



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.004.01.2020

Płk Jarosław Rokicki
Szef
Rejonowego Zarządu Infrastruktury
ul. Podchorążych 33
85-915 Bydgoszcz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

D/20/503 Przygotowanie, realizacja i rozliczanie zadań inwestycyjnych zleczanych na podstawie umowy ramowej Ministra Obrony Narodowej z Agencją Mienia Wojskowego przez wybrane podmioty resortu obrony narodowej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Bydgoszczy ¹ , ul. Podchorążych 33, 85-915 Bydgoszcz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Płk Jarosław Rokicki, Szef Rejonowego Zarządu Infrastruktury w Bydgoszczy od 20 kwietnia 2020 roku ² . W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełnili: <ul style="list-style-type: none">– ppłk Artur Cichorski, od 7 października 2019 r. do 19 kwietnia 2020 r.,– ppłk Rafał Nowacki, od 1 do 6 października 2019 r.,– płk Jarosław Raca, od 8 listopada 2016 r. do 30 września 2019 r.,– ppłk Jacek Światły, od 2 maja do 7 listopada 2016 r.,– płk Mirosław Marciniak, od 17 sierpnia 2015 r. do 1 maja 2016 r.,– ppłk Grzegorz Honc, od 8 lipca 2015 r. do 16 sierpnia 2015 r.,– płk Krzysztof Szychulski, od 1 stycznia 2011 r. do 7 lipca 2015 r.,– płk Ludwik Komyć, od 1 marca 2009 r. do 31 grudnia 2010 r., (akta kontroli str. 3-25)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie zadań inwestycyjnych.2. Realizacja zadań inwestycyjnych.3. Rozliczenie zadań inwestycyjnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2010-2020 ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeśli miały one wpływ na działalność objętą kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	Maciej Gajdzik, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/139/2020 z 28 sierpnia 2020 r. Szymon Hałasiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/146/2020 z 2 września 2020 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: „Zarząd” lub „RZI”.

² Dalej: „Szef Zarządu”.

³ Do dnia zakończenia kontroli, tj. do 17 listopada 2020 r.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach objętych kontrolą RZI wykonywał 37 zadań inwestycyjnych realizowanych na podstawie umów o świadczenie usług zawartych pomiędzy Ministrem Obrony Narodowej a Agencją Mienia Wojskowego⁶. Koszt realizacji tych zadań wyniósł 194,8 mln zł. Objęte kontrolą sześć przedsięwzięć inwestycyjnych miało wartość 89,4 mln zł. Główne zadania inwestycyjne, będące podstawą tych przedsięwzięć, były planowane zgodnie z wymogami określonymi w decyzjach Ministra Obrony Narodowej w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych⁷ - tj. na podstawie minimalnych wojskowych wymagań organizacyjno-użytkowych⁸ oraz programów inwestycji⁹. Skontrolowane zadania inwestycyjne były realizowane na podstawie umów o roboty budowlane, prawidłowo zawartych z Agencją Mienia Wojskowego.

Zmiany wynagrodzenia wykonawcy robót odpowiadały zmianom zakresu rzeczowego realizowanych inwestycji. NIK nie wnosi także uwag do sposobu finansowego rozliczania kontrolowanych przedsięwzięć budowlanych. Sprawozdania miesięczne i roczne z realizacji planu inwestycji budowlanych Zarząd przedstawił w zgodnej z obowiązującymi przepisami. We właściwy sposób wywiązywano się także z obowiązku sporządzania i przedstawienia informacji syntetycznej o stanie realizacji centralnych planów rzeczowych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: braku rzetelnego rozpoznania zakresu planowanej inwestycji, tworzenia rozbieżności pomiędzy projektem budowlanym a przedmiarem, zlecenia robót budowlanych z wolnej ręki bez spełnienia przesłanek do udzielenia zamówienia w tym trybie, dopuszczenia do prowadzenia robót bez pisemnej umowy, nieterminowego oraz nie w pełni rzetelnego sporządzania rozliczeń zadań inwestycyjnych oraz braku zachowania dokumentacji potwierdzającej konieczność realizacji i zakres jednego z uzupełniających zadań inwestycyjnych.

Funkcjonujące elementy systemu kontroli zarządczej nie zapewniły eliminacji ryzyk, związanych z przygotowaniem i realizacją inwestycji oraz - związanych ze sporządzeniem rozliczeń zadań inwestycyjnych.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Z dniem 1 października 2015 r. nastąpiło połączenie Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (dalej także: „WAM”) z Agencją Mienia Wojskowego (dalej także: „AMW”) poprzez przejęcie mienia AMW przez WAM. Wojskowa Agencja Mieszkaniowa po połączeniu otrzymała nazwę Agencja Mienia Wojskowego i przejęła realizowane zadania obu Agencji. Dalej także: „Agencja”.

⁷ Decyzja nr 7/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 stycznia 2008 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych (Dz. Urz. Ministra Obrony Narodowej Nr 1 poz. 6.) – dalej „decyzja nr 7/MON”; decyzja nr 103/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 marca 2014 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych (Dz. Urz. Ministra Obrony Narodowej, poz. 105) - dalej „decyzja nr 103/MON”; decyzja 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.) – dalej – „decyzja nr 202/MON”.

⁸ Dalej także: „MWWO-U”

⁹ Dalej także: „PI”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Przygotowanie zadań inwestycyjnych

Zgodnie z § 7 ust. 1 statutu Zarządu¹¹ jednym z podstawowych zadań tej jednostki była realizacja inwestycji i remontów nieruchomości w trwałym zarządzie Ministra Obrony Narodowej. W skład Zarządu wchodziły następujące jednostki: pion ochrony informacji niejawnych, pion głównego księgowego, wydział koordynacji i analiz, wydział inwestycji budowlanych, wydział eksploatacji nieruchomości, wydział inwestycji sojuszniczych i programowych, wydział nieruchomości i zakwaterowania wojsk, wydział infrastruktury, sekcja zamówień publicznych, sekcja kontroli i inwentaryzacji, sekcja sprzętu¹².

Przygotowaniem, realizacją i rozliczaniem zadań inwestycyjnych zajmował się Wydział Inwestycji Budowlanych. W ramach tego wydziału wyodrębniono: Sekcję Rozliczeń (gdzie zatrudnione były 24 osoby, w tym 12 - na stanowisku inspektora nadzoru inwestorskiego), Sekcję Planowania i Programowania (gdzie zatrudnionych było osiem osób, w tym jedna na stanowisku inspektora nadzoru inwestorskiego). Ponadto w Wydziale Inwestycji Sojuszniczych i Programowych zatrudnionych było 11 osób, w tym cztery - na stanowisku inspektora nadzoru inwestorskiego¹³.

(dowód: akta kontroli str. 1876-1882)

W okresie objętym kontrolą Zarząd pełnił funkcję inwestora w 37 zadaniach inwestycyjnych, realizowanych na podstawie umów o roboty budowlane, zawartych pomiędzy Ministrem Obrony Narodowej, a Wojskową Agencją Mieszkaniową. Koszt realizacji tych zadań wyniósł 194,8 mln zł.

W wyżej wskazanym zakresie zawarto 39 umów dotyczących robót budowlanych z Agencją Mienia Wojskowego (wcześniej - Wojskową Agencją Mieszkaniową). Wartość tych umów wyniosła 194,8 mln zł, przy czym siedem z tych zadań pozostawało jeszcze w trakcie realizacji¹⁴.

(akta kontroli str. 927-935, 2242)

Kontrolą objęto sześć przedsięwzięć, obejmujących 11 zadań inwestycyjnych, w których łączna wartość umów o roboty budowlane, zawartych z Agencją, wynosiła 89 432,2 tys. zł. Przedsięwzięcia te dotyczyły:

- 1) budowy strzelnicy, w ramach zadania inwestycyjnego nr 11086; roboty zakończone w marcu 2016 r.; wartość przedmiotu umowy oraz wykonane wydatki z powyższego tytułu wynosiły 25 074,3 tys. zł;
- 2) przebudowy budynku dydaktycznego, w ramach trzech zadań inwestycyjnych: nr 11280¹⁵ (zadanie główne o wartości 10 828,7 tys. zł), nr 11772¹⁶ (zadanie

¹⁰ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Załącznik nr 25 do zarządzenia 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. Ministra Obrony Narodowej, poz. 291). Dalej: „statut Zarządu”.

