

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA WE WROCŁAWIU

LWR-410-33-00/2009

Nr ewid. 143/2010/P09187/LWR

Informacja
o wynikach kontroli
gospodarowania przez zarządy infrastruktury
nieruchomościami resortu obrony narodowej

Wrocław czerwiec 2010 r.

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

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

**Informacja o wynikach kontroli
gospodarowania przez zarządy infrastruktury
nieruchomościami resortu obrony narodowej**


Dyrektor Delegatury NIK we Wrocławiu:


Piotr MIKLIS

Akceptuję:

Jacek KOŚCIELNIAK


Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli



Zatwierdzam:

Jacek JEZIEŃSKI

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli



Warszawa, dnia 30 czerwca 2010r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 22-444-50-00
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. WPROWADZENIE	1
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	3
1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	3
2. Ważniejsze ustalenia kontroli	4
3. Rezultaty kontroli	7
4. Uwagi końcowe i wnioski systemowe.....	8
3. SZCZEGÓŁOWE WYNIKI KONTROLI	9
1. Utrzymanie nieruchomości infrastruktury wojskowej.....	9
1.1. Zarządzanie zasobem nieruchomości.	9
1.2. Stan techniczny nieruchomości	12
2. Realizacja zadań inwestycyjnych i remontowych	15
2.1. Przygotowanie zadań do realizacji.....	16
2.2. Wybór wykonawców robót z zastosowaniem Prawa zamówień publicznych.....	17
2.3. Przebieg i finansowanie wykonanych zadań.....	19
3. Wywiązywanie się z zobowiązań podatkowych.....	22
4. Sprawowanie nadzoru i kontroli.....	22
4. ZAŁĄCZNIKI	
Załącznik 1. Wykaz skontrolowanych jednostek	
Załącznik 2. Wykaz osób zajmujących w latach 2007 - 2009 kierownicze stanowiska w kontrolowanych jednostkach	
Załącznik 3. Szczegółowa charakterystyka administrowanego przez Zarządy zasobu nieruchomości w latach 2007-2009 (I połowa)	
Załącznik 4. Wykaz ważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	
Załącznik 5. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	
Załącznik 6. Wykaz finansowych rezultatów kontroli	
Załącznik 7. Charakterystyka stanu prawnego dotycząca badanego obszaru	

Oznaczenie skrótów.

1. **MON – Ministerstwo Obrony Narodowej**
2. **SzGWP – Sztab Generalny Wojska Polskiego**
3. **IWspSZ, Inspektorat – Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy**
4. **RZI, Zarząd – Rejonowy Zarząd Infrastruktury**
5. **WOG – Wojskowy Oddział Gospodarczy**
6. **WAK – Wojskowa Administracja Koszar**
7. **AMW – Agencja Mienia Wojskowego**
8. **WAM – Wojskowa Agencja Mieszkaniowa**
9. **CPIB – Centralny Plan Inwestycji Budowlanych**
10. **CPRN – Centralny Plan Remontów Nieruchomości**

1. WPROWADZENIE

Temat kontroli	Gospodarowanie przez zarządy infrastruktury nieruchomościami resortu obrony narodowej w latach 2007-2009 (I półrocze). Kontrola planowa, podjęta z własnej inicjatywy NIK (P/09/187).
Uzasadnienie podjęcia kontroli	Na zasadność podjęcia przedmiotowej kontroli wskazywały ustalenia poprzednich kontroli ¹ , publikacje w mediach oraz interpelacje poselskie. Źródła te wskazywały na występujące nieprawidłowości w gospodarowaniu infrastrukturą wojskową. Dotyczyły one głównie utrzymania nieruchomości w należyтым stanie technicznym, realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych oraz wywiązywania się z obowiązków podatkowych. Wskazywano również na przypadki zjawisk korupcyjnych, zwłaszcza w sferze zamówień publicznych, a także na słabość sprawowanego nadzoru i kontroli.
Cel kontroli	Celem kontroli była ocena wykonywania przez Rejonowe Zarządy Infrastruktury zadań w zakresie gospodarowania nieruchomościami, w szczególności w odniesieniu do działalności inwestycyjnej, remontowej oraz związanej z ich utrzymaniem i eksploatacją. Celem kontroli była również identyfikacja mechanizmów korupcyjnych i zjawisk korupcyjnych w wydatkowaniu środków publicznych na styku interesu publicznego i prywatnego.
Charakterystyka kontrolowanego obszaru	Wielkość zasobu nieruchomości infrastruktury wojskowej wg stanu na 30 czerwca 2009 r. obejmowała 1.052 kompleksy o całkowitej powierzchni 223,2 tys. ha. Zasadniczą część zasobu, prawie 85% stanowiły lasy, których powierzchnia wynosiła 188,6 tys. ha. Nadzór nad problematyką związaną z gospodarowaniem nieruchomościami wojskowymi wykonywał Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy. Do zakresu jego działania należały zadania mające wpływ na kształtowanie zasobu nieruchomości resortu obrony narodowej, w tym dotyczące planowania, prowadzenia analiz techniczno-ekonomicznych, oceny stanu oraz opiniowania i inicjowania działań dotyczących nieruchomości wojskowych. Dla realizacji tych zadań z dniem 1 stycznia 2008 r. Szef Inspektoratu przyjął w swoje bezpośrednie podporządkowanie 12 jednostek organizacyjnych ² , w tym 8 rejonowych zarządów infrastruktury ³ , Wojskowy Zarząd Infrastruktury w Poznaniu i Stołeczny Zarząd Infrastruktury w Warszawie oraz 2 Terenowe Oddziały Lotniskowe w Warszawie i Gdańsku. Zarządy te realizowały zadania obejmujące m.in. gospodarowanie nieruchomościami będącymi w trwałym zarządzie Ministra Obrony Narodowej, prowadzenie inwestycji i remontów oraz utrzymanie nieruchomości w należyтым stanie technicznym.

¹ Kontrola RZI we Wrocławiu podjęta w związku z ustaleniami prowadzonej w 2007 r. kontroli planowej koordynowanej nr P/07/164 „Organizacja i funkcjonowanie akademii wojskowych i wyższych szkół oficerskich, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki finansowej i mienia oraz struktury zatrudnienia w latach 2005 -2007 (I kwartał)”. Informacja o wynikach tej kontroli Nr ewid.: 161/2007/P07164/LWR oraz kontrole Stołecznego Zarządu Infrastruktury w Warszawie i Wojskowego Zarządu Infrastruktury w Poznaniu przeprowadzone w 2009 r. w zakresie realizacji inwestycji w ramach wykonania budżetu.

² Uprzednio podległy Dyrektorowi Departamentu Infrastruktury Ministerstwa Obrony Narodowej.

³ w Bydgoszczy; Gdyni; Lublinie; Olsztynie; Szczecinie; Krakowie; Zielonej Górze i we Wrocławiu.

Główne zagadnienia objęte kontrolą Kontrola ukierunkowana została na zbadanie takich zagadnień, jak:

- zarządzanie nieruchomościami infrastruktury wojskowej,
- utrzymanie nieruchomości w należytym stanie technicznym,
- prowadzenie robót inwestycyjno-remontowych z uwzględnieniem prawidłowości wyłaniania ich wykonawców w ramach zamówień publicznych,
- wywiązywanie się z zobowiązań podatkowych,
- sprawowanie nadzoru i kontroli.

Czas przeprowadzenia kontroli i podmioty objęte kontrolą Kontrolę przeprowadzono od 1 września 2009 r. do 28 stycznia 2010 r. Skontrolowano 9 jednostek, tj. Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy oraz 8 zarządów infrastruktury, z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, rzetelności i celowości. W kontroli koordynowanej przez Delegaturę NIK we Wrocławiu uczestniczyło 8 Delegatur NIK (w Bydgoszczy, Gdańsku, Krakowie, Lublinie, Olsztynie, Szczecinie, Wrocławiu i Zielonej Górze).
Wykaz jednostek skontrolowanych zawiera załącznik 1 do Informacji.

Ramy prawne badanej działalności Podstawowe regulacje prawne określające zasady gospodarowania przez RZI nieruchomościami resortu obrony narodowej zostały określone w szczególności w ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁴, ustawie z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych⁵, ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁶, ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷, ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸, ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁹, i ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁰. Regulacje te nakładają na zarządy infrastruktury m.in. obowiązki w zakresie utrzymania i użytkowania obiektów w należytym stanie technicznym i zgodnie z przeznaczeniem. RZI realizują przy tym zadania związane z prowadzeniem gospodarki inwestycyjnej i remontowej nieruchomości. Przy realizacji tych zadań zarządy zobowiązane są także do wyboru wykonawców robót w trybie zamówień publicznych oraz stosowania zasad gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych i kontroli finansowej. Szczegółową charakterystykę stanu prawnego w kontrolowanym obszarze zamieszczono w załączniku nr 7.

⁴ Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2008 r. Nr 141, poz. 892 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. (ustawa uchylona z dniem 1 stycznia 2010 r.)

⁷ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2009 Nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność skontrolowanych Rejonowych Zarządów Infrastruktury (RZI) w zakresie gospodarowania zasobem nieruchomości wojskowych, w szczególności z uwagi na ujawnione nieprawidłowości w przedmiocie realizacji zadań inwestycyjnych, remontowych oraz związanych z utrzymaniem i eksploatacją nieruchomości.

Powodowało to, że obiekty infrastruktury wojskowej ulegały stopniowej degradacji i w efekcie zagrażały bezpieczeństwu życia, zdrowia i mienia. W nienależytym stanie technicznym były bowiem 15.582 budynki, tj. 72,3% ogólnej ich liczby¹¹. Nie podejmowano wystarczających działań w kierunku jego poprawy.

W ograniczonym zakresie wykonywano prace remontowe obiektów, głównie z powodu niedostatku środków finansowych. W badanym okresie (2007-2009 I półrocze) na realizację zadań remontowych skontrolowane RZI wydatkowały 312,7 mln zł, natomiast na inwestycje – 679,5 mln zł, przy oszacowanych kosztach odtworzenia infrastruktury na blisko 3.598 mln zł.

Remonty, jak i zadania inwestycyjne realizowano bez należytego przygotowania, zwłaszcza w zakresie dotyczącym dokumentacji finansowej i projektowo-technicznej. Wymuszało to konieczność jej modyfikacji na etapie realizacji zadań, co w rezultacie prowadziło do wydłużania czasu trwania robót i wzrostu kosztów.

