 - realizacja robót remontowo-konserwacyjnych i robót rozbiórkowych;
 - sprawowanie funkcji administratora;
 - przejmowanie od JW obiektów budowlanych przewidzianych do przekazania inwestorom, na czas remontu lub inwestycji budowlanej;
 - obejmowanie ochroną obiektów wojskowych, dla których na podstawie właściwych rozkazów i decyzji przełożonych, dotychczasowy użytkownik zwrócił do WOG zajmowane nieruchomości;
 - przechowywanie oraz bieżące prowadzenie ewidencji i dokumentacji eksploatacyjno-remontowej, w tym ksiąg obiektów budowlanych;
 - przeprowadzenie przeglądów roboczych, gwarancyjnych i kontroli okresowych (rocznych) obiektów budowlanych, a także udział w kontrolach pięcioletnich organizowanych przez zarządcę nieruchomości;
 - realizacja bieżącej konserwacji obiektów budowlanych siłami własnymi lub systemem zleconym, w tym usuwanie awarii w obiektach budowlanych;

- zawieranie umów na roboty remontowo-konserwacyjne i rozbiórkowe;
 - sporządzanie meldunków o stanie realizacji zadań remontowo-konserwacyjnych do zarządcy i IWSZ;
 - informowanie zarządcy i użytkownika nieruchomości o planowanych odbiorach zadań remontowych;
 - realizacja i nadzór robót w ramach zawartych umów o roboty budowlane realizowane w systemie zleconym;
 - opracowywanie informacji dotyczących przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej.
- ♦ Do JW w zakresie planowania i realizacji inwestycji budowlanych i remontów obiektów budowlanych oraz gospodarki nieruchomościami należy m.in.:
- opracowywanie i przesyłanie do zarządcy nieruchomości, poprzez WOG zestawienia potrzeb rzeczowych dotyczących zadań inwestycyjno-remontowych dla nieruchomości przydzielonych JW do użytkowania wraz z analizą celowości i ekonomicznej efektywności zgłoszonych potrzeb oraz opracowywanie i zgłaszanie do WOG potrzeb remontowo-konserwacyjnych w użytkowanych nieruchomościach;
 - opracowywanie minimalnych wojskowych wymagań organizacyjno-użytkowych na niezbędne inwestycje budowlane (służące do zabezpieczenia bezpośrednich potrzeb jednostki);
 - nadzorowanie i kontrolowanie wykorzystania przydzielonych nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem i obowiązującymi przepisami;
 - przekazywanie do WOG zwolnionych nieruchomości wojskowych;
 - zabezpieczenie nieruchomości czasowo niewykorzystanych;
 - zgłaszanie jednostce nadrzędnej zapotrzebowania na nieruchomości niezbędne na zakwaterowanie oraz inicjowanie i proponowanie podjęcia działań w celu dostosowania zasobu nieruchomości do faktycznych potrzeb w tym zakresie;
 - zapewnienie udziału swojego przedstawiciela w komisyjnych odbiorach końcowych i pogwarancyjnych robót budowlanych, realizowanych na rzecz jednostki i protokolarnym przejęciu/przekazaniu obiektu do użytkowania;
 - użytkowanie obiektu zgodnie z przeznaczeniem i w wymaganym stanie technicznym;
 - dbałość o właściwy stan techniczny obiektu, w tym: zgłaszanie do WOG uszkodzeń i usterek w użytkowanym obiekcie oraz egzekwowanie usuwania tych usterek.

W decyzji nr 103 Ministra ON z dnia 31 marca 2014 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych⁸⁷ określone zostały zasady opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych, w tym inwestycji budowlanych. Postanowienia decyzji stosuje się do narodowych inwestycji budowlanych, ujmowanych w ramach planu:

- centralnego – zadania o wartości szacunkowej lub kosztorysowej powyżej 2 mln zł;
- decentralnego – zadania o wartości szacunkowej lub kosztorysowej do 2 mln zł

finansowanych w całości lub w części z budżetu resortu obrony narodowej, lub innego źródła znajdującego się w dyspozycji Ministra i odnoszących się do nieruchomości będących w trwałym

⁸⁷ Dz. Urz. MON z 2014 r. poz. 105.

zarządzie jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej, bądź wykorzystywanych przez te jednostki na podstawie innego tytułu prawnego (§ 23 ust. 1).

