



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL. 411.003.02.2020

Pan
płk Robert Wrona
Szef 12 Terenowego Oddziału
Lotniskowego w Warszawie
00-909 Warszawa, Al. Jerozolimskie 97

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.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	12 Terenowy Oddział Lotniskowy w Warszawie (dalej: TOL lub Inwestor), Aleje Jerozolimskie 9, 700-909 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Wrona – Szef 12. TOL od 14 sierpnia 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ol style="list-style-type: none">1. Grzegorz Tajchman – od 3 lutego 2009 r. do 31 marca 2011 r.2. Jacek Wąsik – od 1 kwietnia 2011 r. do 5 maja 2013 r.3. Władysław Pawlak – od 6 maja do 18 września 2013 r.4. Jacek Sankowski – od 19 września 2013 r. do 10 maja 2020 r.5. Dariusz Piątkowski – od 11 maja do 13 sierpnia 2020 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 3-14)</p>
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie zadań inwestycyjnych.2. Realizacja zadań inwestycyjnych.3. Rozliczanie zadań inwestycyjnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2010-2020, 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 ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Edward Odojewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/67/2020 z dnia 28 lipca 2020 r.2. Bartosz Kościukiewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/71/2020 z dnia 3 sierpnia 2020 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-2)</p>

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności²

OCENA OGÓLNA

W latach 2010-2020 TOL realizował 12 zadań inwestycyjnych ujętych w planach inwestycji budowlanych (PIB). Kontrola, którą objęto sześć zadań, wykazała, że działania w zakresie przygotowania tych zadań oraz ich realizacji i rozliczenia były na ogół prawidłowe i umożliwiały osiągnięcie w pełni zamierzonych efektów rzeczowych. W niektórych przypadkach podejmowane przez TOL działania (lub ich brak) były jednak niezgodne z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, umowami ramowymi i decyzjami Ministra Obrony Narodowej³. Odbioru dokumentacji projektowej części z ww. zadań inwestycyjnych dokonano natomiast nie dochowując należytej staranności przy jej weryfikacji.

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 (dalej: „ustawa o NIK”).

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: Minister.

W ramach przygotowania zadań inwestycyjnych na ogół przestrzegano wymagań dotyczących ich planowania, tj. ujmowania w PIB oraz opracowania i uzgodnienia programów inwestycji (PI) z właściwymi podmiotami, z uwzględnieniem minimalnych wojskowych warunków organizacyjno-użytkowych (MWWO-U). Dwa zadania (nr 51168 i 51413) ujęto w PIB i w jego projekcie w sposób niezgodny z przepisami, tj. bez wcześniejszego zatwierdzenia MWWO-U. W przypadku czterech zadań (51200, 51056, 51413, 51168) nie dokonano zmian i zatwierdzenia ich PI, mimo że zmianom uległ zakres rzeczowo-finansowy tych zadań.

Zadania zrealizowano na podstawie umów wynegocjowanych z Agencją Mienia Wojskowego⁴ oraz umów z innymi wykonawcami, wyłonionymi na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵ (Pzp). Niezgodne z umową MON⁶ były działania TOL poprzedzające zawarcie z Agencją umów na realizację zadań inwestycyjnych. Wszelkie zmiany w umowach oraz przebieg realizacji robót budowlanych rzetelnie udokumentowano, zapewniono nadzór inwestorski i autorski tych robót, a płatności wynagrodzeń dokonywano terminowo i zgodnie z warunkami umów. Zachowano obowiązujące procedury odbiorowe i osiągnięto zamierzone efekty rzeczowe zadań. Inwestycje zakończono w terminach określonych umowami, prawidłowo odebrano i przekazano użytkownikom. Nie zapewniono jednak przy tym właściwej weryfikacji opracowanych dokumentacji projektowo-kosztorysowych skontrolowanych zadań, co skutkowało koniecznością usuwania błędów i braków w tej dokumentacji oraz sporządzaniem protokołów konieczności na wykonanie robót dodatkowych.

W przypadku czterech zakończonych inwestycji (nr 51175, 51168, 51172, 51200), ich rozliczenia sporządzono według obowiązującego wzoru i złożono Szefowi IWSZ w wymaganym terminie. Trzy z nich zawierały wszystkie wymagane dane, zaś w jednym rozliczeniu (zadanie 51168) nie zawarto obowiązkowej części opisowej. W rozliczeniach tych podano niewłaściwe daty rozpoczęcia zadań inwestycyjnych.

Zgodnie z obowiązującą formą sporządzono oraz terminowo przesłano wymaganym adresatom miesięczne i roczne sprawozdania z realizacji PIB. Również miesięczne informacje syntetyczne o stanie realizacji centralnych planów rzeczowych zawierały wymagany zakres danych i sporządzane były terminowo, jednak w 29 przypadkach przedłożono je w układzie niezgodnym z obowiązującym wzorem.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości w przygotowaniu, realizacji i rozliczaniu skontrolowanych zadań inwestycyjnych było m.in. niezapewnienie w tych obszarach działalności TOL funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 i 69 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷ (ufp). Przyjęte w ramach systemu tej kontroli rozwiązania nie zapobiegły bowiem powstaniu ww. nieprawidłowości.

⁴ Z dniem 1 października 2015 r. nastąpiło połączenie Wojskowej Agencji Mieszkaniowej z Agencją Mienia Wojskowego (przejęcie mienia). Wojskowa Agencja Mieszkaniowa po połączeniu otrzymała nazwę Agencja Mienia Wojskowego i przejęła realizowane zadania obu Agencji (dalej: Agencja).

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

⁶ Umowy: z 1 grudnia 2016 r. pomiędzy Ministrem a AMW ws. świadczenia przez Agencję odpłatnych usług, dostaw i robót budowlanych na rzecz resortu obrony narodowej (ze zm.), 22 sierpnia 2012 r. zmieniająca umowę z 29 listopada 2010 r. (dalej: umowa MON).

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności⁸

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą TOL realizował 12 zadań inwestycyjnych ujętych w PIB i jedno w ramach Planu Modernizacji Technicznej. Realizacja tych zadań odbywała się na podstawie umowy MON. Do szczegółowych badań kontrolnych wytypowano pięć zadań zakończonych i jedno będące w trakcie realizacji⁹, tj.:

1. Nr 51175 Dęblin – Budowa hangaru obsługi paliwowej dla samolotu M-346 (od 19 lutego 2015 r. do 21 sierpnia 2019 r.¹⁰, wartość zadania 10 774,7 tys. zł),
2. Nr 51168 Dęblin – Dobudowa pomieszczeń do Centrum Symulatorów wraz z przygotowaniem infrastruktury dla potrzeb symulatora lotów śmigłowca SW-4 (27 września 2013 r. – 29 listopada 2017 r., 10 605,8 tys. zł),
3. Nr 51172 Dęblin – Przygotowanie infrastruktury na potrzeby symulatora AJT (24 lutego 2014 r. – 29 listopada 2017 r., 6 760,5 tys. zł),
4. Nr 51200 Dęblin – Dostosowanie obiektu Centrum Symulatorów JW4929 do funkcjonowania lotów samolotu PZL-130 Orlik TC II GARMIN (18 września 2017 r. – 20 listopada 2019 r., 2 141,8 tys. zł),
5. Nr 51056 Kraków-Balice – Dobudowa do hangaru obsługi samolotów CASA obiektu hali napraw i płaszczyzny przyhangarowej (8 lipca 2013 r. – 17 grudnia 2020 r., 80 339,2 tys. zł),
6. Nr 51413 Legionowo – Budowa laboratoriów specjalistycznych z zapleczem magazynowo-garażowym (28 kwietnia 2016 r. – plan do 30 kwietnia 2021 r., dotychczasowe wydatki wyniosły 23 100,8 tys. zł – 48,0%).