Nieprawidłowości wystąpiły też w bieżącym utrzymaniu nieruchomości. Ujawniono przypadki nierespektowania przez RZI ustawowego obowiązku przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego budynków oraz dopuszczano do wykorzystania nieruchomości niezgodnie z przeznaczeniem. Opieszale przekazywano nieruchomości infrastruktury wojskowej uznane za zbędne dla potrzeb resortu obrony narodowej.

Negatywnie NIK ocenia także dokonywanie przez RZI wyboru wykonawców robót remontowych i zadań inwestycyjnych z powodu nieprzestrzegania w tym względzie przepisów Prawa zamówień publicznych (Pzp). Przy wylanianiu wykonawców stosowano tryb zamówienia z wolnej ręki, dla którego nie spełniono wymaganych ustawowych przesłanek. Dla uniknięcia stosowania przepisów ustawy Pzp dokonywano podziału zamówienia na części. Ponadto zlecano wykonywanie robót z pominięciem Pzp. Nieprawidłowości te stwierdzono w 3 RZI (Gdynia, Olsztyn, Wrocław), a kwota wydatkowana z naruszeniem Pzp wyniosła 4.464,3 tys. zł. Wynikało to przede wszystkim ze swobodnej interpretacji przepisów Pzp. Działania takie nosiły nie tylko znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, ale również stanowiły mechanizm korupcyjnej dowolności postępowania.

Nieprawidłowości występowały również w finansowaniu i rozliczaniu zadań inwestycyjnych i remontowych. Dochodziło do finansowania zadań inwestycyjnych bez uprzednio poprawnie sporządzonych Programów inwestycji, tj. bez spełnienia podstawowego warunku finansowania inwestycji z budżetu państwa. Ponadto niewłaściwie kwalifikowano wydatkowanie środków - zadania inwestycyjne finansowano ze środków przeznaczonych na remonty. Dokonywano też płatności wynagrodzenia wykonawcom robót wbrew założeniom planu finansowego. Skutkiem nieprawidłowości w finansowaniu inwestycji i remontów było wydatkowanie prawie 11 mln zł z naruszeniem prawa lub zasad należytego gospodarowania finansami.

W Rejonowych Zarządach Infrastruktury nieprawidłowo sprawowany był nadzór

¹¹ Źródło - Raport o stanie technicznym i wartości użytkowej budynków, budowli i stałych urządzeń technicznych sporządzony przez Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy w 2009 r.

i kontrola wewnętrzna. W Zarządach nie zawsze wyodrębniono organizacyjnie komórki kontroli wewnętrznej. Występowały przypadki niepełnej realizacji planów kontroli oraz nie przeprowadzono audytu wewnętrznego, pomimo ustawowego obowiązku.

Nieprawidłowości wykryte w poszczególnych RZI dowodzą, że w sposób niewłaściwy sprawowany był nadzór nad ich działaniami przez Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy. Z tych też powodów za niewystarczający należy uznać również nadzór ze strony resortu obrony narodowej.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sposób wywiązywania się RZI z obowiązku uiszczenia podatku od nieruchomości. Dopuszczono bowiem do nieterminowego uregulowania należności z tego tytułu, wskutek czego zaszła konieczność uiszczenia odsetek karnych w kwocie 4,6 mln zł.

W ujęciu całego resortu obrony narodowej odsetki od nieterminowego uregulowania podatku od nieruchomości wyniosły w 2007 r. - 7.871,1 tys. zł, a w 2008 r. - 9.459,7 tys. zł.¹² Występowały także błędy w deklarowaniu powierzchni nieruchomości do opodatkowania.

2. Ważniejsze ustalenia kontroli

Utrzymanie nieruchomości infrastruktury wojskowej – zarządzanie zasobem

1. Zasób nieruchomości infrastruktury wojskowej zmniejszył się w latach 2007-2009 (I półrocze) z 1098 kompleksów wojskowych o łącznej powierzchni 227,9 tys. ha do 1052 kompleksów wojskowych o powierzchni 223,2 tys. ha, co wynikało z potrzeby dostosowania infrastruktury do aktualnych potrzeb Sił Zbrojnych RP. Zarządzanie zasobem przez Rejonowe Zarządy Infrastruktury nie było prawidłowe i właściwe. Występowały problemy związane z terminowym przekazywaniem nieruchomości zbędnych dla obronności kraju. Z 21 nieruchomości znajdujących się w trakcie przekazywania Lasom Państwowym w 11 przypadkach czas trwania tej procedury przekroczył 2,5 roku, a w skrajnym wypadku wynosił ponad 15 lat. Główną przyczyną zaistniałego stanu było niedokonanie rekultywacji i oczyszczenia terenów z niewypałów i niewybuchów. Dochodziło także do przekazania nieruchomości, wobec których zachodziła konieczność późniejszego ich odzyskania;

- w RZI we Wrocławiu zaistniała potrzeba odzyskania części nieruchomości uprzednio przekazanej, jako zbędnej. Nieruchomość tę pozyskano w drodze zamiany, przy której nie dołożono należytej staranności, wskutek czego dopuszczono do przekazania nieruchomości o powierzchni większej o 0,9 ha i wartości wyższej o 121,6 tys. zł od pozyskanej, co należy ocenić, jako działanie niegospodarne.

W 2 RZI (Kraków i Wrocław) na 8 skontrolowanych funkcję administrowania nieruchomościami powierzono Wojskowym Oddziałom Gospodarczym, podległym bezpośrednio Inspektoratowi Wsparcia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy. W rezultacie sprawowanie zarządu przez RZI było w znacznym stopniu utrudnione i niewydolne, ze względu na brak bezpośredniego wpływu RZI na administratora nieruchomości w zakresie jej utrzymania. Ponadto utrudnieniem w zarządzaniu nieruchomościami w RZI Wrocław było nie przekazanie 170 nieruchomości bezpośrednim użytkownikom (jednostkom lub instytucjom wojskowym), wskutek czego nieruchomości te nie były utrzymywane w należytym stanie technicznym, co należy ocenić negatywnie.

Nie doprowadzono jeszcze do zakończenia prac nad wprowadzeniem systemu

¹² Dane zawarte są w Informacjach NIK z wykonania budżetu państwa w części 29 w latach 2007 (Nr ewid. 111/2008/P07/093/KOB) i 2008 (Nr ewid. 131/2009/P08/091/KOB) na str. 25 i 19.

informatycznego obejmującego m.in. kompleksową ewidencję zasobu infrastruktury wojskowej. Wynikało to z konieczności budowy spójnego systemu informatycznego w ramach resortu obrony narodowej, który uwzględniać ma również zagadnienia związane z zarządzaniem nieruchomościami i ich eksploatacją. Założenia konstrukcyjne systemu obejmują budowę centralnej bazy danych o zasobie infrastruktury, w tym indeksację obiektów, usług, opłat od nieruchomości i podatków (szczegóły str. 9-12).

Utrzymanie nieruchomości infrastruktury wojskowej – stan techniczny

2. Nieodpowiedni stan techniczny nieruchomości infrastruktury wojskowej stwierdzono we wszystkich skontrolowanych RZI. Nienależyty stan techniczny dotyczył ponad 72% utrzymywanych budynków. Przeprowadzone natomiast oględziny 161 obiektów budowlanych wykazały, że 109 (67,7%) było w nieodpowiednim stanie technicznym. Najczęściej występowały nieszczelności pokryć dachowych, zniszczona stolarka i obróbki blacharskie, popękane ściany konstrukcyjne i uszkodzenia elewacji. Wystąpiły także zaniedbania w utrzymaniu nieruchomości w stanie zagrażającym bezpieczeństwu życia, zdrowia i mienia.

- w 4 RZI (Bydgoszcz, Gdynia, Kraków i Wrocław) 10 obiektów było w stanie zagrażającym bezpieczeństwu życia, zdrowia i mienia z powodu groźby zawalenia, pożaru, przemieszczeń elementów konstrukcyjnych oraz niewłaściwego wykorzystywania.

W skontrolowanych RZI stwierdzono ponadto różnego rodzaju nieprawidłowości związane z utrzymywaniem nieruchomości w należytym stanie technicznym. W 2 RZI (Gdynia, Wrocław) nie respektowano ustawowego obowiązku przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego i sprawności technicznej obiektów budowlanych. W 4 RZI (Bydgoszcz, Gdynia, Kraków Wrocław) nie realizowano zaleceń wynikających z tych kontroli. W 4 RZI (Gdynia, Olsztyn, Szczecin, Zielona Góra) nie prowadzono lub nierzetelnie prowadzono książki obiektów budowlanych. W RZI Wrocław dopuszczono też do rozpoczęcia rozbiórki obiektów bez zgłoszenia tego zamiaru właściwemu organowi architektoniczno-budowlanemu oraz do użytkowania obiektu niezgodnie z przeznaczeniem, co należy ocenić, jako działania nielegalne. Jedną z przyczyn wykazanych nieprawidłowości były zaniedbania służb RZI odpowiedzialnych za przedmiotowy zakres zadań (szczegóły str. 12-15).

Realizacja zadań inwestycyjnych i remontowych – przygotowanie

3. W latach 2007- 2009 (I półrocze) skontrolowane Rejonowe Zarządy Infrastruktury na zadania inwestycyjne i remontowe wydatkowały ogółem 992,2 mln zł, przy czym w 2008 r. plan finansowy wydatków na ten cel w kwocie 541,2 mln zł zrealizowano zaledwie w wysokości 329,5 mln zł, tj. 60,9% z powodu braku środków finansowych.

Niedostatek środków finansowych nie był jednak jedynym czynnikiem wpływającym negatywnie na realizację zadań inwestycyjno-remontowych. W 5 RZI (Bydgoszcz, Gdynia, Olsztyn, Wrocław, Zielona Góra) stwierdzono niewłaściwe przygotowywanie do realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych. Najczęściej nie sporządzano lub sporządzano wadliwie Programy inwestycji, przez co, naruszając wymóg legalnego postępowania, nie spełniono jednego z podstawowych warunków przystąpienia do realizacji inwestycji. Nierzetelnie też przygotowywano w 3 RZI (Gdynia, Wrocław, Zielona Góra) dokumentację projektowo-techniczną zadań, przede wszystkim z uwagi na niedostateczne, wcześniejsze rozpoznanie stanu technicznego nieruchomości. W rezultacie zachodziła konieczność jej modyfikacji, co do zakresu robót niezbędnych do wykonania, powodując nieuzasadnione wydłużenie czasu wykonywania zadań i zwiększenie nakładów finansowych,

co NIK ocenia negatywnie (szczegóły str. 15-17).