Inwestycja budowlana inicjowana jest opracowaniem programu inwestycji. Opracowanie programu inwestycji poprzedzane jest sporządzeniem minimalnych wojskowych wymagań organizacyjno-użytkowych lub innych wymagań, wynikających z odrębnych przepisów. Za kwalifikację zadania do kategorii inwestycji na etapie uzgadniania wymagań odpowiada inwestor (§ 24 ust. 1, 2 i 9).

Wyposażenie JW. i sprawność sprzętu

Etat jednostki wojskowej – dokument określający strukturę organizacyjną jednostki wojskowej i podległość jej poszczególnych ogniw określa stan osobowy, tj. wyszczególnia liczbę i rodzaje stanowisk służbowych, ich parametry, takie jak: stopień etatowy, wymagania kwalifikacyjne, specjalność wojskową czy grupę uposażenia. Ilość i rodzaj sprzętu etatowego (uzbrojenia, środków transportu, sprzętu technicznego, środków łączności radiowej itp.) należących do tej jednostki. Kwestie związane z etatem JW zostały uregulowane w decyzji nr 231 Ministra ON z dnia 14 sierpnia 2013 r. w sprawie działalności kompetencyjnej i organizacyjno-etatowej w resorcie obrony narodowej⁸⁸.

Regulamin Ogólny SZ stanowi, że za utrzymanie w sprawności technicznej uzbrojenia i sprzętu wojskowego odpowiada jego użytkownik (pkt 140).

Zgodnie z rozkazem nr 838/Log/P4 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 1 sierpnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia podziału kompetencji i zadań pomiędzy WOG i JW funkcjonującymi w terytorialnym systemie zabezpieczenia jednostek wojskowych w garnizonach Sił Zbrojnych RP opartym na WOG, wojskowe oddziały gospodarcze:

- archiwizują przesłane z JW karty usług technicznych na realizowane przez ich etatowe pododdziały remontowe obsługiwanie i naprawy sprzętu wojskowego;
- przesyłają do Regionalnych Baz Logistycznych wykazy mienia zbędnego i ponadetatowego;
- składają zapotrzebowanie na uzbrojenie i sprzęt wojskowy niezbędny dla zabezpieczenia należności etatowych zaopatrywanych JW, wg przesłanych potrzeb.

Gospodarowanie środkami finansowymi

Ustawa o finansach publicznych

Jednostki sektora finansów publicznych na podstawie art. 4 ust. 1 są obowiązane stosować przepisy ww. ustawy. MON (dysponent I stopnia), IWSZ (dysponent II stopnia), RZI, WOG (dysponent III stopnia) są takimi jednostkami.

Wydatki publiczne powinny być dokonywane:

- 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:
 - a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
 - b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
- 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
- 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej (art. 44 ustawy).

⁸⁸ Dz. Urz. MON z 2013 r. poz. 213.

Kierownicy państwowych jednostek budżetowych obowiązani są stosować przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁸⁹ oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych⁹⁰.

Ustawa Prawo zamówień publicznych

IWSZ, RZI i WOG jako jednostki budżetowe na podstawie art. 3 ust. pkt 1 są obowiązane do stosowania ustawy prawo zamówień publicznych, które określa m.in. zasady i tryb udzielania zamówień publicznych.

Ochrona JW

Podmioty gospodarcze realizujące zadania ochronne terenów jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej funkcjonują w oparciu o przepisy ustawy o ochronie osób i mienia oraz rozporządzenia Ministra ON w sprawie ochrony przez SUFO. Kwestię ochrony terenów jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej reguluje także rozporządzenie Ministra ON z dnia 2 czerwca 1999 r. w sprawie wewnętrznych służb ochrony działających na terenach jednostek organizacyjnych podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez ministra obrony narodowej⁹¹.

