KON 430.002.2020
Nr ewid. 14/2020/P/19/036/KON

Informacja o wynikach kontroli

SPORZĄDZANIE I REALIZACJA „PLANÓW INWESTYCJI BUDOWLANYCH" W RESORCIE OBRONY NARODOWEJ

DEPARTAMENT
OBRONY NARODOWEJ

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

Informacja o wynikach kontroli
Sporządzanie i realizacja „Planów Inwestycji Budowlanych" w resorcie obrony narodowej

Dyrektor Departamentu Obrony Narodowej

Marek Zająkała

Akceptuję:
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Marek Opioła

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś
Warszawa, dnia 22. 09. 2020 r.

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

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ 4

1. WPROWADZENIE 5

2. OCENA OGÓLNA 6

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI 8

4. WNIOSKI 17

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 18

5.1. Stan organizacyjno-prawny nieruchomości w resorcie obrony narodowej w latach 2015–2019 (I połowa) oraz zabezpieczenie gwarancji finansowania realizacji zadań inwestycyjnych 18

5.1.1. Statutowe wyposażenie wojskowych jednostek budżetowych w majątek trwały w zakresie nieruchomości oraz ustanawianie trwałego zarządu na tych nieruchomościach 18

5.1.2. Zabezpieczenie gwarancji finansowania realizacji zadań inwestycyjnych w zakresie art. 649^{1-5} kodeksu cywilnego oraz należytego wykonania umów 22

5.2. Sporządzanie centralnych planów rzeczowych, w tym planu inwestycji budowlanych 26

5.2.1. Sporządzanie planu inwestycji budowlanych 26

5.2.2. Zmiany w planach inwestycji budowlanych 27

5.3. Realizacja planu inwestycji budowlanych 31

5.3.1. Zakres rzeczowy i finansowy oraz koszty wstrzymania zadań inwestycyjnych, w tym źródła finansowania kosztów (podmioty pokrywające te koszty) 37

5.3.2. Udzielanie i rozliczanie zaliczek podczas realizacji zadań inwestycyjnych 40

5.4. Zabezpieczenie potrzeb zatrudniania inspektorów nadzoru inwestorskiego przez inwestorów wojskowych 43

5.5. Nadzór i kontrola 47

6. ZAŁĄCZNIKI 50

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe 50

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych 55

6.3. Inwestycje budowlane wstrzymane o największych wydatkowanych kosztach 58

6.4. Zestawienie udzielonych przedpłat na inwestycje budowlane 59

6.5. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności 60

6.6. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 62

6.7. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli 63

Zdjęcie na okładce:
Smileus

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

AJT (Advanced Jet Trainer) – zintegrowany system szkolenia zaawansowanego;

COL centralny organ logistyczny;

CPR centralny plan rzeczowy;

DB Departament Budżetowy MON;

DI Departament Infrastruktury MON;

DK Departament Kontroli MON;

IWsp SZ Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;

MJR Morska Jednostka Rakietowa;

MPS materiały pędne i smary;

OSF organizator systemów funkcjonalnych;

PIB plan inwestycji budowlanych (centralny);

PMT plan modernizacji technicznej;

RBLog regionalna baza logistyczna;

RZI rejonowy zarząd infrastruktury;

SZ Siły Zbrojne;

SpW sprzęt wojskowy;

S/W/RZI Stołeczny/Wojskowy/rejonowy zarząd infrastruktury;

SZI Stołeczny Zarząd Infrastruktury;

TOL terenowy oddział lotniskowy;

WJB wojskowa jednostka budżetowa;

WOG wojskowy oddział gospodarczy;

WZI Wojskowy Zarząd Infrastruktury w Poznaniu;

ZKZ zestawienie kosztów zadania;

ZPR – P-8 Zarząd Planowania Rzeczowego – P-8 Sztabu Generalnego Wojska Polskiego.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy planowanie i realizacja zadań w ramach planów inwestycji budowlanych przebiegały w sposób celowy i efektywny oraz zgodny z obowiązującymi przepisami?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy inwestycje planowane były w sposób zapewniający osiągnięcie przyjętych Wymagań Operacyjnych?
2. Czy zapewniono ciągłość realizacji inwestycji i jakie były przyczyny i skutki zmian dokonywanych w planach inwestycji budowlanych?
3. Jakie były skutki finansowe wstrzymania lub zaniechania inwestycji ujętych w planach inwestycji budowlanych?
4. Czy realizacja inwestycji ujętych w planach inwestycji budowlanych przebiegała zgodnie z przyjętym harmonogramem i czy osiągnięto zakładane efekty?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Obrony Narodowej

Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych RP

Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Gdyni

Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Olsztynie

Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Zielonej Górze

Stołeczny Zarząd Infrastruktury w Warszawie

Wojskowy Zarząd Infrastruktury w Poznaniu

12. Terenowy Oddział Lotniskowy w Warszawie

17. Terenowy Oddział Lotniskowy w Gdańsku

Okres objęty kontrolą

2015–2019 (I połowa) oraz działania wcześniejsze i późniejsze mające wpływ na ocenę kontrolowanej działalności.

Minister Obrony Narodowej jest naczelnym organem administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa. Kieruje resortem obrony narodowej, w tym przede wszystkim działalnością Sił Zbrojnych Rzeczpospolitej Polskiej. Przygotowuje projekty założeń obronnych państwa oraz sprawuje ogólne kierownictwo w sprawach wykonywania powszechnego obowiązku obrony. W zakresie odpowiedzialności Ministra Obrony Narodowej znajduje się m.in. kierowanie w czasie pokoju działalnością sił zbrojnych oraz przygotowywanie założeń obronnych państwa, w tym propozycji dotyczących rozwoju i struktury sił zbrojnych. Ponadto sprawuje nadzór nad realizacją polityki obronnej. Minister Obrony Narodowej wykonuje swoje statutowe zadania przy pomocy Ministerstwa Obrony Narodowej, w skład którego wchodzi Sztab Generalny WP.

Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych podlegał do 31 grudnia 2013 r. Szefowi Sztabu Generalnego WP, a od 1 stycznia 2014 r. Dowódcy Generalnemu Rodzajów Sił Zbrojnych. Inspektorat powołany został w celu planowania zabezpieczenia logistycznego funkcjonowania Sił Zbrojnych RP. Od 23 grudnia 2018 r. Inspektorat podlega ponownie Szefowi Sztabu Generalnego WP.

Zarządy infrastruktury (Stołeczny, Wojskowy, rejonowe) są jednostkami organizacyjnymi powołanymi do realizacji inwestycji budowlanych i remontów nieruchomości wojskowych, podlegającymi Ministrowi Obrony Narodowej, a bezpośrednio podporządkowanymi Szefowi Inspektoratu Wsparcia SZ.

Terenowe oddziały lotniskowe są natomiast jednostkami organizacyjnymi przeznaczonymi do realizacji inwestycji lotniskowych.

Realizacja planów inwestycji budowlanych (PIB) ma służyć wykonaniu zadań przez Siły Zbrojne (SZ) RP, a te podporządkowane są osiągnięciu Wymagań Operacyjnych, wypracowanych i przyjętych w wyniku Przeglądu Potrzeb dla Zdolności Operacyjnych Sił Zbrojnych RP.

Na realizację wszystkich 2360 zadań inwestycyjnych[1] w latach 2015–2019 (I połowa) wydatkowano 6 661 742 tys. zł. Zakończono i przekazano użytkownikom 578 inwestycji budowlanych.

[1] Liczba ta zawiera zadania inwestycyjne zawarte w planie centralnym (PIB), tj. zadania o wartości kosztorysowej powyżej 2 mln zł oraz decentralnym zawierającym zadania o wartości kosztorysowej do 2 mln zł.

2. OCENA OGÓLNA

Realizacja zadań inwestycyjnych w latach 2015–2019 (I połowa)

W latach 2015–2019 (I połowa) w efekcie realizacji inwestycji ujętych w PIB zakończono i oddano do użytku beneficjentom[2] ogółem 336 zadań o wartości 4 820 904,6 tys. zł. Zadania te zostały wykonane przede wszystkim w celu przygotowania niezbędnej infrastruktury dla funkcjonowania jednostek operacyjnych oraz realizacji przyjętych priorytetów Sił Zbrojnych RP.

Stan prawny nieruchomości resortu obrony narodowej

Zarząd nad nieruchomościami wojskowymi, wykorzystywanymi przez 92 wojskowe jednostki budżetowe do działalności operacyjnej (statutowej), był sprawowany przez dziesięć jednostek infrastruktury[3]. Było to niezgodne z obowiązującym stanem prawnym określonym m.in. w ustawach o finansach publicznych[4], o rachunkowości[5] oraz o gospodarce nieruchomościami[6]. NIK zwraca uwagę na konieczność podjęcia działań w celu wyeliminowania tej niezgodności, biorąc m.in. pod uwagę obowiązujący stan prawny oraz interes Sił Zbrojnych RP.

Planowanie zadań inwestycyjnych w badanym okresie

W latach 2015–2019 (I połowa) w planach finansowych 193 zadań inwestycyjnych – w stosunku do kwot ujętych w planach początkowych tych zadań – dokonano zmian polegających na zwiększaniu kwoty wydatków ogółem o 876 687,2 tys. zł, natomiast w planach finansowych 299 zadań dokonano zmniejszenia w łącznej kwocie 913 881,1 tys. zł. W ww. okresie realizowanych było ogółem 509 zadań o wartości szacunkowej lub kosztorysowej powyżej 2 mln zł. Łącznie zmieniono plan początkowy 492 zadań, tj. 96,7% ogólnej liczby realizowanych zadań. W okresie objętym kontrolą dokonanych zostało łącznie 57 korekt, zatwierdzonych przez Ministra Obrony Narodowej. Ponadto w PIB również inwestorzy dokonywali zmian planowanych środków budżetowych na realizację zadań. Kontrola wykazała przypadki braku skorelowania terminów zakończenia realizowanych inwestycji z terminami związanymi z osiąganiem określonych Wymagań Operacyjnych, polegające na przedwczesnym lub zbyt późnym rozpoczęciu zadań inwestycyjnych.

W ocenie NIK, tak duża liczba zmian (korekt) wprowadzonych do PIB, w okresie objętym kontrolą, spowodowana była nieprecyzyjnym planowaniem zadań inwestycyjnych na poszczególnych etapach planowania przez uczestniczące w procesie planistycznym jednostki organizacyjne resortu obrony narodowej, przede wszystkim na etapie finalizowania PIB w Zarządzie Planowania Rzeczowego – P-8 Sztabu Generalnego WP. W opinii NIK, zadania zgłaszane do ujęcia w PIB powinny być starannie przeanalizowane i zweryfikowane pod względem celowości, uwzględniając przede wszystkim potrzebę osiągnięcia przez Siły Zbrojne zakładanych Wymagań Operacyjnych oraz biorąc pod uwagę możliwości realizacyjne inwestorów wojskowych.

---

[2] W decyzji Nr 202/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych (Dz. Urz. MON poz. 112, ze zm.) określono, że beneficjentem jest komórka organizacyjna MON lub jednostka organizacyjna resortu obrony narodowej, na rzecz której zaplanowane i realizowane są zadania rzeczowe.

[3] W zarządzeniu Nr 28/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 października 2013 r. w sprawie nadania statutów Inspektoratowi Wsparcia Sił Zbrojnych oraz jednostkom podległym Szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych (Dz. Urz. MON poz. 291, ze zm.).

[4] Art. 12 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.).

[5] Art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.).

[6] Art. 43 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.).

OCENA OGÓLNA

Stan kadry pełniącej nadzór inwestorski nad realizacją zadań inwestycyjnych

Kontrola wykazała istotne niedobory w zatrudnieniu inspektorów nadzoru inwestorskiego sprawujących nadzór nad realizacją zadań inwestycyjnych przez inwestorów. Zdaniem NIK, warunkiem prawidłowej i terminowej realizacji zadań inwestycyjnych w resorcie obrony narodowej jest odpowiednia do potrzeb liczba zatrudnionych inspektorów nadzoru inwestorskiego, która zasadniczo determinuje możliwości realizacyjne inwestorów.

Należy podkreślić, że inspektorzy nadzoru wykonują szczególnie istotne czynności procesu inwestycyjnego, w tym m.in. sprawują kontrolę zgodności realizacji inwestycji z dokumentacją i warunkami technicznymi wykonania robót budowlanych, dokonują sprawdzenia jakości wykonanych robót, przeprowadzają odbiory tych robót oraz kontrolują rozliczenia budowy.

Udział inwestorów wojskowych w stosunkach wierzycielsko-dłużniczych

NIK zwraca także uwagę na potrzebę podjęcia działań na rzecz przydzielania inspektorom nadzoru zadań w liczbie umożliwiającej ich prawidłową realizację. Zdaniem NIK, umożliwi to rzetelne i terminowe dokonywanie odbioru i rozliczanie wykonanych zadań (ich etapów) i uchroni inwestorów od ponoszenia zbędnych kosztów, m.in. związanych z zamrożeniem wielomilionowych nakładów, w związku z wydłużaniem czasu realizacji zadań. W opinii NIK, celowe jest rozważenie – w związku z nieadekwatnym do liczby realizowanych zadań stanem zatrudnienia inspektorów nadzoru – możliwości zastosowania innych form sprawowania nadzoru inwestorskiego.

Stwierdzono, że pełnoprawny udział inwestorów wojskowych w stosunkach wierzycielsko-dłużniczych wynikających z zawartych umów na realizację robót budowlanych był utrudniony, co istotnie zakłócało ich relacje z wykonawcami robót. W szczególności dotyczyło to uzyskiwania na rynku bankowym i ubezpieczeniowym gwarancji terminowej zapłaty za roboty budowlane, celem zaspokojenia żądania wykonawcy lub pozyskania od niego należności z tytułu zabezpieczenia należytego wykonania umów.

W wyniku działań podejmowanych przez Szefa Inspektoratu Wsparcia SZ, Minister Obrony Narodowej – już po zakończeniu kontroli NIK – wydał zarządzenie, w którym 10 szefów zarządów infrastruktury zostało uprawnionych do reprezentowania Skarbu Państwa (SP) w odniesieniu do nabytego i powierzonego im mienia SP.

Nadzór nad planowaniem i realizacją zadań inwestycyjnych w resorcie obrony narodowej

W ramach nadzoru w zakresie planowania i realizacji inwestycji budowlanych prowadzone były czynności nadzorcze przez Departament Infrastruktury MON, Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych. Departament Kontroli MON przeprowadzał kontrole, a audytor wewnętrzny realizował zadania audytowe. Ponadto, poza planem audytu wewnętrznego, w uzgodnieniu z Podsekretarzem Stanu w MON, zostały przeprowadzone czynności doradcze, w wyniku których sformułowano rekomendacje i propozycje. W ocenie NIK, wypracowane w ramach sprawowanego nadzoru, rekomendacje i propozycje, zmierzają w kierunku usprawnienia procesu planowania oraz realizacji inwestycji budowlanych na rzecz Sił Zbrojnych, w związku z czym powinny być one wdrażane w resorcie obrony narodowej.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Realizacja zadań inwestycyjnych w latach 2015–2019 (I połowa)

W okresie objętym kontrolą (lata 2015–2019 – I połowa) w ramach realizacji zadań inwestycyjnych ujętych w PIB zakończono i oddano do użytku beneficjentom (tj. komórkom organizacyjnym Ministerstwa Obrony Narodowej lub jednostkom organizacyjnym resortu obrony narodowej, na rzecz których zaplanowane i realizowane są inwestycje budowlane) ogółem 336 zadań inwestycyjnych o wartości 4 820 904,6 tys. zł. Celem realizacji ww. zadań było przede wszystkim przygotowanie niezbędnej infrastruktury dla jednostek operacyjnych Sił Zbrojnych RP zgodnie z przyjętymi priorytetami. Dotyczyło to głównie infrastruktury zabezpieczającej funkcjonowanie poszczególnych komponentów SZ, w szczególności tworzonych Wojsk Obrony Terytorialnej; poprawy warunków funkcjonowania i dostosowania ich do zwiększającej się liczebności wojsk sojuszniczych na terytorium Polski; potrzeb systemu zabezpieczenia logistycznego; infrastruktury lotniskowej oraz baz, składnic i stacji MPS; zabezpieczenia planowanych zmian organizacyjno-dyslokacyjnych w SZ; zabezpieczenia warunków szkoleniowych oraz socjalno-bytowych żołnierzy i pracowników resortu obrony narodowej.

W zakresie realizacji przyjętych programów operacyjnych (PO), w okresie objętym kontrolą, zakończono 66 zadań inwestycyjnych o łącznej wartości 930 881,2 tys. zł. Inwestycje zrealizowane w ramach PO dotyczyły m.in. samolotu szkolno-treningowego AJT; kołowych transporterów opancerzonych ROSOMAK; samolotów transportowych; śmigłowców wsparcia bojowego; zabezpieczenia potrzeb przewozu VIP; symulatorów i trenażerów; rozpoznania obrazowego i satelitarnego; zwalczania zagrożeń na morzu; modernizacji Wojsk Pancernych i Zmechanizowanych; przeciwpancernych pocisków kierowanych; modernizacji Wojsk Rakietowych i Artylerii; rozpoznania patrolowego.

W badanym okresie zakończono 120 zadań inwestycyjnych realizowanych na potrzeby sprzętu wojskowego, z tego dla nowego sprzętu wojskowego – 28 zadań, dla użytkowanego – 73, a dla nowego i użytkowanego – 19. Kontynuowane były 103 zadania, z tego 53 zadania dla nowego sprzętu, 34 dla użytkowanego i 16 dla użytkowanego i nowego. Wstrzymano finansowanie 13 zadań, na które wydatkowano 28 257,3 tys. zł, z tego cztery zadania dla nowego sprzętu (26 126,4 tys. zł) oraz 9 dla użytkowanego (2130,9 tys. zł). Odstąpiono od realizacji jednego zadania dla nowego sprzętu (13,3 tys. zł).

Stan prawny nieruchomości resortu obrony narodowej

W latach 2015–2019 (I połowa) w resorcie obrony narodowej nieruchomości wykorzystywane dla celów obronności i bezpieczeństwa państwa były objęte ewidencją prowadzoną przez Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych (IWsp SZ).

Rejonowe (Stołeczny, Wojskowy) zarządy infrastruktury były państwowymi (wojskowymi) jednostkami budżetowymi wyposażonymi w środki trwałe, w tym nieruchomości zorganizowane w kompleksy wojskowe, zgodnie z ww. ewidencją.

Minister Obrony Narodowej, jako dysponent części 29 – Obrona narodowa budżetu państwa, zgodnie z art. 11 ustawy o finansach publicznych, utworzył 96 wojskowych jednostek budżetowych, pośród których były ww. zarządy infrastruktury.

Wojskowym jednostkom budżetowym, zgodnie z art. 12 ustawy o finansach publicznych, należało nadać statuty, określając w nich właściwość rzeczową, tj. zakres działalności i mienie niezbędne do jej prowadzenia.
Wojskowe jednostki budżetowe, zgodnie z art. 43 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w tym art. 43 ust. 1 pkt 1, miały prawo do korzystania z nieruchomości oddanych im w trwały zarząd w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu ich działania.
Wojskowe jednostki budżetowe, zgodnie z ustawą o rachunkowości, powyższe nieruchomości zobowiązane były ujmować w prowadzonych księgach rachunkowych i wykazywać je w sprawozdaniach finansowych, w tym w bilansie jednostki.
Minister Obrony Narodowej zarządzeniem Nr 28/MON z dnia 31 października 2013 r.[7] nadał statuty jednostkom wojskowym podległym Szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych, w tym jednostkom, którym przydzielono na zaopatrzenie inne jednostki, zgodnie z planem przydziałów gospodarczych resortu obrony narodowej.
Stwierdzono, że na podstawie ww. zarządzenia, zarząd nad nieruchomościami wojskowymi wykorzystywanymi do działalności operacyjnej (statutowej), przez 92 wojskowe jednostki budżetowe, powierzono dziesięciu jednostkom infrastruktury, co było niezgodne z obowiązującym stanem prawnym określonym m.in. w ww. ustawach o finansach publicznych, o rachunkowości oraz o gospodarce nieruchomościami.
Szef IWsp SZ podejmował działania w celu doprowadzenia wykorzystywanych nieruchomości wojskowych do stanu zgodnego z powszechnie obowiązującym prawem, poprzez przeniesienie zarządu sprawowanego nad tymi nieruchomościami przez ww. dziesięć jednostek infrastruktury, na 92 wojskowe jednostki budżetowe, zgodnie z ich zakresem działalności operacyjnej (statutowej). Szef IWsp SZ zwracał się do Departamentu Budżetowego (DB) w MON o przekazanie nieruchomości wojskowych z jednostek budżetowych infrastruktury do jednostek budżetowych faktycznie wykorzystujących je do działalności operacyjnej (statutowej), jednak na dzień zakończenia kontroli stan prawny tych nieruchomości nie uległ zmianie.
NIK zwraca uwagę na konieczność podjęcia działań w celu wyeliminowania tej niezgodności, biorąc m.in. pod uwagę obowiązujący stan prawny oraz interes Sił Zbrojnych RP.

Planowanie zadań inwestycyjnych w badanym okresie

Plan Inwestycji Budowlanych sporządzany był przez Zarząd Planowania Rzeczowego P-8 Sztabu Generalnego WP, na podstawie potrzeb zgłaszanych przez jednostki organizacyjne resortu obrony narodowej oraz uzgodnień m.in. z departamentami Budżetowym i Infrastruktury MON. Uczestnikami przedkładającymi swoje potrzeby, jednostkowe lub zbiorcze, było ogółem 55 podmiotów biorących udział w planowaniu.
Proces planowania inwestycji w resorcie obrony narodowej był złożony, tak pod względem liczby etapów planowania, jak i liczby podmiotów w nim uczestniczących. I tak etap: pierwszy – użytkownik formułuje potrzeby, definiuje przyszłą inwestycję budowlaną i przesyła do właściwego wojskowego oddziału gospodarczego (WOG); drugi – WOG zebrane potrzeby

[7] Patrz przypis 3.

przekazuje właściwemu zarządowi infrastruktury do zweryfikowania; trzeci – Stołeczny/Wojskowy/rejonowe zarządy infrastruktury (S/W/RZI) przesyłają propozycje zmian parametrów planistycznych do IWsp SZ; czwarty – IWsp SZ zebrane od inwestorów wojskowych parametry przesyła do ZPR – P-8 w celu uwzględnienia ich w projekcie PIB; piąty – w opiniowaniu projektu PIB uczestniczą beneficjenci i inne organy funkcjonalne, tj. centralne organy logistyczne (COL), gestorzy sprzętu wojskowego (SpW) oraz organizatorzy systemów funkcjonalnych (OSF); szósty – uzgodniony przez uczestników planowania projekt PIB podlega akceptacji przez Szefa Sztabu Generalnego WP oraz Podsekretarza Stanu w MON (właściwego w sprawach infrastruktury); siódmy – uzgodniony projekt PIB zatwierdza Minister Obrony Narodowej, tj. dysponent części 29 – Obrona narodowa.
O zatwierdzeniu przez Ministra Obrony Narodowej PIB, Szef Zarządu Planowania Rzeczowego P-8 informował Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych.
W związku z powyższym, zatwierdzenie PIB następowało po zakończeniu prac, w których brało udział 55 podmiotów, podczas siedmiu etapów.

Zdaniem NIK, celowe jest rozważenie uproszczenia procesu planowania w resorcie obrony narodowej, biorąc pod uwagę przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa[8], które wskazują w procesie planowania dwa podmioty, tj. dysponenta części budżetowej i inwestora.
W okresie objętym kontrolą dokonanych zostało łącznie 57 korekt, zatwierdzonych przez Ministra Obrony Narodowej. Ponadto w PIB również inwestorzy dokonywali zmian planowanych środków budżetowych na realizację zadań.
W latach 2015–2019 (I połowa) w planach finansowych 193 zadań inwestycyjnych – w stosunku do kwot ujętych w planach początkowych tych zadań – dokonano, w ramach ww. korekt, zmian polegających na zwiększaniu kwoty wydatków ogółem o 876 687,2 tys. zł, natomiast w planach finansowych 299 zadań dokonano zmniejszenia w łącznej kwocie 913 881,1 tys. zł. W ww. okresie realizowanych było ogółem 509 zadań o wartości szacunkowej lub kosztorysowej powyżej 2 mln zł. Łącznie zmieniono plan początkowy 492 zadań, tj. 96,7% ogólnej liczby realizowanych zadań.
Kontrola wykazała przypadki braku skorelowania terminów zakończenia realizowanych inwestycji z terminami związanymi z osiąganiem określonych Wymagań Operacyjnych, polegające na przedwczesnym lub zbyt późnym rozpoczęciu zadań inwestycyjnych. Przykładem może być realizacja czterech zadań, które zostały zakończone przed terminem dostarczenia sprzętu wojskowego (od roku do sześciu lat) oraz realizacja czterech innych zadań, na które pozyskany wcześniej sprzęt wojskowy oczekiwał od roku do pięciu lat. Zgodnie w wyjaśnieniami złożonymi podczas kontroli, zmiany w PIB wprowadzone w ciągu roku korektami spowodowane były przede wszystkim czynnikami zewnętrznymi związanymi z realizacją procesu inwestycyjnego.