Realizacja zadań inwestycyjnych i remontowych – wybór wykonawców robót z zastosowaniem Prawa zamówień publicznych

4. W 6 RZI (poza RZI Lublin i Kraków) przy wyborze wykonawców robót budowlanych nie przestrzegano przepisów Prawa zamówień publicznych. W 3 RZI (Gdynia, Olsztyn, Wrocław), spośród 42 zbadanych postępowań o zamówienie publiczne w 18 przypadkach (42,9%) dopuszczono do wyboru wykonawców robót wbrew przepisom Pzp. Wykonywanie robót dodatkowych powierzano wykonawcom (realizującym podstawowy zakres prac) stosując tryb zamówienia z wolnej ręki, choć nie zachodziły ustawowe przesłanki do jego zastosowania. RZI zlecały wykonanie tych prac z przyczyn, których nie można było wcześniej przewidzieć, mimo braku uzasadnienia dla takich działań, bowiem zakres dodatkowych robót był możliwy do przewidzenia na etapie sporządzania dokumentacji projektowo-technicznej. Były to zatem, działania nierzetelne i nielegalne. Ponadto, w 5 RZI (Bydgoszcz, Gdynia, Olsztyn, Szczecin, Zielona Góra) stwierdzone nieprawidłowości w stosowaniu Prawa zamówień publicznych dotyczyły m.in. podziału zamówienia na części w celu uniknięcia stosowania Pzp, niezłożenia wymaganej dokumentacji i oświadczeń oraz sporządzania sprawozdań z udzielonych zamówień publicznych niezgodnie ze stanem faktycznym. Działania takie, w ocenie NIK, stwarzały sytuacje, które potencjalnie należałoby uznać, jako korupcyjną dowolność postępowania (szczegóły str. 17-19).

Realizacja zadań inwestycyjnych i remontowych – przebieg i finansowanie

5. W procesie realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych stwierdzono wiele zakłóceń i nieprawidłowości, które wystąpiły, zarówno na etapie wykonywania robót budowlanych, jak i w sferze ich finansowania i rozliczeń. Nieterminowo i w niewłaściwej kolejności wykonywano roboty budowlane w 5 RZI (Bydgoszcz, Kraków, Olsztyn, Wrocław, Zielona Góra). Ponadto występowały przypadki wstrzymania i zaniechania robót, a także sytuacje niewykorzystywania w pełni oddanych do użytku obiektów. Szereg natomiast nieprawidłowości w finansowaniu i rozliczaniu zadań inwestycyjnych i remontowych stwierdzono w 4 RZI (Bydgoszcz, Gdynia, Wrocław, Zielona Góra). Najczęściej rozliczenia sporządzano z opóźnieniem, dokonywano płatności niezgodnie z planem finansowym, zwiększano wynagrodzenie wykonawcy bez uzasadnienia, nieprawidłowo kwalifikowano wydatkowanie środków finansowych, co należy ocenić, jako działania nielegalne. Skutkowało to wydatkowaniem 9,6 mln zł z naruszeniem prawa. Jedną z przyczyn niewłaściwego finansowania zadań była słabość sprawowanego nadzoru i kontroli ze strony kierownictwa RZI jak i odpowiedzialnych służb IWspSZ (szczegóły str. 19-21).

Realizacja zobowiązań podatkowych

6. Nieprawidłowości w realizacji zobowiązań podatkowych wystąpiły w 3 RZI (Bydgoszcz, Olsztyn, Zielona Góra) i dotyczyły podatku od nieruchomości. Nieterminowe regulowanie zobowiązań podatkowych spowodowało natomiast konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów w postaci odsetek w kwocie 4.637,9 tys. zł z tytułu zwłoki w zapłacie należnego podatku od nieruchomości w wysokości 9.350,5 tys. zł. Ponadto nierzetelnie deklarowano powierzchnię nieruchomości do opodatkowania, co skutkowało uiszczeniem podatku niższego od należnego o 73,0 tys. zł. Przyczyną opóźnień w regulowaniu zobowiązań podatkowych były rozbieżności pomiędzy zarządcą nieruchomości a organem podatkowym w zakresie kwalifikowania tzw. terenów *różnych*, jako podlegających opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości a nie leśnym oraz podmiotowości RZI jako zobowiązanego do zapłaty tego podatku, co było działaniem nieuzasadnionym i niecelowym (szczegóły str. 22).

Sprawowanie nadzoru i kontroli

7. W ocenie NIK niewłaściwa była organizacja systemu nadzoru i kontroli w 4 RZI (Bydgoszcz, Gdynia, Wrocław i Zielona Góra). Wskutek tego

ustawowy obowiązek przeprowadzania audytu wewnętrznego nie był przestrzegany lub prowadzono go w ograniczonym zakresie. W różnym stopniu były uregulowane zasady funkcjonowania kontroli wewnętrznej, przy czym w 3 RZI (Kraków, Wrocław, Zielona Góra) nie wyodrębniono organizacyjnie komórek kontroli wewnętrznej. W tych przypadkach sprawowano tylko kontrolę funkcjonalną, która także była nieefektywna. W świetle ujawnionych nieprawidłowości w gospodarowaniu nieruchomościami negatywnie należy ocenić sprawowanie przez Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych nadzoru i kontroli nad podległymi RZI. Nieprawidłowości te wskazują również na słabość systemu nadzoru i kontroli Ministerstwa Obrony Narodowej (szczegóły str. 22-25).

Realizacja wniosków z poprzednich kontroli NIK

8. Spośród jednostek objętych kontrolą, jedynie w RZI Wrocław w 2007 r. została przeprowadzona kontrola związana z gospodarowaniem nieruchomościami, w wyniku której sformułowano 3 wnioski pokontrolne. Dwa wnioski dotyczące zaległości w podatku od nieruchomości oraz realizacji modernizacji zasilania energetycznego i systemu ciepłego zostały wykonane. Natomiast podjęcie działań w celu realizacji wniosku w zakresie wyeliminowania nieprawidłowości związanych z udzielaniem zamówień publicznych okazały się niewystarczające, gdyż w dalszym ciągu miało miejsce nieprzestrzeganie przepisów Prawa zamówień publicznych (szczegóły str. 17-19).

3. Rezultaty kontroli

1. Rezultaty finansowe¹³ skutków stwierdzonych nieprawidłowości podczas niniejszej kontroli wyniosły ogółem 20.065,8 tys. zł. W wyniku kontroli stwierdzono:

- wydatkowanie środków z naruszeniem prawa w kwocie 15.413,1 tys. zł spowodowane nieprawidłowościami w finansowaniu inwestycji i udzielaniu zamówień publicznych,
- wydatkowanie 1.326,7 tys. zł w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa, polegających na nieprawidłowym rozliczeniu robót,
- wydatkowanie z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami kwoty 666,1 tys. zł z powodu braku dostatecznego rozpoznania stanu nieruchomości oraz niepełnej weryfikacji dokumentacji projektowo-kosztorysowej,
- uszczuplenie środków lub aktywów na kwotę 171,3 tys. zł,
- zaniżenie podatku od nieruchomości należnego 2 gminom, w wyniku czego ustalono odsetki od nieuregulowanych zobowiązań podatkowych, określając należność w sumie na 83,0 tys. zł,

Stwierdzono wstrzymanie realizacji zadań inwestycyjnych, które może skutkować utratą ważności dokumentacji technicznej, sporządzonej dla tych zadań o wartości 2.218,6 tys. zł.

Ponadto kontrola NIK doprowadziła do uzyskania korzyści finansowych przez 2 gminy w kwocie 187,0 tys. zł z tytułu wyegzekwowania wraz z odsetkami należnego podatku od nieruchomości.

Szczegółowe rezultaty finansowe ujawnione w poszczególnych RZI obrazuje załącznik nr 6 do niniejszej informacji.

¹³ Finansowe rezultaty kontroli obejmują faktyczne albo potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w związku z prowadzonym postępowaniem kontrolnym, a także korzyści finansowe jakie uzyskane zostały lub zostaną w wyniku przedsięwzięć będących wynikiem tego postępowania

2. W związku z ujawnionymi nieprawidłowościami NIK przygotowała 5 zawiadomień o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych dotyczących nieprzestrzegania ustawy o finansach publicznych i Prawa zamówień publicznych. Ponadto przygotowano 3 zawiadomienia do organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z tytułu niegospodarności.

4. Uwagi końcowe i wnioski systemowe

Dotychczasowa racjonalizacja wykorzystania nieruchomości wojskowych, pozostających w zasobie resortu obrony narodowej, wymaga zwiększenia nakładów rzeczowo-finansowych w świetle „Programu rozwoju Sił Zbrojnych RP w latach 2009-2018” zakładającego zmniejszenie o 20% zasobu infrastruktury wojskowej.

Uwzględniając przedstawione w niniejszej informacji wyniki kontroli oraz podjęte przez kierowników skontrolowanych jednostek działania w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli przedstawia pod adresem Ministra Obrony Narodowej następujące wnioski:

1. Podjęcie działań zmierzających do poprawy istniejącego stanu technicznego nieruchomości infrastruktury wojskowej oraz do usprawnienia i przyspieszenia procesu związanego z przekazywaniem (wyzbywaniem się) zbędnych nieruchomości w celu zapewnienia planowanego zmniejszenia tego zasobu do 2018 r.
2. Zapewnienie skutecznego nadzoru i kontroli nad podległymi jednostkami w zakresie należytego gospodarowania nieruchomościami infrastruktury wojskowej, mając na uwadze wykazane nieprawidłowości w ich utrzymaniu, zwłaszcza w procesie realizacji inwestycji i remontów.
3. Określenie zadań i kompetencji Rejonowych Zarządów Infrastruktury w zakresie zarządzania nieruchomościami wojskowymi w sytuacjach, gdy nieruchomości te zostały faktycznie powierzone w administrowanie Wojskowym Oddziałom Gospodarczym, tj. podmiotom niezależnym od RZI, w celu m.in. zapewnienia utrzymywania tych nieruchomości w należyłym stanie technicznym.
4. Przyspieszenie prac nad doprowadzeniem do zakończenia, a następnie wdrożenia spójnego systemu informatycznego w ramach resortu obrony narodowej, obejmującego m.in. kwestie związane z zarządzaniem nieruchomościami infrastruktury wojskowej.