Ustawa o ochronie osób i mienia określa m.in:

- 1) obszary, obiekty i urządzenia podlegające obowiązkowej ochronie;
- 2) zasady tworzenia i funkcjonowania wewnętrznych służb ochrony;
- 3) zasady prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia;
- 4) wymagane kwalifikacje i uprawnienia pracowników ochrony;
- 5) nadzór nad funkcjonowaniem ochrony osób i mienia;
- 6) zasady ochrony transportowanej broni, amunicji, materiałów wybuchowych, uzbrojenia, urządzeń i sprzętu wojskowego (art. 1).

Ochrona osób i mienia realizowana jest w formie:

- 1) bezpośredniej ochrony fizycznej:
 - a) stałej lub doraźnej,
 - b) polegającej na stałym dozorze sygnałów przesyłanych, gromadzonych i przetwarzanych w elektronicznych urządzeniach i systemach alarmowych,
 - c) polegającej na konwojowaniu wartości pieniężnych oraz innych przedmiotów wartościowych lub niebezpiecznych;
- 2) zabezpieczenia technicznego, polegającego na:
 - a) montażu elektronicznych urządzeń i systemów alarmowych, sygnalizujących zagrożenie chronionych osób i mienia, oraz eksploatacji, konserwacji i naprawach w miejscach ich zainstalowania,
 - b) montażu urządzeń i środków mechanicznego zabezpieczenia oraz ich eksploatacji, konserwacji, naprawach i awaryjnym otwieraniu w miejscach zainstalowania (art. 3).

⁸⁹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

⁹⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 1542.

⁹¹ Dz. U. z 1999 r., Nr 58, poz. 619, ze zm. zwane dalej: rozporządzeniem MON w sprawie wewnętrznych służb ochrony.

Wewnętrzne służby ochrony w szczególności:

- 1) zapewniają ochronę mienia w granicach chronionych obszarów i obiektów;
- 2) zapewniają ochronę ważnych urządzeń jednostki, znajdujących się poza granicami chronionych obszarów i obiektów;
- 3) konwojują mienie jednostki;
- 4) wykonują inne zadania wynikające z planu ochrony jednostki (art. 8 ust. 1).

Minister ON, w zakresie określonym w art. 43, sprawuje nadzór nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi działającymi na terenach, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1. Kontrolę ochrony terenów, o których mowa w ww. przepisie, wykonywanej przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne może przeprowadzać Żandarmeria Wojskowa (art. 44 ust. 1 i 1a).

Rozporządzenie w sprawie ochrony przez SUFO

Zgodnie z § 3 ust. 1 tego rozporządzenia Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych, Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych, Dowódca Garnizonu Warszawa, Szef IWSZ, Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej oraz szefowie (dyrektorzy), którym podporządkowane są jednostki wojskowe, o których mowa w § 2 pkt 4, na wniosek dowódców podległych jednostek wojskowych, wyrażają zgodę na zaangażowanie specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych do ochrony terenów, obiektów lub urządzeń tych jednostek wojskowych.

Warunkiem zaangażowania do ochrony w jednostce wojskowej specjalistycznej uzbrojonej formacji ochronnej przedsiębiorcy jest wprowadzenie stosownych zmian w etacie jednostki wojskowej, gdy rozformowywany jest etatowy pododdział ochrony lub zmniejszany jest jego stan osobowy oraz zapewnione są środki finansowe na realizację usług ochronnych przez tę formację, a także wyrażenie zgody przez przedsiębiorcę na realizację usług ochronnych po ogłoszeniu mobilizacji, wprowadzeniu stanu wojennego lub w czasie wojny (§ 4).

Do zakresu działania specjalistycznej uzbrojonej formacji ochronnej należy m.in.: ochrona terenów, obiektów i urządzeń jednostki wojskowej (§ 6 ust. 1 pkt 1).