OBSZAR

1. Przygotowanie zadań inwestycyjnych

1.1. Zgodnie z postanowieniami decyzji MON¹¹ oraz wewnętrznymi wytycznymi dotyczącymi realizacji inwestycji¹², w przypadku pięciu spośród sześciu ww. zadań TOL posiadał MWWO-U. Zostały one opracowane przez użytkowników lub jednostki nadrzędne wobec TOL. W przypadku zadań nr 51168, 51172, 51056, wymagania te zatwierdził Dowódca Sił Powietrznych, zaś nr 51175, 51200 – Dowódca Generalny Rodzaju Sił Zbrojnych. W przygotowaniu zadania 51413 odstąpiono od opracowania MWWO-U, sporządzając w zamian Założenia Organizacyjno-Użytkowe, co było zgodne z pkt 3 ppkt 3 Decyzji 358/MON z 14 sierpnia 2014 r. w sprawie nieruchomości na potrzeby Narodowego Centrum Kryptologii w Legionowie. Założenia te uwzględniały specyfikę działalności ww. centrum, określały zakres rzeczowy zadania i wspierały proces projektowy. Zgodnie z pkt 5 ww. Decyzji były one zwolnione z obowiązku ich uzgodnienia, o którym mowa w § 24 ust. 6 pkt 2 Decyzji 103/MON.

Każde z pięciu MWWO-U opracowano w wymaganym terminie, tj. przed 15 sierpnia roku przedplanowego, z tego cztery przed zatwierdzeniem uzgodniono w TOL (dla

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, negatywna albo w formie opisowej.

⁹ Według stanu na dzień zakończenia kontroli – 29 grudnia 2020 r.

¹⁰ Rozpoczęcie zadania według daty opracowania PI, a zakończenie wg odbioru końcowego robót.

¹¹ Decyzje Ministra: 202/MON z 23 czerwca 2016 r. ws. zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych (Dz. Urz. MON poz. 112, ze zm.) – dalej: decyzja 202/MON, wcześniej 103/MON z 31 marca 2014 r. ws. jw. (Dz. Urz. MON poz. 105) – dalej: decyzja 103/MON.

¹² Wprowadzonymi 30 stycznia 2018 r. w związku z Wytycznymi Szefa IWSZ z 4 lutego 2009 r. (ze zm. 30 października 2017 r.) ws. opiniowania, uzgadniania i zatwierdzania MWWO-U, PI oraz dokumentacji projektowych z obszaru inwestycji budowlanych do realizacji w ramach PIB.

zadań 51168, 51172, 51175, 51200), zaś w przypadku zadania 51056 Użytkownik dokonał uzgodnienia z zarządcą obiektu, zgodnie z § 28 ust. 6 pkt 4 Decyzji 7/MON. W przypadku zadań nr 51175 i 51172 wymagania zmieniono z powodu zwiększenia zakresu rzeczowego tych zadań, który obejmował montaż gniazd w agregacie elektrycznym i zasilacza hydraulicznego w hangarze paliwowym oraz budowę dodatkowych pomieszczeń symulatora lotów.

(akta kontroli str. 96-118, 275-282, 293-295, 482-491, 2216-2252)

1.2. Zgodnie z § 24 ust. 10 pkt 3 Decyzji 202/MON i 103/MON oraz § 28 ust. 8 pkt 3 Decyzji 7/MON, po zatwierdzeniu MWWO-U zadania inwestycyjne nr 51172, 51175 oraz 51200 ujęto w projekcie PIB, zaś zadanie nr 51056 – w PIB.

Dwa zadania inwestycyjne ujęto w projekcie PIB oraz w PIB niezgodnie wymogami określonymi w § 28 ust. 8 pkt 3 Decyzji Nr 7/MON oraz § 24 ust. 10 pkt 3 Decyzji 103/MON. Regulacje te wskazywały, że zatwierdzone MWWO-U stanowią warunek ujęcia zadań w projekcie PIB oraz w PIB. Zadanie nr 51168 ujęto natomiast w PIB w dniu 20 maja 2013 r., tj. 38 dni przed zatwierdzeniem MWWO-U (27 czerwca 2013 r.), zaś zadanie nr 51413 ujęto w projekcie PIB 9 października 2014 r., tj. 235 dni przed zatwierdzeniem ZO-U (25 czerwca 2015 r.).

W sprawie tej Szef TOL wyjaśnił, że ujęcia zadania nr 51168 w PIB dokonała jednostka nadrzędna (Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Bydgoszczy), o co TOL nie zabiegał jako Inwestor zadania zleconego, którego zasadność ujęcia w PIB określał ZPR-P8¹³, o czym mowa § 3 ust. 3 pkt 3 lit. b Decyzji 7/MON. W przypadku zadania nr 51413 podał, że NCK (obecnie NCBC¹⁴) jako Użytkownik był zwolniony z opracowania MWWO-U, a ZO-U sporządzono na prośbę TOL celem prawidłowego ujęcia zakresu rzeczowego i na potrzeby opracowania PI siłami własnymi, a zatwierdzenie ZO-U nie warunkowało ujęcia zadania w PIB.

(akta kontroli str. 86-95, 103, 111, 258-262, 275-282, 386-407, 1220-1224, 2216-2252)

Zadania 51168 i 51172 dotyczyły jednego przedsięwzięcia w zakresie infrastruktury Centrum Symulatorów w Dęblinie. MWWO-U dla tych zadań opracowano oddzielnie, a także oddzielnie ujęto je w PIB. Ich realizację natomiast powierzono jednemu wykonawcy w ramach jednej umowy¹⁵. Szef TOL wyjaśnił, że za ujęciem obu zadań w PIB jako osobnych inwestycji przemawiało opracowanie przez Użytkownika¹⁶ oddzielnych MWWO-U, dotyczących odmiennych symulatorów samolotów (SW-4 i AJT), co wymagało zapewnienia przez dostawcę odpowiednio różnej infrastruktury. Powierzenie realizacji obu zadań jednemu wykonawcy było podyktowane zamiarem umieszczenia ww. symulatorów w jednym obiekcie (za zgodą IWSZ) i potrzebą skoordynowania realizacji tych zadań.

(akta kontroli str. 255-257, 275, 293, 304-322, 386-403, 408-456, 469-481, 568-570, 2216-2228)

1.3.1. TOL posiadał opracowany PI na cały zakres rzeczowy każdego z sześciu skontrolowanych zadań inwestycyjnych. Integralną częścią PI były zatwierdzone MWWO-U lub ZO-U. Cztery spośród ww. sześciu programów Inwestor opracował siłami własnymi, zaś dwa (zadania 51175 i 51056) zlecił wykonawcy zewnętrznemu. Koszt ich opracowania wyniósł 35,7 tys. zł i 44,2 tys. zł.