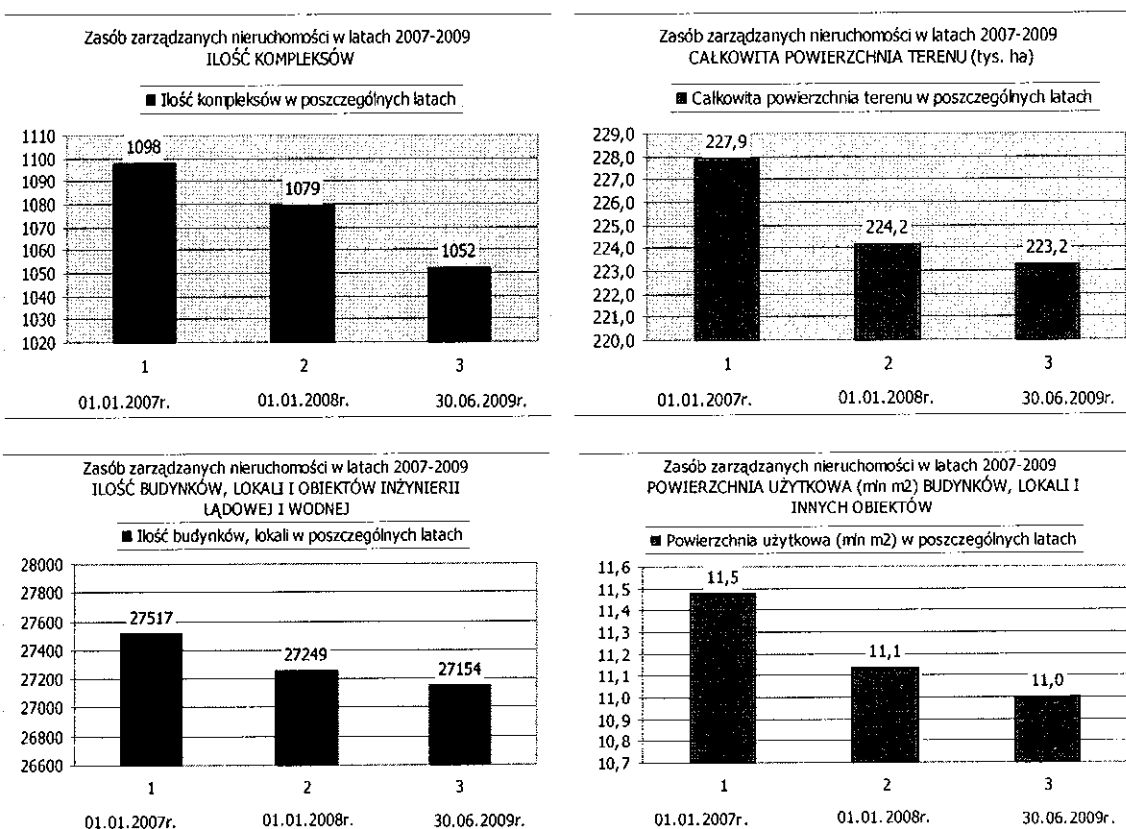
SZCZEGÓŁOWE WYNIKI KONTROLI*

1. Utrzymanie nieruchomości infrastruktury wojskowej

1.1. Zarządzanie zasobem nieruchomości

Ustalenia

Zarządzaniem nieruchomościami infrastruktury wojskowej zajmowało się 10 (powołanych w tym celu) zarządów infrastruktury. Wielkość zasobu nieruchomości ulegała w badanym okresie zmianom zarówno, co do ilości kompleksów, jak i budynków, lokali i obiektów inżynierii lądowej i wodnej, których na koniec czerwca 2009 r. było 27.154 o powierzchni użytkowej 10.998 tys. m². Zmiany stanu zasobu w badanym okresie, w poszczególnych zarządach infrastruktury obrazują poniższe wykresy oraz załącznik nr 3 do informacji.



Źródło: Dane pozyskane w trakcie kontroli IWspSZ

W latach 2007-2009 (I półrocze) zasób nieruchomości zmniejszył się o 46 kompleksów o powierzchni 4,7 tys. ha oraz o 63 budynki, lokale i obiekty inżynierii lądowej i wodnej. Zmniejszanie stanów zasobów odbywało się w drodze przekazywania nieruchomości do Agencji Mienia Wojskowego (AMW)¹⁴, Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (WAM) oraz do

*Część ta koncentruje się na obszarach, w których stwierdzono nieprawidłowości

¹⁴ Realizowany na podstawie rocznych planów zatwierdzanych przez Podsekretarza Stanu MON do Spraw Uzbrojenia i Modernizacji, w trybie określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowego trybu przekazywania mienia Skarbu Państwa Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. nr 140, poz. 1482) i decyzji nr 156/MON Ministra Obrony Narodowej w sprawie zadań w zakresie przekazywania Agencji Mienia Wojskowego niektórych składników mienia Skarbu Państwa (Dz.Ur. MON nr 10, poz. 86 ze zm.)

Lasów Państwowych¹⁵ i innych jednostek. W świetle nałożonych obowiązków, zgodnie z decyzją nr 156/MON Ministra Obrony Narodowej z 19 maja 2005 r. i zmianą¹⁶ do niej, Inspektorat został upoważniony do opracowywania planów i korekt planów przekazywania nieruchomości zbędnych do AMW. W ocenie NIK spośród planów sporządzonych w okresie objętym kontrolą roczny plan przekazywania nieruchomości zbędnych do AMW, sporządzony na rok 2008 r. nie uwzględniał rzeczywistych możliwości w tym zakresie, co skutkowało koniecznością jego wielokrotnego poprawiania (6 korekt w 2008 r.).

W wyniku tak wprowadzonych zmian z planu rocznego na 2008 r. wyłączono łącznie 56 spośród 78 pozycji. Tak zmodyfikowany plan został wykonany w 100%, natomiast plan na 2009 r. zakładający przekazanie 64 kompleksów został wykonany do końca I półrocza 2009 r. w 21,9% (łącznie przekazano 14 kompleksów). Istnieje, zatem realne zagrożenie pełnej realizacji założeń planowych. Przyczynami wydłużania się w czasie przekazywania nieruchomości do AMW były: brak uregulowania stanu prawnego tych nieruchomości, w tym tzw. *wydział geodezyjnych*, małe zainteresowanie przejęciem poszczególnych nieruchomości oraz wstrzymanie procesu przejmowania nieruchomości przez AMW ze względu na projektowaną jej likwidację¹⁷. Zadania związane z przygotowaniem nieruchomości do przekazania AMW w zakresie wydziałów geodezyjnych i regulacji stanów prawnych należały do zarządów infrastruktury, jednak ich realizacja, głównie z uwagi na niedostateczną wielkość środków finansowych przebiegała opieszale i nieterminowo.

Spośród 21 nieruchomości w odniesieniu, do których podjęto kroki zmierzające do przekazania do Lasów Państwowych, na dzień 30 czerwca 2009 r. w 11 przypadkach czas trwania tej procedury przekroczył 2,5 roku, a w przypadku skrajnym¹⁸ od wszczęcia procedury (grudzień 1993 r.) upłynęło ponad 15 lat – i nie została ona zakończona. Problemy w realizacji procesu przekazywania nieruchomości do Lasów Państwowych wynikały przede wszystkim z tego, że nie przywrócono stanu pierwotnego przekazywanych Lasom Państwowym nieruchomości, w tym m.in. nie dokonano rozbiórki obiektów budowlanych oraz rekultywacji i oczyszczania terenów z niewypalów i niewybuchów. Nieprawidłowości związane z przekazywaniem nieruchomości zbędnych stwierdzono w 4 RZI (Gdynia, Kraków, Wrocław, Zielona Góra).

- *w RZI Zielona Góra - próby przekazania zbędnych terenów leśnych o łącznej powierzchni 6.430,2 ha okazały się nieskuteczne z powodu braku środków technicznych i finansowych na oczyszczenie terenu na głębokość, co najmniej 70 cm z niewypalów i materiałów niebezpiecznych. Starania Zarządu o uzyskanie w tym zakresie pomocy były nieskuteczne. Koszty poniesione przez RZI za lata 2007-2009 z tytułu podatków od tych nieruchomości wyniosły łącznie 251,7 tys. zł,*
- *w RZI Gdynia – w badanym okresie nie przekazano Lasom Państwowym nieruchomości o powierzchni 330,6 ha z uwagi na brak środków finansowych na dokonanie rozbiórki infrastruktury wojskowej i rekultywacji terenu. Podobnie było w przypadku terenu o powierzchni 13,8 ha, którego nie przekazano ze względu na nieusunięcie od 2003 r. domków letniskowych, wykorzystywanych uprzednio na cele rekreacyjne. Nie zdołano także doprowadzić do przekazania Wojskowej Agencji Mieszkaniowej zbędnych 9 budynków mieszkalnych i 4 gospodarczych o łącznej powierzchni 917 m², położonych w Wicku Morskim.*

Przekazywanie nieruchomości tzw. *zbędnych* nie zawsze było uzasadnione, gdyż niekiedy zachodziła konieczność ich późniejszego odzyskania. RZI Wrocław w 2000 r. przekazał do Agencji Mienia Wojskowego, jako *zbędną* nieruchomość o powierzchni 191,2 tys. m². W 2005 r., dla zapewnienia stref ochronnych modernizowanych strzelnic garnizonowych, znajdujących się w sąsiedztwie przekazanej nieruchomości, będącej w posiadaniu innego podmiotu

¹⁵ Realizowany na podstawie indywidualnych decyzji na podstawie ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2005 r. nr 45, poz. 435 ze zm.).

¹⁶ Decyzja Nr 319/MON z 3 lipca 2008 r.

¹⁷ W wyniku czego przeniesiono przekazanie 36 nieruchomości z planu na 2008 r. na rok 2009 .