[8] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 238, poz. 1579).

Wartość początkowa zadań wprowadzanych do planu miała często charakter kalkulacyjny i podlegała doprecyzowaniu (uściśleniu) na poszczególnych etapach procesu inwestycyjnego, tj. już po opracowaniu założeń (minimalnych wojskowych wymagań organizacyjno-użytkowych), sporządzeniu programu inwestycji, wykonaniu dokumentacji technicznej, a następnie po podpisaniu umowy na wykonanie robót budowlanych. W razie konieczności lub potrzeby dokonania zmiany w PIB, inwestor przedstawiał wniosek o korektę planu.
Zdaniem NIK, planowanie zadań w PIB wymaga urealnienia poprzez dostosowanie (skorelowanie) liczby planowanych zadań do wysokości limitu ogólnego – planowanych wydatków – na dany rok, polegającego głównie na zmniejszeniu liczby zadań przewidzianych do sfinansowania w każdym roku, w celu zwiększenia limitu jednostkowego na te zadania. Proponowane rozwiązanie pozwoliłoby na przyśpieszenie uzyskania zakładanych efektów z poniesionych nakładów, zgodnie z zasadami określonymi w art. 44 ustawy o finansach publicznych.

Stan kadry pełniącej nadzór inwestorski nad realizacją zadań inwestycyjnych

W latach 2015–2019 (I połowa) PIB realizowany był przez 12 inwestorów wojskowych, którzy do nadzorowania realizacji zadań inwestycji budowlanych zatrudniali inspektorów nadzoru inwestorskiego[9].
Na stanowiskach inspektorów nadzoru, zatrudniane były osoby w pięciu specjalnościach, tj.: konstrukcyjno-budowlanej, sanitarnej, elektrycznej, drogowej oraz teleinformatycznej.
Do nadzorowania realizacji każdego zadania budowlanego ujętego w PIB, wyznaczane były zespoły inspektorów nadzoru z ww. specjalności. W minimalnym zakresie, zespół tworzony był ze specjalistów branży konstrukcyjno-budowlanej, sanitarnej oraz elektrycznej.
Inwestorzy wojskowi w latach 2015–2019 (I połowa) zatrudniali średnio ok. 150 inspektorów nadzoru inwestorskiego, gdzie podstawową formą zatrudnienia była umowa o pracę, a uzupełniającą umowa cywilnoprawna (umowa zlecenia).
W 2015 r. realizowanych było 498 zadań[10], w tym 239 zadań na etapie robót budowlanych; inspektorów nadzoru zatrudnionych na umowę o pracę było 149 osób, a w formie umów zlecenia zatrudniono 40 osób; przeciętne obciążenie zadaniami zespołu inspektorów nadzoru wynosiło 8,5. W 2016 r. było odpowiednio: 454 i 249 zadań; inspektorów nadzoru zatrudnionych było odpowiednio: 149 i 64 osoby; przeciętne obciążenie zadaniami zespołu inspektorów – 7,6. W 2017 r. było odpowiednio: 433 i 251 zadań; inspektorów nadzoru zatrudnionych było odpowiednio: 154 i 61 osób; przeciętne obciążenie zadaniami zespołu inspektorów – 7,5. W 2018 r. było odpowiednio: 433 i 211 zadań; inspektorów nadzoru zatrudnionych było odpowiednio: 155 i 43 osoby; przeciętne obciążenie zadaniami zespołu inspektorów – 7,3. Do 30 czerwca 2019 r. było odpowiednio: 520 i 164 zadań; inspektorów nadzoru zatrudnionych było odpowiednio: 148 i 42 osoby; przeciętne obciążenie zadaniami zespołu inspektorów – 7,3.

[9] Inspektor nadzoru inwestorskiego – specjalista techniczny z wymaganymi na tym stanowisku, uprawnieniami do samodzielnego wykonywania funkcji w budownictwie zgodnie z prawem budowlanym.

[10] Wymienione liczby realizowanych zadań w kolejnych latach (2015–2019) dotyczą PIB, tj. zadań inwestycyjnych o wartości kosztorysowej powyżej 2 mln zł.

Kontrola wykazała, że w okresie objętym kontrolą 12 inwestorów wojskowych realizowało ogółem od 800 do 1000 zadań o wartości kosztorysowej od 0,9 mln zł do 1,3 mld zł[11], które były nadzorowane przez średnio 200 inspektorów nadzoru[12]. Średnia wieku inspektorów nadzoru inwestorskiego wynosiła ok. 56 lat, a wiek ok. 25% stanu osobowego inspektorów przekroczył 65 lat; w skrajnych przypadkach na jednego inspektora nadzoru inwestorskiego przypadało w ciągu roku nawet 30 zadań.

Podczas kontroli w Inspektoracie Wsparcia SZ podano, że w wojskowym systemie inwestorskim za racjonalne obciążenie zespołu nadzoru w każdym roku uznaje się przydział, co najwyżej pięciu zadań.

Szef IWsp SZ w latach 2015–2019 (I połowa) podejmował działania na rzecz zwiększenia stanu zatrudnienia inspektorów nadzoru inwestorskiego. Kierował pisma do dyrektora Departamentu Spraw Socjalnych (DSS) w MON, w których wskazywał m.in. na problem niskich płac inspektorów nadzoru, co skutkowało brakiem zainteresowania – osób posiadających wymagane przepisami kwalifikacje zawodowe – podjęciem zatrudnienia w S/W/RZI. Szef IWsp SZ występował również z wnioskami do Ministra Obrony Narodowej, poprzez Szefa Zarządu Planowania Rzeczowego P-8 SG WP, dotyczącymi zwiększenia zatrudnienia inspektorów nadzoru inwestorskiego oraz podniesienia ich wynagrodzeń.

Ponadto podejmowane były działania w Departamencie Budżetowym MON, w latach 2017–2018, w celu zwiększenia stanu zatrudnienia oraz zwiększenia wynagrodzeń inspektorów nadzoru. Wnioskowano m.in. o podwyżki wynagrodzeń inspektorów nadzoru o ok. 300 zł, tj. do wysokości przeciętnego wynagrodzenia tych specjalistów w sferze budżetowej. Sekretarz Stanu w MON (właściwy ds. infrastruktury) powyższemu wnioskowi nadał bieg i wystąpił do Sekretarza Stanu w MON (właściwego ds. budżetu) o zwiększenie wynagrodzenia m.in. inspektorów nadzoru, docelowo o ok. 0,8 tys. zł oraz zgłosił potrzebę zwiększenia funduszu wynagrodzeń o ok. 2 mln zł na zatrudnienie dodatkowych 118 inspektorów nadzoru. Według stanu na dzień zakończenia kontroli, ww. działania nie przyniosły oczekiwanego skutku.

NIK zwraca uwagę na potrzebę podjęcia działań w celu zwiększenia stanu zatrudnienia inspektorów nadzoru inwestorskiego, co pozwoliłoby na przydzielanie im zadań w liczbie umożliwiającej sprawowanie skutecznego nadzoru inwestorskiego. Zdaniem NIK, stanowi to istotny warunek rzetelnego i terminowego dokonywania odbioru i rozliczania wykonanych zadań, w tym poszczególnych ich etapów.

Udział inwestorów wojskowych w stosunkach wierzycielsko-dłużniczych

Inwestorzy wojskowi w latach 2015–2019 (I połowa) podczas realizacji zadań inwestycji budowlanych, na podstawie zawartych z wykonawcami umów, wchodzili w stosunki zobowiązaniowe (wierzycielsko-dłużnicze) wynikające z obowiązku stosowania przepisów art. 649^{1-5} kodeksu cywilnego[13] (k.c.), regulujących sprawy udzielania gwarancji zapłaty za roboty budowlane, jak również zabezpieczenia należytego wykonania umów.

[11] Przywołana liczba zadań inwestycyjnych oraz ich wartości kosztorysowe dotyczą wszystkich realizowanych inwestycji, tj. poniżej i powyżej 2 mln zł.

[12] Zatrudnionych zarówno na podstawie umowy o pracę oraz umowy zlecenia.

[13] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.).

Kontrola wykazała, że inwestorzy wojskowi spotykali się z przypadkami kwestionowania ich uprawnień do reprezentowania i składania oświadczeń woli, w sytuacjach żądania wypłaty należności z tytułu posiadanych gwarancji bankowych lub ubezpieczeniowych, jako zabezpieczenia należytego wykonania umów. Gwaranci (banki i ubezpieczyciele) przed wykonaniem żądania wymagali od inwestorów wojskowych przedstawienia potwierdzenia z Narodowego Banku Polskiego lub od notariusza, że podpisy na żądaniu zapłaty gwarancji należytego wykonania umowy złożyły osoby upoważnione do reprezentowania tego inwestora.
Szef IWsp SZ podejmował działania w centralnych organach funkcjonalnych Ministra Obrony Narodowej (tj. w DB MON, DI MON[14], ZPR – P-8), w celu sformułowania nadanych statutów inwestorom wojskowym, w sposób m.in. umożliwiający dysponowanie przez nich powierzonym majątkiem Skarbu Państwa oraz wskazania w tych statutach osób upoważnionych do działania w imieniu i na rzecz wojskowych jednostek budżetowych. W związku z powyższym Szef IWsp SZ opracował i złożył stosowny projekt zarządzenia Ministra Obrony Narodowej wraz z załącznikami zawierającymi projekty tych statutów.
Na podstawie ww. projektu zarządzenia, już po zakończeniu czynności kontrolnych w Inspektoracie Wsparcia SZ, Minister Obrony Narodowej wydał zarządzenie Nr 48/MON[15], którym zmienione zostało zarządzenie Nr 28/MON. Szef Inspektoratu Wsparcia SZ oraz 10 szefów zarządów infrastruktury zostało uprawnionych do reprezentowania Skarbu Państwa w odniesieniu do nabytego i powierzonego mienia SP i w zakresie realizowanych zadań zgodnie z ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym[16].

Nadzór nad planowaniem i realizacją zadań inwestycyjnych w resorcie obrony narodowej

Departament Infrastruktury MON (DI MON) prowadził nadzory, podczas których sprawdzał wykorzystanie dotacji budżetowej na realizację inwestycji budowlanych przez jednostki nadzorowane przez Ministra Obrony Narodowej, tj. uczelnie wojskowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, muzea oraz Agencję Mienia Wojskowego, a także wykonywanie zadań inwestycyjnych przez Inspektorat Wsparcia SZ i podległe mu jednostki. DI MON przeprowadził ponadto kontrole w trybie uproszczonym w rejonowych zarządach infrastruktury w Bydgoszczy, Szczecinie, Gdyni, Zielonej Górze, Krakowie i Lublinie oraz Wojskowym Zarządzie Infrastruktury w Poznaniu.

W badanym okresie Departament Kontroli MON (DK MON) przeprowadził ogółem 13 kontroli dotyczących działalności inwestycyjnej w resorcie obrony narodowej, z tego 12 dotyczyło realizacji zadań inwestycyjnych przez zarządy infrastruktury, a 1 planowania zadań inwestycyjnych.

W 2016 r. zostało przeprowadzone zadanie audytowe pt. *Inwestycje w infrastrukturę w latach 2009–2014*. Celem zadania było m.in. dokonanie oceny legalności i terminowości realizacji zadań związanych

[14] Departament Infrastruktury MON.

[15] Zarządzenie Nr 48/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 listopada 2019 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutów Inspektoratowi Wsparcia Sił Zbrojnych oraz jednostkom podległym Szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych (Dz. Urz. MON poz. 242).

[16] Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 735).

z inwestycjami w infrastrukturę wojskową, ocena celowości wydatkowania środków budżetowych oraz kluczowych procesów planistycznych i wykonawczych w tym obszarze. Zalecenia sformułowane w wyniku przeprowadzenia ww. zadania audytowego zostały przyjęte do realizacji; sprawozdanie z audytu stanowi informację niejawną.

W wyniku m.in. przeprowadzonych nadzorów, kontroli oraz zadania audytowego, w decyzji Nr 141/MON[17], wprowadzone zostały zapisy, które włączyły inwestorów wojskowych w proces uzgadniania umów dotyczących pozyskiwania sprzętu wojskowego (SpW). Ustalono w niej, że opracowywane przez Inspektorat Uzbrojenia (IU) dokumenty fazy analityczno-koncepcyjnej, tj. Studium Wykonalności oraz Wstępne Założenia Taktyczno-Techniczne, mają zawierać analizę czasowo-zadaniową oraz dane techniczne wymaganej infrastruktury ściśle powiązane z pozyskiwanym SpW, niezbędne do jego montażu oraz prawidłowego funkcjonowania, w celu właściwego skoordynowania zadań realizowanych w przedmiotowym zakresie.

Ponadto, poza planem audytu wewnętrznego, w uzgodnieniu z Podsekretarzem Stanu w MON (właściwym ds. infrastruktury), zostały przeprowadzone czynności doradcze pt. *Realizacja Planu Inwestycji Budowlanych w resorcie obrony narodowej*. Celem tych czynności było m.in. przedstawienie propozycji usprawniających realizację inwestycji budowalnych w resorcie obrony narodowej, szczególnie w zakresie poprawy skuteczności nadzoru podmiotów odpowiedzialnych za ich wykonanie. Zarekomendowano m.in. wzmocnienie systemu nadzoru nad realizacją inwestycji budowalnych; rozważenie nowelizacji decyzji Nr 202/MON – a tym samym dokumentów wewnętrznego kierowania niższej rangi – w celu zmniejszenia liczby procedur i przepisów (tj. wyeliminowania zbędnych czynności i regulacji), usprawnienia procesów, sprawdzenia czy przepisy (procedury) nie powielają się lub są wzajemnie sprzeczne oraz czy nie powodują dodatkowych utrudnień i niepotrzebnych opóźnień.
Zaproponowane rekomendacje były spójne z zaleceniami ww. zadania audytowego.
Podsekretarz Stanu w MON (właściwy ds. infrastruktury) przesłał do Sztabu Generalnego WP wyniki ww. zadania audytowego oraz powyższych czynności doradczych wraz z zaleceniami dotyczącymi m.in.: przeprowadzenia analizy aktualnych struktur i rozwiązań organizacyjnych oraz obowiązujących procedur w zakresie prowadzenia inwestycji w Siłach Zbrojnych; dokonania oceny zdolności do wykonania przez funkcjonujące zespoły ludzkie zadań związanych z realizacją procesu inwestycyjnego i jego nadzorem; sformułowania propozycji adekwatnych zmian. Ponadto zaproponował prowadzenie, stosownie do potrzeb, szkoleń osób związanych z realizacją zadań inwestycyjnych.

[17] Decyzja Nr 141/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie systemu pozyskiwania, eksploatacji i wycofywania sprzętu wojskowego Sil Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. Urz. MON poz. 149, ze zm.).

Realizując powyższe zalecenia, Szef Sztabu Generalnego WP poinformował Podsekretarza Stanu w MON o podjętych działania m.in. o zainicjowaniu w Sztabie Generalnym WP prac związanych z reorganizacją struktury etatowej w podsystemie infrastruktury, co będzie wymagało przeprowadzenia w organach infrastruktury zmian o charakterze organizacyjno-etatowym. Podjęte działania miały zapewnić możliwość kształtowania nowych kadr oraz pozwolić na odciążenie inspektorów nadzoru od zadań dodatkowych, przyczyniając się do usprawnienia nadzoru inwestorskiego. W ocenie SG WP, procedowane zmiany wyeliminują problem braku koordynacji zadań, a zatem wpłyną na usprawnienie procesu inwestycyjnego, natomiast kolejne proponowane zmiany, w tym organizacyjno-etatowe oraz nowelizacja przepisów resortowych, zostaną dokonane po wprowadzeniu nowego Systemu Kierowania i Dowodzenia w Siłach Zbrojnych RP.

NIK pozytywnie ocenia inicjatywę mającą na celu usprawnienie procesu planowania i realizacji inwestycji budowlanych na rzecz Sił Zbrojnych.

Naruszenie przepisów prawa przez inwestorów wojskowych

Kontrola w Stołecznym Zarządzie Infrastruktury (SZI) wykazała, że wszystkie zadania zakończone i przekazane do użytku, w badanym okresie, nie zostały rozliczone w wymaganym terminie, tj. 60-dniowym, czym naruszono § 16 rozporządzenia Rady Ministrów z 2 grudnia 2010 r.[18] Zgodnie z ww. przepisem inwestor sporządza rozliczenie w terminie 60 dni, od dnia, w którym była uregulowana ostatnia płatność związana z finansowaniem inwestycji – po zakończeniu i przekazaniu do użytku inwestycji. SZI zakończył w latach 2015–2019 (I połowa) łącznie 107 zadań inwestycyjnych, z tego 57 inwestycji o wartości kosztorysowej powyżej 2 mln zł oraz 50 zadań inwestycyjnych do 2 mln zł. Dopiero w czasie kontroli NIK rozliczono 23 zadania, a do rozliczenia pozostało 84 zadań.

W Rejonowym Zarządzie Infrastruktury w Zielonej Górze, pięć, spośród 58 zakończonych zadań, rozliczonych zostało z przekroczeniem 60-dniowego terminu. Rozliczenia te sporządzono z opóźnieniem wynoszącym od 21 do 102 dni.

Ponadto realizując zadania statutowe SZI naruszył przepisy § 24 ust. 1 i 2 decyzji Nr 202/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych[19], ponieważ nie posiadał uzgodnionego programu inwestycji oraz minimalnych wojskowych wymagań organizacyjno-użytkowych dla 13 inwestycji o wartości kosztorysowej do 2 mln zł (na 234 inwestycje realizowane w badanym okresie, tj. 5,6%) oraz dla sześciu inwestycji o wartości kosztorysowej powyżej 2 mln zł (odpowiednio: 402 i 1,5%)[20].

Ustalenia kontroli w RZI w Olsztynie

Kontrola w Rejonowym Zarządzie Infrastruktury w Olsztynie wykazała nieprawidłowości dotyczące realizacji i rozliczenia dwóch zadań inwestycyjnych.

[18] Patrz przypis 3.

[19] Dz. Urz. MON poz. 112, ze zm.

[20] Naruszono przepisy § 24 ust. 1 i 2 decyzji Nr 202/MON, które stanowią, że inwestycja budowlana inicjowana jest opracowaniem programu inwestycji, a opracowanie programu inwestycji poprzedzane jest sporządzeniem minimalnych wojskowych wymagań organizacyjno-użytkowych lub innych wymagań, wynikających z odrębnych przepisów.

Ustalono, że w okresie od października 2011 r. do sierpnia 2016 r., w ramach zadania pn. Strzelnica, nr 34430, RZI wypłacił wykonawcy umowy kwotę 18 801 995,89 zł. Była to całkowita kwota wynagrodzenia wykonawcy wynikająca z zawartej umowy. Jej wypłacenie nastąpiło po rozliczeniu przez RZI ww. zadania oraz przed przekazaniem inwestycji do użytkowania. Wypłaty pełnej kwoty wynagrodzenia wykonawcy dokonano, pomimo że w grudniu 2015 r. sporządzono protokół konieczności na roboty zaniechane, z którego wynikało, że wartość takich robót wyniosła 1 648 428,76 zł. Wbrew ustaleniom zawartym w tym protokole RZI nie pomniejszył wynagrodzenia wypłaconego (w dniach od 25 do 30 sierpnia 2016 r.) wykonawcy z tytułu przedmiotowej umowy na łączną kwotę 4 127 680,54 zł. Wykonawca fakturę wystawił za realizację innego zadania (nr 35089), jednak według dekretacji na niej sporządzonej, część ww. kwoty, tj. 2 871 068,68 zł, przypisana została do ww. zadania pn. Strzelnica nr 34430, które zostało zakończone i rozliczone w dniu 11 maja 2016 r.

W umowie dotyczącej realizacji zadania pn. Strzelnica nr 35089 wynagrodzenie przysługujące wykonawcy ustalone zostało wstępnie na kwotę 15 870 465,16 zł. Podstawą ustalenia tej kwoty była m.in. notatka oraz kosztorysy ofertowe wykonawcy. W wyniku aneksowania ww. umowy ostateczna wartość wynagrodzenia wykonawcy została ustalona na kwotę 16165 915,56 zł. W październiku 2016 r. dokonano odbioru końcowego robót. W protokole strony potwierdziły, że roboty zostały wykonane w całości, m.in. zgodnie z zawartymi umowami na roboty budowlane i dokumentacją projektową. W związku z tym, do dnia 19 grudnia 2016 r. RZI wypłacił wykonawcy 16 165 915,56 zł, tj. ostateczną kwotę wynagrodzenia ustaloną w październiku 2016 r. W dniu 7 grudnia 2017 r. RZI zawarło z wykonawcą porozumienie, w którym zapisano m.in., że wykonawca wykonał i przekazał do użytkowania, a zamawiający odebrał roboty budowlane w ramach inwestycji oraz że ze względu na brak środków finansowych w PIB na 2016 r. (na zadanie nr 35089), wykonawca nie zafakturował całości wykonanych robót. Podano także, że do rozliczenia pozostała kwota 859 332,21 zł; w rezultacie RZI wypłacił wykonawcy (7 grudnia 2017 r.) tę kwotę. Zatem ostateczna wartość wypłaconego wykonawcy wynagrodzenia z tytułu ww. umowy wyniosła 17 025 247,77 zł.

Z kart rozliczeń finansowych budowy, znajdujących się w elaboratach dotyczących ww. zadań nr 34430 i nr 35089 (pn. Strzelnica) oraz dokumentów sporządzonych w toku kontroli przez głównego księgowego RZI wynikało, że w związku z umową dotyczącą realizacji zadania nr 35089, RZI wypłacił wykonawcy kwotę 17 025 247,77 zł, tj. o 859 332,21 zł więcej od ostatecznej wartości wynagrodzenia wykonawcy ustalonego w ww. umowie.

4. WNIOSKI

Na podstawie wyników kontroli, NIK wnosiła do Ministra Obrony Narodowej o podjęcie działań w celu:

- rozstrzygnięcia kwestii sprawowania zarządu nad nieruchomościami wojskowymi wykorzystywanymi przez 92 wojskowe jednostki budżetowe przez dziesięć jednostek infrastruktury podległych Szefowi Inspektoratu Wsparcia SZ, w związku ze stanem prawnym w resorcie obrony narodowej odmiennym od przepisów prawa powszechnie obowiązującego;
- rozważenia usprawnienia procesu planowania zadań inwestycyjnych w resorcie obrony narodowej, m.in. w zakresie jego zoptymalizowania pod względem liczby podmiotów w nim uczestniczących oraz jego etapów;
- rozważenia zmniejszenia liczby planowanych, a następnie realizowanych zadań inwestycyjnych, mając na uwadze przede wszystkim osiąganie przez Sił Zbrojne RP zakładanych Wymagań Operacyjnych, co przyczyni się do usprawnienia procesu inwestycyjnego w resorcie obrony narodowej;
- wzmocnienia nadzoru inwestorskiego nad realizacją zadań budowlanych, poprzez zwiększenie stanu zatrudnienia inspektorów nadzoru lub zastosowanie innych form jego sprawowania.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Stan organizacyjno-prawny nieruchomości w resorcie obrony narodowej w latach 2015–2019 (I połowa) oraz zabezpieczenie gwarancji finansowania realizacji zadań inwestycyjnych

5.1.1. Statutowe wyposażenie wojskowych jednostek budżetowych w majątek trwały w zakresie nieruchomości oraz ustanawianie trwałego zarządu na tych nieruchomościach

W latach 2015–2019 (I połowa) w resorcie obrony narodowej nieruchomości wykorzystywane dla celów obronności i bezpieczeństwa państwa znajdowały się w ewidencji prowadzonej przez Szefa Infrastruktury Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych[21].