¹² Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Bydgoszczy, Struktura, <https://rzibydogoszcz.wp.mil.pl/pl/pages/struktura-2017-01-16-j/> [dostęp 30-11-2020].

¹³ Według stanu na dzień 18 listopada 2020 r.

¹⁴ Według stanu na dzień 1 września 2020 r.

¹⁵ Przebudowa budynku dydaktycznego nr 3 Wojskowego Centrum Kształcenia Medycznego w Łodzi wraz z wykonaniem inwentaryzacji schematycznej obiektu.

¹⁶ Przebudowa węzłów sanitarnych, wykonania osuszenia i izolacji pomieszczeń piwnicy wraz z wymianą stolarki drzwiowej i okiennej, wykonanie instalacji multimedialnych oraz montaż rolet zaciemniających w budynku dydaktycznego nr 3 Wojskowego Centrum Kształcenia Medycznego w Łodzi.

uzupełniające o wartości 1 885,8 tys. zł) oraz nr 11802¹⁷ (zadanie uzupełniające o wartości 53,3 tys. zł); roboty zakończone w maju 2020 r.; wartość przedmiotu umowy oraz wykonane wydatki z powyższego tytułu wynosiły 12 767,8 tys. zł;

3) budowy hangaru obsługi śmigłowców, w ramach trzech zadań inwestycyjnych: nr 11229¹⁸ (zadanie główne o wartości 8 214,3 tys. zł), 11678¹⁹ (zadanie uzupełniające o wartości 21 981,0 tys. zł), 11824²⁰ (zadanie uzupełniające o wartości 2 978,9 tys. zł); zadanie niezakończony; wartość przedmiotu umowy z Agencją wynosiła 33 174,2 tys. zł, zaś wykonane wydatki - 32 025,7 tys. zł;

4) przebudowy budynku sztabowego, w ramach zadania inwestycyjnego nr 11258; roboty zakończone we wrześniu 2014 r.; wartość przedmiotu umowy oraz wykonane wydatki z powyższego tytułu wynosiły 3 081,6 tys. zł;

5) przygotowania infrastruktury dla symulatora wsparcia ogniowego, w ramach zadania inwestycyjnego nr 11692; roboty zakończone w sierpniu 2020 r.; wartość przedmiotu umowy oraz wykonane wydatki z powyższego tytułu wynosiły 12 923,1 tys. zł;

6) przebudowy części budynku nr 3 Centrum Doktryn i Szkolenia w Bydgoszczy, w ramach zadań inwestycyjnych 11315 (zadanie główne o wartości 1 994,4 tys. zł) oraz nr 11691 (zadanie uzupełniające o wartości 416,8 tys. zł); roboty zakończone w grudniu 2015 r.; wartość przedmiotu umowy oraz wykonane wydatki z powyższego tytułu wynosiły 2 411,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 160-224, 791-878, 922-939, 1294-1349, 1495-1529, 1640-1672, 1789-1808, 1847)

W odniesieniu do wszystkich skontrolowanych głównych zadań inwestycyjnych²¹ Zarząd posiadał uzgodnione i zatwierdzone minimalne wojskowe wymagania organizacyjno-użytkowe. Użytkownicy przekazali Zarządowi te wymagania terminowo. Nie stwierdzono przy tym, aby zakresy rzeczowe realizowanych zadań były niezgodne z wymaganiami określonymi w sporządzonych MWWO-U. W badanych zadaniach nie wystąpiły przypadki zmian MWWO-U.

Realizacja uzupełniających zadań inwestycyjnych nr 11691, 11824 oraz 11772 (wraz z 11802) prowadzona była w ramach MWWO-U sporządzonych dla głównych zadań inwestycyjnych (odpowiednio – zadania nr 11315, 11229 i 11280).

Uzupełniające zadanie inwestycyjne nr 11678 było realizowane, jako roboty dodatkowe w ramach umowy o roboty budowlane dotyczące głównego zadania inwestycyjnego nr 11229.

W przypadku zadania uzupełniającego nr 11678 nie sporządzano MWWO-U ani nie zmieniano MWWO-U dla zadania nr 11229 (zadanie inwestycyjne nr 11678 było realizowane - jako roboty dodatkowe, w ramach umowy o roboty budowlane obejmujące zadanie nr 11229).

(dowód: akta kontroli str. 28-99, 209-211, 293-312, 641-662, 1179-1257, 1421-1440, 1565-1613, 1704-1748)

W PIB (po zmianach) na sfinansowanie zbadanych w trakcie kontroli 11 zadań inwestycyjnych zaplanowano wydatki w wysokości: w 2011 r. – 104,6 tys. zł;

¹⁷ Przebudowa budynku dydaktycznego nr 3 dla potrzeb dla potrzeb WCKMed i DSSZ w kompleksie wojskowym w Łodzi – budowa sieci teleinformatycznej.

¹⁸ Budowa hangaru obsługi śmigłowców.

¹⁹ Budowa sieci zewnętrznej wraz z zagospodarowaniem terenu.

²⁰ Roboty budowlane wynikające z ekspertyzy i programu naprawczego, niezbędne do prawidłowego funkcjonowania hangaru.

²¹ Tj. zadań nr 11086, 11280, 11229, 11258, 11692, 11315.

w 2012 r. – 342,4 tys. zł; w 2013 r. – 13 154,7 tys. zł; w 2014 r. – 17 946,9 tys. zł; w 2015 r. – 22 055,1 tys. zł; w 2016 r. – 7 806,3 tys. zł; w 2017 r. – 28 652,6 tys. zł; w 2018 r. – 2 780,3 tys. zł; w 2019 r. – 6 763,1 tys. zł; w 2020 r. 14 117,7 tys. zł.

Wydatki na te zadania wyniosły: 104,6 tys. zł w 2011 r. (100% planu na te inwestycje po zmianach); 342,2 tys. zł w 2012 r. (99,9%); 13 313,7 tys. zł w 2013 r. (101,2%); 18 456,6 tys. zł w 2014 r. (102,8%); 22 055,2 tys. zł w 2015 r. (100%); 8 106,3 tys. zł w 2016 r. (103,8%); 28 481,2 tys. zł w 2017 r. (99,4%); 2 780,1 tys. zł w 2018 r. (100%); 6 007,4 tys. zł w 2019 r. (88,8%); 11 219,4 tys. zł w 2020 r. (79,5%).

Przekroczenie planu wydatków wystąpiło dla zadania 11086 w 2013 r. o 11,1 tys. zł, dla zadania 11258 w 2013 r. o 75 tys. zł, dla zadania 11678 w 2016 r. o 260,2 tys. zł, dla zadania 11229 w 2013, 2014 i 2016 r. łącznie o 655,2 tys. zł i dla zadania 11315 w 2015 r. o 0,2 tys. zł. Jak podała kierownik Sekcji Planowania i Programowania w Wydziale Inwestycji i Budownictwa - powyższe przekroczenia planu wydatków zostały sfinansowane z niewykorzystanych środków zaplanowanych na inne zadania²², w ramach tych samych grup wydatków – w 2013 z pięciu innych zadań, w 2014 r. z czterech zadań, w 2015 r. z trzech zadań, w 2016 r. z dwóch zadań.

(dowód: akta kontroli str. 1852-1856, 2248)

W przypadku wszystkich sześciu kontrolowanych głównych zadań inwestycyjnych Zarząd zapewnił opracowanie programów inwestycji (zadania inwestycyjne nr 11229, 11280, 11086, 11258, 11692, 11315). Ponadto Zarząd przygotował program uzupełniającego zadania inwestycyjnego nr 11802. Programy te obejmowały cały zakres rzeczowy realizowanych następnie zadań inwestycyjnych.

W sześciu przypadkach - program inwestycji sporządzili wykonawcy zewnętrzni. Koszt wykonania tych opracowań wyniósł łącznie 164,9 tys. zł. W jednym przypadku²³ - program inwestycji przygotował pracownik Zarządu. We wszystkich przypadkach w skład tych opracowań wchodziły MWWO-U. Nie stwierdzono, aby wymogi określone w odpowiednich MWWO-U były niezgodne z zakresem rzeczowym, określonym w powyższych programach inwestycji.