¹⁸ kompleksu wojskowego Wędrzyn.

gospodarczego, konieczne okazało się, dla potrzeb resortu obrony narodowej, pozyskanie części tej nieruchomości w drodze zamiany. Przy zamianie tej Zastępca Szefa Zarządu, reprezentujący RZI, na podstawie aktu notarialnego, przekazał na rzecz ww. podmiotu gospodarczego nieruchomość większą od przejętej o 0,8688 ha i wartości wyższej o 121,6 tys. zł bez wzajemnych dopłat, czym naruszył przepisy art. 15 ustawy o gospodarce nieruchomościami zgodnie, z którymi w przypadku nierównej wartości zamienianych nieruchomości stosuje się dopłatę, której wysokość jest równa różnicy wartości zamienianych nieruchomości. NIK w sprawie tej przygotowała zawiadomienie do organów ścigania.

Dużym utrudnieniem w zarządzaniu nieruchomościami było utworzenie Wojskowych Oddziałów Gospodarczych (podporządkowanych bezpośrednio IWspSZ), którym powierzono administrowanie zasobem nieruchomości, niezależnie od funkcji zarządzania tymi nieruchomościami przez RZI. W rezultacie w 2 RZI (Kraków i Wrocław) stwierdzono, że bieżące administrowanie zasobem nieruchomości było realizowane przez podmiot niezależny od zarządcy nieruchomości, na którym w dalszym ciągu ciążyły m.in. obowiązki związane z utrzymaniem nieruchomości w należyтым stanie technicznym, czy zawieraniem umów na dostawę mediów (energii, ciepła, wody) i pokrywaniem wydatków na ich zakup. Utrudnieniem był też fakt, iż Wojskowe Administracje Koszar (WAK), podległe RZI administrowały nieruchomościami, dla których nie został ustalony bezpośredni użytkownik (dowództwa jednostek wojskowych), władny do podejmowania decyzji o trwałej lub czasowej zbędności nieruchomości i odpowiadający za użytkowanie nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem.

- *w RZI Kraków stwierdzono, że w jednym z budynków w kompleksie w Gliwicach administrowanym przez WOG dopuszczono do dewastacji obiektu, zakwalifikowanego uprzednio przez RZI do remontu. Przeprowadzone oględziny wykazały bowiem, że pomieszczenia łaźni i węzłów sanitarnych były zdewastowane, w opuszczonych salach żołnierskich zalegały śmieci w stanie rozkładu,*
- *w RZI Wrocław stwierdzono, że dla 170 nieruchomości nie ustalono bezpośredniego użytkownika. Sytuacja taka wynikała z faktu, że kierownicy WAK nie dopełnili, a Zarząd nie wyegzekwował od nich realizacji obowiązku przekazania nieruchomości, właściwym dowódcom (szefom, komendantom, kierownikom) jednostek i instytucji wojskowych, jako bezpośrednim użytkownikom. W wyniku oględzin 5 nieruchomości, którym nie przypisano bezpośredniego użytkownika ujawniono, że w odniesieniu do nich nie były realizowane zalecenia z przeprowadzonych wcześniej przeglądów okresowych, a w przypadku 3 obiektów wystąpiło zagrożenie życia, zdrowia lub bezpieczeństwa mienia, spowodowane ich nienależyтым stanem technicznym.*

Nie zostały jeszcze zakończone prace związane z wprowadzeniem systemów informatycznych umożliwiających m.in. sprawniejsze zarządzanie zasobem nieruchomości infrastruktury wojskowej z uwagi na konieczność budowy spójnego systemu informatycznego, współpracującego z systemami logistycznymi Ministerstwa Obrony Narodowej.

- *podstawą uruchomienia budowy takiego systemu była decyzja Nr 463/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 października 2008 r. w sprawie powołania zespołu zadaniowego do spraw integracji i rozwoju logistycznych systemów informatycznych oraz rozkaz Nr 95/Org./P4 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 18 lutego 2009 r. w sprawie powołania nietatowego Podzespołu Założeń Analitycznych do opracowania wymagań funkcjonalnych i organizacyjnych na budowę podsystemu logistycznego Zintegrowanego Wieloszczeblowego Systemu Informatycznego Logistyki, Finansów i Kadr Resortu Obrony Narodowej. Ponadto Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych wydał rozkaz nr 102 z dnia 15 maja 2009 roku w sprawie powołania grup roboczych do opracowania wymagań funkcjonalnych i organizacyjnych na budowę podsystemu logistycznego Zintegrowanego Wieloszczeblowego Systemu Informatycznego Logistyki Finansów i Kadr Resortu Obrony Narodowej oraz rozkaz nr 201 z dnia 14 października 2009 roku, którym powołano osobną grupę Zarządzania i Eksploatacji Zasobami Infrastruktury. Prace*

w ramach projektu zakończyły etap opracowania architektury procesów logistycznych tzw. „stanu jest”, czyli stanu aktualnego oraz etap „działania i czynności”. Aktualnie opracowywana jest architektura procesów logistycznych „stanu będzie”, czyli stanu docelowego.

Skutki i zagrożenia

Utrzymywanie nieruchomości zbędnych przez resort obrony narodowej będzie skutkowało koniecznością ponoszenia nakładów z tytułu zobowiązań podatkowych od tych nieruchomości. Niezależnie od tego Zarządy będą zmuszone do utrzymywania nieruchomości zbędnych w odpowiednim stanie technicznym, wymaganym Prawem budowlanym, co będzie pociągać za sobą konieczność ponoszenia dodatkowych wydatków. Nieuregulowanie spraw związanych z przekazaniem nieruchomości Lasom Państwowym oraz nieskoordynowanie działań związanych z przekazywaniem nieruchomości będzie skutkowało narastaniem liczby nieruchomości zbędnych i prowadzić do nieuzasadnionego wzrostu kosztów.

Ustanowienie zarządcy (RZI) i administratora (WOG) w odniesieniu do tej samej nieruchomości oraz brak ustanowienia bezpośrednich użytkowników nieruchomości stwarza wiele problemów w zakresie utrzymania i użytkowania nieruchomości. Może występować dublowanie zadań w zakresie utrzymania nieruchomości i nieuzasadnionego wydatkowania środków publicznych. Brak natomiast spójnej polityki nie gwarantuje racjonalnego wykorzystania i właściwej eksploatacji nieruchomości. W przedstawionych okolicznościach zarządca nieruchomości (RZI) występuje w roli przypominającego i proszącego w zakresie realizacji zadań, za które ponosi odpowiedzialność.

Wnioski NIK

- zintensyfikowanie działań w celu przyspieszenia przekazania nieruchomości zbędnych dla potrzeb wojska,
- przekazanie nieruchomości pozbawionych bezpośrednich użytkowników właściwym dowódcom jednostek i instytucjom wojskowym.

Wdrożenie wniosków NIK

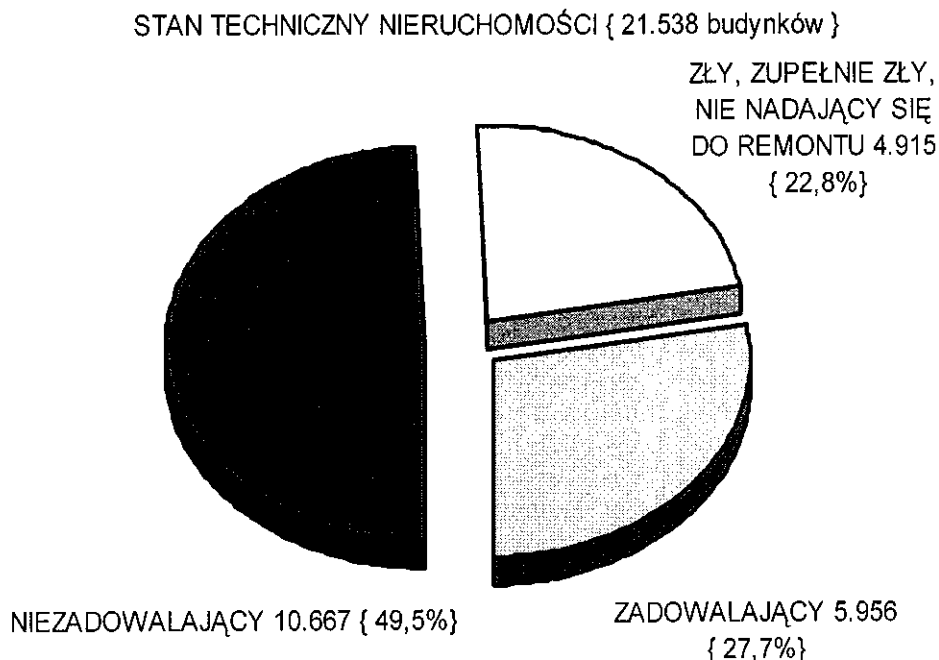
- Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych poinformował, że dla usprawnienia przekazywania nieruchomości zbędnych został opracowany „Harmonogram rozminowania i oczyszczenia terenów z przedmiotów niebezpiecznych w kompleksach wojskowych planowanych do przekazania w 2010 r.”. Ponadto w dniu 13 stycznia 2010 r. zostały wydane „Wytyczne Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych” w sprawie uregulowania zadań oczyszczenia terenu kraju z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych w 2010 r.”,
- RZI Lublin przekazał już 9 zbędnych nieruchomości o powierzchni 13,5 tys. ha i poczynił starania w kierunku dalszego przekazywania zbędnych nieruchomości, przy czym zapowiedział, że w 2010 r. planuje rozbiórkę 11 obiektów budowlanych, jako zbędnych,
- Szef RZI Kraków zadeklarował zrehabilitowanie do końca 2010 r. i oczyszczenie terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych, umożliwiającym tym samym przekazanie zbędnych nieruchomości Lasom Państwowym. Szef RZI Zielona Góra wystąpił o zwiększenie środków finansowych przeznaczonych na doprowadzenie nieruchomości do stanu umożliwiającego ich przekazanie.

1.2. Stan techniczny nieruchomości

Ustalenia

Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy opracował w 2009 r. Raport o stanie technicznym i wartości użytkowej budynków, budowli i stałych urządzeń technicznych. W raporcie tym wskazano m.in. na niewystarczający poziom nakładów na remonty i konserwację, skutkujący systematyczną dekapitalizacją obiektów i urządzeń budowlanych.