Zgodnie z § 28 ust. 19 pkt 6 Decyzji 7/MON oraz § 24 ust. 21 pkt 3 Decyzji 103 i 202/MON trzy PI zatwierdził IWSZ (51175, 51056, 51413). Pozostałe trzy PI zatwierdził Szef TOL, co było zgodne z § 28 ust. 18 pkt 1 Decyzji 7/MON oraz § 24 ust. 20 pkt 1 Decyzji 103 i 202/MON. Zatwierdzenia te nastąpiły po uzyskaniu

¹³ Zarząd Planowania Rzeczowego Sztabu Generalnego Wojska Polskiego.

¹⁴ Narodowe Centrum Bezpieczeństwa Cyberprzestrzeni.

¹⁵ Umowa nr 53/ZAM/2015 z 24 września 2015 r.

¹⁶ 41. Baza Lotnictwa Szkolnego w Dęblinie.

pozytywnych opinii techniczno-budowlanych TOL oraz Komisji Oceny Projektów Inwestycyjnych (KOPI). Wszystkie PI zawierały szacunkowe koszty ww. zadań.

(akta kontroli str. 156-175, 200-206, 237-254, 263-295, 492-504, 2216-2252)

1.3.2. Dla każdego ze skontrolowanych zadań opracowano zestawienie kosztów zadania (ZKZ). Kwoty pierwszych ZKZ, sporządzonych na etapie zatwierdzonych PI oraz zaakceptowanych przez Inwestora, wynosiły: 11 453,8 tys. zł w przypadku zadania inwestycyjnego nr 51175, 11 999,4 tys. zł – 51168, 11 995,0 tys. zł – 51172, 2 283,5 tys. zł – 51200, 89 966,6 tys. zł – 51056 oraz 23 783,6 tys. zł – 51413.

Wartość ZKZ w każdym przypadku uległa zmianom i wyniosła:

- 11 341,8 tys. zł w przypadku zadania nr 51175, przy czym zostało sporządzone dodatkowe ZKZ na kwotę 106,2 tys. zł, co nie powodowało wzrostu wartości kosztorysowej, a łączne koszty wg ZKZ po zmianach wyniosły 11 448,0 tys. zł,
- 11 659,5 tys. zł w przypadku zadania inwestycyjnego nr 51168,
- 7 260,8 tys. zł – zadanie nr 51172,
- 2 500,0 tys. zł – zadanie nr 51200; w ramach zadania sporządzono dodatkowe ZKZ na kwotę 59,0 tys. zł, dotyczące dokumentacji projektowej i robót dodatkowych; łącznie koszty zadania wg ZKZ po zmianach wyniosły 2 559,0 tys. zł,
- 89 484,7 tys. zł – zadanie nr 51056; w ramach zadania sporządzono dodatkowe ZKZ na kwotę 77,8 tys. zł, dotyczące instalacji i projektu budowlanego; łącznie koszty zadania wg ZKZ po zmianach wyniosły 89 562,5 tys. zł,
- 50 325,9 tys. zł – zadanie nr 51413; Szef TOL wyjaśnił, że w przetargu wpłynęła jedna oferta na kwotę przewyższającą środki przeznaczone na sfinansowanie zamówienia, w związku z czym nastąpiła konieczność przeliczenia ZKZ.

(akta kontroli str. 129-155, 178-199, 207-236, 296-303, 482-491, 1542-1558, 2216-2252)

1.4. PI wszystkich skontrolowanych zadań zawierały elementy, o których mowa w § 6 ust. 1 pkt 1 lit. a-f Rozporządzenia, tj. dane rzeczowe i okres realizacji inwestycji, ocenę jej efektywności, harmonogram rzeczowo-finansowy. Określały też jej koszt, źródła finansowania i okres zagospodarowania obiektów po ich zakończeniu. Przed rozpoczęciem finansowania inwestycji (zadania nr 51168, 51172 i 51200), zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia, Inwestor posiadał PI uzgodniony z dysponentem środków budżetowych¹⁷. W przypadku pozostałych zadań – 51168, 51172 i 51200, ich PI zatwierdził sam Inwestor, na podstawie § 28 ust. 18 pkt 1 Decyzji 7/MON oraz § 24 ust. 20 pkt 1 Decyzji 103/MON. Programy te nie posiadały uzgodnień IWSZ. Szef TOL wyjaśnił, że te trzy PI zatwierdził ówczesny Szef TOL, a uznano je za uzgodnione w trybie ww. przepisów, gdyż dysponentem środków na te zadania był TOL.

(akta kontroli str. 156-162, 166-167, 242-252, 263-274, 283-288, 323-385, 482-491, 514-515, 2216-2252)

1.5. Dla każdego z kontrolowanych zadań TOL określił jego wartość kosztorysową. Na etapie opracowania PI były to wartości szacunkowe, które zgodnie z § 5 Rozporządzenia obejmowały koszty przygotowania do realizacji, robót budowlanych, nadzoru ich wykonania oraz pierwszego wyposażenia. W ramach dokumentacji projektowo-kosztorysowej sporządzono kosztorysy inwestorskie, których wartość, według § 6 ust. 2 pkt 1-7 Rozporządzenia, uwzględniała m.in. koszty pozyskania działki, przygotowania terenu, przyłączenia obiektów do sieci, robót budowlanych, zagospodarowania terenu i budowy obiektów pomocniczych, wyposażenia, prac przygotowawczych i projektowych, obsługi inwestorskiej, nadzoru autorskiego oraz szkoleń i rozruchu.

¹⁷ W formie zatwierdzenia przez IWSZ.

Wartość kosztorysową zadań, zgodnie z § 30 ust. 1 Decyzji 7/MON oraz § 28 ust. 1 Decyzji 103 i 202/MON, określono w ZKZ sporządzonym w ramach opracowanej dokumentacji projektowo-kosztorysowej, po upływie 5-30 miesięcy od zatwierdzenia PI, która ostatecznie wynosiła: 11 739,5 tys. zł w przypadku zadania nr 51175, 9 472,8 tys. zł – 51168, 11 071,6 tys. zł – 51172, 2 500,0 tys. zł – 51200, 89 622,6 tys. zł – 51056 oraz 55 551,0 tys. zł – 51413.

(akta kontroli str. 129-156, 166, 242, 263, 283, 296-303, 505-513, 2216-2252)

1.6.1. Inwestor dokonał zmiany jednego PI spośród pięciu zadań, w których nastąpiły zmiany w MWWO-U lub w zakresie rzeczowo-finansowym. W przypadku zadania nr 51175, w dniu 20 lipca 2018 r. zatwierdzono aneks do PI sporządzony na podstawie aneksu do MWWO-U. Zmiana ta dotyczyła budowy dwóch dodatkowych gniazd elektrycznych 425V/125A w hali napraw hangaru paliwowego i została przeprowadzona zgodnie z postanowieniami § 24 ust. 10 pkt 3 Decyzji 202/MON. Skutkiem zmiany był wzrost wartości zadania o 43,7 tys. zł, co wraz z pozostałymi zmianami, wskutek robót dodatkowych i zamiennych, spowodowało wzrost całej wartości o 677,5 tys. zł (o 8,6%).