Zakres i przedmiot działania specjalistycznej uzbrojonej formacji ochronnej określa się w umowie zawartej pomiędzy dowódcą jednostki wojskowej a przedsiębiorcą, w której zamieszcza się w szczególności:

- 1) wskazanie, zgodnie z planem ochrony, terenów komórek i jednostek organizacyjnych, obiektów i urządzeń wojskowych podlegających ochronie;
- 2) zobowiązanie przedsiębiorcy do strzeżenia przed kradzieżą, zniszczeniem lub uszkodzeniem powierzonego mienia wojskowego;
- 3) uprawnienie przedsiębiorcy do kontroli dokumentów uprawniających do wstępu, wjazdu i przebywania na terenach jednostek organizacyjnych lub w obiektach wojskowych, wynoszenia lub wywożenia mienia oraz uniemożliwienia nielegalnego wejścia osób postronnych na tereny komórek i jednostek organizacyjnych oraz do obiektów chronionych;
- 4) zakres i sposób prowadzenia kontroli wykonywania zadań ochrony terenów jednostek organizacyjnych, obiektów i urządzeń wojskowych przez pracowników ochrony specjalistycznej uzbrojonej formacji ochronnej prowadzonych przez przełożonych oraz osoby określone w odrębnych przepisach, posiadające upoważnienia do kontroli stanu ochrony terenów komórek i jednostek organizacyjnych, obiektów i urządzeń wojskowych;
- 5) uzbrojenie i wyposażenie oraz umundurowanie pracowników ochrony;

- 6) podległość pracowników ochrony;
- 7) uprawnienia osób funkcyjnych jednostki wojskowej oraz służb dyżurnych w stosunku do pracowników ochrony;
- 8) szczegółowe zasady odpowiedzialności przedsiębiorcy i pracowników ochrony za powierzone ochronie mienie;
- 9) szczegółowe wymagania dotyczące ochrony informacji niejawnych o klauzuli „poufne” lub wyższej zawarte w „Instrukcji bezpieczeństwa przemysłowego”, załączonej do umowy, w związku z jej wykonywaniem przez przedsiębiorcę i pracowników ochrony;
- 10) skutki oraz zakres odpowiedzialności stron umowy z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków;
- 11) obowiązek przekazania dowódcy jednostki wojskowej przez przedsiębiorcę wykazu wszystkich pracowników ochrony przewidzianych do ochrony terenu, obiektu lub urządzeń wraz z podaniem numeru legitymacji kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej;
- 12) obowiązek bieżącego szkolenia przez przedsiębiorcę pracowników ochrony, o których mowa w pkt 11, odbywania przez nich, co najmniej raz na kwartał, strzelań z broni będącej na ich wyposażeniu, w tym przedstawiania dowódcy ochranianej jednostki wojskowej ich wyników, oraz udział w kwartalnych szkoleniach z pozorowanym naruszeniem systemu ochrony ochranianej jednostki wojskowej (§ 6 ust. 1 pkt 3).

Rozporządzenie MON w sprawie wewnętrznych służb ochrony

Zgodnie z § 5 ww. rozporządzenie do zakresu działania wewnętrznej służby ochrony należy m.in:

- 1) zapewnienie bezpieczeństwa osób znajdujących się w granicach chronionych obszarów i obiektów jednostki,
- 2) ochrona obiektów, pomieszczeń i urządzeń jednostki przed dostępem do nich osób nieuprawnionych,
- 3) ochrona mienia jednostki przed kradzieżą, zniszczeniem lub uszkodzeniem,
- 4) konwojowanie mienia jednostki,
- 5) zapobieganie zakłóceniom porządku na terenie jednostki oraz powiadamianie kierownika jednostki o zdarzeniach powodujących naruszenie porządku,
- 6) ujawnianie faktów dewastacji mienia jednostki,

Instrukcja o ochronie obiektów wojskowych

Dokument ten stanowi, że ochrona JW może być realizowana w trojaki sposób, a mianowicie za pomocą: wart wojskowych, OWC lub SUFO. W dokumencie tym zawarto szereg regulacji dotyczących wymagań jakie należy dochować przy ochronie obiektów wojskowych. Między innymi uregulowano kwestie związane z ogrodzeniem JW.