W sześciu zadaniach inwestycyjnych, gdzie zlecono opracowanie PI, powoływano komisje oceny projektów inwestycyjnych²⁴. W dwóch przypadkach²⁵ - na posiedzeniu KOPI przyjęto programy inwestycji bez uwag. W czterech²⁶ - w związku z przeprowadzoną komisyjną oceną PI, żądano uzupełnień i poprawek ocenianych opracowań. Na kolejnych posiedzeniach KOPI sprawdzano realizację wniesionych uwag, potwierdzano ich realizację i przyjmowano uzupełniony program inwestycji. Zatwierdzony PI stanowił podstawę do opracowania dokumentacji projektowej, tj. projektu budowlanego oraz kosztorysu inwestorskiego.

Wszystkie powyższe programy inwestycji zostały zatwierdzone. Czas od posiedzenia KOPI do zatwierdzenia w przypadku sześciu badanych PI wynosił od trzech do 99 dni. Nie stwierdzono przypadków istotnych błędów w programach inwestycji, które skutkowałyby koniecznością dokonania zmian wysokości wynagrodzenia wykonawcy robót budowlanych albo terminu zakończenia inwestycji.

²² Nie objęte niniejszą kontrolą zadania inwestycyjne nr 11127, 11223, 11244, 11198, 11108, 11259, 11224, 11281, 11232, 11630, 11610.

²³ Zadanie nr 11802, uzupełniające zadanie nr 11280.

²⁴ Dalej także: „KOPI”.

²⁵ Zadania nr 11691 i 11258.

²⁶ Zadania nr 11086, 11280, 11692, 11229.

(dowód: akta kontroli str. 107-149, 671-790, 1216-1257, 1431-1440, 1590-1613, 1626-1629, 1726-1748, 1769-1776)

Programy inwestycji dla zadań nr 11280, 11692, 11315 oraz 11802 zatwierdził Szef Zarządu. Natomiast Programy inwestycji dla zadań nr 11229²⁷, 11086 i 11258²⁸ - Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych²⁹.

Zgodnie z § 1 statutu Zarządu - RZl jest jednostką budżetową w rozumieniu art. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁰. Zgodnie z § 4 tego statutu Szef Zarządu jest dysponentem środków budżetu państwa trzeciego stopnia podległym Szefowi IWSZ.

Wskazane wyżej programy inwestycji spełniały wymogi określone w § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa³¹ - tj.: były uzgodnione z dysponentem wyższego stopnia, zawierały dane o planowanym zakresie rzeczowym inwestycji i okresie jego realizacji, dane o planowanych efektach rzeczowych oraz harmonogram rzeczowo-finansowy inwestycji. Opracowania te nie były zmieniane.

(dowód: akta kontroli str. 107-149, 671-790, 1216-1257, 1431-1440, 1590-1613, 1726-1748)

W przypadku pięciu głównych zadań inwestycyjnych (zadania nr 11086, 11258, 11692, 11280 i 11315) Zarząd posiadał zaakceptowane zestawienia kosztów zadania³². Łączna wartość pięciu zaakceptowanych ZKZ wyniosła 47 735,4 tys. zł. W przypadku dwóch zadań inwestycyjnych (nr 11280 oraz 11692), stosownie do wymogu określonego w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³³, przed zawarciem umów o roboty budowlane ponownie sporządzono ZKZ – określając koszty powyższych zadań w kwocie wyższej o 7 178,3 tys. zł od kwot wskazanych w poprzednich ZKZ. Jak podał Szef Zarządu, zmiana ZKZ wynikała przede wszystkim z dynamicznego wzrostu cen na rynku budowlanym – w związku z czym nastąpiła konieczność ponownego oszacowania i sporządzenia ZKZ.

W dwóch przypadkach ZKZ zostały zaakceptowane przez Szefa IWSZ, w trzech przypadkach - przez Szefa Zarządu. Dla zadania 11229 Zarząd nie przedstawił zestawienia kosztów zadania do kontroli. Zgodnie z wyjaśnieniami Szefa Zarządu dokumenty te zostały prawdopodobnie zabezpieczone przez Żandarmerię Wojskową.

W przypadku czterech zadań inwestycyjnych łączna kwota wydatków z budżetu państwa na te inwestycje była wyższa niż wartość kosztorysowa inwestycji, określona przy rozpoczęciu ich realizacji, co szerzej przedstawiono w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 742-779, 1258-1267, 1397-1420, 1441-1466, 1554-1565, 1614-1621, 1667-1674, 1749-1755, 1845-1851, 2141-2239)

W Zarządzie ustalono zasady organizacji i funkcjonowania kontroli zarządczej, a także określono sposoby zapewnienia funkcjonowania tego systemu. Powyższe

²⁷ Zgodnie z PIB wartość kosztorysowa zadania wynosiła 30 724 tys. zł.

²⁸ W związku ze wzrostem wartości zadań nr 11086 i 11258 w zestawieniach kosztów zadania o ponad 50%.

²⁹ Dalej także: „Szef IWSZ”.

³⁰ Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.

³¹ Dz. U. Nr 238, poz. 1579, dalej: Rozporządzenie.

³² Dalej także: „ZKZ”.

³³ Dz.U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm., dalej: „Pzp”.

zadania określono w regulaminie kontroli zarządczej³⁴. W regulaminie tym określono system kontroli zarządczej, jego organizację i standardy. W ramach tych ostatnich opisano m.in. mechanizmy kontroli, a także standardy monitorowania systemu kontroli zarządczej.

Postępowanie dotyczące oceny programów inwestycji określone było w regulaminie pracy komisji oceny projektów inwestycyjnych. Ustalono tam m.in.: sposób powoływania i zakres działalności komisji, tryb pracy oraz obowiązki jej członków. Zarząd nie posiadał natomiast własnych uregulowań dotyczących postępowania z MWWO-U - posługując się w tym zakresie przepisami odpowiedniej decyzji Ministra Obrony Narodowej, a także - wytycznymi Dowódcy Generalnego Rodzaju Sił Zbrojnych oraz wytycznym Szefa IWSZ w sprawie opracowywania, opiniowania, uzgadniania i zatwierdzania MWWO-U.

(akta kontroli str. 329-339, 940-943, 1193, 2199-2216)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zarząd – bez uzyskania od użytkownika odpowiednio zmienionych MWWO-U oraz bez odpowiedniej zmiany programu inwestycji zadania nr 11229 - rozpoczął budowę sieci zewnętrznej wraz z zagospodarowaniem terenu, (zadanie inwestycyjne nr 11678), realizowanego - jako roboty dodatkowe związane z budową hangaru obsługi śmigłowców (zadanie inwestycyjnym nr 11229). Realizacja zadania nr 11678 została rozpoczęta na podstawie umowy na wykonanie robót dodatkowych, zawartej 26 maja 2015 r. w imieniu Zarządu przez ówczesnego Szefa Zarządu.

Tymczasem zgodnie z § 24 ust. 8 decyzji nr 103/MON warunkiem zmiany MWWO-U, skutkującej zwiększeniem kosztów realizacji zadania, było uzyskanie przez osoby funkcyjne, które je zatwierdziły, akceptacji Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego stosownego wniosku w tej sprawie (zawierającego szczegółowe uzasadnienie wraz z podaniem przyczyn powodujących potrzebę dokonania zmian), po uprzednim zaopiniowaniu proponowanej zmiany przez instytucję sprawującą merytoryczny nadzór nad inwestorem właściwym do realizacji zadania.

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Szefa Zarządu przyczyną braku uzyskania przez Zarząd MWWO-U oraz – braku sporządzenia programu inwestycji dla zadania nr 11678 był fakt, że zadanie to stanowiło dodatkowy zakres robót i wyposażenia w ramach zadania nr 11229, który to zakres nie został uwzględniony i rozpoznany w okresie planowania tego zadania.

(akta kontroli str. 28-99, 229-269, 1135-1177, 2141-2239)

2. Pracownicy Zarządu (inspektorzy w Sekcji Nadzoru Inwestorskiego w Wydziale Budownictwa oraz inspektor w Wydziale Eksploatacji Nieruchomości) nie w pełni rzetelnie zaopiniowali projekt budowlany dla zadania nr 11229, ponieważ nie wykazali, że zawierał on osiem błędów projektowych oraz 15 innych usterek projektu – w branży budowlanej, drogowej, sanitarnej i elektrycznej (co potwierdziła - sporządzona przed zawarciem umowy o roboty budowlane - opinia Wojskowego Biura Projektów Budowlanych Sp. z o.o. w Poznaniu z lipcu 2013 r.). W efekcie Komisja Oceny Projektów Inwestycyjnych w dniu 20 kwietnia 2012 r. uznała ten projekt za sporządzony prawidłowo.