Przedmiotowy raport został przesłany Szefowi Zarządu Planowania Rzeczowego Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. W raporcie tym zamieszczono, że według oceny dokonanej przez zarządy infrastruktury, będącej rezultatem przeprowadzonych w 2008 r. okresowych kontroli obiektów budowlanych (wymaganych co 5 lat) spośród 21.538 budynków, 5.956 (27,7%) było w stanie zadowalającym, 10.667 (49,5%) – w niezadowalającym, a 4.915 (22,8%) – w złym, zupełnie złym lub nie nadającym się do remontu.



* Ocena stanu technicznego przyjęta w oparciu o kryteria stosowane przez zarządy infrastruktury

Wiele zaniedbań w zakresie stanu technicznego nieruchomości wykazały przeprowadzone podczas kontroli oględziny. Nieprawidłowości w tym względzie wystąpiły we wszystkich RZI. Z liczby 161 obiektów budowlanych poddanych oględzinom w 109 przypadkach obiekty budowlane nie były utrzymywane w należyтым stanie technicznym. Ujawnione nieprawidłowości dotyczyły w szczególności: nieszczelności pokryw dachów, popękanych ścian konstrukcyjnych, zniszczonej stolarki okiennej i drzwiowej, uszkodzeń obróbek blacharskich powodujących zniszczenia elewacji. Tereny wokół obiektów często były nieuporządkowane, zalegał gruz, złom, śmieci.

- w RZI Lublin przeprowadzone oględziny 4 budynków wyłączonych z eksploatacji wykazały, że stan techniczny 3 z nich był niezadowalający, a substancja budowlana ulegała postępującej degradacji (nieszczelne pokrycia dachowe, zużyte obróbki blacharskie),
- w RZI Bydgoszcz spośród 12 obiektów budowlanych poddanych oględzinom w 7 stwierdzono różnego rodzaju wady i usterki (popękane ściany, skorodowane rynny i rury spustowe, ugięcia konstrukcji dachowej, przecieki pokryw dachowych, zwichrowana, nieszczelna stolarka okienna).

Zaniedbania w utrzymaniu nieruchomości w należyтым stanie technicznym zagrażały bezpieczeństwu, życia zdrowia i mienia. Wynikały one także z niewłaściwego sposobu użytkowania obiektów budowlanych. Stan zagrożenia wystąpił w 4 skontrolowanych RZI (Bydgoszcz, Gdynia, Kraków, Wrocław).

- w RZI Gdynia, spośród 12 obiektów budowlanych poddanych oględzinom, stan techniczny 3 zagrażał bezpieczeństwu życia lub zdrowia ludzkiego lub też powodował ryzyko powstania szkody w mieniu. W przypadku budynku 102/6033 użytkowane były dwa pomieszczenia

przybudówek, pomimo że Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego decyzją nakazał ich rozbiórkę w terminie do 31 grudnia 2009 r. z powodu bezpośredniego zagrożenia zawaleniem stropów. W efekcie ww. ustaleń podjęto działania zapobiegające zagrożeniom, w tym wzmocniono strop budynku,

- w RZI Wrocław spośród 19 obiektów poddanych oględzinom 5 obiektów zagrażało bezpieczeństwu życia, zdrowia i mieniu z uwagi na niewłaściwy ich stan techniczny lub nie zabezpieczenie przed dostępem osób nieupoważnionych (w jednym z obiektów konstrukcja dachu groziła zawaleniem, w innym ściany były popękane z ubytkami i przemieszczeniami, w kolejnym stan obiektu zagrożony był wystąpieniem pożaru),*
- w RZI Kraków stwierdzono, że mimo interwencji Szefa RZI, wskutek niewłaściwego użytkowania magazynu, poprzez przekroczenie dozwolonej ilości przechowywanych materiałów wybuchowych i amunicji, nie zachowana została przez bezpośredniego użytkownika (formację wojskową) wymagana strefa bezpieczeństwa.*

We wszystkich skontrolowanych RZI stwierdzono naruszenie przepisów Prawa budowlanego i uregulowań wewnętrznych związanych z utrzymaniem nieruchomości w należyтым stanie technicznym. Nie respektowano obowiązku przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego i sprawności technicznej obiektów budowlanych, nie realizowano zaleceń wynikających z tych kontroli oraz nie prowadzono lub nierzetelnie prowadzono książki obiektów budowlanych. W sprawach tych NIK przygotowała stosowane zawiadomienie do właściwych organów. Dopuszczono też do rozpoczęcia rozbiórki obiektów bez zgłoszenia tego zamiaru właściwemu organowi architektoniczno-budowlanemu oraz do użytkowania obiektu niezgodnie z przeznaczeniem. Jedną z przyczyn wykazanych nieprawidłowości były zaniedbania służb RZI odpowiedzialnych za przedmiotowy zakres zadań oraz brak niezbędnych środków finansowych.

- w RZI Gdynia, spośród 29 obiektów budowlanych, w przypadku 9 nie przeprowadzono ogółem 12 kontroli (dwóch rocznych, czterech półrocznych i sześciu pięcioletnich), natomiast 8 kontroli przeprowadzonych zostało nieterminowo. Dla 4 obiektów nie prowadzono w ogóle księzek obiektu budowlanego, w 8 przypadkach nie zabezpieczono księzek w sposób chroniący przez usunięciem lub wymianą stron, w 3 książkach brak było danych dotyczących planów sytuacyjnych obiektów, w 19 książkach nie wpisano danych identyfikujących osoby sporządzające protokoły okresowych kontroli obiektów, w jednej książce dokonano zapisu o okresowej kontroli, której nie przeprowadzono. Podobne nieprawidłowości w prowadzeniu księzek obiektów budowlanych stwierdzono również w RZI Olsztyn i Szczecin,*
- w 4 RZI (Bydgoszcz, Gdynia, Kraków, Wrocław) nie realizowano zaleceń sformułowanych po kontrolach okresowych obiektów budowlanych, co prowadziło do stopniowej, dalszej degradacji stanu technicznego budowli, m.in. w RZI Bydgoszcz nie rozebrano obiektu budowlanego, którego stan techniczny kwalifikował już w 2006 r. do rozbiórki, w RZI Wrocław w 26 na 37 przypadków nie zrealizowano zaleceń w zakresie naprawy dachu, obróbek blacharskich, wymiany stolarki okiennej i drzwiowej, instalacji c.o., elektrycznej, wod-kan. Ponadto w RZI Wrocław dokonano samowolnej zmiany przeznaczenia obiektu stolówki na magazyn uzbrojenia oraz przystąpiono do rozbiórki magazynu amunicji i obiektu garażowego bez uprzedniego zgłoszenia tego zamiaru właściwemu organowi.*

Skutki i zagrożenia

Niewłaściwy stan techniczny obiektów budowlanych przyczyniał się nie tylko do stopniowej degradacji nieruchomości, ale także w skrajnych przypadkach zagrażał bezpieczeństwu życia i zdrowia ludzi. O zagrożeniach tych kontrolerzy NIK, stosownie do posiadanych uprawnień wynikających z art. 51 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, każdorazowo poinformowali kierowników skontrolowanych jednostek w celu podjęcia przez nich stosownych działań zapobiegawczych. W konsekwencji Szefowie RZI podjęli działania na rzecz wyeliminowania zagrożeń.

Wykazane natomiast nieprawidłowości dotyczące nieprzestrzegania przepisów Prawa budowlanego, a w szczególności dotyczące dokonywania okresowych kontroli sprawności użytkowej obiektów budowlanych, czy prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych skutkowały niepełną wiedzą Zarządów, co do istniejącego stanu technicznego zasobu nieruchomości, utrudniały określenie potrzeb remontowych i bieżących napraw, pilności ich wykonania oraz zapotrzebowania niezbędnych środków na ten cel.

Wnioski NIK

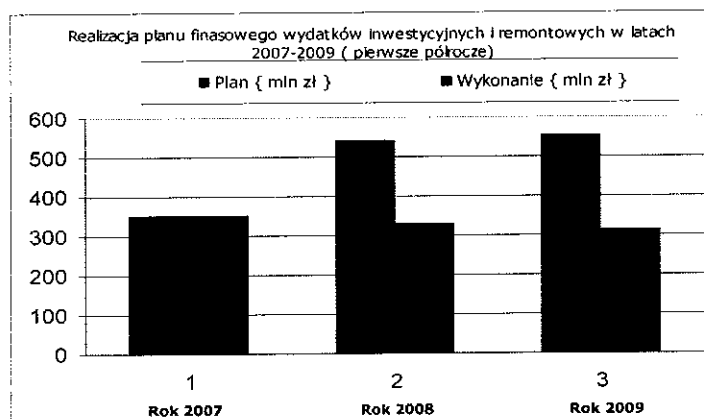
- podjęcie działań organizacyjno-technicznych w celu przeciwdziałania postępującej degradacji nieruchomości,
- użytkowanie nieruchomości zgodnie z przepisami Prawa budowlanego, zaleceniami organów nadzoru budowlanego w zakresie m.in. wykorzystywania obiektów zgodnie z przeznaczeniem,
- podjęcie przez skontrolowane RZI działań zmierzających do zapewnienia dokonywania okresowych kontroli stanu technicznego i sprawności użytkowej obiektów budowlanych oraz prowadzenia w wymaganym zakresie ksiąg obiektów budowlanych.

Wdrożenie wniosków NIK

- Szefowie RZI na terenie, których ujawniono postępującą degradację nieruchomości wystąpili o przyznanie niezbędnych środków finansowych celem zapobieżenia dalszemu zużyciu obiektów budowlanych,
- uzupełniono zapisy w ksiągkach obiektów budowlanych oraz przystąpiono do wykonywania okresowych kontroli stanu technicznego i sprawności użytkowej obiektów. Podjęto także realizację zaleceń wynikających z dotychczas przeprowadzonych kontroli.

2. Realizacja zadań inwestycyjnych i remontowych

W badanym okresie (2007-2009 I półrocze) skontrolowane RZI na realizację zadań inwestycyjnych wydatkowały 679,5 mln zł, a na remonty - 312,7 mln zł. Poziom realizacji wydatków w poszczególnych latach z uwzględnieniem założeń planowych obrazuje poniższy wykres.