(akta kontroli str. 156-162, 445-448, 457-481, 516-579, 2216-2252)

1.6.2. W przypadku zadań nr 51172, 51200, 51056, 51413 i 51168, mimo zmian w MWWO-U lub w zakresie rzeczowo-finansowym tych zadań na etapie wykonywania robót budowlanych, nie dokonano zmian zakresu rzeczowego i szacunkowego kosztów określonych w PI. Było to niezgodne z § 24 ust. 23 Decyzji 103 i 202/MON, który stanowi, że PI zatwierdza się na określony zakres rzeczowy i szacunkowy koszt zadania.

W trakcie realizacji zadania nr 51172 sporządzono aneks do MWWO-U (23 czerwca 2016 r.), dotyczący doprojektowania dodatkowych pomieszczeń w hali symulatora AJT. Wartość tych prac oszacowano w protokole konieczności z 10 czerwca 2015 r. na 100,0 tys. zł netto. Ponadto, w zadaniu tym sporządzono jeszcze dwa protokoły konieczności, a wartość zadania ostatecznie wzrosła o 98,1 tys. zł netto. Pomimo tych zmian, nie dokonano zmiany zakresu rzeczowo-finansowego określonego w PI.

Zmiany zakresu rzeczowo-finansowego nastąpiły także w realizacji zadań nr 51200, 51056, 51413 i 51168. Polegały one m.in. na wykonaniu dodatkowych, zamiennych i zaniechaniu niektórych robót budowlanych. Skutkowało to zwiększeniem wartości netto trzech zadań odpowiednio o 283,1 tys. zł (18,4%), 2 229,4 tys. zł (3,7%), 2 130,9 tys. zł (6,0%) oraz obniżeniem wartości jednego z nich o 34,6 tys. zł. Zgodnie z § 24 ust. 23 Decyzji 103 i 202/MON zmiany te wymagały ponownych uzgodnień, gdyż PI zatwierdza się na określony w nim zakres rzeczowy oraz szacunkowy koszt. Zmiany te nie zostały uwzględnione w MWWO-U oraz PI.

Szef TOL wyjaśnił, że ww. zmian dokonywano w oparciu o protokoły konieczności wykonania robót dodatkowych, na podstawie przepisów § 31 ust. 5 i § 32 ust. 2 i 3 Decyzji 7/MON, które uprawniały TOL do wnioskowania o uruchomienie rezerwy z ZKZ oraz korekty PIB bez aktualizacji PI.

Zdaniem NIK, przepisy te nie miały w tych przypadkach zastosowania, gdyż protokoły konieczności, w oparciu o które zmian tych dokonano, sporządzano w okresie obowiązywania Decyzji 103 i 202/MON, które dopuszczały aktualizację kosztów zadania ujętego w PIB po zmianie MWWO-U i zatwierdzeniu PI (§ 29 ust. 1 tych decyzji).

(akta kontroli str. 156-162, 445-448, 457-481, 516-579, 2216-2252)

1.7. W odniesieniu do kwestii związanych z przygotowaniem zadań inwestycyjnych, w okresie objętym kontrolą w TOL funkcjonowały elementy systemu kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 i 69 ufp. Szef TOL pełnił nadzór nad

przygotowaniem zadań do realizacji, w tym, sprawdzaniem dokumentacji oraz udzielaniem zamówień. Uregulowane było to m.in. w wytycznych IWSZ i TOL w zakresie planowania i realizacji inwestycji budowlanych oraz decyzjach MON w sprawie dyscypliny wojskowej i standardów w zakresie wartości etycznych, kompetencji zawodowych i mechanizmów kontroli/zarządzania ryzykiem. Sprawy nadzoru i czynności związanych z przygotowaniem zadań inwestycyjnych, zostały również przypisane pracownikom TOL w zakresach ich obowiązków.

(akta kontroli str. 18-51, 63-71, 580-610, 2195-2198)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Ujęcie dwóch zadań inwestycyjnych – nr 51168 i 51413 w projekcie PIB i w PIB bez zatwierdzenia MWWO-U i ZO-U (opisane w punkcie 1.2. wystąpienia pokontrolnego).
2. Niedokonanie aktualizacji czterech PI dla zadań nr 51200, 51056, 51413 i 51168, mimo dokonania zmian zakresu rzeczowo-finansowego tych zadań (punkt 1.6.2. wystąpienia pokontrolnego).

OCENA CZĄSTKOWA

Przygotowanie przez TOL zadań inwestycyjnych do realizacji było na ogół prawidłowe. Przestrzegano wymagań określonych prawem przy ich inicjowaniu, planowaniu i przygotowaniu. Zadania ujmowano w PIB oraz opracowywano i uzgadniano z właściwymi podmiotami wymaganą dokumentację. Dwa zadania ujęto jednak w PIB (projekcie) bez posiadania zatwierdzonych MWWO-U (ZO-U), co było niezgodnie z obowiązującymi przepisami. Z dysponentem środków budżetu państwa nie uzgodniono też trzech PI, a w przypadku czterech zadań nie dokonano aktualizacji tych planów w zakresie rzeczowo-finansowym.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Realizacja zadań inwestycyjnych

2.1.1. Dla wszystkich kontrolowanych zadań opracowano dokumentację projektową. Obejmowała ona w szczególności projekty budowlane i wykonawcze, przedmiary robót oraz kosztorysy inwestorskie. Zakres rzeczowy zadań, określony w projektach budowlanych, w każdym przypadku dotyczył całego zadania inwestycyjnego oraz odpowiadał zakresowi wskazanemu w MWWO-U i PI. Opracowanie dokumentacji projektowej zlecono wykonawcom zewnętrznym – biurom projektowym. Weryfikacji i odbioru dokumentacji w TOL dokonała komisja z udziałem pracowników Wydziału Budownictwa. Ich zadaniem, zgodnie z powierzonymi obowiązkami, było ustalenie, czy dokumentacja została pozytywnie zaopiniowana przez strony wymienione w umowie z Projektantem, inspektorów TOL oraz KOPI.

(akta kontroli str. 611-736, 917-921)

2.1.2. W przypadku wszystkich skontrolowanych zadań, odebrana przez Inwestora dokumentacja projektowa zawierała braki i błędy, które dotyczyły m.in. niezgodności robót skalkulowanych w kosztorysach inwestorskich z robotami przewidzianymi w projektach budowlanych i wykonawczych. W kosztorysach tych nie skalkulowano (nie wyceniono) bowiem części robót jakie należało wykonać według projektów, a także nie doszacowano części pozycji kosztorysowych. Zgodnie z umowami z Projektantami, do obowiązków TOL należało m.in. sprawdzenie kompletności i poprawności dokumentacji projektowej oraz poddanie jej ocenie KOPI. W ramach weryfikacji dokumentacji projektowo-kosztorysowej Inwestor nie wnosił uwag do jej kompletności, lecz na etapie wykonawstwa zaprojektowanych robót budowlanych, w każdym przypadku uczestnicy procesu inwestycyjnego stwierdzili braki i błędy w tej dokumentacji, które dotyczyły w szczególności nieuwjęcia w kosztorysach

inwestorskich i w przedmiarach robót niektórych prac przewidzianych w projektach budowlanych i wykonawczych.