Rejonowe (oraz Stołeczny i Wojskowy) zarządy infrastruktury były państwowymi, wojskowymi jednostkami budżetowymi (wjb) wyposażonymi w środki trwałe, w tym nieruchomości zorganizowane w kompleksy wojskowe, zgodnie z ww. ewidencją.

Minister Obrony Narodowej, jako dysponent części 29 – Obrona narodowa, budżetu państwa zgodnie z art. 11 ustawy o finansach publicznych (ufp) utworzył 96 wojskowych jednostek budżetowych, wśród których były ww. zarządy infrastruktury.

Wyżej wymienione wjb, zgodnie z art. 12 ufp[22], należało nadać statuty, określając w nich właściwość rzeczową, tj. zakres działalności i mienie niezbędne do jej prowadzenia.

Wojskowe jednostki budżetowe, zgodnie z art. 43 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[23] (ugn), w tym art. 43 ust. 1 pkt 1[24], miały prawo do korzystania z nieruchomości oddanych im w trwały zarząd w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu ich działania.

---

[21] Oddział Nieruchomości i Zakwaterowania Wojska Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych prowadził ewidencję nieruchomości resortu obrony narodowej wykorzystywanych na jego potrzeby. Ww. nieruchomości były zorganizowane w kompleksy wojskowe, o nadanych im indywidualnych numerach; na przykład, kompleks wojskowy nr k-5920, położony w miejscowości Radnica, służył do prowadzenia gospodarki materiałami pędnymi i smarami (mps). Ukształtowanie w zakresie gruntów i ich zabudowa, były ściśle powiązane z ewidencją gruntów prowadzoną przez starostów. (...) *Kompleks wojskowy nr 5920 zlokalizowany jest zgodnie z wypisem z rejestru gruntów Starostwa Powiatowego w Krośnie Odrzańskim w obrębie ewidencyjnym 0005 Grabin, jednostka ewidencyjna 080203_2 Bytnica, powiat krośnieński, województwo lubuskie*. Ewidencja kompleksów wojskowych, w dniu 31 marca 2019 r. obejmowała ogółem 883 kompleksy o łącznej powierzchni 34 449,4782 ha. W odniesieniu do ww. k-5920, w ewidencji m.in. ujęto: władający w formie trwałego zarządu – wskazano Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Zielonej Górze; użytkownik – wskazano 4. Regionalną Bazę Logistyczną we Wrocławiu (4. RBLog); administrator – wskazano 44. Wojskowy Oddział Gospodarczy (44. WOG); w przeznaczeniu rzeczowym kompleksu – zapisano, że jest to składnica, a powierzchnia kompleksu wynosi 20,5906 ha. W ww. 883 kompleksy wojskowe wyposażonych zostało dziesięć wojskowych jednostek budżetowych, tj. Wojskowy, Stołeczny i rejonowe zarządy infrastruktury.

[22] W art. 12 ust. 2 określono, że *Tworząc jednostkę budżetową, organ, o którym mowa w ust. 1* (tj. Minister Obrony Narodowej), *nadaje jej statut chyba, że odrębne ustawy stanowią inaczej oraz określa mienie przekazywane tej jednostce w zarząd* (w przypadku nieruchomości, mienie przekazywane jest w postaci trwałego zarządu).

[23] Ww. przepis w okresie objętym kontrolą (2015–2019 – I połowa) nie był zmieniany.

[24] Powołana norma prawna brzmi: *Jednostka organizacyjna ma prawo z zastrzeżeniem ust. 6, korzystania z nieruchomości oddanej w trwały zarząd, a w szczególności do: korzystania z nieruchomości w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu jej działania*.

Wojskowe jednostki budżetowe, zgodnie z ustawą o rachunkowości[25] (uor), zobowiązane były powyższe nieruchomości ujmować w prowadzonych księgach rachunkowych i wykazywać je w sprawozdaniach finansowych, w tym w bilansie jednostki.

Powołana norma ustawowa, przeniesiona została (do stosowania) do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 października 2017 r.[26], w którym m.in. w § 2 zarządzono, że *Ilekroć w rozporządzeniu jest mowa (...) 5) o: środkach trwałych – rozumie się przez to środki, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości, w tym środki trwałe stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, otrzymane w zarząd lub użytkowanie i przeznaczone na potrzeby jednostki*.

Wykładnia interpretacyjna w zakresie okoliczności spełnienia wymogu zaliczenia środka trwałego do bilansowych aktywów trwałych jednostki i w związku z tym ujęcia ich w prowadzonych księgach rachunkowych, określona została w Krajowym Standardzie Rachunkowości (KSR) Nr 11 pn. *Środki trwałe*[27].

W KSR Nr 11 w pkt. IV ppkt 4.24[28], skomentowano zasady uznawania, wyceny i wykazywania m.in. środków trwałych w księgach rachunkowych, jak również zasady prezentacji i ujmowania informacji o nich w sprawozdaniu finansowym jednostki (bilansie jednostki).

Kontrola wykazała, że wjb prowadziły gospodarkę nieruchomościami w stanie faktycznym w sposób odmienny, niż to wynikało z powyższego stanu prawnego.

Minister Obrony Narodowej zarządzeniem Nr 28/MON z dnia 31 października 2013 r.[29] ustanowił m.in. 4. RBLog we Wrocławiu wojskową jednostką budżetową[30], w tym nadał jej statut. W statucie tym m.in. w § 8 ust. 1

---

[25] Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, określa w art. 3 ust. 1 pkt 15, że *Ilekroć w ustawie jest mowa o środkach trwałych – rozumie się przez to, z zastrzeżeniem pkt 17, rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki. Zalicza się do nich w szczególności: a) nieruchomości – w tym grunty, prawo użytkowania wieczystego gruntu, budowle i budynki.*

[26] Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 października 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 342).

[27] Krajowy Standard Rachunkowości Nr 11 *Środki trwałe* ogłoszono w Dzienniku Urzędowym Ministra Rozwoju i Finansów z 29 maja 2017 r., pod poz. 105, tj. w formie Komunikatu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie ogłoszenia uchwały Komitetu Standardów Rachunkowości w sprawie przyjęcia Krajowego Standardu Rachunkowości (Dz. Urz. MRiF poz. 216) Nr 11 „*Środki trwałe*".

[28] W ppkt. 4.24 zapisano, że *Kolejnym warunkiem uznania składnika aktywów za środek trwały jest przeznaczenie go do wykorzystania, w toku użytkowania, na własne potrzeby jednostki. Środek trwały jest przeznaczony na własne potrzeby wtedy, gdy jednostka będzie go użytkowała w ramach własnej działalności operacyjnej (statutowej) o charakterze produkcyjnym usługowym lub handlowym, albo dla celów administracyjnych. Definiując przedmiot własnej działalności operacyjnej (statutowej) jednostka kieruje się kryteriami ekonomicznymi, a nie kryteriami formalno-prawnymi.*

[29] Zarządzenie w sprawie nadania statutów Inspektoratowi Wsparcia Sił Zbrojnych oraz jednostkom podległym Szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych – załącznik nr 38 (Dz. Urz. MON, poz. 291, ze zm.).

[30] 4. RBLog stanowi przykład ilustrujący stan prawny w resorcie obrony narodowej odmienny niż powszechnie obowiązujący.

określono, że *Zadaniem Bazy jest realizacja zabezpieczenia finansowego i logistycznego jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej przydzielonych jej na zaopatrzenie zgodnie z planem przydziałów gospodarczych resortu obrony narodowej*.

Ustalono, że ww. Bazie należne mienie, w tym nieruchomości, nie zostały wymienione (w inwentarzu mienia) w nadanym jej statucie jednostki budżetowej, w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu rzeczowego tej Bazy. Odnośnie oddanego mienia nieruchomego Bazie w trwały zarząd w celu prowadzenia działalności statutowej Komendant w wyjaśnieniach stwierdził, że *Żadne mienie nie zostało oddane w trwały zarząd 4. RBLog* oraz dodał, że w statucie, omawiane mienie (…) *nie zostało wymienione* (…), *gdyż nie posiadamy nieruchomości w trwałym zarządzie*.

W latach 2015–2019 (I połowa) 4. RBLog do prowadzenia działalności statutowej, jako jednostka budżetowa, faktycznie wykorzystywała 14 nieruchomości zorganizowanych (ukształtowanych) w kompleksy wojskowe[31], tj.: 1) k-2843 (część) i k-2847 (część) we Wrocławiu; 2) k-3074 (część) w Miliczu; 3) k-3001 (część) i k-3003 (część) w Oleśnicy; 4) k-2925 w Jastrzębiu; 5) k-3729 w Krapkowicach; 6) k-2348 w Polskiej Nowej Wsi; 7) k-7795 w Duninowie; 8) k-3096 w Potoku; 9) k-4485 (część) i k-5920 w Radnicy; 10) k-2439 (część) w Krośnie Odrzańskim; 11) k-2816 i k-2818 w Wędrzynie, 12) k-4877 w Nowogrodzie Bobrańskim; 13) k-2629 (część) i k-2600 (część) w Skwierzynie; 14) k-5230 w Porażynie.

Ustalono, że z ww. kompleksów wojskowych, wobec pierwszych siedmiu kompleksów, trwały zarząd/zarząd lub inną formę władania tymi kompleksami wykonywał Rejonowy Zarząd Infrastruktury we Wrocławiu, wobec kolejnych sześciu (od poz. 8 do poz. 13 włącznie) – RZI w Zielonej Górze, a wobec kompleksu wojskowego wymienionego w poz. 14 – Wojskowy Zarząd Infrastruktury w Poznaniu.

Kontrola zakresu (statusu) władania, przez ww. RZI we Wrocławiu i Zielonej Górze oraz WZI w Poznaniu, wybranymi nieruchomościami oraz prowadzonej przez 4. RBLog gospodarki z ich wykorzystaniem, wykazała, że kompleks wojskowy:

– k-2925 (część), położony w miejscowości Jastrzębie, był w trwałym zarządzie RZI we Wrocławiu; faktycznie był wykorzystywany przez Bazę do prowadzenia gospodarki: środkami bojowymi, materiałowej (służby mundurowej, żywnościowej i kulturalno-oświatowej), technicznymi środkami zaopatrzenia oraz prowadzenia warsztatów obsługowo-naprawczych sprzętu;

[31] 4. RBLog do wykonywania zadań wykorzystywała nieruchomości w celu prowadzenia:
1) gospodarki materiałami pędnymi i smarami – składy w Porażynie, Radnicy i Wędrzynie;
2) gospodarki środkami bojowymi – przeznaczone były składy w Krapkowicach, Potoku, Duninowie, Jastrzębiu, Nowogrodzie i Miliczu;
3) gospodarki materiałowej (służby mundurowej, żywnościowej i kulturalno-oświatowej) – składy w: Wędrzynie, Nowogrodzie Bobrzańskim i Miliczu;
4) gospodarki technicznymi środkami zaopatrzenia – składy w Nowogrodzie Bobrzańskim, Miliczu i Jastrzębiu;
5) działalności obsługowo-naprawczej sprzętu – przeznaczono warsztaty w: Jastrzębiu, Krośnie Odrzańskim i Oleśnicy;
6) przechowywania sprzętu – przeznaczony był Skład MSS (miejsce stałego składowania) w Polskiej Nowej Wsi.

- k-3096, położony w miejscowości Potok, był w trwałym zarządzie RZI w Zielonej Górze; faktycznie był wykorzystywany przez Bazę do prowadzenia gospodarki środkami bojowymi;
- k-4485 (część) i k-5920 położne w miejscowości Bytnica (zwany *Skład Radnica*[32]), były w trwałym zarządzie RZI w Zielonej Górze; faktycznie przez Bazę były wykorzystywane do prowadzenia gospodarki materiałami pędnymi i smarami;
- k-5230, położony w miejscowości Porażyn, był w zarządzie WZI w Poznaniu; faktycznie przez Bazę był wykorzystywany do prowadzenia gospodarki materiałami pędnymi i smarami.

Ustalono, że ww. nieruchomości wojskowe były ujęte w księgach rachunkowych prowadzonych przez wymienione powyżej zarządy infrastruktury, tj. w zgodności z wykonywanym zarządem lub trwałym zarządem. Przykładowo, kompleks wojskowy k-5230 położony w Porażynie był ujęty w księgach rachunkowych (ewidencji bilansowej) prowadzonych przez WZI w Poznaniu, a k-5920 *Skład Radnica* w księgach rachunkowych prowadzonych przez RZI w Zielonej Górze. RZI w Zielonej Górze ujmował we własnych księgach rachunkowych ww. skład MPS, pomimo że ten RZI nie prowadził usługowej gospodarki na rzecz innych jednostek, w zakresie MPS, gdyż nie miał takiego zadania przypisanego do działalności operacyjnej (statutowej) w statucie nadanym w trybie art. 12 ufp. Wyżej wymieniony środek trwały wykazywany jest jednak w sprawozdaniu finansowym (bilansie) tego zarządu. Tymczasem omawiany środek trwały (tj. *Skład Radnica*) wykorzystywany jest faktycznie do wykonywania działalności operacyjnej (statutowej) przez 4. Regionalną Bazę Logistyczną we Wrocławiu, pomimo że ten środek trwały nie jest ujęty w księgach rachunkowych tej Bazy i nie jest wykazywany w jej sprawozdaniu finansowym (bilansie). Ponadto 4. RBLog nie ma ustanowionego na jej rzecz prawa do władania tą nieruchomością w formie trwałego zarządu, a przez to nie spełnia warunków do bycia inwestorem w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo budowlane[33]. Baza nie realizuje inwestycji budowlanych na własne potrzeby, pomimo że zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, powinna je prowadzić lub udzielać pełnomocnictwa do zastępstwa inwestorskiego jednostkom posiadającym uprawnienie do prowadzania zastępstwa inwestorskiego polegającego na przygotowaniu i przeprowadzeniu inwestycji budowlanej, o której mowa w ww. ustawie. Takie wymaganie spełnia m.in. RZI w Zielonej Górze lub RZI we Wrocławiu.

[32] *Skład Radnica* – oficjalnie przyjęta nazwa w nomenklaturze wojskowej; stanowi kompleks wojskowy nr 5920.

[33] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.).

Ewidencja bilansowa ww. nieruchomości wojskowych prowadzona była na podstawie rozkazu[34] Szefa IWsp SZ z dnia 5 stycznia 2015 r. Kontrola wykazała, że ujęcie nieruchomości wykorzystywanych przez 92 wojskowe jednostki budżetowe w ewidencji księgowej dziesięciu jednostek zajmujących się sprawami infrastruktury, wynika z ww. rozkazu Szefa IWsp SZ.

Opisany stan faktyczny dotyczący ujmowania przez zarządy infrastruktury w ewidencji bilansowej ww. nieruchomości był niezgodny z wymaganym stanem prawnym określonym w art. 3 ust. 1 pkt 15 uor oraz w § 2 ust. 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 13 października 2017 r.[35] Zgodnie z ww. przepisami, to 4. RBLog powinna wykonywać prawa zarządu lub trwałego zarządu oraz ujmować w ewidencji bilansowej ww. nieruchomości, gdyż wykorzystywała je do prowadzenia operacyjnej (statutowej) działalności.

Szef IWsp SZ, jako organ nadzorczy nad jednostkami infrastruktury wojskowej nie posiadał uprawnień do dokonania zmian w stanie prawnym ww. nieruchomości. Uprawnienia w tym zakresie przysługiwały Ministrowi Obrony Narodowej, m.in. na podstawie art. 12 ufp. Ustalono, że w związku z potrzebą zmiany obowiązującego w resorcie stanu prawnego w ww. zakresie, Szef IWsp SZ występował do Departamentu Budżetowego MON o przekazanie nieruchomości wojskowych z jednostek infrastruktury do jednostek budżetowych wykorzystujących je do działalności operacyjnej (statutowej). Stan prawny tych nieruchomości, do dnia zakończenia kontroli, nie uległ zmianie.

Zdaniem NIK, konieczne jest podjęcie działań prawnych w celu wyeliminowania ww. niezgodności, biorąc przede wszystkim pod uwagę powszechnie obowiązujący stan prawny oraz sprawność funkcjonowania Sił Zbrojnych RP, zarówno w okresie pokoju, jak i po wprowadzeniu wyższych stanów gotowości bojowej.

5.1.2. Zabezpieczenie gwarancji finansowania realizacji zadań inwestycyjnych w zakresie art. 649^{1-5} kodeksu cywilnego oraz należytego wykonania umów

Inwestorzy wojskowi w badanym okresie, realizując zadania inwestycyjne, zgodnie z umowami zawartymi z wykonawcami robót, wchodzili w stosunki zobowiązaniowe (wierzycielsko-dłużnicze) na podstawie przepisów art. 649^{1-5} kodeksu cywilnego.

W 2015 r. w kwestii stosowania przepisów art. 649^{1-5} k.c. przez, m.in. inwestorów wojskowych, organ prawny IWsp SZ przedstawił stanowisko, zalecając obligatoryjne stosowanie ww. normy prawnej.

[34] Rozkaz Nr 3 Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych z dnia 5 stycznia 2015 r. w sprawie zmiany rozkazu Nr 1919 Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych z dnia 11.08.2011 r. w sprawie podziału kompetencji i zadań pomiędzy Wojskowymi Oddziałami Gospodarczymi i jednostkami wojskowymi realizującymi zadania z zakresu administrowania nieruchomościami i gospodarki sprzętem infrastruktury (Komendami Portów Wojennych i Bazami Lotniczymi) a Rejonowymi (Stołecznym, Wojskowym) Zarządami Infrastruktury oraz pismo nr 740/15 z 12 stycznia 2015 r. Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych w sprawie ewidencji bilansowej nieruchomości.

[35] Patrz przypis 26.

W ww. stanowisku podkreślono, że *W świetle powyższego przyjąć należy, że brak jest podstaw faktycznych i prawnych, które usprawiedliwiałyby odmowę udzielania przez Skarb Państwa gwarancji zapłaty za roboty budowlane* oraz dodano: *Jednocześnie zauważyć należy, że na podstawie art. 649[4] § 1 k.c. nieudzielenie gwarancji zapłaty pociąga za sobą daleko idące skutki. Mianowicie, jeżeli wykonawca (generalny wykonawca) nie uzyska żądanej gwarancji zapłaty w wyznaczonym przez siebie terminie, nie krótszym niż 45 dni, uprawniony jest do odstąpienia od umowy z winy inwestora ze skutkiem na dzień odstąpienia. Zauważyć należy także, że brak żądanej gwarancji zapłaty stanowi przeszkodę w wykonaniu robót budowlanych z przyczyn dotyczących inwestora. W zależności od treści zawartej umowy, odmowa udzielenia gwarancji przez Skarb Państwa może, zatem skutkować nałożeniem na Skarb Państwa dodatkowo – obok konsekwencji płynących z powołanego wyżej przepisu – kar umownych*.

Szef Finansów IWsp SZ o treści powyższej opinii prawnej poinformował zainteresowanych, w tym 12 inwestorów wojskowych.

W 2016 r. w sprawie udzielania gwarancji za roboty budowlane, dyrektor Departamentu Infrastruktury MON przedstawił stanowisko, stwierdzając m.in., że dodatkowe pełnomocnictwa dla inwestorów wojskowych w tym zakresie (tj. do udzielania gwarancji) są zbędne oraz że uzyskiwane gwarancje nie mogą obciążać nieruchomości wojskowych. Ponadto dyrektor DI MON (także w 2016 r.) przekazał Szefowi IWsp SZ pismo dyrektora DB MON, który zajął podobne stanowisko, m.in. stwierdzając, że (…) *Departament Budżetowy przychyla się do stanowiska prezentowanego przez Departament Infrastruktury, iż udzielanie dodatkowego pełnomocnictwa do zawarcia umowy o udzielenie gwarancji zapłaty wynagrodzenia dla wykonawców robót budowlanych jest zbędne*.

Dyrektor DB MON poinformował m.in. Szefa IWsp SZ o działaniach podjętych w Ministerstwie Finansów w sprawie interpretacji przepisów zobowiązujących inwestorów wojskowych do udzielania gwarancji zapłaty za roboty budowlane podkreślając, że:

- udzielenie gwarancji zapłaty za roboty budowlane winno obejmować zabezpieczoną przez inwestora wojskowego odpowiednią kwotę w planie finansowym w podziałce wydatków (np. w § 6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych); NIK zwraca uwagę, że kwota ta nie może podlegać przekształceniu w depozyt zabezpieczający bank lub ubezpieczyciela finansowego dla ustanawianych gwarancji, a ponadto zauważa, że dyrektor DB MON nie wskazał instrumentów służących celowi ubezpieczenia gwarancji, takich jak składniki majątkowe, np. weksel in blanco lub przewłaszczenie rzeczy ruchomych do dysponowania tymi składnikami majątkowymi – inwestorzy wojskowi nie posiadali takich uprawnień;
- do zawierania umów na udzielanie gwarancji za roboty budowlane stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych[36].

[36] Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

Dyrektor DB MON, w piśmie do dyrektora Departament Budżetu Państwa Ministerstwa Finansów (DBP MF) zwrócił się m.in. o stanowisko dotyczące: 1) sposobu i zasad planowania wydatków objętych gwarancjami zapłaty za roboty budowlane; 2) prowadzenia ewidencji księgowej tych wydatków; 3) wskazania, które instytucje bankowe (finansowe) są właściwe dla jednostek budżetowych do udzielania przedmiotowych gwarancji i czy Narodowy Bank Polski (NBP) jest właściwy do ich udzielania. Ponadto dyrektor DB MON zwrócił uwagę na fakt, (...) *że wykonawca może domagać się ustanowienia gwarancji zapłaty w każdym czasie (przed rozpoczęciem prac, w ich toku, po odbiorze części lub całości prac) wyznaczając inwestorowi termin na jej dostarczenie nie krótszy niż 45 dni, a konsekwencją braku udzielenia gwarancji mogą być: odstąpienie od umowy oraz żądanie od inwestora naprawienia szkody z powodu przedwczesnego zakończenia umowy*.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa Ministerstwa Finansów w stanowisku Ministerstwa stwierdził m.in., że:

- art 649^1 § 1 k.c. służy terminowej zapłacie wynagrodzenia za roboty budowlane oraz że inwestor od tego obowiązku nie może uchylić się czynnością prawną;
- kodeks cywilny nie wyłącza podmiotów sektora finansów publicznych z obowiązku przedłożenia gwarancji, a zakup tej usługi następuje w trybie ustawy – Prawo zamówień publicznych;
- odnośnie 1. kwestii zawartej w ww. piśmie dyrektora DB MON, podano, że (...) *w przypadku wydatków objętych gwarancjami zapłaty za roboty budowlane zastosowanie znajdują paragrafy właściwe dla ponoszenia wydatków dotyczących zapłaty za roboty budowlane* (dopisek NIK: tj. § 605 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych), *a dodatkowe koszty związane z gwarancjami pokrywane są z wydatków właściwych dla danego rodzaju wydatku* (np. § 430 Zakup usług pozostałych – dopisek NIK);
- odnośnie 2. kwestii: ewidencja księgowa winna być prowadzona na podstawie ustaw o finansach publicznych i o rachunkowości oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r.; dodano, że jednostki budżetowe szczegółowe informacje o udzielonych gwarancjach zamieszczają w Informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego jednostki;
- odnośnie 3. kwestii: NBP nie ma podstaw prawnych do udzielania, na zlecenie jednostki budżetowej, gwarancji zapłaty za roboty budowlane, gdyż dochodziłoby do sytuacji, w której Skarb Państwa poręczałby/gwarantowałby *sam za siebie*.

W ocenie NIK, ww. stanowiska organów właściwych w Ministerstwie Obrony Narodowej (DB MON i DI MON) oraz Ministerstwa Finansów (DBP MF) nie stanowią prawnie uzasadnionej i przejrzystej procedury postępowania do zastosowania przez inwestora wojskowego (dysponenta środków budżetu państwa trzeciego stopnia), jak również nadrzędnego dysponenta drugiego stopnia, tj. Szefa IWsp SZ.