Zgodnie z wyjaśnieniami Szefa Zarządu – w okresie niniejszej kontroli Zarząd nie posiadał wiedzy, dlaczego w trakcie weryfikacji dokumentacji projektowej nie

³⁴ Zatwierdzonym przez Szefa Zarządu w dniu 3 lutego 2017 roku.

ujawniono wad powyższego projektu budowlanego - ponieważ inspektorzy nadzoru inwestorskiego, sprawdzający tą dokumentację nie byli już zatrudnieni w RZI.

(akta kontroli str. 150-156, 324-328, 1135-1177, 2136-2140)

OCENA CZĄSTKOWA

Objęte kontrolą sześć głównych zadań inwestycyjnych, zostało przygotowane zgodnie z wymogami odpowiednich decyzji MON, m.in. posiadały one odpowiednio sporządzone i zaakceptowane lub zatwierdzone MWWO-U oraz programy inwestycji. Stwierdzona nieprawidłowość w zakresie przygotowania inwestycji dotyczyła zakresu uzupełniającego zadania inwestycyjnego nr 11678. Zakres ten nie został uwzględniony i rozpoznany w okresie planowania głównego zadania inwestycyjnego nr 11229. Wystąpienie wyżej opisanych nieprawidłowości wskazuje na nieskuteczność kontroli zarządczej w powyższym zakresie.

OBSZAR

2. Realizacja zadań inwestycyjnych

Dla wszystkich kontrolowanych zadań inwestycyjnych Zarząd zlecił opracowanie dokumentacji projektowej. Dokumentacja ta obejmowała zakres rzeczowy realizowanych zadań i była weryfikowana przez grupę pracowników Zarządu stosownie do ich zakresów czynności. W przypadku sześciu głównych zadań inwestycyjnych³⁵ oceniała ją komisja oceny projektów inwestycyjnych.

Nie stwierdzono, aby zakres rzeczowy powyższej dokumentacji projektowej nie odpowiadał minimalnym wojskowym wymaganiom organizacyjno-użytkowym. Kosztorysy inwestorskie, sporządzone dla pięciu z sześciu głównych zadań inwestycyjnych (zadania nr 11086, 11229, 11258, 11315 i 11692) - odzwierciedlały zakres rzeczowy zadań inwestycyjnych wskazanych w dokumentacji projektowej.

W przedsięwzięciu obejmującym zadanie nr 11229, po rozpoczęciu robót, sporządzono projekt budowlany, w którym zmieniono wymiary budynku i powierzchni utwardzonych oraz dokonano istotnych zmian w zakresie instalacji³⁶.

Zgodnie z § 5 ust. 1 lit. d umowy o roboty budowlane, obejmującej zadania inwestycyjne nr 11280, 11772 i 11802 w trakcie realizacji umowy przewidziano możliwość zmian wynagrodzenia w przypadku wystąpienia konieczności wykonania prac, które zostały określone (opisane) w dokumentacji projektowej, a nie zostały uwzględnione w przedmiarach robót. Wartość robót dodatkowych, nieujętych w przedmiarze, a wynikających z projektu budowlanego wynosiła w powyższym przedsięwzięciu 847,3 tys. zł.

W przedsięwzięciu obejmującym zadania nr 11229, 11678 i 11824 wartość robót dodatkowych, nieujętych w przedmiarze, a wynikających z projektu budowlanego wynosiła 7 095,9 tys. zł (umowa o roboty budowlane nie zawierała postanowienia, o opisanej wyżej treści).

Sposób weryfikacji dokumentacji projektowej przez pracowników Zarządu został określony w regulaminach komisji oceny projektów inwestycyjnych w Rejonowym Zarządzie Infrastruktury Bydgoszcz.

(akta kontroli str. 56-99, 107-144, 150-156, 160-224, 290-292, 324-339, 784-878, 944-, 963-1134, 1267-1280, 1472-1494, 1572-1589, 1839-1844, 2240-2241)

³⁵ Stanowiących podstawę dla przedsięwzięcia inwestycyjnego, obejmującego też uzupełniające zadania inwestycyjne.

³⁶ Uwzględnienie wentylacji awaryjnej oparów paliwa, instalacji wody pożarowej, przepompowni ścieków, instalacji solarnej, pomp ciepła, ogrzewania podłogowego i kurtyn powietrznych. Zatwierdzony decyzją w sprawie zmiany pozwolenia na budowę z 12 września 2014 r.

Zarząd posiadał pozwolenia na budowę obejmujące cały zakres rzeczowy realizowanych zadań. Zmiana pozwolenia na budowę w przedsięwzięciu obejmującym zadanie nr 11229 poprzedzała realizację odpowiednich robót.

(akta kontroli str. 150-156, 300-312, 898-902, 1281-1290, 1467-1470, 1630-1633, 1777-1782, 2243-2247)

Zawarcie umów na roboty budowlane, dotyczących sześciu głównych zadań inwestycyjnych³⁷, odbyło się w sposób określony w umowach z Agencją Mienia Wojskowego, w tym - poprzedzone było negocjacjami oraz weryfikacją cen podanych w złożonych ofertach. Początkowa wartość tych umów nie przekraczała wartości kosztorysowej, określonej przy rozpoczęciu realizacji powyższych zadań.

W przypadku pięciu uzupełniających zadań inwestycyjnych - cztery (nr 11802, 11772 i 11824, 11315) były realizowane na podstawie zmienionych odpowiednio umów zawartych z Agencją Mienia Wojskowego, po zweryfikowaniu przez inwestora protokołów konieczności oraz kosztorysów ofertowych. Natomiast realizacja zadania uzupełniającego nr 11678 została rozpoczęta na podstawie umowy na roboty dodatkowe, zawartej³⁸ z pierwszym wykonawcą zadania nr 11229 (realizowanego przez tegoż wykonawcę na podstawie Pzp).

(akta kontroli str. 157-224, 522-530, 603-605, 791-897, 1294-1359, 1495-1529, 1640-1666, 1789-1821)

Rozpoczęcie robót budowlanych w ramach sześciu głównych zadań inwestycyjnych przez Agencję Mienia Wojskowego nastąpiło: na podstawie ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę, po wypełnieniu obowiązków, określonych w tych decyzjach, po zawarciu umów z wykonawcą, po protokolarnym przekazaniu placów budowy oraz po objęciu funkcji kierownika budowy przez wyznaczone osoby. Uzupełniające zadania inwestycyjne zostały rozpoczęte w trakcie trwania robót dotyczących zakresu głównych zadań inwestycyjnych.

(akta kontroli str. 150-228, 898-902, 916-921, 1294-1359, 1360-1376, 1495-1529, 1543-1553, 1636-1666, 1789-1821, 1822-1838)

Realizacja jednego z wybranych do badania przedsięwzięć (zadania inwestycyjne nr 11229 i 11678) została w 2013 r.³⁹ zlecona wykonawcy zewnętrznemu, jako zamówienie publiczne. Umowną wartość robót budowlanych w zakresach powyższych zadań określono w wysokości 33 354,0 tys. zł. Podnosząc zarzuty niewywiązywania się z umowy, w 2015 r. zarówno wykonawca, jak i Zarząd odstąpili od umów o roboty budowlane, dotyczących realizacji powyższych zadań. Uznana przez Zarząd wartość wykonanych robót oraz materiałów niewbudowanych wynosiła 1 704,1 tys. zł⁴⁰.

W związku z występowaniem w zakresie zadań 11229 i 11678 robót wymagających poprawienia - w 2019 r., na podstawie programu naprawczego, powyższe przedsięwzięcie inwestycyjne uzupełniono o zadanie nr 11824. Wartość robót budowlanych zleconych Agencji Mienia Wojskowego i dotyczących wykonania przedsięwzięcia obejmującego zadania nr 11229, 11678 oraz 11824 wzrosła z 27 197,8 tys. zł do 33 249,7 tys. zł. Ujawnione roboty konieczne dotyczyły programu naprawczego oraz pozycji kosztorysowych zawartych w 10 protokołach konieczności.

³⁷ Oraz uzupełniającego zadania inwestycyjnego nr 11678, zleconego Agencji do realizacji łącznie z zadaniem nr 11229.

³⁸ W trybie art. 67 ust. 1 pkt 5 Pzp.