Ujawnione w dokumentacji projektowej braki i błędy skutkowały niżej wymienionymi zmianami w zadaniach inwestycyjnych:

- Zadanie nr 51175 – sporządzono osiem protokołów konieczności na roboty dodatkowe, które tymi robotami nie były, gdyż ujęto je w projekcie budowlanym, lecz nie uwzględniono lub błędnie oszacowano w kosztorysach inwestorskich. Inwestor zawarł z wykonawcą robót budowlanych pięć aneksów do umowy podstawowej oraz cztery umowy dodatkowe. Ostatecznie łączne wynagrodzenie wykonawcy zwiększyło się z 9 674,5 tys. zł do 10 300,7 tys. zł, tj. o 626,1 tys. zł (o 6,5%). Dodatkowe koszty poniesiono tytułem umowy ze Spółką Sinevia¹⁸ na wykonanie dwóch gniazd 425V/125A w hali napraw hangaru paliwowego – 99,0 tys. zł.
- Zadania nr 51168 i 51172 – sporządzono pięć protokołów konieczności na roboty dodatkowe, zamiennie i zaniechane o wartości 683,3 tys. zł. TOL zawarł ze Spółką trzy aneksy do umowy podstawowej oraz dwie umowy dodatkowe. Nie skutkowało to jednak wzrostem wynagrodzenia, bowiem dostawca symulatora AJT nie dostarczył szaf sterowniczych typu RACK (roboty zaniechane). Ze względów montażowych, do jednej z umów dodatkowych zawarto aneks na doprojektowanie dodatkowych pomieszczeń o wartości 125,1 tys. zł, co skutkowało wydłużeniem realizacji zadania o ponad rok (15 listopada 2016 r. /30 listopada 2017 r.). Ostatecznie wynagrodzenie Spółki tytułem ww. umów uległo obniżeniu z 16 359,0 tys. zł do 16 108,0 tys. zł, tj. o 127,5 tys. zł (o 1,5%).
- Zadanie nr 51200 – potrzebę wykonania robót dodatkowych i zamiennych potwierdzono w sześciu protokołach konieczności. W ich następstwie zawarto ze Spółką sześć aneksów do umowy podstawowej oraz dwie umowy dodatkowe. Łączne wynagrodzenie przysługujące wykonawcom (wszystkie umowy) w ramach tego zadania zmalało z 2 285,6 tys. zł do 2 141,8 tys. zł, tj. o 143,8 tys. zł (o 6,3%).
- Zadanie nr 51056 – wynagrodzenie wszystkich wykonawców (według umów) w tym zadaniu zmalało z 77 895,9 tys. zł do 77 748,6 tys. zł, tj. o 147,3 tys. zł (o 0,2%). Było to następstwem sporządzonych protokołów konieczności na roboty dodatkowe oraz zawarcia dodatkowych aneksów i umów, w tym trzech aneksów do umowy podstawowej i jednej umowy dodatkowej ze Spółką.
- Zadanie nr 51413 – wprowadzone do umowy podstawowej zmiany, przez zawarcie ze Spółką pięciu aneksów oraz jednej umowy dodatkowej, spowodowały wzrost łącznego wynagrodzenia wykonawców z 46 006,9 tys. zł do 48 140,5 tys. zł, tj. 2 133,6 tys. zł (o 4,5%). Było to następstwem sporządzenia 11 protokołów konieczności na roboty dodatkowe, zamiennie lub zaniechane.

(akta kontroli str. 289-292, 304-322, 408-421, 494-502, 529-534, 536-579, 617-635, 638-639, 673-675, 696-701, 708-712, 737-921, 922-930, 938-1095, 1140-1152, 1160-1166, 1542-1547, 1559-1569, 1570-1586, 1734-1741, 1756-1759, 1762-1763, 1902-1907, 1909-1914, 2022-2028, 2368)

W zakresie błędów i braków projektowych, Szef TOL wyjaśnił, że nie dostrzeżono ich podczas odbioru dokumentacji, gdyż w TOL występowały problemy związane z zatrudnianiem inspektorów z uprawnieniami budowlanymi, których liczba była niewystarczająca w stosunku do liczby realizowanych zadań. W świetle trudności

¹⁸ Zakłady Remontowo-Budowlane Wojskowej Agencji Mieszkaniowej SINEVIA Sp. z oo. (dalej: „Spółka” lub „Sinevia”).

w pozyskaniu pracowników branżowych, do opiniowania i odbioru dokumentacji często wyznaczano osoby bez odpowiednich uprawnień. Przed posiedzeniami KOPI projektanci uzgadniali dokumentację z właściwymi organami i uwzględniali uwagi zgłaszane przez TOL. Mimo staranności nie udało się wyeliminować błędów i braków, które zdaniem Szefa TOL wynikały m.in. z niewłaściwej inwentaryzacji lub niemożności oceny stanu technicznego obiektów.

NIK nie podziela ww. wyjaśnień dotyczących braku branżowych specjalistów. Należy bowiem zauważyć, że osoby opiniujące dokumentację, będące pracownikami Wydziału Budownictwa, posiadały uprawnienia w różnym zakresie. W przypadku wszystkich zadań objętych kontrolą, w opiniowaniu dokumentacji brały udział osoby posiadające uprawnienia w specjalności konstrukcyjno-budowlanej, w przypadku dwóch zadań – inżynierijno-drogowej (nr 51200 i 51056) i dwóch – telekomunikacyjnej (zadanie nr 51200 i 51175). Osób tych jednak nie wyznaczono do składu KOPI, za wyjątkiem specjalisty w dziedzinie inżynierijno-drogowej (zadanie nr 51175 i nr 51168/51172).

(akta kontroli str. 1356-1366, 1542-1552, 1556-1558, 1894-1917, 2213-2215)

2.2. We wszystkich sześciu zadaniach inwestycyjnych Inwestor, zgodnie z art. 28 Prawa budowlanego, uzyskał pozwolenie na budowę przed rozpoczęciem robót budowlanych. Decyzje te obejmowały cały zakres rzeczowy zadań wskazany w projektach budowlanych. Wszystkie zrealizowane roboty były objęte uzyskanymi pozwoleniami na budowę. W przypadku dwóch zadań pozwolenia te posiadały klauzule o stwierdzeniu ich ostateczności, zaś w pozostałych ich ostateczność nastąpiła po 14 dniach od doręczenia wszystkim stronom postępowania.

(akta kontroli str. 1096-1130, 1336-1355)

2.3.1. Rzeczowa realizacja zadań objętych badaniami kontrolnymi była zlecona na podstawie umowy MON, zgodnie z którą Agencja była podmiotem uprawnionym do świadczenia odpłatnych usług na rzecz jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych. Agencja mogła powierzyć realizację zawartych umów spółkom utworzonym do realizacji zadań wymienionych w umowie ramowej MON.