Przeprowadzona podczas kontroli analiza przypadków udzielania przez wojskowych inwestorów wykonawcom gwarancji zapłaty za umowne roboty budowlane wykazała, że stanowisko Ministerstwa Finansów

nie rozwiązało problemów w relacji NBP (tj. banku prowadzącego bieżące rachunki wydatków budżetowych wojskowych jednostek budżetowych) z tymi jednostkami. Problemy polegały przede wszystkim na tym, że NBP ww. jednostkom odmawiał udzielania gwarancji lub dostępu do prowadzonych rachunków tych jednostek, na potrzeby innych banków zainteresowanych świadczeniem usługi finansowej w postaci gwarancji. Ministerstwo Finansów natomiast stwierdzając, że NBP nie ma podstaw prawnych do udzielania gwarancji na rzecz wjb, nie rozwiązywało tych problemów, zarówno w odniesieniu do NBP, jak i wjb; wskazanie przez Ministerstwo Finansów, że zakupu usługi finansowej w postaci udzielonej gwarancji dokonuje się na podstawie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych stanowiło jedynie informację pomocniczą.

Kierownicy wjb będąc zobowiązani w terminie nie krótszym niż 45 dni do przedłożenia wykonawcom gwarancji bankowych terminowej zapłaty za roboty budowlane, nie mogli samodzielnie pozyskać na rynku bankowym lub ubezpieczeniowym, w trybie zamówienia publicznego, usługi finansowej w ww. zakresie, gdyż to potencjalni usługodawcy finansowi stawiali warunki niemożliwe do spełnienia przez kierowników wjb. Jednym z takich warunków było m.in. żądanie zastawu majątkowego dla zabezpieczenia banków i ubezpieczycieli w związku z udzielanymi przez nich ww. gwarancjami.

Inwestorzy wojskowi, w związku z zawartymi umowami na roboty budowlane, byli także wierzycielami wobec ich wykonawców. Tytuł wierzycielski ww. inwestorów wynikał z obowiązku wykonawcy zapewnienia warunków finansowego zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Wykonawca był zobowiązany do złożenia zamawiającemu ww. zabezpieczenia w pieniądzu lub instrumentach finansowych.

Szef IWsp SZ w wystąpieniu do dyrektora DB MON wskazał, że podlegli mu kierownicy wjb spotykają się z przypadkami kwestionowania ich uprawnień do reprezentacji i składania oświadczeń woli, w tym sposobów udokumentowania tych uprawnień, w sytuacjach żądania wypłaty należności z tytułu posiadanych gwarancji bankowych lub ubezpieczeniowych, jako zabezpieczenia należytego wykonania umów.

Gwaranci (banki i ubezpieczyciele) przed wykonaniem żądania wymagali od inwestorów wojskowych przedkładania potwierdzenia z NBP lub od notariusza, że podpisy na żądaniu zapłaty gwarancji należytego wykonania umowy złożyły osoby upoważnione do reprezentowania wjb. Żądania gwarantów wynikały z egzekwowania postanowień zawartych umów.

W związku z powyższym, Szef IWsp SZ, jako organ nadzoru nad inwestorami wojskowymi podejmował działania w centralnych organach funkcjonalnych Ministra Obrony Narodowej (tj. DB MON, DI MON, ZPR – P-8) w celu dokonania zmian statutów nadanych inwestorom wojskowym, które umożliwią im prawne dysponowanie powierzonym majątkiem Skarbu Państwa oraz upoważnią wskazane osoby do działania w imieniu i na rzecz wojskowych jednostek budżetowych. W tym celu Szef IWsp SZ złożył stosowny projekt zarządzenia Ministra Obrony Narodowej wraz z załącznikami w formie projektów statutów. Ustalono, że ww. projekt był w toku rozpatrywania

od 2018 r. Minister Obrony Narodowej – już po zakończeniu kontroli NIK – wydał zarządzenie Nr 48/MON, które zastąpiło zarządzenie Nr 28/MON[37]. Na podstawie nowego zarządzenia Szef Inspektoratu Wsparcia SZ oraz 10 szefów zarządów infrastruktury zostało uprawnionych do reprezentowania Skarbu Państwa w odniesieniu do nabytego i powierzonego im mienia SP i w zakresie realizowanych zadań zgodnie z ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zarządzaniu mieniem państwowym.

5.2. Sporządzanie centralnych planów rzeczowych, w tym planu inwestycji budowlanych

5.2.1. Sporządzanie planu inwestycji budowlanych

Centralne plany rzeczowe (CPR) sporządzane są na podstawie § 2 decyzji Nr 202/MON Ministra Obrony Narodowej (decyzja Nr 202/MON).

W decyzji tej ustalono, że CPR sporządzane są na okres objęty programowaniem rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i aktualizowane corocznie przez Zarząd Planowania Rzeczowego P-8 Sztabu Generalnego WP.

Plan inwestycji budowlanych (PIB), jako jeden z centralnych planów rzeczowych, obejmuje zadania dotyczące: inwestycji budowlanych jednostek sektora finansów publicznych; inwestycji budowlanych instytutów badawczych; udziału w wielonarodowych programach inwestycyjnych; zakupów obiektów budowlanych bądź innych środków trwałych – stosownie do postanowień rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r.

Postanowienia ww. decyzji stosuje się do narodowych inwestycji budowlanych, ujmowanych w ramach planu inwestycji budowlanych, tj.:

- centralnego (PIB), obejmującego zadania o wartości szacunkowej lub kosztorysowej powyżej 2 mln zł;
- decentralnego, zawierającego zadania o wartości szacunkowej lub kosztorysowej do 2 mln zł;

finansowanych w całości lub w części z budżetu resortu obrony narodowej (ron) lub innego źródła znajdującego się w dyspozycji Ministra Obrony Narodowej i odnoszących się do nieruchomości będących w trwałym zarządzie jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej bądź wykorzystywanych przez te jednostki na podstawie innego tytułu prawnego.

PIB opracowywany był w Sztabie Generalnym WP (przez Zarząd Planowania Rzeczowego P-8 Sztabu Generalnego WP) zgodnie z zakresem kompetencyjnym określonym w regulaminie organizacyjnym Ministerstwa Obrony Narodowej stanowiącym załącznik do zarządzenia Nr 33/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 sierpnia 2015 r.[38] oraz przepisami decyzji Nr 202/MON[39]. PIB sporządzany był na podstawie potrzeb zgłaszanych przez jednostki organizacyjne resortu obrony

[37] Patrz przypis 15.

[38] Dz. Urz. MON poz. 250, ze zm.

[39] Dz. Urz. MON poz. 112. Od dnia 31 marca 2014 r. do dnia 23 czerwca 2016 r. obowiązywała decyzja Ministra Obrony Narodowej Nr 103/MON z dnia 31 marca 2014 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych (Dz. Urz. MON poz. 105).

narodowej oraz po przeprowadzeniu uzgodnień m.in. z departamentami Budżetowym i Infrastruktury MON. Kierunki realizacji zadań inwestycyjnych ujętych w PIB wynikały z zapisów zawartych w programach rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2013–2022, a następnie 2017–2026. Zakładają one zwiększenie poziomu zdolności operacyjnych SZ RP, a także dostosowanie kompleksów wojskowych oraz poszczególnych obiektów budowlanych do wymogów wprowadzanego do użytku sprzętu wojskowego. Priorytetem zostały objęte działania inwestycyjne dotyczące programów operacyjnych.

Procedurę uzgodnienia centralnych planów rzeczowych, w tym PIB, określa § 7 ust. 1 pkt 1 decyzji 202/MON, według którego w terminie do 19 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej Szef Zarządu Planowania Rzeczowego P-8 uzgadnia ww. plany z dyrektorem Departamentu Budżetowego MON. Uzgodnienie, w tym weryfikacja projektów planów (w tym projektu planu inwestycji budowlanych) przez dyrektora Departamentu Budżetowego MON, polegało na ustaleniu zgodności przedstawionych projektów m.in. z Wieloletnim Planem Finansowym Państwa oraz projektem budżetu części 29 – Obrona narodowa, zawartym w decyzji budżetowej Ministra Obrony Narodowej na dany rok.

Departament Infrastruktury MON uzgadniał ww. projekty planów pod względem merytorycznym, m.in. realizacji zadań inwestycyjnych priorytetowych dla Sił Zbrojnych RP, podporządkowanych rozwojowi ich potencjału.

W procesie planowania uczestniczyło ogółem 55 podmiotów, które przedkładały swoje potrzeby jednostkowe lub zbiorcze.

Proces planowania inwestycji w resorcie obrony narodowej był złożony, zarówno pod względem liczby etapów planowania, jak i liczby podmiotów biorących w nim udział.

Po przeanalizowaniu ww. procesu planowania w resorcie obrony narodowej, NIK zwraca uwagę na potrzebę uproszczenia tego procesu, kierując się przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa, które w procesie planowania uwzględniają dwa podmioty, tj. dysponenta części budżetowej i inwestora.

5.2.2. Zmiany w planach inwestycji budowlanych

Podczas realizacji budżetu państwa w zakresie części 29 – Obrona narodowa, do weryfikacji korekt planów rzeczowych, w tym planu inwestycji budowlanych, stosuje się przepisy § 10 ust. 5 pkt 4 decyzji Nr 202/MON, który stanowi, że projekty korekt centralnych planów rzeczowych, przed ich przedłożeniem Szefowi Sztabu Generalnego WP, Szef ZPR – P-8 uzgadnia z dyrektorem Departamentu Budżetowego MON w zakresie zadań wymagających wprowadzenia zmian w planie finansowym resortu obrony narodowej.

Do analizy, w ramach przedmiotowej kontroli, zostały wybrane dokumenty dotyczące planowania zadań inwestycyjnych ujętych w PIB, tj. zadań o wartości szacunkowej lub kosztorysowej powyżej 2 mln zł.

W latach 2015–2019 (I połowa) w PIB dokonanych zostało łącznie 57 korekt, tj. średnio raz w miesiącu. Wszystkie korekty były sporządzone przez Szefa Zarządu Planowania Rzeczowego P-8 Sztabu Generalnego WP, uzgodnione z dyrektorem Departamentu Budżetowego MON, zaakceptowane przez Szefa Sztabu Generalnego WP oraz, po uzyskaniu opinii dyrektora Departamentu Infrastruktury MON, zatwierdzone przez Ministra Obrony Narodowej.

ZPR – P-8 opracowywał projekty korekt ww. planów na podstawie wniosków zgłaszanych przez komórki/jednostki organizacyjne resortu obrony narodowej, dowódców rodzajów sił zbrojnych (RSZ) oraz inwestorów, stosownie do trybu i na zasadach określonych w decyzji Nr 202/MON.

Ponadto również inwestorzy dokonywali zmian planowanych środków budżetowych na realizację zadań.

W latach 2015–2019 (I połowa) w planach finansowych 193 zadań inwestycyjnych – w stosunku do kwot ujętych w planach początkowych tych zadań – wprowadzone zostały, w ramach ww. korekt, zmiany polegające na zwiększaniu kwoty planowanych wydatków ogółem o 876 687,2 tys. zł, natomiast w planach finansowych 299 zadań zmniejszono planowane wydatki ogółem o kwotę 913 881,1 tys. zł. W ww. okresie realizowanych było ogółem 509 zadań o wartości szacunkowej lub kosztorysowej powyżej 2 mln zł. Łącznie zmieniono plan początkowy 492 zadań, tj. 96,7% ogólnej liczby realizowanych zadań.

W 2015 r. plan początkowy 70 zadań został zwiększony w łącznej kwocie o 203 492 tys. zł, tj. średnio o 2907 tys. zł na zadanie, natomiast plan początkowy 112 zadań został zmniejszony w łącznej kwocie o 266 370,4 tys. zł, tj. średnio o 2378,3 tys. zł.

W 2016 r. plan początkowy 90 zadań został zwiększony o 208 454,6 tys. zł (średnio o 2316,2 tys. zł), natomiast plan początkowy 81 zadań zmniejszono w łącznej kwocie 188 738,8 tys. zł (średnio o 2330,1 tys. zł).

W 2017 r. plan początkowy 52 zadań został zwiększony o 209 066,7 tys. zł (średnio o 4021 tys. zł), zmniejszono zaś plan 123 zadań w łącznej kwocie 382 381,6 tys. zł (średnio o 3109 tys. zł).

W 2018 r. plan początkowy 48 zadań został zwiększony o 297 718,8 tys. zł (średnio o 6202 tys. zł), zmniejszono natomiast plan 92 zadań o łącznej wartości 185 430,1 tys. zł (średnio o 2016 tys. zł).

Na dzień 30 czerwca 2019 r. plan początkowy 46 zadań został zwiększony o 152 194,5 tys. zł (średnio o 3539,4 tys. zł), zmniejszony zaś został dla 75 zadań o łącznej kwocie 168 567,8 tys. zł (średnio o 2247,6 tys. zł).

Zgodnie w wyjaśnieniami – złożonymi w związku z tak dużą liczbą dokonanych zmian w PIB – zmiany te spowodowane były przede wszystkim czynnikami zewnętrznymi wpływającymi na realizację procesu inwestycyjnego, których nie można było przewidzieć na etapie planowania, a także

zmieniającymi się możliwościami realizacyjnymi inwestorów, zależnymi m.in. od wyników postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Przykładowo: brak ważnych ofert złożonych w postępowaniu, złożenie ofert przekraczających zakładaną wartość zadań wynikającą z kosztorysów inwestorskich lub brak zainteresowania realizacją zadań, np. ze względu na niejawny charakter obiektu, wymuszały urealnianie planu, nie tylko w zakresie limitów planowanych środków finansowych na realizację inwestycji, ale także terminów zakończenia zadań, co skutkowało koniecznością dokonania korekt (zmian) w PIB. Wartość początkowa zadań wprowadzanych do planu miała często charakter kalkulacyjny i podlegała doprecyzowaniu (uściśleniu) na poszczególnych etapach procesu inwestycyjnego, tj. już po opracowaniu założeń (minimalnych wojskowych wymagań organizacyjno-użytkowych), sporządzeniu programu inwestycji, wykonaniu dokumentacji technicznej oraz po podpisaniu umowy na wykonanie robót budowlanych. W takich sytuacjach, inwestor występował z wnioskiem o korektę planu celem dokonania w nim stosownych zmian i zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych na realizację zadania inwestycyjnego w kolejnych latach. Ponadto Szef ZPR – P-8 reagował na zmiany priorytetów i pilne potrzeby Sił Zbrojnych, co wymagało wprowadzania nowych zadań do planu w trakcie roku. Korekty planów, zdaniem osób składających wyjaśnienia, *świadczą o elastycznym i operatywnym reagowaniu na zmieniającą się sytuację i mają swoje uzasadnienie pod względem operacyjnym*.

W latach 2015–2019 (I połowa) Minister Obrony Narodowej każdorazowo występował do Ministra Finansów, zgodnie z przepisami art. 171 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, o wyrażenie zgody na zmniejszenie lub zwiększenie wydatków na inwestycje budowlane.

W okresie objętym kontrolą zwiększono liczbę zadań inwestycyjnych o 376 i jednocześnie zmniejszono nakłady finansowe o 251 850 tys. zł.

Zwiększenie liczby zadań spowodowane było przede wszystkim koniecznością zaspokojenia istotnych potrzeb w zakresie infrastruktury wojskowej dotyczących realizacji zadań związanych z osiąganiem Wymagań Operacyjnych oraz funkcjonowaniem jednostek wojskowych zlokalizowanych na terenie wschodniej i północno-wschodniej Polski. Ponadto zwiększenie liczby zadań wynikało z potrzeby rozpoczęcia przez inwestorów przygotowania stosownej dokumentacji, w tym dokumentacji technicznej oraz procedur przetargowych.

Głównymi powodami zmniejszeń nakładów środków finansowych na ww. zadania inwestycyjne były przede wszystkim:

- długotrwałe procedury przetargowe wynikające z ustawy – Prawo zamówień publicznych, m.in. protesty od rozstrzygnięć przetargów wnoszone przez uczestników postepowań, liczne zapytania oferentów, a także brak ofert w postępowaniach;
- nieterminowa realizacja zadań przez wykonawców, głównie wykonawców robót budowlanych, jak również biura projektowe;

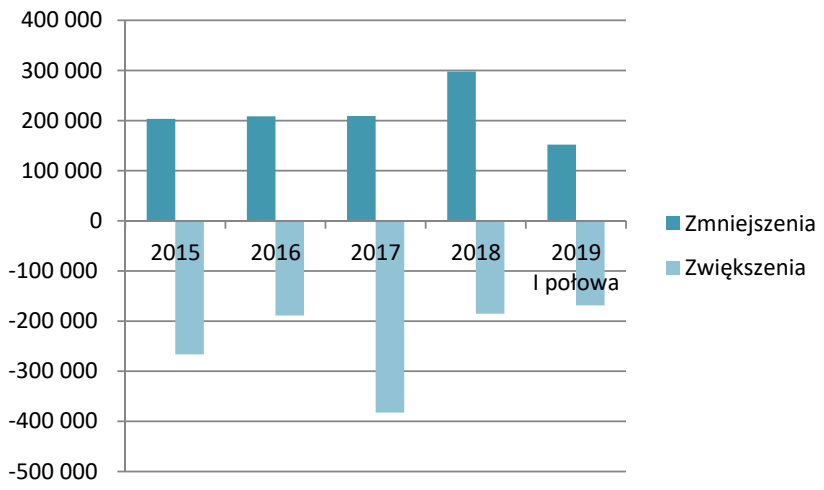
– deficyt ofert firm budowlanych na krajowym rynku (począwszy od 2017 r.), skutkujący m.in. gwałtownym wzrostem cen robocizny, unieważnianiem części procedur przetargowych z powodu braku ofert lub ofert, których wartość przekraczała kwoty przeznaczone przez zamawiającego na realizację zadania;
– opóźnienia wynikające ze zmiany zakresu rzeczowego zadań;
– konieczność dostosowania planowanych limitów finansowych do faktycznych możliwości realizacyjnych wykonawców.

Ponadto dokonywane zmniejszenia planu wydatków na zadania inwestycyjne były spowodowane koniecznością sfinansowania dodatkowych potrzeb jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej, w tym m.in. przedsięwzięć inwestycyjnych w zakresie Planu Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych RP, na zakup w szczególności przeciwlotniczego i przeciwrakietowego zestawu średniego zasięgu „WISŁA", kierowanych pocisków rakietowych do samolotów F-16, remont uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz sprzętu informatyki, amunicji, materiałów wybuchowych oraz dodatkowej ilości paliw płynnych w celu zabezpieczenia procesu szkoleniowo-dydaktycznego uczelni wojskowych.

Przepisy § 33 ust. 8 pkt 1 i 6 decyzji Nr 202/MON dopuszczały dokonywanie przez inwestora przesunięć limitów wydatków pomiędzy zadaniami inwestycyjnymi w PIB, jeśli mają one pokrycie finansowe, w wyniku m.in. oszczędności uzyskanych po zrealizowaniu i rozliczeniu zadań bądź ich części oraz uzyskały akceptację Szefa ZPR – P-8.

Kontrola wykazała, że na podstawie ww. przepisów inwestorzy dokonywali zmian planowanych środków finansowych na realizację zadań. Podstawą tych zmian były przede wszystkim uzyskane oszczędności po zakończeniu i rozliczeniu zadań lub ich etapów. Zmiany te zostały zaakceptowane przez Szefa Zarządu – P-8. Żaden z inwestorów nie przekroczył przyznanego mu łącznego lub ogólnego limitu na zadania inwestycyjne (wydatki klasyfikowane w § 605).

Wykres nr 1
Kwoty zmniejszeń lub zwiększeń dokonywanych w poszczególnych latach w tys. zł



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Sztabu Generalnego WP.

5.3. Realizacja planu inwestycji budowlanych

W latach 2015–2019 (I połowa) w efekcie realizacji inwestycji ujętych w PIB zakończono i oddano do użytku beneficjentom ogółem 336 zadań o wartości 4 820 904,6 tys. zł. Zadania te zostały zrealizowane w celu przygotowania niezbędnej infrastruktury dla funkcjonowania jednostek operacyjnych oraz przyjętych priorytetów Sił Zbrojnych RP.

Dotyczyło to głównie infrastruktury zabezpieczającej funkcjonowanie poszczególnych komponentów SZ, w szczególności tworzonych Wojsk Obrony Terytorialnej; poprawy warunków funkcjonowania i dostosowania ich do zwiększającej się liczebności wojsk sojuszniczych na terytorium Polski; potrzeb systemu zabezpieczenia logistycznego; infrastruktury lotniskowej oraz baz, składnic i stacji MPS; zabezpieczenia planowanych zmian organizacyjno-dyslokacyjnych w SZ; zabezpieczenia warunków szkoleniowych oraz socjalno-bytowych żołnierzy i pracowników resortu obrony narodowej.

Realizacja planów inwestycji budowlanych ma służyć wykonaniu zadań przez Siły Zbrojne RP, a te podporządkowane są osiągnięciu Wymagań Operacyjnych, wypracowanych i przyjętych w wyniku Przeglądu Potrzeb dla Zdolności Operacyjnych Sił Zbrojnych RP[40]. Nadzór nad ich realizacją sprawuje Inspektorat Wsparcia SZ na podstawie zarządzenia Nr Z-4/MON[41].

Minister Obrony Narodowej zatwierdził plany inwestycji budowlanych[42] **na 2015 r.** w dniu 20 lutego 2015 r. Wydatki zaplanowano w kwocie 1 658 498 tys. zł na realizację 609 zadań, z tego 549 kontynuowanych i 60 nowych; do zakończenia zaplanowano 164 zadania (26,9% zadań ujętych w PIB na 2015 r.).

W planie po zmianach ustalono wydatki w kwocie 1 629 811,9 tys. zł, a liczbę zadań zwiększano o 29 (o 4,8%) do liczby 638, z tego zwiększono o 12 zadań kontynuowanych, do liczby 561, oraz o 17 zadań nowych, do liczby 77. Liczbę zadań planowanych do zakończenia w 2015 r. zmniejszono do 136 (o 28 mniej niż pierwotnie).

Na realizację inwestycji **w 2015 r.** wydatkowano 1 603 942,8 tys. zł, tj. mniej o 54 555,2 tys. zł (3,3%) niż w planie pierwotnym. Z powyższej kwoty finansowano realizację 638 zadań (więcej o 29 niż w planie pierwotnym), z których zakończono 135 (mniej niż w planie pierwotnym o 29, tj. o 17,7%).

Minister Obrony Narodowej zatwierdził plany inwestycji budowlanych[43] **na 2016 r.** w dniu 31 marca 2016 r. Wydatki zaplanowano w kwocie 1 670 000 tys. zł na realizację 593 zadań, z tego 513 kontynuowanych i 80 nowych. Do zakończenia zaplanowano 174 zadań (29,3% zadań przyjętych w PIB na 2016 r.).

---

[40] Przegląd obejmuje dwa etapy, tj. „Identyfikację Potrzeb dla Zdolności Operacyjnych" (I etap) oraz „Definiowanie Wymagań Operacyjnych".

[41] Zarządzenie Nr Z-4/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 września 2016 r. w sprawie nadania szczegółowego zakresu działania, struktury organizacyjnej oraz siedziby Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych. Niepublikowane.

[42] W ramach planu inwestycji budowlanych sporządzany jest plan centralny (PIB) obejmujący zadania o wartości szacunkowej lub kosztorysowej powyżej 2 mln zł oraz plan decentralny zawierający zadania o wartości szacunkowej lub kosztorysowej do 2 mln zł.

[43] Patrz przypis 42.

W planie po zmianach ustalono wydatki w kwocie 1 743 120 tys. zł. W związku z wprowadzoną blokadą wydatków budżetowych, faktyczny limit wydatków został zmniejszony do kwoty 1 725 965,3 tys. zł (tj. o kwotę zablokowanych środków budżetowych w wysokości 17 154,7 tys. zł). Liczbę zadań zwiększano o 12 (o 2%) do liczby 605, z tego zwiększono o 2 zadania kontynuowane, do liczby 515, oraz o 10 nowych zadań, do liczby 90. Liczbę zadań planowanych do zakończenia w 2016 r. zmniejszono do 149 (o 25 mniej niż pierwotnie).

Na realizację inwestycji **w 2016 r.** wydatkowano 1 723 036 tys. zł (odpowiednio: więcej o 53 036,0 tys. zł; o 3,2%). Z powyższej kwoty sfinansowano realizację 605 zadań (odpowiednio: więcej o 12), z których zakończono 135 zadań (odpowiednio: mniej o 39; o 22,4%).