Regulamin Ogólny SZ stanowi, że:

- pełnienie służby wartowniczej jest wykonywaniem zadania bojowego. Sposób wykonywania tego zadania świadczy o zdyscyplinowaniu żołnierzy, ich wyszkoleniu oraz wartościach bojowych pododdziału, z którego została wyznaczona warta (pkt 284);
- dowódcy i żołnierze wart realizują zadania dotyczące m.in. ochrony i obrony obiektów oraz mienia wojskowego (pkt 286);

- warty wojskowe do ochrony obiektów wojskowych mogą być wyznaczane z etatowych wojskowych pododdziałów ochrony lub tymczasowo z innych pododdziałów jednostki wojskowej (pkt 287);
- za ochronę wszystkich obiektów oraz całego mienia wojskowego będącego na wyposażeniu jednostki wojskowej (pododdziału) odpowiada dowódca jednostki wojskowej (pododdziału). Dowódca jednostki wojskowej określa w „Planie ochrony” sposób jej ochrony. W przypadku, gdy w kompleksie (obiekcie) rozmieszczonych jest kilka jednostek (komórek) organizacyjnych, ich przełożony lub dowódca garnizonu w porozumieniu z ich przełożonymi wyznacza jednego z dowódców tych jednostek (komórek), odpowiedzialnego za organizację i funkcjonowanie systemu ochrony całego kompleksu (obiektu). Dowódcy jednostek wojskowych biorą udział w opracowaniu dla kompleksu (obiektu) planu ochrony oraz innych dokumentów, które są wymagane odrębnymi przepisami. Plan ten, jak i inne dokumenty przed ich zatwierdzeniem (podpisaniem) uzgadnia się z wszystkimi jednostkami wojskowymi rozmieszczonymi w kompleksie (obiekcie). Wyciągi z planu ochrony oraz egzemplarze pozostałych dokumentów przekazywane są do wszystkich jednostek (komórek) organizacyjnych rozmieszczonych w kompleksie/obiekcie wojskowym pkt 291);
- ochronę obiektów oraz mienia jednostek wojskowych mogą sprawować warty wojskowe, oddziały wart cywilnych (OWC) i specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne (SUFO), a także służby dyżurne, portierzy i dozorczy na zasadach określonych w odrębnych przepisach (pkt 292);
- w skład warty wchodzi: dowódca warty, pomocnik dowódcy warty, rozprawdzający (tylko wówczas gdy w skład warty wchodzi żołnierze niezawodowi), wartownicy i przewodnicy psów służbowych, o ile do ochrony obiektów używane są psy służbowe. Jeśli dowódcą warty jest oficer młodszy, można wyznaczyć jego pomocnika spośród podoficerów. Szczegółowy skład warty określa – „Plan ochrony jednostki wojskowej” (pkt 301);
- warty składające się wyłącznie z żołnierzy zawodowych mogą pełnić służbę wartowniczą w systemie 12 lub 24-godzinnym. Służba na posterunku przez jedną zmianę trwa do 2 godzin (pkt 306);
- liczba wartowników warty, o której mowa w pkt 306, nie może być mniejsza od 1,5-krotnej liczby posterunków przy pełnieniu służby wartowniczej w systemie 12-godzinnym lub 2-krotnej ich liczby przy pełnieniu służby wartowniczej w systemie 24-godzinnym. Ponadto skład liczebny warty powinien umożliwiać wystawienie dwuosobowego patrolu interwencyjnego (pkt 308);
- wartowników z posterunków dwuzmiennych można zwolnić po służbie do jednostki wojskowej lub pododdziału, jeżeli dowódca jednostki wojskowej (garnizonu) nie ustali inaczej (pkt 309).