(akta kontroli str. 304-322, 386-395, 938-949, 1015-1027, 1131-1139, 1148-1159, 1167-1219, 1356-1541, 1708-1712, 1734-1741, 1894-1900, 2216-2252)

2.3.2. W kilku przypadkach zawarcie przez Inwestora umów o roboty budowlane ze Spółką nie było poprzedzone niektórymi czynnościami wskazanymi w umowie MON. Część czynności wskazanych w tej umowie, prowadzących do zawarcia umowy z Agencją, wykonano w sposób inny niż był wymagany, a niezgodności te dotyczyły:

- Nieskierowania bezpośrednio do Agencji wniosku o propozycję warunków i terminów realizacji umowy, co było niezgodnie z § 5 ust. 1 umowy MON/ 2016. Dotyczyło to zadań:
 - nr 51168/51172 (umowa 15/ZAM/2017 z 14 kwietnia 2017 r.), przy czym negocjacje w sprawie tej umowy odbyły się ze Spółką, która zgodnie z umową MON nie była stroną do wykonania tej czynności,
 - nr 51200 (umowa 15/ZAM/2019 z 12 czerwca 2019 r.),
 - nr 51056 (umowa 46/ZAM/2018 z 28 listopada 2018 r.)
- Nieskierowania zapytania do Agencji o możliwość wykonania robót budowlano-montażowych, z określeniem w nim elementów umowy na potrzeby negocjacji. Było to niezgodnie z § 5 ust. 1 umowy MON/2012 i dotyczyło zadań:
 - 51168/51172 (umowa 53/ZAM/2015 z 24 września 2015 r. oraz umowa 16/ZAM/2016 z 29 marca 2016 r.), przy czym zaproszenia skierowano

bezpośrednio do Spółki, z którą odbyły się również późniejsze negocjacje bez udziału Agencji,

– 51056 (umowa 35/ZAM/2016 z 22 czerwca 2016 r.).

Szef TOL wyjaśnił, że przedstawiciele Sinevii byli prawnie umocowani, aby otrzymać zaproszenia i brać udział w negocjacjach, więc kierowanie pism bezpośrednio do Spółki i prowadzenie z nią negocjacji było uprawnione i przyspieszało całe postępowanie prowadzące do zawarcia umowy z Agencją.

Izba zwraca jednak uwagę, że określona w umowie MON procedura jednoznacznie wskazuje, że pierwszym odbiorcą zapytania o możliwość wykonania robót budowlano-montażowych jest Agencja. W związku z tym pierwsze działania związane z przystąpieniem do zlecenia tych robót należało realizować z Agencją.

(akta kontroli str. 304-322, 386-395, 938-949, 1015-1027, 1131-1139, 1148-1159, 1167-1219, 1356-1541, 1708-1712, 1734-1741, 1894-1900, 2216-2252)

2.3.3. Zgodnie z umową MON wykonano natomiast czynności dotyczące m.in. zaproszenia do negocjacji warunków umowy, otrzymania oferty, przeprowadzenia negocjacji, w tym weryfikacji cen zawartych w ofercie. Wykonane czynności zostały udokumentowane w protokołach z negocjacji podpisanych przez strony w nich uczestniczące.

(akta kontroli str. 304-322, 386-395, 938-949, 1015-1027, 1131-1139, 1148-1159, 1167-1219, 1356-1541, 1708-1712, 1734-1741, 1894-1900, 2216-2252)

2.4. Realizacja każdej z umów na roboty budowlane w ramach kontrolowanych zadań nastąpiła na podstawie ostatecznej decyzji udzielającej pozwolenia na budowę. Było to zgodne z art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego¹⁹ w zw. z § 16 Kpa²⁰. Rozpoczęcie robót budowlanych w każdym przypadku nastąpiło po zawarciu umowy z Agencją oraz protokolarnym przekazaniu terenu budowy. Każdorazowo zapewniono kierownika budowy oraz ustanowiono nadzór inwestorski. Wypełniono także obowiązki nałożone na Inwestora uzyskanymi pozwoleniami na budowę. O rozpoczęciu robót budowlanych zawiadomiono właściwy inspektorat nadzoru budowlanego.

(akta kontroli str. 304-322, 737-756, 1015-1018, 1096-1130, 1225-1335, 1894-1968, 2216-2252)

2.5. Zakres rzeczowy kontrolowanych zadań ulegał zmianom w toku ich realizacji. Polegały one głównie na jego zwiększeniu (roboty dodatkowe lub zwiększające), zmniejszeniu (roboty zaniechane) oraz na zamianie niektórych z przyjętych rozwiązań projektowych (roboty zamienne). Zmiany te zostały udokumentowane przez uczestników procesu inwestycyjnego w sporządzonych i podpisanych protokołach konieczności, notatkach służbowych i dziennikach budowy. Zmieniony zakres rzeczowy zadań wprowadzono do zawartych umów z wykonawcami, poprzez zawarcie stosownych aneksów do umowy lub dodatkowych umów w ramach tych samych zadań. W skontrolowanych zadaniach inwestycyjnych wprowadzone roboty dodatkowe zostały wykonane, a robót zaniechanych nie wykonano. Dotrzymano umownych terminów wykonania robót budowlanych. Nie wystąpiły przypadki naliczenia kar umownych, za wyjątkiem naliczenia kary firmie ALDOM, w wysokości 377 zł tytułem opóźnienia wykonania projektu montażu agregatu prądotwórczego (umowa 22/ZAM/2020 z 27 lipca 2020 r.). Osiągnięto zaplanowane efekty rzeczowe zadań inwestycyjnych. Płatności na rzecz wykonawców dokonano w kwotach uwzględniających zmiany rzeczowo-finansowe i nie przewyższających ZKZ. Łączne wynagrodzenie wykonawców robót w zbadanych zadaniach wynosiło 133,7 mln zł.

¹⁹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.).

²⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm., dalej: Kpa).

W sześciu zbadanych zadaniach inwestycyjnych TOL zawarł z wykonawcami robót budowlanych 21 umów, do których zawarto ogółem 29 aneksów. Regulowały one m.in. zmiany zakresu rzeczowego, terminu realizacji i wynagrodzenia wykonawców. Aneksy zawierano na podstawie przewidzianych w umowach możliwości ich zmian, a ich zawarcie poprzedzone było potwierdzeniem przez strony, m.in. w protokołach konieczności, przyczyn tych zmian.

(akta kontroli str. 178-199, 207-236, 304-322, 408-425, 557-567, 737-777, 856-916, 931-949, 1015-1095, 1131-1134, 1140-1159, 1225-1231, 1250-1256, 1563-1568, 1587-1909, 1911-1917, 1969-2047, 2195-2208, 2216-2252, 2338-2367)

2.6. Względem kontrolowanych zadań, w ramach realizacji poszczególnych umów z Agencją oraz ze Skanska, TOL dokonał 175 płatności (od 1 do 40 płatności częściowych i końcowych) za zrealizowane i odebrane roboty budowlane będące przedmiotem tych umów²¹. W przypadku umów zawartych z Agencją płatności dokonano na rzecz Spółki, której Agencja w całości powierzyła wykonanie ww. umów. Opłacone przez TOL faktury²² otrzymane od wykonawców rozliczono w ramach właściwych zadań i poszczególnych umów. Przyjęcie przez TOL faktur wystawionych przez wykonawców poprzedzone było sporządzeniem i podpisaniem przez upoważnione osoby protokołów odbiorów częściowych i odbiorów końcowych zrealizowanych robót. Płatności dokonano zgodnie z warunkami zawartych umów.