Minister Obrony Narodowej zatwierdził plany inwestycji budowlanych[44] **na 2017 r.** w dniu 23 lutego 2017 r. Wydatki zaplanowano w kwocie 1 701 965 tys. zł na realizację 486 zadań, z tego 402 kontynuowane i 84 nowe. Do zakończenia w 2017 r. zaplanowano 175 zadań (36% zadań przyjętych na 2017 r.).

W planie po zmianach ustalono wydatki w kwocie 1 521 896,5 tys. zł. W związku z wprowadzoną blokadą[45] wydatków budżetowych faktyczny limit środków finansowych do realizacji wyniósł 1 504 575,5 tys. zł, tj. był mniejszy od planu po zmianach o 17 321 tys. zł. Liczbę zadań zwiększano o 98 (o 20,2%) do liczby 584, z tego zwiększono o 65 zadań kontynuowanych, do liczby 467, oraz o 33 zadania nowe, do liczby 117. Liczbę zadań planowanych do zakończenia w 2017 r. zmniejszono do 142 (o 33 mniej niż pierwotnie).

Na realizację inwestycji **w 2017 r.** wydatkowano 1 498 128,6 tys. zł (odpowiednio: mniej o 203 836,4 tys. zł; o 12%). Z powyższej kwoty finansowano realizację 584 zadań (odpowiednio: więcej o 98), z których zakończono 137 zadań (odpowiednio: mniej o 38; o 21,7%).

Minister Obrony Narodowej zatwierdził plany inwestycji budowlanych[46] **na 2018 r.** w dniu 14 marca 2018 r. Wydatki zaplanowano w kwocie 1 400 442,0 tys. zł na realizację 642 zadań, z tego 490 kontynuowanych i 152 nowych; do zakończenia w 2018 r. zaplanowano 174 zadań (27,1% zadań przyjętych na 2018 r.).

W planie po zmianach ustalono wydatki w kwocie 1 360 975,2 tys. zł. Liczbę zadań zmniejszono o 12 (o 1,9%) do liczby 630, z tego zmniejszono o 28 zadań kontynuowanych, do liczby 462, oraz zwiększono o 16 zadania nowe, do liczby 168. Liczbę zadań planowanych do zakończenia w 2018 r. zmniejszono do 127 (o 47 mniej niż pierwotnie).

Na realizację inwestycji **w 2018 r.** wydatkowano 1 354 572,4 tys. zł (odpowiednio: mniej o 45 869,6 tys. zł; o 3,3%). Z powyższej kwoty sfinansowano realizację 630 zadań (odpowiednio: mniej o 12), z których zakończono 118 zadań (odpowiednio: mniej o 56; o 32,2%).

---

[44] Patrz przypis 42.

[45] Na podstawie decyzji Nr 197/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie blokowania wydatków budżetowych w 2017 r. (Dz. Urz. MON poz. 244), zablokowano łącznie kwotę środków budżetowych w wysokości 17 321 tys. zł.

[46] Patrz przypis 42.

Minister Obrony Narodowej zatwierdził plany inwestycji budowlanych[47] **na 2019 r.** w dniu 29 marca 2019 r. Wydatki zaplanowano w kwocie 1 777 279 tys. zł na realizację 680 zadań, z tego 557 kontynuowanych i 123 nowe; zaplanowano zakończenie 181 zadań.

W planie po zmianach na dzień 30 czerwca 2019 r. nie dokonano zmian finansowych, natomiast zmniejszono liczbę zadań o 14 (2,1%) do liczby 666, z tego 539 kontynuowanych i 127 nowych. Liczbę zadań planowanych do zakończenia w 2019 r. zmniejszono do 160 (o 11,6% mniej niż pierwotnie).

Na realizację zadań **na dzień 30 czerwca 2019 r.** wydatkowano 482.062,3 tys. zł, tj. 27% planu po zmianach; zakończono 23 zadania.

Zdjęcie nr 1
Budynek warsztatowy PPK SPIKE wraz z kotłownią i stacją trafo w Jastrzębiu

Źródło: Archiwum Wydziału Inwestycji Budowlanych Rejonowego Zarządu Infrastruktury we Wrocławiu.

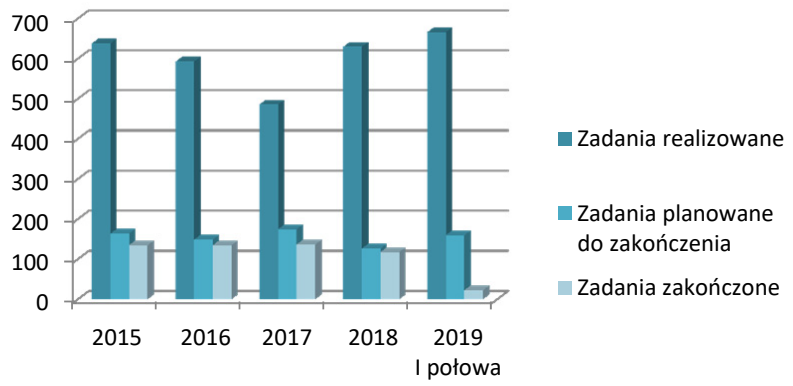
Tabela nr 1
Planowane i wydatkowane środki budżetowe na inwestycje budowlane w latach 2015–2019 (I połowa)

Lata	Plan początkowy	Plan po zmianach	Wykonanie	3:2	4:2	4:3
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*
	tys. zł			*%*		
2015	1 658 498	1 629 812	1 603 943	98	97	98
2016	1 670 000	1 725 965	1 723 036	103	103	100
2017	1 701 965	1 521 897	1 498 129	89	88	98
2018	1 400 442	1 360 975	1 354 572	97	97	100
2019	1 777 279	1 777 279	482 062	100	27	27

Źródło: NIK.

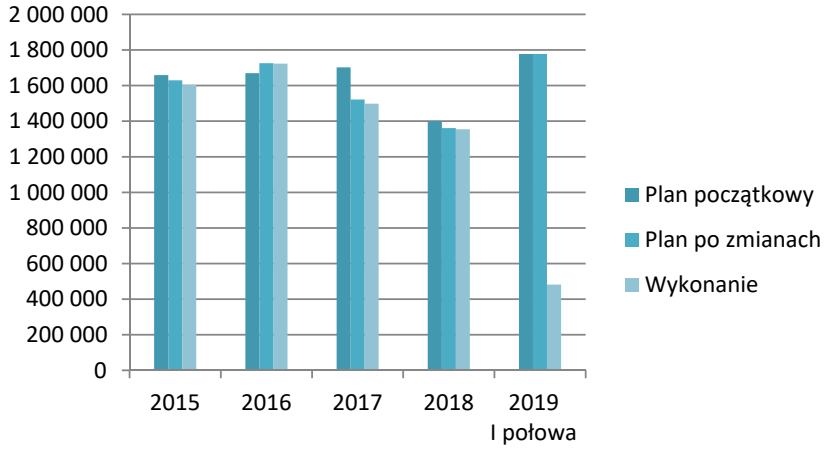
[47] Patrz przypis 42.

Wykres nr 2
Liczba planowanych i zrealizowanych inwestycji budowlanych w poszczególnych latach 2015–2019 (I połowa)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Sztabu Generalnego WP.

Wykres nr 3
Planowane i wydatkowane środki budżetowe na inwestycje budowlane w latach 2015–2019 (I połowa) w tys. zł



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Sztabu Generalnego WP.

Ogółem w latach 2015–2019 (I połowa) zrealizowano 336 zadań o wartości kosztorysowej powyżej 2 mln zł (w ramach PIB), na które wydatkowano 4 820 904,6 tys. zł, z tego:

- w 2015 r. – 84 zadania o wartości 1 208 724,0 tys. zł;
- w 2016 r. – 84 zadania o wartości 1 021 278,7 tys. zł;
- w 2017 r. – 82 zadania o wartości 1 116 602,8 tys. zł;
- w 2018 r. – 68 zadań o wartości 998 877,2 tys. zł;
- w I półroczu 2019 r. – 18 zadań o wartości 475 421,9 tys. zł.

W zakresie realizacji przyjętych programów operacyjnych (PO), w okresie objętym kontrolą, zakończono ogółem 66 zadań inwestycyjnych o łącznej wartości 930 881,2 tys. zł. Zrealizowane zadania inwestycyjne na rzecz PO dotyczyły: samolotów szkolno-treningowych AJT – zrealizowano ogółem siedem zadań na kwotę 201 466,8 tys. zł; kołowych transporterów opancerzonych ROSOMAK – 13 zadań za 182 874,4 tys. zł; samolotów transportowych – trzy zadania za 147 280 tys. zł; śmigłowców wsparcia

bojowego, zabezpieczenia i dla potrzeb VIP – dziewięć zadań za 101 746,7 tys. zł; symulatorów i trenażerów – 14 zadań za 88 762,4 tys. zł; rozpoznania obrazowego i satelitarnego – sześć zadań za 78 525,7 tys. zł; zwalczania zagrożeń na morzu – dwa zadania za 39 065,2 tys. zł; modernizacji Wojsk Pancernych i Zmechanizowanych – cztery zadania za 38 029,9 tys. zł; przeciwpancernych pocisków kierowanych SPIKE – dwa zadania za 22 026,9 tys. zł; modernizacji Wojsk Rakietowych i Artylerii – cztery zadania za 18 721,8 tys. zł; rozpoznania patrolowego – dwa zadania za 12 381,3 tys. zł.

W okresie badanym zakończono ogółem 120 zadań inwestycyjnych realizowanych na potrzeby sprzętu wojskowego, z tego dla nowego sprzętu wojskowego – 28 zadań, dla użytkowanego – 73, a dla nowego i użytkowanego – 19. Ponadto kontynuowane były 103 zadania, z tego 53 zadania dla nowego sprzętu, 34 dla użytkowanego i 16 dla użytkowanego i nowego. Finansowanie wstrzymano dla 13 zadań, na które wydatkowano 28 257,3 tys. zł, z tego cztery zadania dla nowego sprzętu (26 126,4 tys. zł) oraz 9 dla użytkowanego (2130,9 tys. zł). Odstąpiono od realizacji jednego zadania dla nowego sprzętu (13,3 tys. zł).

Realizacja nowych zadań inwestycyjnych była spowodowana m.in.: potrzebami nowo formowanych pododdziałów 18. Dywizji Zmechanizowanej; realizacją zadań na rzecz jednostek 16. Pomorskiej Dywizji Zmechanizowanej i Wojsk Obrony Terytorialnej; koniecznością zabezpieczenia potrzeb związanych z pobytem wojsk sojuszniczych na terytorium Polski. Ww. zadania wynikały z zaakceptowanych przez Ministra Obrony Narodowej rekomendacji Departamentu Budżetowego MON dotyczących realizacji zadań o najwyższym priorytecie, tj. dotyczących: wzmocnienia tzw. „ściany wschodniej"; obecności wojsk amerykańskich na terytorium RP; wprowadzania do SZ nowej techniki wojskowej, w tym służącej rozwojowi Wojsk Obrony Terytorialnej; rozwoju zdolności do obrony przed zagrożeniami cybernetycznymi.

Kontrola wykazała przypadki braku skorelowania terminów zakończenia realizowanych inwestycji z terminami związanymi z osiąganiem określonych Wymagań Operacyjnych, polegające na przedwczesnym lub zbyt późnym rozpoczęciu zadań inwestycyjnych. Przykładem powyższego była realizacja cztery zadań, które zostały zakończone przed terminem dostarczenia sprzętu wojskowego (czas oczekiwania na SpW wynosił od roku do sześciu lat) oraz realizacja cztery innych zadań, na zakończenie, których pozyskany wcześniej SpW oczekiwał od roku do pięciu lat.

Zgodnie z decyzją Nr 202/MON zbiorcze informacje, w cyklach półrocznym, rocznym oraz miesięcznym, o stanie realizacji zadań ujętych w planie inwestycji budowlanych, sporządzane były w ZPR – P-8 na podstawie otrzymywanych informacji z jednostek/komórek organizacyjnych. Dokumenty te podlegały analizie, w tym weryfikacji pod względem zgodności kwot wydatkowanych środków finansowych z kwotami wykazanymi w sprawozdaniach budżetowych. W powyższych informacjach, przedstawianych Ministrowi Obrony Narodowej za pośrednictwem Sekretarza i Podsekretarza Stanu w MON właściwego do spraw infrastruktury, zawarte były m.in. wnioski dotyczące utrudnień w realizacji PIB. Wnioski te były omawiane na corocznych naradach organizowanych przez ZPR – P-8.

Głównymi czynnikami utrudniającymi realizację PIB, na które wskazywali inwestorzy w ww. informacjach, były przede wszystkim: zmiany zakresów rzeczowych zadań dokonywane przez beneficjentów i użytkowników obiektów, m.in. w związku z koniecznością ich dostosowania do zmieniających się przepisów (np. Norm obronnych), co istotnie zakłócało proces inwestycyjny, a ponadto wpływało na wzrost kosztów poszczególnych zadań inwestycyjnych; niewystarczająca liczba inspektorów nadzoru inwestorskiego; niewywiązywanie się z realizacji umów przez wykonawców w ustalonych terminach; ograniczone możliwości prowadzenia procedur przetargowych przez sekcje zamówień publicznych wynikające ze zbyt małej obsady etatowej w stosunku do liczby i specyfiki prowadzonych postępowań.

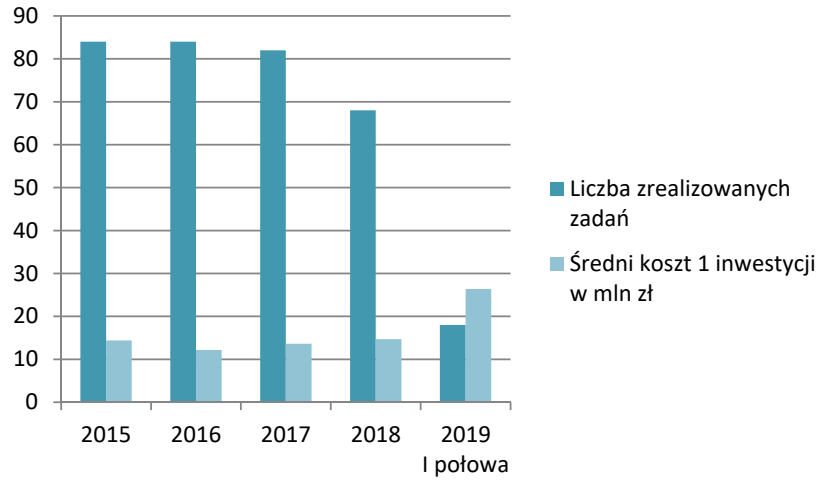
W celu poprawy funkcjonowania systemu planowania i realizacji inwestycji budowlanych w resorcie obrony narodowej, w Ministerstwie Obrony Narodowej prowadzone były prace nad zmianą decyzji Nr 202/MON, których zasadnicze założenia dotyczyły: dostosowania procesu inwestycyjnego do priorytetów SZ tak, aby zadania inwestycyjne były podporządkowane określonym potrzebom operacyjnym; nałożenia reżimów czasowych na proces planowania tych zadań; odejścia od obowiązku opracowywania minimalnych wojskowych wymagań organizacyjno-użytkowych; ograniczenia zakresów rzeczowych zadań do niezbędnego minimum; optymalizacji PIB, tj. urealnienia wartości zadań (waloryzacji) oraz harmonogramów ich realizacji; wzmocnienia kontroli Ministra Obrony Narodowej nad funkcjonowaniem systemu planowania i realizacji inwestycji budowlanych.

W Stołecznym Zarządzie Infrastruktury ustalono, że wszystkie zadania zakończone i przekazane do użytkowania, w okresie objętym kontrolą, nie zostały rozliczone w wymaganym przepisami terminie. Stanowiło to naruszenie § 16 ww. rozporządzenia Rady Ministrów z 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa określającego, że inwestor sporządza rozliczenie w terminie 60 dni od dnia, w którym była uregulowana ostatnia płatność związana z finansowaniem inwestycji.
SZI, jako inwestor zakończył w latach 2015–2019 (I połowa) łącznie 107 zadań inwestycyjnych, z tego 57 inwestycji o wartości kosztorysowej powyżej 2 mln zł oraz 50 zadań inwestycyjnych – do 2 mln zł.
Szef SZI w wyjaśnieniu podał m.in., że *Głównym powodem niepełnego rozliczenia jest duża rotacja pracowników (...) z uwagi na powyższe rozliczenia zadań zakończonych realizowane były w następnej kolejności.*
Podczas kontroli część zadań została rozliczona. I tak rozliczono:
- 15 zadań (spośród 57 zadań nierozliczonych o wartości kosztorysowej powyżej 2 mln zł). Pozostałe 42 zadania były w trakcie rozliczania;
- osiem zadań (z 50 zadań o wartości kosztorysowej do 2 mln zł). Pozostałe 42 zadania znajdowały się w trakcie rozliczania.

Kontrola w Rejonowym Zarządzie Infrastruktury w Zielonej Górze wykazała, że pięć zadań inwestycyjnych, spośród 58 zakończonych, zostało rozliczonych z przekroczeniem terminu określonego ww. § 16 ww. rozporządzenia Rady Ministrów z 2 grudnia 2010 r. Rozliczenie ww. zadań nastąpiło od 21 do 102 dni po upływie wymaganego terminu.

W wyjaśnieniach Szef RZI podał m.in., że powodem nierozliczenia inwestycji w wymaganym terminie była konieczność uzupełnienia dokumentacji w celu uzyskania pozwolenia na użytkowanie zakończonej inwestycji oraz przeprowadzenia wymaganych przepisami prób systemu klimatyzacyjno-wentylacyjnego i współpracującego z nim systemu centralnego ogrzewania. Dodał, że w przypadku dwóch zadań inwestycyjnych powodem opóźnienia ich rozliczenia była śmierć inspektora – koordynatora realizowanych zadań.

Wykres nr 4
Liczba planowanych i zrealizowanych inwestycji budowlanych o wartości kosztorysowej wyższej niż 2 mln zł w poszczególnych latach 2015–2019 (I połowa) w tys. zł



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Sztabu Generalnego WP.

5.3.1. Zakres rzeczowy i finansowy oraz koszty wstrzymania zadań inwestycyjnych, w tym źródła finansowania kosztów (podmioty pokrywające te koszty)

W latach 2015–2018 w PIB umieszczonych zostało ogółem 376 zadań inwestycyjnych, z limitem wydatków w danym roku „0 zł”[48], o łącznej wartości kosztorysowej 5 758 992 tys. zł i poniesionych wcześniej nakładach w kwocie 298 328 tys. zł (5,2% wartości kosztorysowej). Włączane były one do PIB jednorazowo lub w dwóch, a nawet w trzech kolejnych latach. Bez poniesienia jakichkolwiek wydatków w tym okresie w PIB umieszczonych zostało 178 zadań o łącznej wartości kosztorysowej 2 900 965 tys. zł.

Na etapie zatwierdzania planów, środki finansowe na realizację tych zadań zostały ustalone. W trakcie roku planistycznego limity finansowe określone dla poszczególnych zadań były korygowane odpowiednio do postępu procesu inwestycyjnego, z uwzględnieniem możliwości wydatkowania na nie środków finansowych w danym roku. Korekta limitu środków finansowych

[48] Tzw. zerowy limit wydatków na zadanie inwestycji budowlanej w danym roku dotyczy zadania spełniającego następujące warunki: jest ono ujęte w PIB (zatwierdzonym przez Ministra Obrony Narodowej), a zatem zadanie ma ustalony i uzgodniony z dysponentem części budżetowej program inwestycyjny zadania, w tym wskazane są następujące dane: inwestor zadania, numer zadania, nazwę zadania, okres realizacji (od rozpoczęcia do zakończenia), wartość kosztorysową, poniesione nakłady do roku, na który zaplanowano *limit zerowy wydatków* oraz wykonanie tego limitu w roku planowym, tj. 0,0 tys. zł.

dla tych zadań na koniec roku do wartości *0 zł* nie była jednoznaczna z zaniechaniem ich realizacji. Zdania te nie były usuwane z planów, ponieważ przewidywano ich kontynuację w kolejnych latach.

Kontrola wykazała, że do zasadniczych przyczyn powodujących konieczność korygowania limitu rocznego do wartości *0 zł*, należały m.in.:
- przedłużające się procedury przetargowe;
- przedłużające się terminy uzyskania decyzji dotyczących pozwoleń na budowę;
- konieczność uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, powodująca wydłużenie prac projektowych;
- konieczność uszczegółowienia zakresu zadania (np. poprzez opracowanie aneksu do minimalnych wojskowych wymagań organizacyjno-użytkowych);
- opóźnienia w realizacji robót przez wykonawcę;
- zerwanie umów (przez wykonawcę lub inwestora) i w związku z tym konieczność przeprowadzenia ponownego postępowania przetargowego.

Limit wydatków *0 zł* ustalono dla 376 zadań, z tego w: 2015 r. – 81 zadań, 2016 r. – 78 zadań, 2017 r. – 87 zadań oraz 2018 r. – 130 zadań.

Zakres rzeczowy i finansowy zadań z limitem *0 zł* w latach 2015–2018 był następujący:

- w 2015 r., z 81 zadań z ustalonym tzw. zerowym limitem wydatków, ich zakres rzeczowy i finansowy był zróżnicowany i wynikał z zaawansowania realizacji, i tak na:
  - 27 zadań (33,3% zadań z limitem zerowym); wydatkowano do końca 2014 r. kwotę 0,0 tys. zł,
  - 49 zadań (60,5%); wydatkowano do końca 2014 r. od 0,1 tys. zł do 1000 tys. zł,
  - pięć zadań (6,2%); wydatkowano do końca 2014 r. powyżej 1000 tys. zł (do wysokości faktycznie wydatkowanej kwoty); w 2015 r. na kontynuację ich realizacji wydatkowano 0,0 tys. zł; przykładowymi zadaniami były:
    - nr 55021, pn. *Modernizacja budynku sztabowego nr 58*; okres realizacji: 2006–2017; wartość kosztorysowa: 8474,1 tys. zł; poniesione do końca 2014 r. nakłady: 1305,8 tys. zł; inwestorem był WZI w Poznaniu,
    - nr 54350, pn. *Modernizacja infrastruktury dla potrzeb Programu Operacyjnego <<Śmigłowce wsparcia bojowego, zabezpieczenia VIP>>*; okres realizacji: 2012–2022; wartość kosztorysowa: 129 106 tys. zł; do końca 2014 r. poniesiono nakłady: 1104,6 tys. zł; inwestorem był 17. TOL;
- w 2016 r., spośród 78 zadań:
  - 26 zadań (33,3%); wydatkowano do końca 2015 r. 0,0 tys. zł,
  - 46 zadań (59,0%); wydatkowano do końca 2015 r. od 0,1 tys. zł do 1000 tys. zł,

  - sześć zadań (7,7%); wydatkowano do końca 2015 r. powyżej 1000 tys. zł (do wysokości faktycznie wydatkowanej kwoty); przykładowymi zadaniami były:
    - nr 06066, pn. *Budowa zasilania energetycznego do magazynów oraz montaż systemu alarmowego*; okres realizacji: 2012–2017; wartość kosztorysowa: 5671,7 tys. zł; poniesione do końca 2015 r. nakłady: 3279,2 tys. zł; inwestorem był RZI w Szczecinie,
    - nr 21265, pn. *Zabezpieczenie fizyczne kompleksu*; okres realizacji: 2014–2017; wartość kosztorysowa: 3500 tys. zł; poniesione do końca 2015 r. nakłady: 1666,2 tys. zł; inwestorem był RZI we Wrocławiu;

- w 2017 r., spośród 87 zadań:
  - 49 zadań (56,3%); wydatkowano do końca 2016 r. 0,0 tys. zł,
  - 25 zadań (28,7%); wydatkowano do końca 2016 r. od 0,1 tys. zł do 1000 tys. zł,
  - 13 zadań (14,9%); wydatkowano do końca 2016 r. powyżej 1000 tys. zł (do wysokości faktycznie wydatkowanej kwoty); w 2017 r. wydatkowano 0,0 tys. zł na kontynuację ich realizacji; przykładowym zadaniem było:
    - nr 00442, pn. *Modernizacja budynku – klubu DGW*; okres realizacji: 2007–2017; wartość kosztorysowa: 21 000 tys. zł; poniesione do końca 2016 r. nakłady: 20 736,3 tys. zł; inwestorem był SZI w Warszawie;

- w 2018 r., spośród 130:
  - 83 zadań (63,8%); wydatkowano do końca 2017 r. 0,0 tys. zł,
  - 33 zadań (25,4%); wydatkowano do końca 2017 r. od 0,1 tys. zł do 1000 tys. zł,
  - 14 zadań (10,8%); wydatkowano do końca 2017 r. powyżej 1000 tys. zł (do wysokości faktycznie wydatkowanej kwoty); w 2018 r. wydatkowano 0,0 tys. zł na ich realizację; przykładowymi zadaniami były:
    - nr 11229, pn. *Budowa hangaru obsługi śmigłowców*; okres realizacji: 2011–2019; wartość kosztorysowa: 30 724 tys. zł; poniesione do końca 2017 r. nakłady: 29 223,9 tys. zł; inwestorem był RZI w Bydgoszczy,
    - nr 12298, pn. *Przebudowa strzelnicy garnizonowej typu B klasy I*; okres realizacji: 2007–2020; wartość kosztorysowa: 13 601,2 tys. zł; poniesione do końca 2017 r. nakłady: 9173,3 tys. zł; inwestorem był RZI w Gdyni.