³⁹ Zadanie nr 11678 zostało dodane w 2015 r. Roboty w tym zakresie były realizowane na podstawie umowy na roboty dodatkowe.

⁴⁰ 1 056,2 tys. zł za zadanie nr 11229 oraz 647,9 tys. zł za zadanie nr 11678.

W trakcie trwania robót budowlanych w zakresie zadania inwestycyjnego nr 11280 przedsięwzięcie to zostało uzupełnione o realizowane w tym samym budynku zadania nr 11772 oraz 11802. Wartość robót budowlanych dotyczących wykonania przedsięwzięcia obejmującego zadania nr 11280, 11772 oraz 11802 wzrosła z 9 818,9 tys. zł do 12 767,8 tys. zł. Ujawnione roboty konieczne dotyczyły pozycji kosztorysowych zawartych w dziewięciu protokołach konieczności. Zawierając umowę o roboty budowlane na realizację zadania nr 11280, ograniczono zakres przebudowy budynku nr 3 WCKM do wysokości posiadanych środków finansowych. Natomiast w 2017 r. rozszerzono zakres powyższej umowy o roboty nieuwzględnione w zadaniu nr 11280, zmieniając umowę aneksami nr 5 i 6. Szerzej kwestie te zostały przedstawione w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

W związku z realizacją zadania inwestycyjnego nr 11280 - Zarząd wniósł wprowadzenie do planu inwestycji budowlanych zadania inwestycyjnego nr 11802⁴¹, o planowanej wartości 69,0 tys. zł - spełniając zgłoszone przez użytkownika budynku żądanie montażu urządzeń⁴², nie przewidywanych projekcie budowlanym i kosztorysie inwestorskim. Wartość faktycznie wykonanych robót wynosiła 53,3 tys. zł.

W trakcie robót budowlanych dotyczących zadania inwestycyjnego nr 11315 wprowadzono uzupełniające zadanie inwestycyjne nr 11691. Wartość tego zadania została zmieniona w ramach III korekty Centralnego Planu Inwestycji Budowlanych⁴³ z 2014 r. - wartość zadania 11315 została zmniejszona z 4 500 tys. zł do 2 255,9 tys. zł. Według zmian umowy dotyczącej tych zadań - wartość zadania 11315 wyniosła 1 994,4 tys. zł, a zadania 11691 - 416,8 tys. zł.

Odpowiednie zmiany umów o roboty budowlane zostały udokumentowane i potwierdzone przez uczestników procesu inwestycyjnego poprzez protokoły konieczności oraz kosztorysy robót dodatkowych, zamiennych i zaniechanych.

W przypadku uzupełniającego zadania inwestycyjnego nr 11691, powiązanego z zadaniem nr 11315, Zarząd nie przedstawił do kontroli dokumentów uzasadniających wykonanie zadania powiązanego, tj. protokołów konieczności, i kosztorysów robót dodatkowych - co szerzej przedstawiono w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

Weryfikacja zasadności wykonania oraz wartości robót dodatkowych była prowadzona poprzez komisijną analizę zasadności podpisania protokołu konieczności oraz odpowiedniego aneksu do umowy o roboty budowlane. Następnie prowadzono negocjacje z wykonawcą w sprawie wartości robót w zmienianej umowie.

Zmiany wartości robót budowlanych wynikały z odpowiednich zmian umów o roboty budowlane, zawartych z Agencją Mienia Wojskowego. W przypadku zakończonych przedsięwzięć inwestycyjnych inwestor posiadał potwierdzenie wykonania wszystkich opłaconych robót (obmiar końcowy) i protokoły odbioru wykonanych prac.

W związku z brakiem zakończenia robót budowlanych nie osiągnięto zamierzonego efektu rzeczowego przedsięwzięcia inwestycyjnego, obejmującego zadania nr 11229, 11678 i 11802. Podczas realizacji badanych zadań inwestycyjnych nie naliczono kar umownych.

⁴¹ Przebudowa budynku dydaktycznego nr 3 dla potrzeb dla potrzeb WCKMed i DSSZ w kompleksie wojskowym w Łodzi – budowa sieci teleinformatycznej.

⁴² Zakupionych poza zakresem finansowania zadań nr 11280 i 11772.

⁴³ Dalej także: „CPIB”.

(akta kontroli str. 160-224, 344-614, 699-700, 791-878, 903-926, 987-1134, 1294-1359, 1377-1396, 1495-1529, 1549-1553, 1575-1577, 1640-1674, 1784-1838, 2089-2239, 2136-2140)

W związku z brakiem zakończenia realizacji zadań 11229, 11678 oraz 11824 nie nastąpiła płatność końcowa za te zadania. Realizacji powyższego przedsięwzięcia przez Agencję Mienia Wojskowego towarzyszyło: w ramach zadania nr 11678 – 67 płatności częściowych na łączną kwotę 21 321,6 tys. zł; w ramach zadania nr 11229 – 23 płatności częściowych na łączną kwotę 8 083,0 tys. zł oraz w ramach zadania nr 11824 – siedem płatności częściowych na łączną kwotę 2 621,2 tys. zł.

Realizacji przedsięwzięcia dotyczącego przebudowy budynku nr 3 WCKM towarzyszyło: w ramach zadania nr 11280 - 28 płatności - na łączną kwotę 10 828,7 tys. zł; w ramach zadania nr 11772 – sześć płatności - na łączną kwotę 1 885,8 tys. zł oraz w ramach zadania nr 11802 - jedna płatność w wysokości 53,3 tys. zł.

Dla zadania 11086 zrealizowano łącznie 43 płatności na kwotę 25 074,3 tys. zł, dla zadań 11315 i 11691 zrealizowano 22 płatności na kwotę 2 411,2 tys. zł, dla zadania 11258 – 24 płatności na kwotę 3 081,5 tys. zł. Według stanu na koniec października 2020 r. zadanie 11692 nie było całkowicie rozliczone i do tego momentu zrealizowano 14 płatności na łączną kwotę 11 160,5 tys. zł.

Powyższe płatności były rozliczane do realizowanego zadania inwestycyjnego oraz do umowy, na podstawie której zostały wystawione. Płatności te zostały zrealizowane zgodnie z postanowieniami umów o roboty budowlane oraz wykonano je w następstwie zrealizowanych i odebranych robót.

(akta kontroli str. 922-926, 936-939, 1397-1416, 1554-1565, 1667-1674, 1845-1847)

Wykonane wydatki w poszczególnych latach na realizację badanych zadań odpowiadały dyspozycjom określonym w PIB na dany rok (po zmianach). W przypadku braku pełnego wykorzystania limitu środków albo przekroczenia tego limitu dokonano odpowiednich zmian powyższego planu.

(akta kontroli str. 100-106, 270-286, 667-670, 1850-1854)

W przypadku pięciu z sześciu kontrolowanych przedsięwzięć inwestycyjnych dochowano terminu zakończenia inwestycji określonego w umowie. W przypadku realizacji przedsięwzięcia, obejmującego zadania inwestycyjne nr 11229, 11678 oraz 11824, ostatnim umownym terminem wykonania umowy był 31 lipca 2020 r. – po zmianie dokonanej aneksem nr 24/2020 z 14 maja 2020 r.

Pismem z 19 czerwca 2020 r. wykonawca wystąpił o przesunięcie terminu zakończenia realizacji przedmiotu umowy do 31 października 2020 r. z powodu braku możliwości terminowej dostawy materiałów od dostawców zagranicznych w związku z pandemią. Wniosek ten został pozytywnie zaopiniowany przez inspektorów nadzoru inwestorskiego, a następnie – komisję powołaną przez Szefa Zarządu.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, powołana rozkazem Szefa Zarządu komisja - rekomendowała zmianę terminu powyższej umowy na 31 października 2020 r.

(akta kontroli str. 160-224, 606-626, 627-631, 1294-1359, 1377-1396, 1495-1529, 1549-1553, 1575-1577, 1640-1674, 1784-1788, 1789-1838, 2163-2166)

W odniesieniu do realizacji zadań inwestycyjnych - istniejący w Zarządzie system kontroli zarządczej obejmował wieloosobowe uzgodnienia dotyczące: oceny dokumentacji projektowej, zawarcia umowy o roboty budowlane, akceptacji robót

dodatkowych oraz zapłaty faktur. Powyższe postępowanie uregulowane było w regulaminie komisji oceny projektów inwestycyjnych oraz w instrukcji obiegu dokumentów. Natomiast obowiązki pracowników Zarządu zostały określone w „Szczegółowym zakresie działania Rejonowego Zarządu Infrastruktury w Bydgoszczy”.