(akta kontroli str. 178-181, 187-189, 198-199, 213-214, 217-219, 226-228, 2048-2189, 2338- 2367)

2.7. Wydatki na realizację skontrolowanych zadań inwestycyjnych nie przekroczyły wydatków zaplanowanych w PIB, za wyjątkiem zadania 51172, gdzie w stosunku do planu po zm. (6 627,5 tys. zł) wydatkowano o 133,0 tys. zł więcej. Miało to pokrycie pochodzące z oszczędności na innych zadaniach w ramach tej samej grupy, w tym 51168 (114,9 tys. zł). Na wszystkich zbadanych zadaniach uzyskano 30 974,4 tys. zł oszczędności, w tym 576,9 tys. zł na zadaniu 51056 oraz 30 143,7 tys. zł – 51413, jako zadaniu w trakcie realizacji (stan na 29 grudnia 2020 r.). Zgodnie z § 33 ust. 8-10 Decyzji 202/MON, aktualizacji PIB dokonywał ZPR-P8, na podstawie wydatków TOL ujętych w rocznych sprawozdaniach z realizacji zadań inwestycyjnych. Uzyskane oszczędności, po pokryciu przekroczeń na zadaniu 51172 i zakończeniu innych zadań, zwrócono dysponentowi środków budżetowych (IWSZ). Nie wystąpiły opóźnienia w realizacji skontrolowanych zadań.

(akta kontroli str. 2191-2194)

2.8. W odniesieniu do procesu realizacji zadań inwestycyjnych, w okresie objętym kontrolą w TOL funkcjonowały elementy systemu kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 i 69 ufp. Regulowały to m.in. wytyczne IWSZ z 8 listopada 2017 r. (ze zm.) w sprawie procedur odbiorowych zakończonych zadań inwestycyjnych dla inwestorów wojskowych i administratorów, z uwzględnieniem zasad pracy komisji odbiorowych i wykazem obowiązującej dokumentacji odbiorowej. W ramach TOL funkcjonował Wydział Budownictwa, którego pracownikom przypisano obowiązki i uprawnienia w zakresie spraw dotyczących rozpoczęcia, nadzoru budowlanego i zakończenia realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych.

(akta kontroli str. 52-62, 2208- 2215)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Odebranie dokumentacji projektowo-kosztorysowych zawierających braki i błędy projektowe (punkt 2.1.2. wystąpienia pokontrolnego).

²¹ Według stanu na 30 listopada 2020 r.

²² Analizie poddano 24 faktury. W ramach każdego zadania objętego kontrolą, do badań wybrano średnio około 15% faktur o najwyższych wartościach, spośród wszystkich wystawionych faktur na dane zadanie na podstawie umowy podstawowej wraz z aneksami.

2. Niezgodne z umową MON przeprowadzenie niektórych czynności przed zawarciem umów z Agencją (punkt 2.3.2. wystąpienia pokontrolnego).

OCENA CZĄSTKOWA

W TOL prawidłowo udokumentowano zmiany do zawartych umów z wykonawcami, a płatności (częściowe i końcowe) za roboty budowlane wykonano terminowo oraz zgodnie z warunkami zawartych umów i obowiązujących wytycznych. Względem wszystkich zadań zachowano obowiązujące procedury odbiorowe oraz osiągnięto zamierzone efekty rzeczowe, wykorzystując gospodarnie ustalone limity środków budżetowych na poszczególne zadania i wykazując oszczędności budżetowe. Nie zapewniono jednak przy tym właściwej weryfikacji dokumentacji projektowych tych zadań, co skutkowało potrzebą usuwania w niej błędów/braków, sporządzania protokołów konieczności na roboty dodatkowe/zamienne oraz zwiększało koszty zadań na etapie ich, a także wydłużało czas ich realizacji. W niektórych działaniach, poprzedzających zawarcie z Agencją umów na roboty budowlane, nie przestrzegano procedur określonych w umowie MON.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Rozliczanie zadań inwestycyjnych

3.1. Zgodnie z § 16 ust. 2 Rozporządzenia, po zakończeniu, odbiorze i przekazaniu do użytku czterech obiektów wykonanych w ramach zakończonych zadań objętych kontrolą²³ (51175, 51168, 51172, 51200), TOL sporządził rozliczenie inwestycji i przekazał je do IWSZ. Rozliczenia te sporządzono zgodnie ze wzorem określonym w Rozporządzeniu. W części A wykazano źródła finansowania inwestycji, koszty i okres ich realizacji, z uwzględnieniem różnic względem wartości planowanych i wykonanych. W części B – analizę i uzasadnienie tych różnic oraz efekty rzeczowe i działania Inwestora (wyjątkiem było rozliczenie zadania nr 51168, które nie zawierało takich danych). Szef TOL podał, że brak części opisowej w rozliczeniu zadania nr 51168 wynikał z omyłki, lecz mimo tego zostało ono przyjęte bez uwag.

Zgodnie z § 16 ust. 1 Rozporządzenia, ww. rozliczenia przekazano w wymaganym terminie, nie przekraczając 60 dni od daty ostatniej płatności tytułem finansowania każdego z zadań, tj. odpowiednio w 13, 56, 58 i 56 dniu od tej daty. Rozliczenia złożono elektronicznie, tj. zgodnie z § 16 ust. 3 Rozporządzenia.

W ww. rozliczeniach zadań nie zastosowano jednolitego podejścia do prezentacji danych dotyczących dat ich rozpoczęcia. W przypadku zadania:

- nr 51175 - rozpoczęcie inwestycji oznaczono datą 26 czerwca 2014 r., tj. dniem wpływu MWWO-U do TOL, podczas gdy zgodnie z w § 28 ust. 1 Decyzji 7/MON inwestycja inicjowana była opracowaniem PI (w przypadku tego zadania był to dzień 19 lutego 2015 r.),
- nr 51172 – początek inwestycji ujęto według ww. zasady (3 września 2013 r.), podczas gdy jej inicjacja miała miejsce w dniu 24 lutego 2014 r.,
- nr 51168 – jako początek inwestycji uznano dzień 24 września 2015 r., tj. datę zawarcia pierwszej umowy²⁴, zaś datą inicjacji zadania był 27 września 2013 r.,
- nr 51200 – jako początek inwestycji wykazano datę wpływu MWWO-U do TOL, tj. 2 sierpnia 2017 r., podczas gdy zgodnie § 24 ust. 1 Decyzji 202/MON, jej inicjacja nastąpiła w dniu 18 września 2017 r.

Szef TOL wyjaśnił, że według Rozporządzenia i art. 41 Prawa budowlanego, za datę rozpoczęcia inwestycji należy uznać dzień podjęcia prac przygotowawczych na budowie. Uzasadnione więc było podanie tej daty jako dnia podpisania umowy

²³ Na dzień zakończenia kontroli – 29 grudnia 2020 r., zakończono, odebrano i przekazano do użytku także zadanie 51056, lecz nie zostało jeszcze rozliczone, co nastąpi w 2021 r.