Zdaniem NIK, w związku z tym, że zadania inwestycji budowlanych finansowane są z wydatków budżetowych ujętych w § 6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, to w żadnym okresie realizacji zadania, w tym wstrzymania jego realizacji, nie ma zastosowania tzw. zerowy limit wydatków (*0 zł*) do poniesienia w danym roku. Wykonawca zadania, wystawi bowiem zamawiającemu fakturę do zapłaty dotyczącą pokrycia kosztów wstrzymanego zadania. Rozpoczęta inwestycja budowlana w każdym okresie jej realizacji generuje koszty (także w okresie, gdy realizacja jej została wstrzymana), które powinny być pokrywane w ramach wartości kosztorysowej zadania.

Zdjęcie nr 2
Strażnica ppoż. Siemirowice

Źródło: Archiwum Wydziału Inwestycji Budowlanych Rejonowego Zarządu Infrastruktury w Gdyni.

5.3.2. Udzielanie i rozliczanie zaliczek podczas realizacji zadań inwestycyjnych

Finansowanie w latach 2015–2019 (I połowa) zadań inwestycyjnych poprzez udzielanie zaliczek na poczet wykonania robót budowlanych oraz ich rozliczenie wykonanymi robotami przedstawiało się następująco:

– w 2015 r., czterech[49] z 12 inwestorów wojskowych w bilansach otwarcia na ten rok budżetowy, wykazało nierozliczone zaliczki w kwocie łącznej 47 366,9 tys. zł; w trakcie 2015 r. rozliczono *per saldo*[50] zaliczki na kwotę 5681,2 tys. zł; na koniec 2015 r. (w bilansie zamknięcia) wykazano stan nierozliczonych zaliczek na kwotę 41 685,7 tys. zł, które przeszły do rozliczenia w 2016 r. i latach następnych; w trakcie 2015 r. dwóch inwestorów udzieliło zaliczek i nie rozliczyło do końca roku, na kwotę 15 685,3 tys. zł, z tego: RZI w Lublinie – 5456,4 tys. zł i WZI w Poznaniu – 10 228,9 tys. zł; dwóch inwestorów udzielone zaliczki rozliczyli w całości i na koniec 2015 r. wykazali 0,0 tys. zł (*stan zerowy*), tj. RZI w Gdyni na kwotę – 7400,0 tys. zł i RZI w Olsztynie – 10 300,0 tys. zł; inwestorami wojskowymi, którzy finansowali zadania inwestycji budowlanych bez udzielania zaliczek były RZI: w Krakowie, Wrocławiu i Zielonej Górze, Stołeczny Zarząd Infrastruktury, 12. TOL w Warszawie oraz 17. TOL w Gdańsku; ustalono, że ww. inwestorzy również w bilansach otwarcia oraz zamknięcia 2015 r. wykazali „*stan zerowy*" udzielonych i nierozliczonych zaliczek;
– w 2016 r., czterech[51] z 12 inwestorów wojskowych w bilansach otwarcia na ten rok budżetowy, wykazało nierozliczone zaliczki

[49] Inwestorami wojskowymi, którzy nie rozliczyli do końca 2014 r. udzielonych zaliczek i wykazali je w bilansach otwarcia w 2015 r. byli: 1) RZI w Bydgoszczy – 22 525,9 tys. zł; 2) RZI w Gdyni – 7400,0 tys. zł; 3) RZI w Olsztynie – 10 300,0 tys. zł; 4) RZI w Szczecinie – 7141,0 tys. zł.

[50] Dokonano zwiększeń zaliczek na kwotę 15 684,9 tys. zł oraz zmniejszeń zaliczek na kwotę 21 366,5 tys. zł.

[51] Inwestorami wojskowymi, którzy nie rozliczyli do końca 2015 r. udzielonych zaliczek i wykazali je w bilansach otwarcia w 2016 r. byli: 1) RZI w Bydgoszczy – 19 553,5 tys. zł; 2) RZI w Lublinie – 5456,4 tys. zł; 3) RZI w Szczecinie – 6446,9 tys. zł; 4) WZI w Poznaniu – 10 228,9 tys. zł.

w kwocie łącznej 41 685,7 tys. zł; w trakcie 2016 r. zwiększono *per saldo*[52] stan nierozliczonych zaliczek o kwotę 23 107,8 tys. zł; na koniec 2016 r. (w bilansie zamknięcia) wykazano stan nierozliczonych zaliczek na kwotę 64 793,5 tys. zł, które przeszły do rozliczenia w 2017 r. i latach następnych; w 2016 r. pięciu inwestorów udzieliło zaliczek i ich nie rozliczyło lub zwiększyło stan nierozliczonych zaliczek do końca roku, na kwotę 23 107,8 tys. zł, w tym w najwyższej kwocie zwiększył stan nierozliczonych zaliczek WZI w Poznaniu, tj. o 19 573,2 tys. zł, a jeden inwestor wojskowy, tj. RZI w Lublinie, udzielone zaliczki rozliczył w całości – w kwocie 5456,4 tys. zł i na koniec 2016 r. wykazał *stan zerowy*; inwestorami wojskowymi, którzy finansowali zadania inwestycji budowlanych bez udzielania zaliczek były RZI w Olsztynie i we Wrocławiu oraz Stołeczny Zarząd Infrastruktury, 12. TOL w Warszawie i 17. TOL w Gdańsku; ustalono, że ww. inwestorzy również w bilansach otwarcia oraz zamknięcia 2016 r. wykazali *stan zerowy* udzielonych i nierozliczonych zaliczek;

– w 2017 r., sześciu[53], z 12 inwestorów wojskowych w bilansach otwarcia na ten rok budżetowy, wykazało nierozliczone zaliczki w kwocie łącznej 64 793,5 tys. zł. W trakcie 2017 r. zwiększono *per saldo*[54] stan nierozliczonych zaliczek o kwotę 69 330,0 tys. zł; na koniec 2017 r. (w bilansie zamknięcia) wykazano stan nierozliczonych zaliczek na kwotę 134 123,5 tys. zł, które przeszły do rozliczenia w 2018 r. i latach następnych. W 2017 r. sześciu inwestorów udzieliło zaliczek i ich nie rozliczyło lub zwiększyło stan nierozliczonych zaliczek do końca roku, na kwotę 72 830,0 tys. zł, w tym w najwyższej kwocie zwiększył stan nierozliczonych zaliczek RZI w Bydgoszczy na kwotę 24 577,5 tys. zł, a dwóch inwestorów, udzielone zaliczki rozliczyło w całości, tj. RZI w Gdyni na kwotę 2000,0 tys. zł oraz RZI w Krakowie – 1500,0 tys. zł i na koniec 2017 r. wykazało *stan zerowy*. Inwestorami wojskowymi, którzy finansowali zadania inwestycji budowlanych w 2017 r. bez udzielania zaliczek były: RZI w Lublinie, Stołeczny Zarząd Infrastruktury, 12. TOL w Warszawie oraz 17. TOL w Gdańsku. Ustalono, że ww. inwestorzy również w bilansach otwarcia oraz zamknięcia 2017 r. wykazali *stan zerowy* udzielonych i nierozliczonych zaliczek;

– w 2018 r., sześciu[55] z 12 inwestorów wojskowych w bilansach otwarcia na ten rok budżetowy, wykazało nierozliczone zaliczki w kwocie łącznej 134 123,5 tys. zł; w trakcie 2018 r. rozliczono zaliczki na kwotę 121 103 tys. zł. Na koniec 2018 r. (w bilansie zamknięcia) wykazano stan nierozliczonych zaliczek na kwotę 13 403,5 tys. zł, które przeszły

[52] Dokonano zwiększeń zaliczek na kwotę 28 564,2 tys. zł oraz zmniejszeń na kwotę 5456,4 tys. zł.

[53] Inwestorami wojskowymi, którzy nie rozliczyli do końca 2016 r. udzielonych zaliczek i wykazali je w bilansach otwarcia w 2017 r. byli: 1) RZI w Bydgoszczy – 19 696,5 tys. zł; 2) RZI w Gdyni – 2000,0 tys. zł; 3) RZI w Krakowie – 1500,0 tys. zł 4) RZI w Szczecinie – 10 254,3 tys. zł; 5) RZI w Zielonej Górze – 1540,0 tys. zł; 6) WZI w Poznaniu – 29 802,1 tys. zł.

[54] Zaliczki zwiększono łącznie o 69.330,0 tys. zł, 72.830,0 tys. zł pochodziło ze zwiększeń zaliczek oraz 3500,0 tys. zł. ze zmniejszeń.

[55] Inwestorami wojskowymi, którzy nie rozliczyli do końca 2017 r. udzielonych zaliczek i wykazali je w bilansach otwarcia w 2018 r. byli: 1) RZI w Bydgoszczy – 44 274,0 tys. zł; 2) RZI w Olsztynie – 31 600,8 tys. zł; 3) RZI w Szczecinie – 11 409,5 tys. zł; 4) RZI we Wrocławiu – 6310,1 tys. zł; 5) RZI w Zielonej Górze – 6379,5 tys. zł; 6) WZI w Poznaniu – 34 149,7 tys. zł.

do rozliczenia w 2019 r. i latach następnych. Inwestorami wojskowymi, którzy finansowali zadania inwestycji budowlanych bez udzielania zaliczek byli: RZI w Gdyni, Krakowie i Lublinie, Stołeczny Zarząd Infrastruktury, 12. TOL w Warszawie oraz 17. TOL w Gdańsku. Ustalono, że ww. inwestorzy również w bilansach otwarcia oraz zamknięcia 2018 r. wykazali *stan zerowy* udzielonych i nierozliczonych zaliczek. Trzech (z sześciu) inwestorów, tj. RZI w Olsztynie i Szczecinie oraz Wojskowy Zarząd Infrastruktury w Poznaniu rozliczyli w całości udzielone zaliczki i na koniec 2018 r. wykazali *stan zerowy*; ustalono, że wysoka efektywność zmniejszenia stanu udzielonych zaliczek (w 2018 r.: bilans otwarcia – 134 123,5 tys. zł, a bilans zamknięcia – 13 403,5 tys. zł) nie wynikała bezpośrednio z bieżących działań inwestorów, lecz ze skutecznego sprawowania nadzoru przez organy finansowy i infrastruktury IWsp SZ. Przykładowo w protokole z posiedzenia Zespołu Budżetowego IWsp SZ m.in. zapisano, że stan zaliczek na 31 grudnia 2017 r. wynosił 137,8 mln zł, a na 30 czerwca 2018 r. – 79 mln zł, tj. zmniejszył się o 58,8 mln zł. Powyższy stan oceniono pozytywnie i zdecydowano przeprowadzenie po III kwartale 2018 r. analogicznej analizy; i tak, stan udzielonych zaliczek na 30 czerwca 2018 r. wynosił 79 mln zł, natomiast na 30 września 2018 r. – 31,2 mln zł, tj. zmniejszył się o 47,8 mln zł. Następnym okresem analizowanym pod kątem stanu zaliczek był IV kwartał 2018 r. – stan ten na 31 grudnia 2018 r. wynosił 13,4 mln zł, tj. zmniejszył się o 17,8 mln zł – Szef IWsp SZ przedstawił dyrektorowi DB MON informację nt. stanu nierozliczonych zaliczek, z dokładnością do indywidualnego zadania budowlanego. Przykładowo w najwyższej kwocie nierozliczona zaliczka na koniec 2018 r. dotyczyła RZI we Wrocławiu, udzielona przed 2018 r., w kwocie 4259,6 tys. zł, na realizację zadania Nr 21128 pn. *Modernizacja systemu alarmowego*, w kompleksie wojskowym k-7795, realizowanego na rzecz 4. RBLog, z ustalonym termin jej rozliczenia na koniec 2019 r.; pozostałe pięć zadań, których realizacja była zaliczkowana miały terminy ich rozliczenia ustalone do końca 2019 r.;

– w 2019 r., trzech[56] z 12 inwestorów wojskowych w bilansach otwarcia na ten rok budżetowy wykazało nierozliczone zaliczki w kwocie łącznej 13.403,5 tys. zł; na koniec pierwszego półrocza stan nierozliczonych zaliczek zmniejszył się o 11 168,3 tys. zł i wynosił 2235,2 tys. zł; na powyższy stan złożyły się salda nierozliczonych zaliczek trzech inwestorów: RZI w Bydgoszczy – 1522,6 tys. zł, RZI w Gdyni – 160,0 tys. zł oraz RZI w Zielonej Górze – 552,4 tys. zł; ustalono, że organ finansowy i infrastruktury IWsp SZ poprzez kontynuację działań z 2018 r., w zakresie bieżącego rozliczania inwestorów wojskowych z udzielanych i rozliczanych robotami budowlanymi zaliczek, przynosił wymierne efekty polegające na stałym zmniejszaniu się stanu nierozliczonych zaliczek.

[56] Inwestorami wojskowymi, którzy nie rozliczyli do końca 2018 r. udzielonych zaliczek i wykazali je w bilansach otwarcia w 2019 r. byli: 1) RZI w Bydgoszczy – 6602,2 tys. zł; 2) RZI we Wrocławiu – 4937,1 tys. zł; 3) RZI w Zielonej Górze – 1864,3 tys. zł.

Analiza udzielonych i rozliczanych zaliczek w latach 2015–2019 (I połowa) wykazała, że w latach 2015–2017 następował stały wzrost udzielonych i nierozliczonych zaliczek (na początek 2015 r. – 47 366,9 tys. zł, a na koniec 2017 r. – 134 123,5 tys. zł). W 2018 r. nastąpił znaczny spadek nierozliczonych zaliczek i wynikał on przede wszystkim z podjętych działań, w szczególności przez Szefa Finansów IWsp SZ. Działania te wynikały m.in. z przyjętego do realizacji wniosku pokontrolnego NIK – po kontroli wykonania przez Szefa IWsp SZ planu finansowego dochodów i wydatków budżetowych w 2017 r. Ponadto ustalono, że w ww. latach, trzech inwestorów wojskowych, tj. Stołeczny Zarząd Infrastruktury, 12. TOL w Warszawie oraz 17. TOL w Gdańsku nie udzielało zaliczek na poczet przyszłego wykonania robót budowlanych. Potwierdza to fakt, że zaliczki nie stanowiły koniecznego instrumentu ekonomicznego w procesie realizacji inwestycji budowlanej, lecz stanowiły uprawnienie po stronie zamawiającego.

Zdjęcie nr 3
Infrastruktura dla zakwaterowania ćwiczących wojsk w obozowisku Konotop – – Drawsko Pomorskie

Źródło: Archiwum Rejonowego Zarządu Infrastruktury w Szczecinie.

5.4. Zabezpieczenie potrzeb zatrudniania inspektorów nadzoru inwestorskiego przez inwestorów wojskowych

W okresie objętym kontrolą plany inwestycji budowlanych były realizowane przez 12 inwestorów wojskowych, którzy do nadzorowania realizacji zadań inwestycyjnych zatrudniali inspektorów nadzoru inwestorskiego.

W ww. organach inwestorskich, na stanowiskach inspektorów nadzoru, zatrudniane były osoby w pięciu specjalnościach, tj.: konstrukcyjno-budowlanej, sanitarnej, elektrycznej, drogowej oraz teleinformatycznej.

Nadzór nad realizacją każdego zadania inwestycyjnego ujętego w PIB, od jego rozpoczęcia do zakończenia, sprawowały zespoły inspektorów nadzoru ww. specjalności. W minimalnym zakresie zespół tworzony był ze specjalistów trzech branż, tj. konstrukcyjno-budowlanej, sanitarnej oraz elektrycznej.

W latach 2015–2019 (I połowa) 12 inwestorów wojskowych zatrudniało średnio ok. 150 inspektorów nadzoru inwestorskiego rocznie[57], gdzie podstawową formą zatrudnienia była umowa o pracę[58], a uzupełniającą – umowa prawna (umowa zlecenia).

Stan zatrudnienia i realizacja zadań przez inspektorów nadzoru inwestorskiego w okresie objętym kontrolą, przedstawiały się następująco:

- **w 2015 r.** – do realizacji było 498 zadań, w tym 239 na etapie robót budowlanych. Inspektorów nadzoru zatrudnionych na umowę o pracę było 149 osób, w tym u poszczególnych inwestorów ich liczba wynosiła od 5 (12. TOL) do 26 osób (SZI). W formie umów zlecenia zatrudnionych było 40 osób, w tym największą liczbę, tj. 23 umowy zlecenia zawarto w 12. TOL. Łącznie w obydwóch formach zatrudnionych było 189 osób. Zespołom inspektorów nadzoru zatrudnionym na umowę o pracę, przydzielono od 4 zadań na zespół (12. TOL, RZI w Zielonej Górze) do 13 i 14 zadań (RZI w Bydgoszczy i WZI w Poznaniu). W wojskowym systemie inwestorskim (12 inwestorów wojskowych) przeciętnie każdy zespół nadzoru obciążony był 8,5 zadaniami. W formie umów zleceń realizowanych było 39 zadań, w tym 19 przez 12. TOL;
- **w 2016 r.** – do realizacji było 454 zadań (mniej o 44 niż w 2015 r.), w tym 249 na etapie robót budowlanych; inspektorów nadzoru zatrudnionych na umowę o pracę było 149 osób, w tym ich liczba wynosiła od 5 (12. TOL) do 25 osób (SZI). W formie umów zlecenia zatrudnione były 64 osoby, w tym największą liczbę, tj. 30 umów zlecenia zawarł 12. TOL. Łącznie zatrudnionych było 213 osób. Zespołom inspektorów nadzoru zatrudnionym na umowę o pracę, przydzielono od cztery zadań (RZI w Krakowie) do 12,2 zadań (SZI). Przeciętnie każdy zespół nadzoru obciążony był 7,6 zadaniami (w 2015 r. – 8,5). W formie umów zleceń realizowanych było 44 zadania, w tym 22 przez 12. TOL;
- **w 2017 r.** – do realizacji było 432 zadań (mniej o 22 niż w 2016 r.), w tym 251 na etapie robót budowlanych. Inspektorów nadzoru zatrudnionych na umowę o pracę było 154 osoby, w tym ich liczba wynosiła od sześć (12. TOL), do 24 osób (SZI). W formie umów zlecenia zatrudnionych było 61 osób, w tym największą liczbę, tj. 32 umowy zlecenia zawarto w 12. TOL. Łącznie zatrudnionych było 215 osób. Zespołom inspektorów nadzoru zatrudnionym na umowę o pracę, przydzielono od 2 zadań (RZI w Lublinie) do 14 zadań (RZI w Olsztynie). Przeciętnie każdy zespół nadzoru obciążony był 7,5 zadaniami (w 2016 r. – 7,6). W formie umów zleceń realizowano 46 zadań, w tym 22 przez 12. TOL;
- **w 2018 r.**, – do realizacji było 455 zadań (więcej o 22 niż w 2017 r.), w tym 211 na etapie robót budowlanych. Inspektorów nadzoru zatrudnionych na umowę o pracę było 155 osób, w tym ich liczba wynosiła

[57] W 2015 r. – 149 inspektorów, 2016 r. – 149 osób, 2017 r. – 154 osoby, 2018 r. – 155 osób oraz 2019 r. 148 osób.

[58] Umowa o pracę wynika z limitu zatrudnienia bazowego oraz finansowana jest w ramach funduszu wynagrodzeń określonych w § 4010 Wynagrodzenia osobowe pracowników, tj. pracowników cywilnych wojska, natomiast w przypadku żołnierzy zawodowych ze stanowiska etatowego finansowanego z ramach uposażeń żołnierzy zawodowych – § 4050 Uposażenia osobowe żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy.

od pięciu (12. TOL) do 28 osób (SZI), a w formie umów zlecenia zatrudnione były 43 osoby, w tym największą liczbę, tj. 18 umów zlecenia zawarto w 12. TOL. Łącznie zatrudnionych było 198 osób; zespołom inspektorów nadzoru zatrudnionym na umowę o pracę, przydzielono od trzech zadań (RZI w Zielonej Górze) do 15 (WZI w Poznaniu) i 17 zadań (RZI w Olsztynie). Ustalono, że w WZI w Poznaniu w 2018 r. każdy zespół nadzoru, faktycznie obciążony był 15 zadaniami, tj. trzykrotnie wyższą liczbą zadań od liczby zadań przyjętych za racjonalne obciążenie, natomiast w RZI w Olsztynie każdy zespół obciążony był 17 zadaniami, tj. ponad 3-krotnie (3,4) wyższą liczbą zadań od tzw. racjonalnego obciążenia, (co najwyżej pięć zadań). Przedstawione obciążenia stanowiły największa liczbę zadań w kontrolowanym okresie; przeciętnie każdy zespół nadzoru obciążony był 7,3 zadaniami (w 2017 r. – 7,5 zadaniami). W formie umów zleceń realizowano 29 zadań, w tym 13 przez 12. TOL;

– **w 2019 r. (I połowa)** – do realizacji było 520 zadań (więcej o 65 niż w 2018 r.), w tym 164 na etapie robót budowlanych. Inspektorów nadzoru zatrudnionych na umowę o pracę było 148 osób (była to najniższa liczba inspektorów, przy jednocześnie największej liczbie zatwierdzonych zadań do realizacji w badanym okresie), w tym u poszczególnych inwestorów ich liczba wynosiła od pięciu (12. TOL) do 28 osób (SZI). W formie umów zlecenia zatrudniono 42 osoby, w tym najwięcej, tj. 18 umów zlecenia zawarł 12. TOL. Łącznie zatrudnionych było 190 osób (była to najniższa liczba inspektorów nadzoru w badanym okresie, tj. niższa o 25 osób niż 2017 r., w którym ta liczba była najwyższa i wynosiła 215 osób, przy jednocześnie wyższej liczbie zadań o 88 niż w 2017 r., tj. 155 zadań). Zespołom inspektorów nadzoru zatrudnionym na umowę o pracę, przydzielono od trzech zadań (RZI we Wrocławiu) do 15 zadań (RZI w Olsztynie). Ustalono, że w RZI w Olsztynie w 2019 r. każdy zespół nadzoru, faktycznie obciążony był trzykrotnie wyższą liczbą zadań od przyjętej za racjonalne obciążenie, tj. pięć zadań (w 2019 r. 15 zadań do nadzoru przez każdy zespół było kontynuacją z 2018 r.). Przeciętnie każdy zespół nadzoru obciążony był 7,25 zadaniami (w 2018 r. – 7,3). W formie umów zleceń realizowano 24 zadania, w tym 10 przez 12. TOL.

Tabela nr 2
Liczba inwestycji przypadających na jednego inspektora nadzoru

Lata	Liczba realizowanych inwestycji	Liczba inspektorów nadzoru	Liczba inwestycji przypadająca na 1 zespół nadzoru
2015	498	149	8,5
2016	454	149	7,6
2017	433	154	7,5
2018	455	155	7,3
2019 I połowa	520	148	7,3

Źródło: NIK.