Wykaz wybranych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1534, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2016 r. poz. 1629, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2174, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz. U. z 2016 r. poz. 1432, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 189, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2016 r. poz. 207, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1167, ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 czerwca 1999 r. w sprawie ochrony przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne terenów jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1770).
13. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 2 czerwca 1999 r. w sprawie wewnętrznych służb ochrony działających na terenach jednostek organizacyjnych podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez ministra obrony narodowej (Dz. U. Nr 58, poz. 619, ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego (Dz. U. z 2003 r., Nr 120, poz. 1133 i 1134).
15. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 2 sierpnia 1996 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane niebędące budynkami, służące obronności Państwa oraz ich usytuowanie (Dz. U. z 2017 r. poz. 711).
16. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.).
17. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1542).
18. Decyzja nr 38/Log/P4 Ministra Obrony Narodowej z dnia 2 czerwca 2015 r. w sprawie wprowadzenia w resorcie obrony narodowej podziału kompetencji pomiędzy jednostkami organizacyjnymi resortu obrony narodowej realizującymi zadania w zakresie logistycznego podsystemu infrastruktury (niepublikowana).
19. Decyzja Nr 384 Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 września 2015 r. w sprawie określenia funkcji gestorów i centralnych organów logistycznych sprzętu wojskowego w resorcie obrony narodowej. (Dz. Urz. MON 2015 r. poz. 275).
20. Decyzja nr 7 Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 stycznia 2008 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych (Dz. Urz. MON z 2008 r., Nr 1, poz. 6 ze zm.).

21. Decyzja nr 103 Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 marca 2014 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych (Dz. Urz. MON poz. 105).
22. Decyzja Nr 445 Ministra Obrony Narodowej z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia do użytku Regulaminu Ogólnego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. Urz. MON poz. 398).
23. Decyzja Nr 412 Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 października 2014 r. w sprawie systemu planowania zasobów, usług i robót budowlanych w resorcie obrony narodowej (Dz. Urz. MON poz. 335).
24. Zarządzenie Ministra Obrony Narodowej Nr 33 z dnia 24 sierpnia 2015 r. w sprawie regulaminu MON (Dz. Urz. MON poz. 250).
25. Zarządzenie Ministra Obrony Narodowej Nr 40 z dnia 22 listopada 2006 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego MON (Dz. Urz. MON Nr 21, poz. 270).
26. Zarządzenie Nr 28 Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 października 2013 r. w sprawie nadania statutów Inspektoratowi Wsparcia Sił Zbrojnych oraz jednostkom podległym Szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych (Dz. Urz. MON z 2013 r. poz. 291, ze zm.).
27. Zarządzenie Nr 22 Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 lipca 2016 r. w sprawie sposobu zarządzania nieruchomościami przeznaczonymi na zakwaterowanie oraz właściwości organów wojskowych i norm rozmieszczenia (Dz. Urz. MON z 2016 r., poz. 122).
28. Zarządzenie Nr 42 Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 sierpnia 2011 r. w sprawie sposobu zarządzania nieruchomościami przeznaczonymi na zakwaterowanie SZ oraz właściwości organów wojskowych i norm rozmieszczenia (Dz. Urz. MON Nr 17, poz. 236 ze zm.).
29. Regulamin Ogólny Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia do użytku Regulaminu Ogólnego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. Urz. MON poz. 398).
30. Rozkaz nr 838/Log/P4 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 1 sierpnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia podziału kompetencji i zadań pomiędzy Wojskowymi Oddziałami Gospodarczymi i jednostkami wojskowymi funkcjonującymi w terytorialnym systemie zabezpieczenia jednostek wojskowych w garnizonach Sił Zbrojnych RP opartym na Wojskowych Oddziałach Gospodarczych.
31. Wytyczne Szefa IWSZ z dnia 15 stycznia 2015 r. w sprawie planowania i realizacji remontów nieruchomości oraz konserwacji i napraw w jednostkach i instytucjach wojskowych.
32. Specjalistyczne Wytyczne Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 stycznia 2015 r. w sprawie gospodarowania nieruchomościami przekazanymi na cele obronności i bezpieczeństwa państwa.
33. Instrukcja nr DD/4.22.8 o zasadach i organizacji przechowywania oraz konserwacji uzbrojenia i sprzętu wojskowego.
34. Instrukcja nr DD/4.22.13 zarządzania eksploatacją uzbrojenia i sprzętu wojskowego w Siłach Zbrojnych RP.
35. Katalog nr DU-4.22.13.1 norm eksploatacji techniki lądowej.

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Obrony Narodowej
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Obrony Narodowej
10. Minister Obrony Narodowej