W latach 2008-2009 proces planowania i realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych nieruchomości wojskowych został zakłócony w związku ze zmniejszeniem przez Ministerstwo Finansów w grudniu 2008 r. limitu środków finansowych do realizacji przez resort obrony narodowej w 2008 r. Spowodowało to istotne - wynoszące łącznie 354,6 mln zł - zmniejszenie ilości środków udostępnionych zarządom infrastruktury w porównaniu z ilością wcześniej planowaną, przy czym kwota niedofinansowania realizowanych zadań inwestycyjnych i remontowych w 2008 r. w skontrolowanych RZI wyniosła 212,3 mln zł i stanowiła 39,2% kwoty na ten cel zaplanowanej (541,8 mln zł).

Skutkowało to nie tylko powstaniem na koniec roku zobowiązań wymagalnych, ale także koniecznością zapłacenia zobowiązań z roku 2008 z limitu środków budżetowych przyznanych na realizację zadań inwestycyjnych i remontowych na 2009 r. W konsekwencji limit środków przyznanych w 2009 r., na realizowane przez skontrolowane RZI zadania inwestycyjne i remontowe wynoszące 553,6 mln zł faktycznie obniżył się do 344,3 mln zł, tj. poziomu stanowiącego 63,5 % kwoty zaplanowanej na ten cel w roku 2008. Do końca czerwca 2009 r. na remonty i inwestycje wykorzystano już 313,5 mln zł. Zatem należy przyjąć, że przyznane na ten rok środki finansowe na remonty i inwestycje nie zahamują pogłębiającej się dekapitalizacji nieruchomości infrastruktury wojskowej. Na niewystarczającą wielkość środków finansowych zwracali uwagę zarówno bezpośredni użytkownicy nieruchomości, jak i RZI i IWspSZ.

2.1. Przygotowanie zadań do realizacji

Ustalenia

W 5 RZI (Bydgoszcz, Gdynia, Olsztyn, Wrocław, Zielona Góra), na 8 skontrolowanych, wystąpiły nieprawidłowości związane z przygotowaniem zadań inwestycyjno-remontowych do realizacji pod względem dokumentacyjnym. Stwierdzono, że RZI nie sporządzały (lub sporządzały niekompletne) wymaganych Programów inwestycji, zawierających m.in.: uzasadnienie celowości inwestycji i jej lokalizacji, harmonogram realizacji inwestycji, ocenę ekonomicznej efektywności inwestycji oraz planowany łączny koszt inwestycji, a także dane o planowanych z poszczególnych źródeł środkach na ich finansowanie. Ponadto występowały przypadki sporządzenia dokumentacji projektowo-technicznej, w której nie uwzględniono części robót (lub ich zmian), koniecznych do wykonania w ramach danego zadania, wskutek czego zachodziła potrzeba jej aktualizacji.

- w RZI Olsztyn, w toku przygotowywania do realizacji 8 z 10 zadań opracowane Programy inwestycji nie zawierały niektórych wymaganych elementów, tj. harmonogramu rzeczowo-finansowego, oceny ekonomicznej efektywności inwestycji i okresu jej realizacji. Ponadto w Składzie Osowiec zaplanowano wykonanie systemu barier aktywnej podczerwieni, który w danych warunkach terenowych okazał się nieprzydatny. W rezultacie wymusiło to konieczność zmiany systemu i wzrost kosztów inwestycji o 1.165,6 tys. zł (29% pierwotnej ceny zamówienia).
- w RZI Bydgoszcz stwierdzono, że 4 poddane analizie Programy inwestycji nie zawierały w różnym zakresie niezbędnych elementów, tj. oceny ekonomicznej efektywności inwestycji oraz danych o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych, po zakończeniu realizacji inwestycji, a także o planowanej kwocie środków finansowych i źródłach ich pochodzenia,
- w RZI Gdynia Program inwestycji dla zadania budowa parkingu – Baza WEST Gdańsk Westerplatte – został zatwierdzony przez Szefa Zarządu dopiero w dniu 14 lipca 2008 r., tj. 3,5 miesiąca po jego zrealizowaniu,
- w RZI Wrocław spośród 10 skontrolowanych zadań inwestycyjno-remontowych w 4 zachodziła potrzeba zmian zarówno, co do zakresu rzeczowego robót, jak i technologii ich wykonania. Podczas modernizacji sali odpraw zmieniono sposób wykonania stropu podwieszanego, konstrukcji mocowania obicia ścian bocznych i wymiany legarów podkładowych na scenie, wskutek czego nastąpił wzrost wartości zadania o 379,7 tys. zł. W przypadku zadania „Posadowienia Kontenerowej Stacji Paliw w Opolu” z powodu nieujawnienia (na etapie sporządzania dokumentacji) złego stanu technicznego drogi i zasilania kablowego stacji paliw oraz faktycznych rzędnych sieci sanitarnej i wodociągowej zaszła konieczność wykonania na etapie realizacji inwestycji dodatkowych robót o wartości 90,6 tys. zł (83,7% wartości pierwotnego wynagrodzenia wykonawcy). Ponadto RZI Wrocław opracował dokumentację projektową dla innego typu kontenera stacji paliw, niż faktycznie otrzymał. Spowodowało to konieczność wykonania robót dodatkowych, zamiennych i w konsekwencji wzrost wynagrodzenia wykonawcy

o 93,1 tys. zł, tj. o 47,1% pierwotnie założonego.

- wobec braku dostatecznego rozpoznania stanu technicznego nieruchomości oraz niepełnej weryfikacji dokumentacji projektowo-kosztorysowej dochodziło do ponad 100% zwiększenia obmiaru robót. Dotyczyło to RZI we Wrocławiu, gdzie w przypadku jednego zadania zwiększono obmiar rozbiórki obudowy z blachy trapezowej z 538,5 m² do 1.086,2 m², a robót ziemnych ze 159 m³ do 349,9 m³. Przy drugim zadaniu zwiększono m.in. obmiar konstrukcji, tj. dostawę i osadzenie ceownika z 434,1 mb do 738,9 mb.

Skutki i zagrożenia

Opracowanie Programu inwestycji jest jednym z podstawowych warunków finansowania inwestycji budowlanych ze środków budżetu państwa. Nierespektowanie tego obowiązku stanowi przejaw nielegalnej dowolności postępowania przez inwestorów, co w rezultacie może prowadzić do niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków finansowych. Sporządzanie natomiast dokumentacji projektowo-technicznej bez uprzedniego dokładnego rozpoznania stanu technicznego nieruchomości i uwarunkowań towarzyszących realizacji zadań, stwarza zagrożenie wydatkowania dodatkowych środków finansowych i nakładów pracy na roboty, których dokumentacja wcześniej nie przewidywała. Wpływać to również może na terminowości wykonania robót.

Wnioski NIK

- zapewnienie w każdym przypadku opracowywania Programów inwestycji przed rozpoczęciem realizacji danego zadania. Sporządzanie tych programów z zachowaniem określonych dla nich wymogów,
- zagwarantowanie weryfikacji sposobu przygotowania zadań na etapie sporządzenia kompletnej dokumentacji projektowo-technicznej w celu wyeliminowania przypadków wydłużania terminów realizacji zadań na skutek zlecenia robót dodatkowych w trakcie ich wykonywania.

Wdrażanie wniosków NIK

- w RZI Bydgoszcz przeprowadzono szkolenie pracowników w zakresie sporządzania i weryfikacji Programów inwestycji, z Szefem Wydziału Budownictwa odpowiedzialnym za nadzór nad weryfikowaniem Programów inwestycji przeprowadzona została rozmowa dyscyplinująca. Pouczono także odpowiedzialnych pracowników w RZI Gdynia oraz zobligowano ich do respektowania zasad przy opracowywaniu programów inwestycji,
- w RZI Olsztyn ustalono, że przed przyjęciem dokumentacji projektowej weryfikatorzy i inspektorzy nadzoru dokonywać będą wizji lokalnej na terenie przyszłej budowy. W RZI Wrocław zobowiązano pracowników do dogłębnej weryfikacji m.in. dokumentacji projektowej i Programów inwestycji pod kątem rzeczywistych potrzeb, jakie występują przy realizacji zadań, zapoznając się wnikliwie z protokołami z przeglądów okresowych i stanem technicznym danego obiektu.

2.2. Wybór wykonawców robót z zastosowaniem Prawa zamówień publicznych

Ustalenia

W 6 RZI, za wyjątkiem RZI Lublin i RZI Kraków, stwierdzono występowanie różnego rodzaju i w różnym stopniu nieprawidłowości dotyczących stosowania Prawa zamówień publicznych przy wyborze wykonawców zadań inwestycyjnych i robót remontowych.

W 3 RZI (Gdynia, Olsztyn, Wrocław) dokonano wyboru wykonawców robót z zastosowaniem niedozwolonego trybu postępowania. Zlecano bowiem wykonywanie robót dodatkowych w trybie zamówienia z wolnej ręki, mimo że nie zachodziły przesłanki do zastosowania tego trybu, tj. nie miały miejsca sytuacje, gdy nie można było przewidzieć tych robót na etapie

przygotowania zadania do realizacji. W zaistniałych przypadkach roboty te można było przewidzieć wcześniej i uwzględnić je przy sporządzaniu dokumentacji techniczno-projektowej. Wynikało to z braku dostatecznego rozpoznania stanu technicznego nieruchomości oraz niepełnej weryfikacji dokumentacji projektowo-kosztorysowej.

- w RZI Wrocław, spośród 16 zbadanych zamówień w 6 przypadkach zlecono bezpodstawnie wykonanie robót dodatkowych na kwotę 1.846,4 tys. zł. Dotyczyło to m.in. wykonania takich robót jak: zastąpienie uprzednio zaprojektowanej grawitacyjnej instalacji wentylacyjnej instalacją klimatyzacji, wykonanie dodatkowej izolacji ścian piwnicznych ze względu na podtopienie ścian, wybudowanie studzienek rewizyjnych z betonu zamiast pierwotnie projektowanych z tworzywa,
- w RZI Olsztyn, w ramach 3 zamówień (spośród 10 zbadanych) bezzasadnie zlecono w trybie z wolnej ręki wykonawcy realizację robót dodatkowych o wartości 652,7 tys. zł, polegających m.in. montażu nowych podokienników, czyszczenie cokołów, montażu instalacji alarmowych i systemu telewizji dozorowej,
- w RZI Gdynia spośród 16 zbadanych zamówień w 9 przypadkach zlecono wykonywanie, wbrew przepisom Prawa zamówień publicznych, dodatkowych robót w trybie z wolnej ręki o wartości 504,3 tys. zł.