Pracownicy, którzy opiniowali dokumentację projektową objętych kontrolą przedsięwzięć inwestycyjnych (9 osób – zatrudnionych na stanowisku inspektora nadzoru inwestorskiego) oraz pracownik, któremu powierzono realizację zadań Szefa Wydziału Inwestycji Budowlanych - posiadały przypisane sobie zakresy obowiązków – w zakresie opiniowania projektów budowlanych i dokumentacji technicznej oraz w zakresie kierowania wydziałem.

(akta kontroli str. 329-339, 940-943, 2199-2216)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Koszt czterech rozliczonych zadań inwestycyjnych był wyższy, niż wartość kosztorysowa inwestycji określona przy rozpoczęciu jej realizacji w zestawieniu kosztów zadania.

Wartość kosztorysowa zadania nr 11086 wynosiła 24 649,5 tys. zł, zaś wykazany w rozliczeniu koszt tego zadania – 25 549,7 tys. zł. Wartość kosztorysowa zadania nr 11258 wynosiła 3 117,6 tys. zł, zaś wykazany w rozliczeniu koszt tego zadania – 3 178,5 tys. zł. Wartość kosztorysowa zadania nr 11280⁴⁴ wynosiła 10 968,6 tys. zł, zaś wykazany w rozliczeniu tego zadania łączny koszt powiązanych zadań nr 11280, 11772⁴⁵ i 11802⁴⁶ wynosił 12 903,1 tys. zł. Natomiast wartość kosztorysowa zadania nr 11315⁴⁷ wynosiła 2 255,85 tys. zł, zaś wykazany w rozliczeniu tego zadania łączny koszt powiązanych zadań nr 11315 i 11691⁴⁸ wynosił 2 525,2 tys. zł. Łączna różnica pomiędzy wartością kosztorysową powyższych inwestycji, określoną przy rozpoczęciu realizacji powyższych inwestycji a kosztami tych inwestycji, wykazanymi w rozliczeniach, wynosiła 3 165,0 tys. zł.

Tymczasem zgodnie z § 5 rozporządzenia łączna kwota środków z budżetu państwa nie może być wyższa, niż wartość kosztorysowa inwestycji określona przy rozpoczęciu jej realizacji. Zgodnie zaś z § 28 ust. 1 decyzji nr 202/MON planowany łączny koszt zadania inwestycyjnego, stanowiący jego wartość kosztorysową, określa się w zestawieniu kosztów zadania, sporządzanym w ramach opracowywanej dokumentacji projektowo-kosztorysowej⁴⁹.

Zgodnie z wyjaśnieniami Szefa Zarządu:

- odnośnie zadań nr 11086 i 11280 – wzrost kosztów zadania wynikał z konieczności wykonania robót zaniechanych, dodatkowych i zamiennych ujawnionych w trakcie realizacji przedmiotu umowy, zaś możliwość wykonania robót dodatkowych przewidziana została w umowie z wykonawcą robót;
- odnośnie zadania nr 11315 – wzrost wartości zadania odpowiadał wartości uzupełniającego zadania inwestycyjnego nr 11691, obejmującego wykonanie

⁴⁴ Przebudowa budynku dydaktycznego nr 3 Wojskowego Centrum Kształcenia Medycznego w Łodzi wraz z wykonaniem inwentaryzacji schematycznej obiektu.

⁴⁵ Przebudowa węzłów sanitarnych, wykonania osuszenia i izolacji pomieszczeń piwnicy wraz z wymianą stolarki drzwiowej i okiennej, wykonanie instalacji multimedialnych oraz montaż rolet zaciemniających w budynku dydaktycznego nr 3 Wojskowego Centrum Kształcenia Medycznego w Łodzi.

⁴⁶ Przebudowa budynku dydaktycznego nr 3 dla potrzeb dla potrzeb WCKMed i DSSZ w kompleksie wojskowym w Łodzi – budowa sieci teleinformatycznej.

⁴⁷ Przebudowa części budynku nr 3 dla potrzeb Centrum Doktryn i Szkolenia Sił Zbrojnych.

⁴⁸ Przebudowa instalacji wewnętrznych w budynku nr 3 dla potrzeb Centrum Doktryn i Szkolenia Sił Zbrojnych.

⁴⁹ Taki wymóg został również określony w § 28 ust. 1 decyzji nr 103/MON oraz w § 30 ust. 1 decyzji nr 7/MON.

instalacji wewnętrznych w budynku objętym robotami określonymi w zadaniu nr 11315.

(akta kontroli str. 765-779, 903-915, 1258-1267, 1348, 1397-1416, 1441-1466, 1550-1565, 1614-1621, 1667, 1689-1703, 2141-2239)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wymóg, by łączna kwota środków z budżetu państwa na sfinansowanie inwestycji nie była wyższa, niż wartość kosztorysowa inwestycji, określona przy rozpoczęciu jej realizacji, jest trudny do spełnienia w przypadku rozliczania umów o roboty budowlane, zawartych z Agencją, na podstawie - nie dającej się w pełni przewidzieć wartości kosztorysowej robót budowlanych.

2. W dniu 26 maja 2015 r. ówczesny Szef Zarządu zawarł w imieniu Zarządu umowę na roboty dodatkowe (odpowiadające dodatkowemu zadaniu inwestycyjnemu nr 11678) o wartości 7 551,1 tys. zł z naruszeniem art. 67 ust. 1 pkt 5 Pzp⁵⁰, ponieważ:

- konieczność wykonania opaski była możliwa do przewidzenia i powinna zostać dostrzeżona przez pracowników Zarządu w okresie trwającym do momentu sporządzenia i odebrania projektu budowlanego i kosztorysu;
- zgodnie z wymogami określonymi w MWWO-U, programie inwestycji dla zadania nr 11229 oraz kosztorysem inwestorskim dla tego zadania – wykonanie instalacji solarnej oraz proponowanych instalacji grzewczych (w tym - pomp ciepła, ogrzewania podłogowego i kurtyn powietrznych) nie było konieczne w momencie zawarcia umowy o roboty budowlane dotyczące zadania nr 11229, skoro wskazane wyżej dokumenty przewidywały inne rozwiązania.

Łączna wartość robót zleconych z naruszeniem przesłanek określonych w powyższej ustawie wynosiła 5 956,9 tys. zł⁵¹.

(akta kontroli str. 28-99, 107-144, 300-312)

W sprawie powyższych robót Szef Zarządu podał w swoich wyjaśnieniach, że:

- za rozwiązania techniczne zawarte w projekcie budowlanym odpowiada projektant, zaś opiniowaniem projektu zajmował się wynajęty przez Zarząd podmiot, pełniący funkcję inżyniera kontraktu;
- w ocenie Zarządu - MWWO-U powstały bez analizy kosztowej efektywności energetycznej ogrzewania budynku, natomiast możliwość znacznego zmniejszenia kosztów stałych eksploatacji budynku i jego oddziaływania na środowisko, przy porównywalnych kosztach inwestycji, dostrzeżono na późniejszym etapie procesu inwestycyjnego.

(akta kontroli str. 2089-2127)

Biorąc pod uwagę powyższe wyjaśnienia należy zwrócić uwagę, że - stosownie do dyspozycji § 7 ust. 1 statutu Zarządu - jednym z podstawowych zadań tej jednostki jest realizacja zadań dotyczących eksploatacji, inwestycji i remontów nieruchomości oraz związanej z nimi infrastruktury technicznej, gospodarki energetycznej, komunalnej i ochrony środowiska. Formalnie i faktycznie Zarząd był jednostką organizacyjną, kompetentną w zakresie pełnienia funkcji inwestora w procesie budowlanym - w przeciwieństwie do jednostki bojowej, będącej przyszłym użytkownikiem projektowanego obiektu.

⁵⁰ W brzmieniu obowiązującym w dniu udzielenia ww. zamówienia.

⁵¹ Tj. 4 843,0 tys. zł netto.