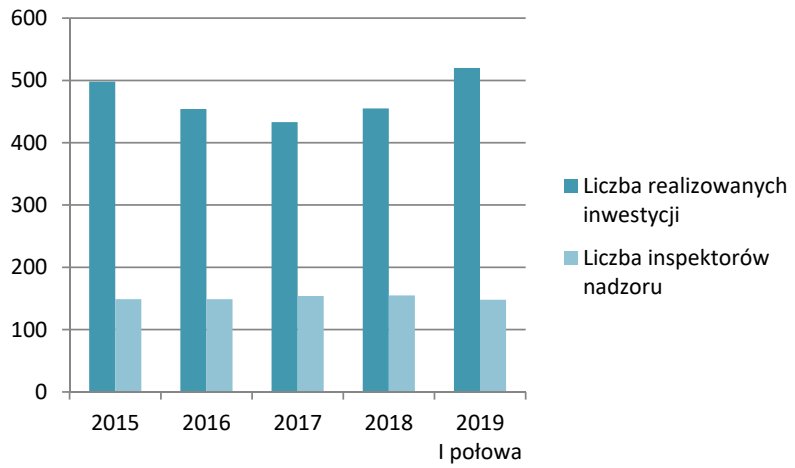
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Kontrola wykazała, że w badanym okresie 12 inwestorów wojskowych realizowało ogółem od 800 do 1000 zadań o wartości kosztorysowej od 0,9 mln zł do 1,3 mld zł[59], które były objęte nadzorem inwestorskim przez średnio 200 inspektorów nadzoru[60]. Średnia wieku inspektorów nadzoru wynosiła ok. 56 lat, natomiast wiek 25% stanu osobowego inspektorów przekroczył 65 lat. Stwierdzono, że w skrajnych przypadkach na jednego inspektora nadzoru inwestorskiego przypadało w ciągu roku nawet 30 zadań.

Podczas kontroli w Inspektoracie Wsparcia SZ podano, że za racjonalne obciążenie zespołu nadzoru w każdym roku przyjęto przydział co najwyżej pięć zadań inwestycyjnych.

W opinii NIK, celowe jest rozważenie – w związku z nieadekwatnym do liczby realizowanych zadań stanem zatrudnienia inspektorów nadzoru – możliwości zastosowania innych form sprawowania nadzoru inwestorskiego.
Szef IWsp SZ w 2019 r. opracował projekt zmian w funkcjonowaniu Inspektoratu w zakresie zwiększenia potencjału inwestycyjnego, w tym zwiększenia stanu zatrudnienia inspektorów nadzoru. Opracowane przez Szefa IWsp SZ kierunki zmian miały polegać m.in. na: zmianie formy organizacyjno-prawnej i sposobu finansowania nadzoru inwestorskiego, z dominującego obecnie zatrudnienia na umowę o pracę, na umowny zakup usług nadzoru inwestorskiego na rynku, poprzez zastosowanie instytucji tzw. *inżynierów kontraktu*, z założeniem wzrostu wydatków na ten cel w ramach § 6050 Wydatki na inwestycje jednostek budżetowych; przesunięciu zasobów osobowych (w tym inspektorów nadzoru) pomiędzy poszczególnymi inwestorami wojskowymi, stosownie do ich obciążenia zadaniami inwestycyjnymi; przesunięciu zadań pomiędzy inwestorami wojskowymi, w celu ich równomiernego obciążenia (w tym obciążenia inspektorów nadzoru).

Wykres nr 5
Liczba inspektorów nadzoru realizujących inwestycje budowlane

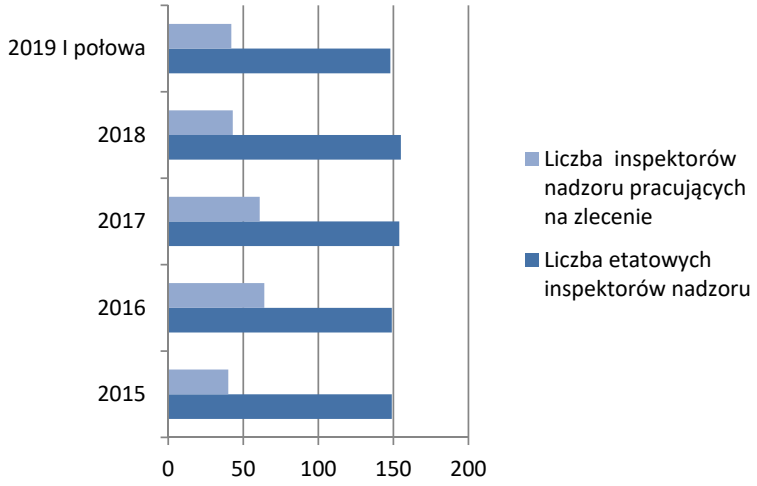


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Sztabu Generalnego WP.

[59] Przywołana liczba zadań inwestycyjnych oraz ich wartości kosztorysowe dotyczą wszystkich realizowanych inwestycji, tj. poniżej i powyżej 2 mln zł.

[60] Zatrudnionych zarówno na podstawie umowy o pracę oraz umowy zlecenia.

Wykres nr 6
Liczba inspektorów etatowych zatrudnionych w MON w porównaniu do liczby inspektorów pracujących na zlecenie



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Sztabu Generalnego WP.

5.5. Nadzór i kontrola

Departament Infrastruktury MON prowadził nadzory, w ramach których m.in. sprawdzał wykorzystanie dotacji budżetowej na realizację inwestycji budowlanych przez jednostki nadzorowane przez Ministra Obrony Narodowej, tj.: uczelnie wojskowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, muzea oraz Agencję Mienia Wojskowego. Nadzorami objęty został również Inspektorat Wsparcia SZ wraz z podległymi mu jednostkami. Ponadto DI MON przeprowadził kontrole w trybie uproszczonym, i tak w: 2016 r. – w RZI w Bydgoszczy; 2017 r. – w RZI w Szczecinie, w Gdyni oraz w WZI w Poznaniu; 2018 r. – w RZI w Gdyni, w Zielonej Górze oraz WZI w Poznaniu; 2019 r. (I połowa) w RZI w Krakowie i Lublinie.

W badanym okresie Departament Kontroli MON przeprowadził ogółem 13 kontroli dotyczących działalności inwestycyjnej w resorcie obrony narodowej, z tego 12 dotyczyło realizacji zadań inwestycyjnych przez zarządy infrastruktury, a jedna planowania zadań inwestycyjnych.

W 2016 r. zgodnie z planem audytu wewnętrznego, zostało przeprowadzone zadanie audytowe (nr 8/2016) pt. *Inwestycje w infrastrukturę w latach 2009–2014*. Celem zadania audytowego była ocena legalności i terminowości realizacji zadań związanych z inwestycjami w infrastrukturę wojskową, ocena celowości wydatkowania środków budżetowych oraz kluczowych procesów planistycznych i wykonawczych w tym obszarze. Zakres podmiotowy zadania audytowego obejmował Zarząd Planowania i Programowania Rozwoju Sił Zbrojnych P5 SG WP, Zarząd Planowania Rzeczowego P-8 SG WP oraz Departament Infrastruktury MON. W wyniku przeprowadzenia ww. zadania audytowego, sformułowane zostały zalecenia, które zostały przyjęte do realizacji, a wszystkie podmioty, do których je przekazano, poinformowały o przyjęciu ich do realizacji. Sprawozdanie z zadania audytowego stanowi informację niejawną.

W wyniku m.in. przeprowadzonych nadzorów i kontroli, a także audytu, w decyzji Nr 141/MON[61], wprowadzono zapisy, które włączyły inwestorów wojskowych w proces uzgadniania umów dotyczących pozyskiwania SpW. Ustalono w niej, że opracowywane przez Inspektorat Uzbrojenia dokumenty fazy analityczno-koncepcyjnej, tj. Studium Wykonalności oraz Wstępne Założenia Taktyczno-Techniczne, mają zawierać analizę czasowo-zadaniową oraz dane techniczne wymaganej infrastruktury ściśle powiązane z pozyskiwanym SpW, niezbędne do jego montażu oraz prawidłowego funkcjonowania, w celu właściwego skoordynowania zadań realizowanych w przedmiotowym zakresie.

Ponadto, poza planem audytu wewnętrznego, w uzgodnieniu z Podsekretarzem Stanu w MON (właściwym ds. infrastruktury), zostały przeprowadzone czynności doradcze pt. *Realizacja Planu Inwestycji Budowlanych w resorcie obrony narodowej*. Celem czynności doradczych było przedstawienie propozycji rekomendacji usprawniających realizację inwestycji budowalnych w resorcie obrony narodowej, szczególnie w zakresie poprawy skuteczności nadzoru podmiotów odpowiedzialnych za ich wykonanie. Zaproponowano m.in. następujące rekomendacje:

- wzmocnienie systemu nadzoru nad realizacją inwestycji budowalnych, poprzez znowelizowanie wytycznych Szefa Inspektoratu Wsparcia SZ lub wydanie nowego dokumentu o charakterze proceduralno-instrukcyjnym wzmacniającym nadzór nad procesem inwestycyjnym u poszczególnych realizatorów;
- opracowanie elektronicznego systemu nadzoru nad realizacją inwestycji budowalnych w oparciu o SI MILNET-Z[62];
- przyłożenie większej wagi do realizacji zadań nadzorczych, w pionie Infrastruktury IWsp SZ (poprzez łączone nadzory różnych komórek organizacyjnych pionu Infrastruktury), przez osoby funkcyjne z wykształceniem o profilu budowlanym (specjalistycznym), wydzielając (w ramach posiadanych etatów) lub tworząc (w ramach pozyskanych dodatkowych etatów) komórkę wewnętrzną, dedykowaną do takich zadań;
- rozważenie nowelizacji decyzji Nr 202/MON (a tym samym dokumentów wewnętrznego kierowania niższej rangi), w celu zmniejszenia liczby procedur i przepisów (poprzez wyeliminowanie zbędnych), usprawnienia procesów, sprawdzenia, czy przepisy (procedury) nie powielają się lub są wzajemnie sprzeczne oraz czy nie powodują dodatkowych utrudnień lub niepotrzebnych opóźnień.

Zaproponowane ww. rekomendacje były spójne z zaleceniami zadania audytowego 8/2016.

Podsekretarz Stanu w MON (właściwy ds. infrastruktury) przesłał do Sztabu Generalnego WP zalecenia ww. zadania audytowego oraz rekomendacje powyższych czynności doradczych wraz z propozycjami podjęcia następujących działań:

[61] Patrz przypis 17.

[62] System Informatyczny MILNET-Z funkcjonujący w resorcie obrony narodowej.

1) dokonanie analizy w zakresie:
   - funkcjonujących struktur, rozwiązań organizacyjnych, przyjętych procedur dotyczących prowadzenia inwestycji w Siłach Zbrojnych,
   - oceny zdolności do wykonania przez funkcjonujące zespoły ludzkie zadań dotyczących realizacji i nadzoru nad procesami inwestycyjnymi wraz z propozycjami zmian dla poprawy koordynacji generowania i planowania zakupów inwestycyjnych oraz wykonania robót budowlanych;
2) prowadzenie, adekwatnie do potrzeb, szkoleń osób związanych z realizacją zadań inwestycyjnych, w celu ciągłego uzupełniania niezbędnej wiedzy.

Realizując powyższe propozycje, Szef Sztabu Generalnego WP poinformował Podsekretarza Stanu w MON o podjętych działania naprawczych. W ramach tych działań w Sztabie Generalnym WP zainicjowano prace związane z reorganizacją struktury etatowej w podsystemie infrastruktury, co będzie wymagać przeprowadzenia w organach infrastruktury zmian o charakterze organizacyjno-etatowym. Zapewnić to ma możliwość kształtowania nowych kadr oraz pozwolić na odciążenie inspektorów od zadań dodatkowych, przyczyniając się do intensyfikacji i poprawy nadzoru inwestorskiego nad realizacją zadań. Ponadto Podsekretarz Stanu w MON został poinformowany o działaniach podjętych w celu skoordynowania planu inwestycji budowlanych oraz planu modernizacji technicznej (PMT) w zakresie zsynchronizowania terminów pozyskiwania SpW z terminami przygotowania wymaganej infrastruktury. W ocenie SG WP, proponowane zmiany wpłyną m.in. na usprawnienie procesu inwestycyjnego. Kolejne proponowane zmiany, w tym organizacyjno-etatowe oraz nowelizacja przepisów resortowych, mają zostać dokonane po wprowadzeniu nowego Systemu Kierowania i Dowodzenia w Siłach Zbrojnych RP.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy planowanie i realizacja zadań w ramach planów inwestycji budowlanych przebiegały w sposób celowy i efektywny oraz zgodny z obowiązującymi przepisami?

Cele szczegółowe

1. Czy inwestycje planowane były w sposób zapewniający osiągnięcie przyjętych Wymagań Operacyjnych?
2. Czy zapewniono ciągłość realizacji inwestycji i jakie były przyczyny i skutki zmian dokonywanych w planach inwestycji budowlanych?
3. Jakie były skutki finansowe wstrzymania lub zaniechania inwestycji ujętych w planach inwestycji budowlanych?
4. Czy realizacja inwestycji ujętych w planach inwestycji budowlanych przebiegała zgodnie z przyjętym harmonogramem i czy osiągnięto zakładane efekty?

Zakres podmiotowy

Kontrolą objęto dziewięć jednostek: w tym Ministerstwo Obrony Narodowej, Inspektorat Wsparcia Siła Zbrojnych, pięć zarządów infrastruktury oraz dwa terenowe oddziały lotniskowe.

Kryteria kontroli

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[63].

Okres objęty kontrolą

1 stycznia 2015 r. – 30 czerwca 2019 r. oraz działania wcześniejsze lub późniejsze mające wpływ na oceną kontrolowanej działalności.

Data rozpoczęcia i zakończenia kontroli

Kontrolę rozpoczęto 17 czerwca 2019 r., a zakończono 14 kwietnia 2020 r.

Zastrzeżenia

Minister Obrony Narodowej złożył zastrzeżenie dotyczące uwagi oraz oceny, w której NIK stwierdziła, że zarząd nad nieruchomościami wojskowymi, wykorzystywanymi przez 92 wojskowe jednostki budżetowe do działalności operacyjnej (statutowej), był sprawowany przez dziesięć jednostek infrastruktury, co było niezgodne z obowiązującym stanem prawnym określonym m.in. w: ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[64] oraz ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[65]. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli – po rozpatrzeniu ich na posiedzeniu w dniu 1 lipca 2020 r. podjęło uchwałę Nr 53/2020 o oddaleniu zastrzeżenia.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W ramach przygotowania przedkontrolnego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, uzyskano informację dotyczące działania w zakresie planowania i prowadzenia działalności inwestycyjnej przez kontrolowane jednostki.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Wyniki kontroli przedstawiono w dziewięciu wystąpieniach pokontrolnych. W sześciu wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 17 wniosków. Zrealizowano 11, w trakcie realizacji są trzy, a trzy pozostają niezrealizowane.

Minister Obrony Narodowej po kontroli NIK podjął decyzję Nr 59/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 kwietnia 2020 r. [66] zmieniającą decyzję Nr 202/MON z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie zasad

[63] Dz. U. z 2019 r. poz. 1200.

[64] Patrz przypis 5.

[65] Patrz przypis 6.

[66] Dz. Urz. MON poz. 75.

opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych. Rozwiązania przedstawione w znowelizowanej decyzji, zdaniem MON w znacznym stopniu uproszczą i zracjonalizują proces planowania oraz realizacji inwestycji, co w konsekwencji pozwoli na terminowe i kompletne wykorzystanie środków resortu obrony narodowej dedykowanych inwestycjom budowlanym.

Skutki finansowe

Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości, na kwotę ogółem 110 675,3 tys. zł, **z tego:**

- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 108 167,5 tys. zł,
- kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami – 2507,8 tys. zł.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Obrony Narodowej	Ministerstwo Obrony Narodowej	Mariusz Błaszczak Antoni Macierewicz Tomasz Siemoniak
		Inspektorat Wsparcia SZ	gen. dyw. Dariusz Ryczkowski gen. dyw. Dariusz Łukowski gen. broni Edward Gruszka
		12. Terenowy Oddział Lotniskowy w Warszawie	płk Jacek Sankowski
		Stołeczny Zarząd Infrastruktury w Warszawie	płk Dariusz Maciąg
2.	Delegatura NIK w Gdańsku	17. Terenowy Oddział Lotniskowy w Gdańsku	ppłk Piotr Piątkowski płk Roman Gadomski ppłk Piotr Piątkowski, cz. p.o. płk Adam Jakimowicz ppłk Cezary Kęska
		Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Gdyni	płk Marek Benec płk Dariusz Sawka ppłk Marek Grabowski płk Dariusz Sawka ppłk Marek Grabowski ppłk Robert Woźniak płk Piotr Czorna ppłk Robert Woźniak
3.	Delegatura NIK w Olsztynie	Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Olsztynie	ppłk Robert Borek, cz. p.o. płk Krzysztof Wronkowski płk Roman Gadomski
4.	Delegatura NIK w Poznaniu	Wojskowy Zarząd Infrastruktury w Poznaniu	płk Piotr Płocha ppłk Jacek Czernicki, p.o. płk Tadeusz Borek płk Marek Benec p.o.
		Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Zielonej Górze	ppłk Janusz Pieniążek, cz. p.o. płk Zdzisław Adam Frukacz

Inne ustalenia kontroli

Delegatura Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie, działając na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[67] oraz art. 304 § 2 k.p.k.[68] zawiadomiła pismem z dnia 24 grudnia 2019 r. Prokuraturę Rejonową Olsztyn-Południe, że w wyniku kontroli Rejonowego Zarządu Infrastruktury w Olsztynie, jednostki organizacyjnej podporządkowanej Ministrowi Obrony Narodowej, stwierdzono uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa. W odpowiedzi Sekretariat Prokuratury Okręgowej w Gdańsku Wydział VIII ds. Wojskowych zawiadomił Delegaturę, że postanowieniem prokuratora z dnia 21 stycznia 2020 r. wszczęte zostało śledztwo oznaczone sygnaturą PO VIII 1 Ds 3.2020 w sprawie:

- niedopełnienia w okresie od dnia 9 grudnia 2010 r. do dnia 30 sierpnia 2016 r. w Olsztynie przez funkcjonariusza publicznego – żołnierza zawodowego w stopniu komandora porucznika pełniącego służbę na stanowisku Szefa Wydziału Budownictwa Rejonowego Zarządu Infrastruktury w Olsztynie w celu osiągnięcia korzyści majątkowej przez Spółkę z o.o. z siedzibą w Nowym Dworze Mazowieckim ciążących na nim obowiązków związanych z rozliczeniem zobowiązań finansowych wynikających z realizacji umowy zawartej z Wojskowym Zakładem Remontowo-Budowlanym w Nowym Dworze Mazowieckim w przedmiocie wykonania zadania nr 34430 dotyczącego budowy strzelnicy garnizonowej w Elblągu i wypłacenie wykonawcy zadania – Spółce z o.o. z siedzibą w Nowym Dworze Mazowieckim nienależnego wynagrodzenia za niewykonane roboty budowlane, a przez to wyrządzenie Skarbowi Państwa szkody w wysokości 1.648,4 tys. zł, tj. o czyn z art. 231 § 2 k.k.[69];
- niedopełnienia w okresie od dnia 18 grudnia 2014 r. do dnia 18 grudnia 2017 r. w Olsztynie przez funkcjonariusza publicznego – żołnierza zawodowego w stopniu pułkownika pełniącego służbę na stanowisku Szefa Rejonowego Zarządu Infrastruktury w Olsztynie, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej przez powyższą spółkę, ciążących na nim obowiązków związanych z rozliczeniem zobowiązań finansowych wynikających z realizacji umowy nr 187/WB/2014 zawartej z Wojskową Agencją Mieszkaniową w Warszawie w przedmiocie robót dodatkowych budowlano-montażowych ujętych w dokumentacji zamiennej na dostosowanie garnizonowej strzelnicy w Elblągu do nowego programu strzelań i wypłacenie wykonawcy zadania, tj. ww. spółce, nienależnego wynagrodzenia za roboty branży teletechnicznej, a przez to wyrządzenie Skarbowi Państwa szkody w wysokości 859,3 tys. zł, tj. o czyn z art. 231 § 2 k.k.

[67] Patrz przypis 64.

[68] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 30, ze zm.).

[69] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. 2019 r. poz. 1950, ze. zm.).

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej jednostki
1.	Departament Obrony Narodowej	Ministerstwo Obrony Narodowej	Opisowa
		Inspektorat Wsparcia SZ	Opisowa
		12. Terenowy Oddział Lotniskowy w Warszawie	Opisowa
		Stołeczny Zarząd Infrastruktury w Warszawie	Opisowa
2.	Delegatura NIK w Gdańsku	17. Terenowy Oddział Lotniskowy w Gdańsku	Opisowa
		Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Gdyni	Opisowa
3.	Delegatura NIK w Olsztynie	Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Olsztynie	Opisowa
4.	Delegatura NIK w Poznaniu	Wojskowy Zarząd Infrastruktury w Poznaniu	Opisowa
		Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Zielonej Górze	Opisowa

Wnioski

Skierowanie do Ministra Obrony Narodowej

W związku z ustaleniami kontroli, w ocenie NIK, celowe jest kontynuowanie działań na rzecz usprawnienia procesu planowania i realizacji inwestycji budowlanych, m.in. poprzez staranne analizowanie i weryfikowanie zadań inwestycyjnych wprowadzanych do Planu Inwestycji Budowlanych, kierując się przede wszystkim potrzebą osiągnięcia przez Siły Zbrojne zakładanych Wymagań Operacyjnych oraz uwzględniając możliwości realizacyjne inwestorów wojskowych, w szczególności w zakresie skutecznego sprawowania nadzoru inwestorskiego nad realizowanymi zadaniami.

Skierowane do Szefa Inspektoratu Wsparcia SZ

Kontynowanie działań na rzecz doprowadzenia do zmian, w nadanych inwestorom wojskowym statutach, w zakresie uczestnictwa w stosunkach wierzycielsko-dłużniczych oraz spełniania warunków do reprezentowania tych inwestorów przez osoby powołane na kierowników Zamawiającego, w związku z zawieraniem umów o wykonanie robót budowlanych.

Skierowane do Szefa Rejonowego Zarządu Infrastruktury w Gdyni

1. Ujęcie na koncie 080 Środki trwałe w budowie (inwestycje) wszystkich kosztów dotyczących inwestycji nr 13741.
2. Wprowadzenie mechanizmów kontrolnych zapewniających:
   - terminowe i rzetelne sporządzanie sprawozdań z realizacji PIB;
   - terminowe i rzetelne sporządzanie rozliczeń z realizacji inwestycji oraz przekazywanie ich dysponentowi środków;

– wykazywanie rzetelnych danych w PIB;
– sporządzanie Programów Inwestycji zawierających wszystkie wymagane elementy.

Skierowane do Szefa Rejonowego Zarządu Infrastruktury w Olsztynie

1. Wnioskowanie o ujmowanie w planach inwestycji budowlanych zadań inwestycyjnych dopiero po otrzymaniu zatwierdzonych minimalnych wojskowych wymagań organizacyjno-użytkowych, w sytuacjach określonych w decyzji Nr 202/MON.
2. Każdorazowe opracowywanie i uzgadnianie z właściwym dysponentem programów inwestycji dla zadań inwestycyjnych realizowanych przez RZI.
3. Podjęcie działań w celu zwiększenia rzetelności weryfikacji kosztorysów inwestorskich.
4. Podjęcie działań w celu zawierania umów na zdania realizowane na podstawie umowy z MON, w trybie w niej określonym.
5. Rzetelne określanie wartości kosztorysowej inwestycji przed rozpoczęciem ich realizacji i wydatkowanie kwot nieprzewyższających tej wartości.
6. Wprowadzanie do planów inwestycji budowlanych zmian limitów wydatków w przypadkach, gdy wydatki zaplanowane do poniesienia przekraczają te limity.
7. Podjęcie działań w celu odzyskania kwoty 1 648 428,76 zł nienależnie wydatkowanej w ramach umowy 667/115/WB/2010 za roboty, których zaniechano oraz kwoty 859 332,21 zł nienależnie wydatkowanej w ramach umowy 187/WB/2014, tj. kwoty ponad wartość wynagrodzenia za jej wykonanie.
8. Zapewnienie terminowego rozliczania inwestycji, a także przyjęcie jednolitych zasad w zakresie prezentacji danych w tych rozliczeniach.
9. Podjęcie działań w celu rzetelnego wykazywania oszczędności w zakresie realizacji planów inwestycji budowlanych.