²⁴ Umowa nr 53/ZAM/2015.

z wykonawcą zadania (51168), zaś względem pozostałych zadań kierowano się otrzymaniem MWWO-U.

NIK nie podziela złożonych wyjaśnień. W § 28 ust. 1 Decyzji 7/MON oraz § 24 ust. 1 Decyzji 202/MON jednoznacznie wskazano bowiem, że datą inicjacji zadania inwestycyjnego jest data opracowania PI i dlatego też to ta data winna być wykazywana w rozliczeniu zadania jako data jego rozpoczęcia. Należy też zauważyć, że przywołany w wyjaśnieniach art. 41 Prawa budowlanego mówi o rozpoczęciu budowy (tj. o wykonywaniu obiektu budowlanego), co jest jedną z części procesu inwestycyjnego w budownictwie. Nie może być ono zatem utożsamiane z inicjowaniem inwestycji jako całości.

(akta kontroli str. 207-238, 2253-2272, 2332-2337)

3.2. TOL sporządził i przedstawił wymaganym adresatom (Szefowie IWSZ i ZPR-P8, MON) miesięczne i roczne sprawozdania z realizacji PIB. Objęte kontrolą zadania inwestycyjne ujęte były w ośmiu rocznych sprawozdaniach za lata 2012-2019. Sporządzono je zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 29 do Decyzji 103 i 202/MON (wcześniej w załączniku nr 38 do Decyzji 7/MON). Zawierały one część tabelaryczną i opisową, w której podano m.in. informacje dotyczące wykazu zadań, na których nie wykonano pełnego zakresu rzeczowo-finansowego wraz z wyjaśnieniem przyczyn niepełnej realizacji, limitu środków budżetowych, poniesionych nakładów i terminu zakończenia. Zgodnie z § 34 Decyzji 103 i 202/MON (§ 38 Decyzji 7/MON) wszystkie sprawozdania przesłano w terminie, tj. do 20 stycznia za poprzedni rok budżetowy. Wbrew wymogom § 34 ust. 1 Decyzji 103 i 202/MON (§ 38 ust. 1 Decyzji 7/MON) TOL nie przysyłał tych sprawozdań w wersji papierowej, mimo ich pisemnego sporządzania (95 miesięcznych i osiem rocznych). Według Szefa TOL, zgodnie ze stosowanym systemem elektronicznego obiegu dokumentów ARCUS, pisma przekazywane tym systemem traktuje się tożsamo z formą papierową.

(akta kontroli str. 2273-2277, 2332-2337)

3.3. Zgodnie z § 14 ust. 10 pkt 3 Decyzji 103 i 202/MON (wcześniej § 14 ust. 17 Decyzji 7/MON) Inwestor sporządził w formie elektronicznej i przesłał terminowo, tj. do 12 lub 10 każdego miesiąca (za okres od marca 2014 r. do listopada 2020 r. oraz od czerwca 2012 r. do lutego 2014 r.) miesięczną informację syntetyczną o stanie realizacji centralnych planów rzeczowych. W informacjach tych nie wykazano oszczędności, bowiem we wszystkich zbadanych zadaniach inwestycyjnych nie uzyskano żadnych kwot z tego tytułu. Informacje za okres od czerwca 2012 r. do stycznia 2013 r. (osiem informacji), od marca 2013 r. do lutego 2014 r. (12) oraz od kwietnia do grudnia 2014 r. (dziewięć), były niezgodne ze wzorem stanowiącym odpowiednio załącznik nr 14 do Decyzji 7/MON lub załącznik nr 20 do Decyzji 103 i 202/MON (razem 29 informacji).

Szef TOL nie potrafił podać przyczyn składania informacji syntetycznych w układzie niezgodnym z obowiązującym wzorem. Podał, że mimo to, zakres informacji odpowiadał zakresowi określonemu we wzorach.

(akta kontroli str. 2278-2337)

3.4. W okresie objętym kontrolą, w odniesieniu do rozliczeń zadań inwestycyjnych, w TOL funkcjonowały elementy systemu kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68-69 ufp. Regulowały to m.in. wytyczne, regulaminy oraz instrukcje

wskazane w obszarach 1 i 2, a także wytyczne IWSZ w sprawie planowania i realizacji inwestycji oraz w sprawie zasad sporządzania elaboratu rozliczeniowego.

(akta kontroli str. 18-78)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności TOL w ww. zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Sporządzenie rozliczenia zadania nr 51168 niezgodnie z obowiązującym wzorem (punkt 3.1. wystąpienia pokontrolnego).
2. Wykazywanie w rozliczeniach inwestycji niewłaściwych dat rozpoczęcia poszczególnych zadań inwestycyjnych (punkt 3.1. wystąpienia pokontrolnego).
3. Złożenie 29 informacji syntetycznych niezgodnie z obowiązującym wzorem (punkt 3.3. wystąpienia pokontrolnego).

OCENA CZĄSTKOWA

W każdym przypadku zakończonych zadań TOL sporządził we właściwej formie rozliczenie inwestycji finansowanej z budżetu państwa, za wyjątkiem zadania nr 51168, w rozliczeniu którego brakowało wymaganej części opisowej. Rozliczenia złożono w wymaganym terminie, lecz wykazywano w nich niewłaściwe daty rozpoczęcia zadań inwestycyjnych. Sprawozdania miesięczne i roczne z realizacji PIB sporządzono terminowo i zgodnie z obowiązującą formą. Zakres danych w sporządzonych miesięcznych informacjach syntetycznych był prawidłowy, lecz w wielu przypadkach informacje te sporządzono niezgodnie z obowiązującym wzorem. W zakresie rozliczeń i sprawozdawczości ustanowione w TOL elementy kontroli zarządczej nie funkcjonowały w pełni skutecznie. Nie zapobiegły one bowiem wystąpieniu ww. nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli wskazane jest podjęcie w TOL działań mających na celu poprawę skuteczności funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w zakresie przygotowania, realizacji i rozliczania zadań inwestycyjnych ujmowanych w PIB. Stosowane obecnie rozwiązania nie zapobiegły bowiem nieprawidłowościom w realizacji tych zadań na poszczególnych etapach procesu inwestycyjnego.

Wnioski

1. Ujmowanie zadań inwestycyjnych w PIB po zatwierdzeniu MWWO-U.
2. Aktualizowanie PI w zakresie zmian rzeczowo-finansowych realizowanych zadań inwestycyjnych.
3. Zapewnienie rzetelnej weryfikacji odbieranych dokumentacji projektowych.
4. Zawieranie umów z Agencją według procedury określonej w umowie MON.
5. Wykazywanie w rozliczeniach zadań inwestycyjnych prawidłowych dat rozpoczęcia tych zadań.
6. Sporządzanie miesięcznych informacji syntetycznych o stanie realizacji centralnych planów rzeczowych według obowiązującego wzoru.

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 Olsztynie. 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.

Olsztyn, stycznia 2021 r.

Kontroler
Bartosz Kościukiewicz
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
Piotr Górny

.....
podpis

.....
podpis