W ocenie NIK – przygotowywane przez użytkownika minimalne wojskowe wymogi organizacyjno-użytkowe są dokumentem określającym funkcjonalne cele planowanej inwestycji, nie zaś – dokumentem, który powinien zawierać szczegółowe i optymalne rozwiązania budowlane. Należy zwrócić przy tym uwagę, że ramach uzgadniania MWWO-U dla powyższej inwestycji⁵² Zarząd miał możliwość zgłoszenia wszelkich wątpliwości, związanych z realizacją inwestycji na nieznanym sobie terenie. Należy również wskazać, że zgodnie ze standardami pracy KOPI – osoby wyznaczone do składu tej komisji przygotowywały pisemne opinie i uwagi rozwiązań projektowych, a także – przewidziana została możliwość zlecenia opinii technicznych przez specjalistów nie związanych z Zarządem, czy projektantem. Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje przy tym zasadności zmniejszenia kosztów eksploatacji budynku oraz zakresu jego oddziaływania na środowisko.

(akta kontroli str. 324-339, 1135-1177)

Art. 67 ust. 1 pkt 5 Pzp⁵³ stanowił, że warunkiem koniecznym do udzielania zamówienia dodatkowego jest m.in. wystąpienie przyczyn niemożliwych wcześniej do przewidzenia i niezbędność dla prawidłowego wykonania przedmiotu zamówienia podstawowego. Przyczyny te muszą mieć charakter zewnętrzny i niezależny od zamawiającego. Przesłanka ta spełniona jest jedynie wówczas, gdy mimo dochowania należytej staranności przy planowaniu inwestycji przeprowadzaniu procedury przetargowej zamawiający nie mógł przewidzieć potrzeby wykonania zamówień dodatkowych. Wyżej wymienione roboty budowlane nie wyczerpują, zdaniem NIK, przesłanki dotyczącej nieprzewidywalności i nie mają charakteru zewnętrznego i niezależnego od zamawiającego. W wyniku powyższego działania udzielono zamówienia z wolnej ręki na kwotę 5 956,9 tys. zł, bez spełnienia przesłanek umożliwiających zastosowanie tego trybu. W konsekwencji naruszono zasady udzielania zamówień publicznych wynikające z art. 10 ust. 2 Pzp.

3. Zarząd dopuścił do prowadzenia robót w branży elektrycznej w budynku dydaktycznym nr 3 Wojskowego Centrum Kształcenia Medycznego w Łodzi⁵⁴, bez pisemnej umowy, w okresie od 10 lipca do 6 listopada 2017 r.

Zgodnie z protokołem konieczności z 10 lipca 2017 r. - przed zawarciem umowy o roboty budowlane Zarząd wydzielił z zakresu robót prace o charakterze remontowym. Pomimo to wykonawca prowadził nieobjęte umową roboty w branży elektrycznej. Koszt tych robót, uznanych za konieczne roboty dodatkowe w branży elektrycznej, ustalono na kwotę 1 004,6 tys. zł. Odpowiednie zmiany do umowy o roboty budowlane wprowadzono aneksem nr 6/2017 z 6 listopada 2017 r.

Tymczasem zgodnie z art. 648 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁵⁵ umowa o roboty budowlane powinna być stwierdzona pismem.

Zgodnie z protokołem konieczności z 10 lipca 2017 r. skutkiem powyższej nieprawidłowości były trudności w prowadzeniu, rozliczaniu i dokumentowaniu robót budowlanych.

W swoich wyjaśnieniach Szef Zarządu podał, że w momencie zawarcia umowy o roboty budowlane wartość oferty Agencji znacznie przewyższała możliwości finansowe Zarządu - w związku z tym ograniczono zakres robót, dostosowując ten zakres do limitu posiadanych środków. Zaś w 2017 r. rozszerzono zakres umowy o roboty nieuwzględnione w zamówieniu podstawowym.

(akta kontroli str. 990-995, 1005-1012, 2136-2140)

⁵² Stosownie do wymogu § 28 ust. 6 pkt 4 decyzji nr 7/MON.

⁵³ W brzmieniu obowiązującym w dniu udzielenia ww. zamówienia.

⁵⁴ Dalej także: „WCKM”.

⁵⁵ Dz. U. z 2020 r., poz. 1740.

4. W związku z brakiem środków na pełną realizację przebudowy budynku dydaktycznego nr 3 WCKM - Zarząd zawarł umowę na realizację zadania nr 11280 nie określając w przedmiarze robót oraz kosztorysie inwestorskim pełnego zakresu wyposażenia w sprzęt elektroniczny, wynikającego z dokumentacji technicznej oraz programu inwestycji. Powyższą umowę 21 grudnia 2016 r. zawarł w imieniu Zarządu ówczesny Szef RZI.

Zgodnie z protokołem konieczności z 8 listopada 2017 r.:

- dokumentacja techniczna zawierała pełny zakres robót branży elektrycznej, natomiast przedmiar robót oraz kosztorys inwestorski nie zawierały pełnego zakresu wyposażenia w sprzęt teleinformatyczny i audiowizualny dla instalacji multimedialnych, pomimo że ujęte w tych opracowaniach były oprzewodowanie i układ połączeń;
- przed zawarciem umowy o roboty budowlane⁵⁶ Szef Wydziału Budownictwa w RZI zgłosił brak wyceny ofertowej kosztów związanych z dostawą i montażem wyposażenia audiowizualnego dla instalacji elektronicznych do celów dydaktycznych wraz z urządzeniami dla transmisji i archiwizacji prowadzonych zajęć;
- wykonanie powyższego zakresu robót miało umożliwiać działanie instalacji wspomagających proces dydaktyczny.

W efekcie – Zarząd uznał konieczność zwiększenia o kwotę 403,9 tys. zł wartości uzupełniającego zadania inwestycyjnego nr 11772 pn. „Przebudowa węzłów sanitarnych, wykonania osuszenia i izolacji pomieszczeń piwnicy wraz z wymianą stolarki drzwiowej i okiennej, wykonanie instalacji multimedialnych oraz montaż rolet zaciemniających w budynku dydaktycznego nr 3 Wojskowego Centrum Kształcenia Medycznego w Łodzi”.

Odpowiadając na pytanie - dlaczego realizacja zakresu rzeczowego zadań inwestycyjnych nr 11772 i 11802 była niemożliwa do przewidzenia albo zaplanowania w okresie sporządzania i weryfikacji dokumentacji projektowej i kosztorysowej zadania nr 11280 - Szef Zarządu podał, że w momencie zawarcia umowy o roboty budowlane wartość oferty Agencji znacznie przewyższała możliwości finansowe Zarządu. W związku z tym ograniczono zakres robót, dostosowując go do limitu posiadanych środków. Zaś po zwiększeniu możliwości finansowych Zarządu, w 2017 r. rozszerzono zakres umowy o roboty nieuwzględnione w zamówieniu podstawowym.

(akta kontroli str. 729-741, 784-878, 903-915, 963-986, 1013-1069, 1105-1107, 2136-2140)

5. Zadanie inwestycyjne nr 11691, o wartości 416,8 tys. zł, wprowadzone zostało do realizacji w formie aneksów nr 10 i 11 do umowy dotyczącej zadania nr 11315. W dniu 25 listopada 2020 r. Zarząd, poza powyższymi aneksami, nie posiadał dokumentów potwierdzających konieczność wykonania tego zadania i dokumentów uzasadniających planowane wysokości poniesionych nakładów, odnoszących się do zadania, takich jak np. protokoły konieczności oraz kosztorysy robót dodatkowych.

W swoich wyjaśnieniach Szef Zarządu nie wskazał powodów, dla których dokumenty te nie były w posiadaniu RZI. W swoich wyjaśnieniach Szef Zarządu podał: *Niniejszym potwierdzam, że RZI nie posiada kosztorysów inwestorskich i ofertowych oraz protokołów konieczności dla zadania nr 11691. Być może*

⁵⁶ Tj. 8 grudnia 2016 r.

przyczyną jest fakt, że zadanie nr 11691 zostało wydzielone z zadania nr 11315 i dla tego zadania takie dokumenty RZI posiada.”

Należy również wskazać, że brak posiadania wskazanej dokumentacji uniemożliwia odniesienie się do zasadności i zakresu dodatkowych robót oraz wysokości poniesionych nakładów. Brak zachowania wskazanych wyżej dokumentów w ocenie NIK stanowi naruszenie standardów kontroli zarządczej⁵⁷ w zakresie rzetelnego i pełnego dokumentowania operacji gospodarczych.