Skierowane do Szefa Wojskowego Zarządu Infrastruktury w Poznaniu

1. Rozliczenia, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa, nierealizowanej od 2016 r. inwestycji.
2. Zamieszczania w programach inwestycji budowlanych wszystkich wymaganych elementów.
3. Terminowego rozliczania inwestycji zakończonych.

Skierowane do Szefa Stołecznego Zarządu Infrastruktury w Warszawie

1. Rozliczenie wszystkich zakończonych i przekazanych w użytkowanie zadań, oraz przestrzeganie wymaganego przepisami 60-dniowego terminu ich rozliczania.
2. Uzupełnienie brakujących, wymaganych przepisami decyzji Nr 202/MON dokumentów, dla 13 inwestycji o wartości kosztorysowej do 2 mln zł oraz 6 inwestycji o wartości kosztorysowej powyżej 2 mln zł.

Skierowane do Szefa Rejonowego Zarządu Infrastruktury w Zielonej Górze

NIK wnioskuje o podjęcie działań mających na celu zapewnienie terminowego rozliczania zakończonych inwestycji.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Obrony Narodowej, w Inspektoracie Wsparcia SZ RP, w terenowych oddziałach lotniskowych oraz w wybranych drogą losową zarządach infrastruktury.

Minister Obrony Narodowej jest naczelnym organem administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa. Kieruje resortem obrony narodowej, w tym przede wszystkim działalnością Sił Zbrojnych Rzeczpospolitej Polskiej. Przygotowuje projekty założeń obronnych państwa oraz sprawuje ogólne kierownictwo w sprawach wykonywania powszechnego obowiązku obrony. W zakresie odpowiedzialności Ministra Obrony Narodowej znajduje się m.in.: kierowaniem w czasie pokoju działalnością sił zbrojnych; przygotowywaniem założeń obronnych państwa, w tym propozycji dotyczących rozwoju i struktury sił zbrojnych. Sprawuje nadzór nad realizacją polityki obronnej. Minister Obrony Narodowej wykonuje swoje statutowe zadania przy pomocy Ministerstwa Obrony Narodowej, w skład, którego wchodzi Sztab Generalny WP.

Do zakresu działania Sztabu Generalnego Wojska Polskiego należy m.in. programowanie wieloletniego rozwoju Sił Zbrojnych oraz programowanie rzeczowo-finansowe w Siłach Zbrojnych oraz udział w planowaniu wydatków rzeczowo-finansowych. Zarząd Planowania Rzeczowego – P-8 Sztabu Generalnego WP odpowiada za wsparcie procesu programowania rozwoju Sił Zbrojnych poprzez opracowywanie centralnych planów rzeczowych (CPR), określanie zasad ich realizacji oraz monitorowanie wykonywania rzeczowego budżetu przeznaczonego na zadania ujęte w CPR. Celem działalności ww. Zarządu jest stworzenie warunków do skutecznej i efektywnej realizacji programu rozwoju Sił Zbrojnych w zakresie modernizacji technicznej, zakupu środków materiałowych, narodowych inwestycji.

W strukturze MON funkcjonuje Departament Infrastruktury, który odpowiada za gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa oddanymi w trwały zarząd jednostkom organizacyjnym podległym Ministrowi na cele obronności i bezpieczeństwa państwa oraz określanie zasad ochrony środowiska w resorcie. Celem Departamentu jest zapewnienie warunków do zarządzania nieruchomościami, w tym wykonywania prawa trwałego zarządu przez jednostki organizacyjne resortu.

Departament Kontroli MON odpowiada za organizowanie systemu kontroli oraz proces planowania i realizacji działalności kontrolnej w resorcie. Celem działania Departamentu jest zapewnienie Ministrowi informacji o stopniu utrzymania zdolności operacyjnej wojsk, przygotowaniu jednostek organizacyjnych do działania w składzie NATO i w ramach UE oraz gospodarowaniu majątkiem resortu i wykorzystywaniu przydzielonego budżetu.

Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych podlegał do 31 grudnia 2013 r. Szefowi Sztabu Generalnego WP, a od 1 stycznia 2014 r. – Dowództwu Generalnemu Rodzajów Sił Zbrojnych. Inspektorat powołany został w celu planowania pełnego zabezpieczenia logistycznego funkcjonowania Sił Zbrojnych RP. Od 23 grudnia 2018 r. Inspektorat podlega ponownie Szefowi Sztabu Generalnego WP.

Do zadań Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych należy m.in. organizowanie i kierowanie systemem wsparcia logistycznego Sił Zbrojnych. W skład wewnętrznej struktury organizacyjnej Inspektoratu wchodzą trzy piony funkcjonalne: pion Szefa Sztabu, pion Szefa Logistyki i Szefostwo Finansów. Do Szefa Logistyki należy m.in. sprawowanie nadzoru nad realizacją zatwierdzonego „Planu Inwestycji Budowlanych" w obszarze odpowiedzialności Szefa Inspektoratu, jako dysponenta realizującego i przełożonego inwestorów wojskowych. Do zadań Szefa Oddziału Inwestycji Budowlanych należy m.in. organizowanie i nadzór nad procesami związanymi z planowaniem i realizacją PIB wykonywanego przez jednostki podległe Szefowi Inspektoratu Wsparcia SZ, począwszy od opracowania i zatwierdzenia projektów planów do ich rozliczenia w roku budżetowym.

Terenowy oddział lotniskowy jest stacjonarną jednostką wykonawczą Szefa Inspektoratu Wsparcia SZ powołaną do realizacji inwestycji i remontów nieruchomości lotniskowych oraz związanej z nimi infrastruktury technicznej, a także do realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska. Do głównych zadań oddziału należy m.in.:

1) planowanie i realizacja inwestycji budowlanych w ramach planów rzeczowych;
2) zlecanie robót budowlanych i nadzór nad ich realizacją;
3) rozliczenie zadań zakończonych i przedstawianie rozliczeń Szefowi Inspektoratu Wsparcia SZ;
4) nieodpłatne pełnienie funkcji inwestora zastępczego;
5) prowadzenie operacji gospodarczych oraz ewidencji finansowo-księgowej posiadanego majątku trwałego;
6) dokonywanie odbiorów częściowych (robót zanikających), końcowych i pogwarancyjnych.

Do głównych zadań Zarząd Infrastruktury (P-8) Sztabu Generalnego WP należy m.in.:

– planowanie i realizacja inwestycji budowlanych w ramach planów rzeczowych;
– udział w planowaniu inwestycji budowlanych przez wstępne opiniowanie zgłaszanych przez użytkowników potrzeb inwestycyjnych, w tym opiniowanie minimalnych wojskowych wymagań organizacyjno-użytkowych;
– sporządzanie, zlecanie, opiniowanie i zatwierdzanie (przedstawianie do zatwierdzenia) programów organizacyjno-użytkowych, programów inwestycji, także akceptowanie zestawień kosztów zadań, zgodnie z posiadanymi kompetencjami;
– rozliczanie zadań zakończonych i przedstawianie rozliczeń Szefowi Inspektoratu Wsparcia SZ oraz dyrektorom komórek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej i jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej, na rzecz, których zrealizowano zadania.

Kwestie dotyczące finansowania inwestycji państwowych jednostek budżetowych z budżetu państwa określono w art. 132 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Rada Ministrów, na podstawie art. 134 ustawy o finansach publicznych, zobowiązana została do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji (w tym budowlanych) z budżetu państwa[70].

Rada Ministrów na ww. podstawie wydała rozporządzenie z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa[71].

Unormowania wewnątrzresortowe ustalone zostały przez Ministra Obrony Narodowej w decyzji Nr 202/MON z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych. W części szczegółowej decyzji zawarto ustalenia w zakresie opracowania i realizacji planu inwestycji budowlanych (§§ 23–36).

Dla PIB realizowanego w 2015 r. miały zastosowanie unormowania zawarte w decyzji Nr 103/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 marca 2014 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych.

[70] Przez inwestycje rozumie się wszelkie nabycie środków trwałych poprzez dokonywanie wydatków majątkowych na ich zakupy lub wybudowanie. W budżecie państwa przyjęte zostały dwie grupy środków trwałych finansowane z § 6050 – Wydatki na inwestycje budowlane.

[71] Patrz przypis 8.

6.3. Inwestycje budowlane wstrzymane o największych wydatkowanych kosztach

w tys. zł

Numer zadania	Nazwa zadania	Wartość kosztorysowa/ szacunkowa wartość zadania	Poniesione wydatki od początku realizacji zadania	Plan (po sprawozdaniu rocznym)	Rok
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*
13329	Modernizacja systemu ogrzewania kompleksu PW Gdynia	48 561	44 498	0	2018
11229	Budowa hangaru obsługi śmigłowców	30 724	29 224	0	2018
1619	Wykup terenu, budowa lądowiska dla śmigłowców w kompleksie nr 8628	55 000	26 228	0	2017
1572	Przygotowanie infrastruktury dla potrzeb przeciwlotniczego zestawu rakietowego	49 920	25 969	0	2015
442	Modernizacja budynku – klubu DGW	21 000	20 736	0	2017
11678	Budowa sieci zewnętrznej wraz z zagospodarowaniem terenu (inwestycja powiązana z zadaniem nr 11229)	23 000	20 225	0	2018
12269	Modernizacja systemu zaopatrywania w wodę	12 966	11 637	0	2017
42821	Przebudowa budynku koszarowego nr 1	11 502	11 217	0	2017
11180	Przebudowa ogrodzenia wraz z montażem systemów zabezpieczeń elektronicznych w kompleksie Osowiec	12 798	9 899	0	2019
11628	Budowa strażnicy wojskowej straży pożarnej	19 364	9 439	0	2017
12298	Przebudowa strzelnicy garnizonowej typu B klasy I	13 601	9 173	0	2017
51798	Modernizacja magazynu MPS	10 597	8 936	0	2015
16127	Budowa systemów ochrony kompleksu	9 230	7 175	0	2017
25007	Budowa hali sportowej wraz z infrastrukturą zewnętrzną	17 279	6 728	0	2018
11608	Przebudowa budynku biurowo – sztabowego nr 1 dla potrzeb Centrum Doktryn i Szkolenia SZ	6 771	5 440	0	2018
55123	Montaż instalacji elektrycznych oraz urządzeń stanowiących wyposażenie nowo wybudowanych obiektów	6 786	4 180	0	2015
16066	Budowa zasilania energetycznego do magazynów oraz montaż systemu alarmowego	5 672	3 279	0	2016
51402	Budowa dwukierunkowego zasilania energetycznego kompleksu wojskowego	17 596	2 858	0	2016
55150	Modernizacja Ośrodka Szkolenia Podwodnego Załóg Czołgowych oraz basenu	8 665	2 745	0	2018
13691	Przebudowa budynku szkoleniowego nr 312	3 302	2 498	0	2018
13537	Modernizacja ogrodzenia zewnętrznego oraz systemów ochrony wraz z dostosowaniem budynku koszarowego nr 4	3 929	2 484	0	2017
363	Modernizacja budynku sztabowego nr 1	18 199	2 173	0	2018
1416	Budowa budynku wielofunkcyjnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą dla potrzeb OZ ŻW, OS ŻW Warszawa oraz rozbiórka istniejącego budynku	58 300	2 083	0	2015
11632	Przebudowa systemu elektroenergetycznego	17 745	1 819	0	2017

6.4. Zestawienie udzielonych przedpłat na inwestycje budowlane

w zł

Lp.	Przedmiot umowy	Całkowita wartość umowy	Wartość przedpłat wypłaconych i nierozliczonych na 31.12.2018 r., w tym		Planowane rozliczenie przedpłat w 2019 r.	Procentowy udział zaliczki w całkowitej wartości umowy
			wypłaconych w 2018 r.	wypłaconych w latach poprzednich		
1.	Przebudowa budynku nr 47 ze zmianą sposobu użytkowania WCKMed k-8156 Łódź – zadanie 11725	10 000 000	0	815 268	815 268	8,2%
2.	Przebudowa budynku nr 45 wraz i infrastrukturą techniczną WCKMed k-8156 Łódź – zadanie 11747	9 999 900	0	2 395 902	2 395 902	24,0%
3.	Przebudowa budynku nr 4 ze zmianą przeznaczenia wraz z infrastrukturą techniczną WCKMed k-8156 Łódź – zadanie 11748	13 997 400	0	3 391 032	3 391 032	24,2%
4.	Zadanie 21128 RZI Wrocław Modernizacja systemu alarmowego	5 739 967	4 259 644	0	4 259 644	74,2%
5.	Zadanie 21235 – Bolesławiec 23 pa K-3008 K-3017. Przebudowa myjni sprzętu technicznego	9 450 391	677 428	0	677 428	7,2%
6.	Budowa hali sportowej bud. Nr 40 wraz z infrastrukturą towarzyszącą w JW 2423 Żagań Zad. 25007	14 600 000	0	1 864 251	1 864 251	12,8%
	Razem	**63 787 659**	**4 937 072**	**8 466 453**	**13 403 525**	

6.5. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. 2019 r. poz. 1950, ze. zm.).
3. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 30, ze. zm.).
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333).
6. Ustawia z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200).
8. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 735).
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 238, poz. 1579).
12. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2020 r. poz. 342).
13. Zarządzenie Nr 33/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 sierpnia 2015 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej (Dz. Urz. MON poz. 250, ze zm.).
14. Decyzja Nr 63/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 marca 2014 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej (Dz. Urz. MON z 2018 r. poz. 149).
15. Decyzja Nr 103/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 marca 2014 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych[72] (Dz. Urz. MON poz. 105).
16. Decyzja Nr 218/MON z dnia 6 czerwca 2014 r. w sprawie planowania i rozliczania działalności w resorcie obrony narodowej (Dz. Urz. MON poz. 179).

[72] Decyzja obowiązywała dla PIB realizowanego w 2015 r.

17. Decyzja Nr 202/MON z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych (Dz. Urz. MON poz. 112, ze zm.).
18. Decyzja Nr 337/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie blokowania wydatków budżetowych w 2016 r. (Dz. Urz. MON poz. 207).
19. Decyzja Nr 197/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie blokowania wydatków budżetowych w 2017 r. (Dz. Urz. MON poz. 244).
20. Decyzja Nr 122/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 września 2018 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej (Dz. Urz. MON poz. 149, ze zm.).
21. Decyzja Nr 184/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie działalności kompetencyjnej i organizacyjno-etatowej dotyczącej jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej (Dz. Urz. MON poz. 233).

6.6. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszalek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Obrony Narodowej
9. Senacka Komisja Obrony Narodowej
10. Biuro Analiz Sejmowych
11. Biblioteka Sejmowa
12. Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu RP
13. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej
14. Minister Obrony Narodowej
15. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego

6.7. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli

MINISTER OBRONY NARODOWEJ

1920-2020
BITWA WARSZAWSKA

Warszawa, dnia 14 października 2020 r.

Pan Marek OPIOŁA
WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
ul. Filtrowa 57
02 – 056 Warszawa

Znak sprawy: MON.DKon-WKK.090.1.2020.

Dotyczy: Stanowiska do Informacji o wynikach kontroli NIK pn. *Sporządzanie i realizacja „Planów Inwestycji Budowlanych" w resorcie obrony narodowej.*

Szanowny Pan Prezesie

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*[1] zgłaszam następujące stanowisko do Informacji o wynikach kontroli NIK pn. *Sporządzanie i realizacja „Planów Inwestycji Budowlanych" w resorcie obrony narodowej*[2].

Na wstępie pragnę podziękować, iż w ocenie NIK wypracowane, w ramach sprawowanego nadzoru przez jednostki organizacyjne Ministerstwa Obrony Narodowej, rekomendacje i propozycje zmierzają w kierunku usprawnienia procesu planowania oraz realizacji inwestycji budowlanych na rzecz Sił Zbrojnych. W wystąpieniu pokontrolnym z kontroli w MON za celowe uznano kontynuowanie podjętych w resorcie obrony narodowej działań zmierzających do usprawnienia tego procesu.

Nawiązując do wniosku NIK skierowanego do Ministra Obrony Narodowej o podjęcie działań w celu ***rozstrzygnięcia kwestii sprawowania zarządu nad nieruchomościami wojskowymi wykorzystywanymi przez 92 wojskowe jednostki budżetowe przez dziesięć jednostek infrastruktury podległych Szefowi Inspektoratu Wsparcia SZ, w związku ze stanem prawnym w resorcie obrony narodowej odmiennym od przepisów prawa powszechnie obowiązującego*** Ministerstwo Obrony Narodowej stwierdza, że obecny system zarządzania nieruchomościami pozostającymi we władaniu resortu obrony narodowej, oparty na 10-ciu wyspecjalizowanych zarządach, zapewnia sprawne gospodarowanie nieruchomościami i wykonywanie zadań z tym związanych, przy optymalnych kosztach funkcjonowania całego

[1] Dz. U. z . 2020 r. poz. 1200.
[2] Przekazane 29 września 2020 r. pismem z dnia 24 września 2020 r. znak: KON.430.002.2020.

systemu infrastruktury w resorcie obrony narodowej. Uniknięto w ten sposób rozproszenia odpowiedzialności za realizację zadań pomiędzy podmiotami o różnej podległości służbowej. Ustanowienie prawa trwałego zarządu do nieruchomości dla 92 wojskowych jednostek budżetowych, wiązałoby się z koniecznością rozbudowy struktur organizacyjnych i wzrostem kosztów funkcjonowania systemu infrastruktury.

Podnoszona przez NIK odmienność stanu prawnego w resorcie obrony narodowej od przepisów prawa powszechnie obowiązującego nie znajduje uzasadnienia. Należy zauważyć, że zarządzanie nieruchomościami wojskowymi powierzono 10 wojskowym jednostkom budżetowym, wyspecjalizowanym do realizacji takich zadań, co jest zgodne z wymaganiami zawartymi w przepisach ustaw: *o finansach publicznych*[3], *o rachunkowości*[4] oraz *o gospodarce nieruchomościami*[5]. Szczegółową ocenę zgodności regulacji resortowych z przepisami ww. ustaw przedstawiono w zastrzeżeniach do Wystąpienia pokontrolnego[6], które Kolegium NIK oddaliło.
W związku z powyższym w celu wyeliminowania różnic w interpretowaniu aktów prawnych odnośnie właściwości do zarządzania nieruchomościami wojskowymi, w Ministerstwie trwają prace nad wypracowaniem optymalnych rozwiązań legislacyjnych w tym zakresie.

Odnosząc się do wniosku dotyczącego podjęcia działań w celu **rozważenia *usprawnienia procesu planowania zadań inwestycyjnych w resorcie obrony narodowej, m.in. w zakresie jego zoptymalizowania pod względem liczby podmiotów w nim uczestniczących oraz jego etapów*** należy zaznaczyć, że Minister Obrony Narodowej decyzją Nr 59/MON z dnia 27 kwietnia 2020 r.[7] znowelizował decyzję *w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych*, co zostało zaznaczone w części dotyczącej „Stanu realizacji wniosków pokontrolnych " *Informacji* na str. 46. Rozwiązania przedstawione w tej decyzji w znacznym stopniu uproszczą i zracjonalizują proces planowania oraz realizacji inwestycji, co w konsekwencji pozwoli na terminowe i kompletne wykorzystanie środków resortu obrony narodowej dedykowanych inwestycjom budowlanym. Jednocześnie informuję, że w Ministerstwie będzie doskonalony proces planowania rzeczowego inwestycji budowlanych, poprzez nowelizację zapisów przedmiotowej decyzji, również z wykorzystaniem rekomendacji NIK.

W kontekście rozważenia usprawnienia tego systemu poprzez zoptymalizowanie pod względem liczby podmiotów, a wręcz ograniczenie do dwóch – dysponenta części budżetowej oraz inwestora (o czym wspomniano w przedmiotowej *Informacji* na 10 str. i 25 str.) należy zaznaczyć, że planowanie i realizacja zadań inwestycyjnych, jako proces bardzo złożony, wymaga skorelowania działań wielu jednostek/komórek organizacyjnych resortu obrony narodowej. Minister Obrony Narodowej, jako dysponent części budżetowej nr 29 - Obrona narodowa, delegował część zadań na poszczególne komórki/jednostki organizacyjne resortu (co znalazło swoje odzwierciedlenie w Regulaminie organizacyjnym MON), które zajmują się procedowaniem olbrzymiej ilości dokumentów niezbędnych dla przeprowadzenia właściwego procesu planowania i realizacji inwestycji budowlanych w resorcie.

[3] Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.
[4] Dz. U. z 2019 r. poz. 351.
[5] Dz. U. z 2020 r. poz. 65.
[6] Pismo nr 541/SC z 4.05.2020 r.
[7] Dz. Urz. Min. Obr. Nar. Poz. 75.

W zakresie ***rozważenia zmniejszenia liczby planowanych, a następnie realizowanych zadań inwestycyjnych, mając na uwadze przede wszystkim osiąganie przez Sił Zbrojne RP zakładanych Wymagań Operacyjnych, co przyczyni się do usprawnienia procesu inwestycyjnego w resorcie obrony narodowej*** informuję, że ilość inwestycji ujętych w planie jest zasadniczo determinowana harmonogramem wdrażania w Siłach Zbrojnych RP zapisów Programów Rozwoju Sił Zbrojnych, a także realizacji umów i porozumień międzynarodowych z uwzględnieniem możliwości realizacyjnych inwestorów. Dlatego też Ministerstwo, w celu realizacji przedmiotowej rekomendacji, w ramach planowania i realizacji Centralnych Planów Rzeczowych będzie dążyło do koncentracji nakładów inwestycyjnych stosownie do możliwości finansowych resortu oraz priorytetów określonych przez Kierownictwo MON.

W odniesieniu do wniosku dotyczącego ***wzmocnienia nadzoru inwestorskiego nad realizacją zadań budowlanych, poprzez zwiększenie stanu zatrudnienia inspektorów nadzoru lub zastosowanie innych form jego sprawowania*** należy zauważyć, że w latach 2016-2019 Minister Obrony Narodowej zwiększył o 18 liczbę stanowisk pracowników resortu obrony narodowej z przeznaczeniem na zatrudnienie inspektorów nadzoru inwestorskiego.

W kontekście wzmocnienia nadzoru inwestorskiego oraz poruszonej kwestii nadmiernego obciążenia inspektorów nadzoru zadaniami należy podkreślić, że strukturę jednostki, w tym liczbę stanowisk przeznaczonych dla inspektorów nadzoru określa (w ramach posiadanego limitu zatrudnienia) pracodawca, który również odpowiada za organizację pracy i przydzielanie zadań poszczególnym inspektorom. W ramach bieżącej organizacji pracy pracodawca powinien dokonywać przeglądu podległych struktur w kontekście zapewnienia optymalnych warunków realizacji kluczowych zadań. Ponadto dysponent środków etatowych może przekierować limit zatrudnienia bazowego w ramach posiadanego ogólnego limitu zatrudnienia na wsparcie szczególnych potrzeb zgłaszanych przez pracodawców.
Należy wziąć pod uwagę również ograniczone możliwości przeznaczenia limitu zatrudnienia bazowego na utworzenie nowych stanowisk pracy pracowników resortu obrony narodowej, które wiążą się z koniecznością zwiększenia przez Ministerstwo Finansów środków na wynagrodzenia na nowe stanowiska pracy w ustawie budżetowej na dany rok. Z uwagi na powyższe zasadne byłoby rozważenie podejmowania działań mających na celu realizację zadań nadzoru inwestorskiego przez żołnierzy zawodowych.

Ponadto, odnosząc się do zapisu w *Informacji o wynikach kontroli* (str. 11-12) dotyczącego wnioskowania w 2018 r. przez Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych o podwyższenie wynagrodzeń dla inspektorów nadzoru o ok. 300 zł (w pierwszym etapie), natomiast docelowo o 800 zł należy stwierdzić, że postulaty te zostały zrealizowane przez Kierownictwo resortu obrony narodowej w ramach działań mających na celu poprawę struktury wynagrodzeń pracowników resortu obrony narodowej. Od 1 stycznia 2019 r. wynagrodzenia wszystkich pracowników resortu obrony narodowej, w tym inspektorów nadzoru inwestorskiego, podwyższone zostały średnio o 300 zł na stanowisko, a następnie od 1 stycznia 2020 r. średnio o 500 zł na stanowisko.

z poważaniem

Z upoważnienia
MINISTRA OBRONY NARODOWEJ

Sebastian CHWAŁEK
Sekretarz Stanu

Do wiadomości: Departament Kontroli – SI ARCUS

T-090 A