(akta kontroli str. 1640-1666, 2136-2140)

OCENA CZĄSTKOWA

Zarząd realizował zadania inwestycyjne zgodnie z obowiązującymi przepisami Prawa budowlanego oraz umową pomiędzy Ministrem Obrony Narodowej a Agencją Mienia Wojskowego w sprawie świadczenia usług, dostaw i robót budowlanych. Stwierdzone przypadki definiowania uzupełniających zadań inwestycyjnych wiązały się ze wzrostem kosztów badanych przedsięwzięć inwestycyjnych. Zmiany wynagrodzenia wykonawcy robót odpowiadały zmianom zakresu rzeczowego realizowanych inwestycji. Rozliczenia finansowe zadań inwestycyjnych były prawidłowe. Wystąpienie wyżej opisanych nieprawidłowości wskazuje na nieskuteczność kontroli zarządczej w powyższym zakresie.

OBSZAR

3. Rozliczenie zadań inwestycyjnych

Spośród sześciu objętych kontrolą głównych zadań inwestycyjnych - pięć zostało zakończonych. Według stanu na 31 października 2020 r. dla czterech z tych zadań (nr 11086, 11258, 11280 i 11315) należało sporządzić rozliczenie inwestycji finansowanej ze środków budżetu państwa. Zarząd przekazał dysponentowi wyższego stopnia rozliczenia zakończonych zadań, zgodnie ze wzorem określonym w załączniku do rozporządzenia.

Trzy z powyższych rozliczeń sporządzono z opóźnieniem (dla zadań nr 11086, 11258 i 11692), zaś w trzech przypadkach - wystąpiły niezgodności kwot w zakresie wykazanych danych dotyczących wielkości planowanych przy rozpoczęciu inwestycji, co szerzej przedstawiono w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 903-915, 1397-1416, 1554-1565, 1689-1703, 1845-1847)

Prawidłowość sporządzania rocznych i miesięcznych sprawozdań z realizacji centralnego i decentralnego PIB sprawdzono na podstawie sprawozdań za miesiąc grudzień z lat 2014-2019 i na podstawie miesięcznych sprawozdań za 2019 r. W wyniku kontroli ustalono, że sprawozdania sporządzane były zgodnie ze wzorem określonym w odpowiedniej decyzji MON. Podawano w nich m.in.: nazwę zadania, inwestora, termin wykonywania zadania, jego wartość kosztorysową, wydatki poniesione do końca roku przedpłatowego, a także realizację limitów środków finansowych ujętych w zatwierdzonym rocznym planie resortu. W sprawozdaniach ujęte były wszystkie objęte kontrolą zadania. Załączano do nich część opisową zadań przedstawiającą: opis stanu realizacji inwestycji, informacje finansowe, informacje na temat terminowości realizacji inwestycji, informację o ewentualnych działaniach planowanych.

RZI sporządzał także informacje syntetyczne z realizacji Centralnego Planu Inwestycji Budowlanych. Prawidłowość sporządzania tych sprawozdań sprawdzono na podstawie informacji za grudzień – w latach 2014-2018 oraz na podstawie miesięcznych sprawozdań składanych w 2019 r. Informacje te sporządzono na wzorze zgodnym z określonym w odpowiedniej decyzji MON. Zawierały część

⁵⁷ Standard C „Mechanizmy kontroli” pkt 14a załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Ministra Finansów, poz. 84).

tabelaryczną, gdzie podawano m.in.: limity środków budżetowych wg planu, liczbę realizowanych zadań, wartość opłaconych faktur.

Na podstawie przekazanych sprawozdań za wrzesień i grudzień 2019 r. ustalono, że wymienione wyżej sprawozdania przekazywano w formie pisemnej i elektronicznej do: sekretarza stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej, Szefa Zarządu Planowania Rzeczowego Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, Szefa Oddziału Planowania Infrastruktury Zarządu Planowania Logistycznego, Szefa Infrastruktury Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy.

(dowód: akta kontroli str. 1883-2056)

W odniesieniu do rozliczania zrealizowanych inwestycji – elementem kontroli zarządczej była procedura sporządzania elaboratów rozliczeniowych zadań inwestycyjnych, porządkujących dokumenty sporządzane w toku planowania i realizacji inwestycji.

(akta kontroli str. 2199-2216)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Trzy spośród pięciu badanych rozliczeń inwestycji⁵⁸, o którym mowa w załączniku do rozporządzenia, zostały sporządzone z opóźnieniem od 110 do 496 dni od daty ostatniej płatności. Tymczasem zgodnie z § 16 rozporządzenia inwestor, po zakończeniu i przekazaniu do użytku inwestycji, sporządza rozliczenie, w terminie do 60 dni od dnia, w którym była uregulowana ostatnia płatność związana z finansowaniem inwestycji.

Szef Zarządu podał, że opóźnienia w sporządzeniu rozliczeń zadań nr 11086 i 11258 wynikały z braków kadrowych w wydziale oraz trwających reorganizacji komórek RZI, natomiast obecnie wykonywane są one terminowo i zgodnie z obowiązującymi procedurami.

(akta kontroli str. 1398-1402, 1555-1556, 1614-1621, 1667-1669, 1845-1846, 1859-1860)

2. Rozliczenia czterech zadań inwestycyjnych (nr 11086, 11258, 11315 i 11280) zostały sporządzone nierzetelnie, ponieważ w rubryce „wielkości planowane przy rozpoczęciu inwestycji” podano kwoty wyższe, niż określone w ZKZ. Łączna różnica pomiędzy wartościami określonymi w ZKZ a wartościami wskazanymi w rozliczeniach zadań wynosiła 3 705,9 tys. zł.

Szef Zarządu podał, że:

- rozporządzenie nie precyzuje jednoznacznie, że w rubryce dotyczącej planowanego kosztu zadania inwestycyjnego powinno się podawać wartość ZKZ;
- faktycznie kwota w rozliczeniu finansowym inwestycji odpowiada kwocie zapisanej w planie inwestycji budowlanych, a nie – w ZKZ.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca w związku z tym uwagę, że zgodnie z § 28 ust. 1 decyzji nr 202/MON⁵⁹ planowany łączny koszt zadania inwestycyjnego, stanowiący jego wartość kosztorysową, określa się w zestawieniu kosztów zadania, sporządzanym w ramach opracowywanej dokumentacji projektowo-kosztorysowej.

⁵⁸ Sporządzonych dla głównych zadań inwestycyjnych nr 11086, 11258, 11315.

⁵⁹ I odpowiednio - zgodnie z § 28 ust. 1 decyzji nr 103/MON.

(akta kontroli str. 1258-1267, 1348, 1441-1454, 1550, 1614-1621, 1667, 1859-1860, 2141-2239)

OCENA CZĄSTKOWA

Zarząd sporządził rozliczenia inwestycji finansowanej z budżetu państwa w czterech zadaniach. W trzech przypadkach rozliczenia te zostały jednak sporządzone bez dochowania wymaganego terminu. Sprawozdania miesięczne i roczne z realizacji planu inwestycji budowlanych Zarząd przedstawił zgodne z obowiązującymi przepisami. We właściwy sposób wywiązywał się również z obowiązku sporządzania i przedstawienia informacji syntetycznej o stanie realizacji centralnych planów rzeczowych. Wystąpienie wyżej opisanych nieprawidłowości wskazuje na nieskuteczność kontroli zarządczej w powyższym zakresie.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi Zdanem Najwyższej Izby Kontroli niezbędne jest podjęcie działań w celu zapewnienia skutecznego i efektywnego funkcjonowania systemu kontroli zarządczej przy realizacji inwestycji ujętych w planach inwestycji budowlanych. Przyjęte w ramach tego systemu rozwiązania nie zapobiegły bowiem nieprawidłowościom w przygotowaniu, realizacji i rozliczeniu zadań inwestycyjnych.

Wnioski

1. Zapewnienie rzetelnego określania zakresu oraz wartości kosztorysowej inwestycji przed rozpoczęciem ich realizacji.
2. Zapewnienie terminowego rozliczania inwestycji, a także przyjęcie jednolitych zasad w zakresie prezentacji danych w tych rozliczeniach.
3. Przekazanie dysponentowi wyższego stopnia rozliczeń zadań inwestycyjnych nr 11086, 11258, 11315 i 11280 - sprostowanych w zakresie planowanego łącznego kosztu zadania inwestycyjnego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Bydgoszcz, grudnia 2020 r.

kontrolerzy
Maciej Gajdzik
doradca techniczny

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
Tomasz Sobecki

.....
podpis