W 5 RZI (Bydgoszcz, Gdynia, Olsztyn, Szczecin, Zielona Góra) stwierdzone nieprawidłowości w stosowaniu Prawa zamówień publicznych dotyczyły głównie takich kwestii jak: niezłożenia wymaganej dokumentacji, podziału zamówienia na części, niezłożenia niezbędnych oświadczeń, składania sprawozdań z udzielonych zamówień niezgodnych ze stanem faktycznym.

- w RZI Zielona Góra w odniesieniu do 3 zamówień (na 12 zbadanych) o wartości 2.661,4 tys. zł stwierdzono, że komisja przetargowa nierzetelnie zweryfikowała przedstawioną przez oferentów dokumentację przetargową. Brakowało oświadczenia o spełnieniu przez oferenta warunków udziału w postępowaniu, potwierdzającego uprawnienia do wykonywania określonej działalności. Wadliwe było zaświadczenie ZUS przedstawione przez oferenta o niezaleganiu z opłacaniem składek na ubezpieczenia społeczne. W zaświadczeniu tym brak było informacji o niezaleganiu z opłaceniem składek na ubezpieczenia zdrowotne. Przedłożone zaświadczenie nie zostało wystawione na obowiązującym druku ZUS (S-72) i nie było opatrzone numerem serii oraz pieczęcią urzędową i podpisem osoby uprawnionej. W informacji pobranej podczas kontroli NIK Dyrektor Oddziału ZUS w Zielonej Górze podał, że przedmiotowy dokument nie został wystawiony przez Oddział i w tej sprawie zostało wszczęte postępowanie wyjaśniające – sprawę skierowano do organów ścigania,
- w RZI Gdynia bezprawnie dokonano podziału zamówienia na części. Ustalono, że na ułożenie wykładziny PCV w budynkach w Łęborku przeprowadzono oddzielnie 2 postępowania przetargowe, gdzie wartość zamówienia w jednym przypadku wynosiła 37,4 tys. zł a w drugim – 46,5 tys. zł. Dopuszczono także do przedwczesnego, wbrew postanowieniom art. 94 Pzp, zawarcia umowy na remont ciągów pieszych, tj. po 4 dniach od przekazania wykonawcom zawiadomienia o wyborze oferty. Ponadto w umowie tej brak było zapisu o wniesieniu przez wykonawcę zabezpieczenia należytego wykonania umowy, pomimo że wymóg taki określono w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia.

Ponadto w RZI Zielona Góra, po wyborze wykonawcy II etapu remontu dotyczącego robót wykończeniowych i instalacyjnych o wartości 719,9 tys. zł dopuszczono do podpisania umowy z wykonawcą, realizującym I etap remontu, który nie uczestniczył w postępowaniu przetargowym. W sprawach, w których postępowania o zamówienia publiczne przeprowadzono z naruszeniem ustawy Prawo zamówień publicznych, NIK przygotowała zawiadomienia o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez osoby odpowiedzialne.

Skutki i zagrożenia

Niedostateczne rozpoznanie stanu technicznego nieruchomości oraz niepełna weryfikacja dokumentacji projektowo-kosztorysowej skutkowały przygotowaniem i przeprowadzeniem

postępowań o udzielenie zamówień publicznych z naruszeniem ustawy Prawo zamówień publicznych. Stanowiło to zagrożenie ponoszenia odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zachodzić mogła także konieczność powtarzania procedur przetargowych wskutek ewentualnych protestów uczestników postępowania i wydatkowania dodatkowych środków pieniężnych co w rezultacie mogło skutkować opóźnieniami w wykonaniu zadań w stosunku do pierwotnych założeń.

Ponadto przedstawione wyżej przykłady nieprawidłowości w realizowaniu zamówień publicznych mogą stanowić przejawy korupcyjnej dowolności postępowania, zwłaszcza na styku interesu publicznego i prywatnego.

Wnioski NIK

- podjęcie różnorodnych działań organizacyjnych dla zachowania obowiązujących procedur przetargowych, wynikających z Prawa zamówień publicznych, zwłaszcza w zakresie rzetelnego przygotowania i weryfikacji dokumentacji związanej z udzielaniem zamówień publicznych,
- zwiększenie nadzoru służbowego na każdym etapie realizacji zamówień publicznych w celu przeciwdziałania dowolności stosowania zasad i trybów postępowania o zamówienia publiczne, w szczególności w odniesieniu do nieuzasadnionego zlecenia robot dodatkowych w trybie zamówienia z wolnej ręki lub podziału zamówienia na części.

Wdrożenie wniosków NIK

- Szef RZI Gdynia poinformował, że został opracowany i wdrożony nowy Regulamin Zamówień Publicznych dla uporządkowania procedur związanych z udzielaniem zamówień publicznych. Ponadto w marcu 2010 r. przeprowadzono szkolenie pracowników i kadry kierowniczej zajmującej się zamówieniami publicznymi,
- Szef RZI Zielona Góra, w celu poprawienia jakości prowadzonych postępowań o zamówienia publiczne, zmienił sposób wyznaczania przewodniczącego komisji, zaplanował przeprowadzenie szkolenia pracowników dla całości stanu osobowego Zarządu realizującego procedury zamówień publicznych. Zaplanował także zwiększenie zatrudnienia w sekcji zamówień publicznych, dokonał również zmiany na stanowisku kierownika tej sekcji,
- w RZI Szczecin dokonano zmiany Regulaminu Zamówień Publicznych celem dostosowania do postanowień Prawa zamówień publicznych, a w RZI Olsztyn podjęto działania dla zwiększenia skuteczności nadzoru na realizacją zamówień publicznych.

2.3. Przebieg i finansowanie wykonanych zadań

Ustalenia

Utrudnienia i uchybienia w prowadzeniu robót inwestycyjno-remontowych stwierdzono w 5 RZI (Bydgoszcz, Kraków, Olsztyn, Wrocław, Zielona Góra) na 8 skontrolowanych. Dotyczyło to m.in. nie zachowania wymogów technologicznych oraz nieterminowego przebiegu prac. Występowały też przypadki wstrzymania robót i niewykorzystywania obiektów wzniesionych lub wyremontowanych.

- w RZI Zielona Góra wadliwie ustalony został podział remontu budynku biurowego w Nowogrodzie Bobrzańskim na etapy, gdyż naruszał kolejność właściwą dla zachowania wymogów technologicznych. Powodowało to konieczność podjęcia dodatkowych robót, nie ujętych pierwotnie do wykonania, a także wydłużenie terminu ich realizacji,
- w RZI Bydgoszcz w dniu 28 stycznia 2008 r. wstrzymana została realizacja zadania „Modernizacja budynku nr 4” w Bydgoszczy, na którą wydatkowano 6.895,3 tys. zł z uwagi na zmianę użytkownika obiektu. Po blisko 1,5 roku Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych polecił w kwietniu 2009 r. przerwać realizację zadania i dokonać końcowego rozliczenia

bez uzyskania efektu inwestycyjnego,

- *w RZI Olsztyn - wobec nierzetelnego wykonawcy docieplenia i remontu budynków w Bemowie Piskim, który ze znacznym opóźnieniem wykonał zlecone roboty nie zastosowano kar umownych, a działania RZI ograniczały się do ponaglania wykonawcy, który opóźniał realizację zamówienia, pomimo dwukrotnego przedłużania terminu (z 29 grudnia 2006 r. do 15 kwietnia 2007 r., a następnie do 25 maja 2007 r.). Wprawdzie w dniu 5 czerwca 2007 r. RZI odstąpił od umowy z winy wykonawcy i wyznaczył mu termin inwentaryzacji wykonanych prac, jednak dopuszczono do tego, iż wykonawca nadal prowadził roboty budowlane. W dniu 10 października 2007 r. zawarto z wykonawcą porozumienie na mocy, którego RZI cofnął oświadczenie o odstąpieniu od umowy, a ostateczny termin zakończenia prac wyznaczył na 30 października 2007 r.*

W 4 RZI (Bydgoszcz, Gdynia, Wrocław, Zielona Góra) nieprawidłowości w finansowaniu i rozliczeniu zadań inwestycyjnych i remontowych dotyczyły nieterminowego rozliczania płatności, niezgodnie z planem finansowym i bez uzasadnienia oraz niewłaściwego kwalifikowania wydatkowania środków finansowych. Odpowiedzialność za ten stan ponoszą przede wszystkim główni księgowi RZI. Ponadto w sprawach tych NIK przygotowała zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa i naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez osoby odpowiedzialne.

- *w RZI Wrocław, w dniach 26 i 27 lutego 2009 r. Zarząd wydatkował środki w wysokości 784,8 tys. zł na zapłatę 7 faktur wystawionych przez wykonawców robót inwestycyjnych i remontowych. Powyższych wydatków dokonano, pomimo że obowiązujący Plan Finansowy na 2009 r. nie przewidywał jeszcze możliwości ich poniesienia. W przypadku 2 zadań niewłaściwie dokonywano kwalifikacji ich realizacji i finansowania. Dopuszczono do finansowania zadań zakwalifikowanych jako inwestycje ze środków przeznaczonych na remonty. Bezpodstawnie wydatkowano 60,0 tys. zł na dokumentację projektową przebudowy budynku nr 4 oraz 263,4 tys. na zakup gruntów w Kłodzku.*
- *w RZI Zielona Góra niewłaściwie dokonano rozliczenia finansowego remontu mostu kolejowego Pstrąże na kwotę 1.321,4 tys. zł, tj. rozliczenia dokonano systemem ryczałtowym zamiast, jak określała umowa, na podstawie kosztorysu powykonawczego,*
- *w RZI Bydgoszcz, w ogóle nie sporządzono rozliczenia finansowego dla zadania „Modernizacja budynku nr 4 w Bydgoszczy”, natomiast w RZI Gdynia ostateczne rozliczenie 2 zadań o wartości 2.465,7 tys. zł nastąpiło dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. prawie z rocznym opóźnieniem.*

Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy nierzetelnie sporządzał informacje z realizacji Centralnych Planów Inwestycji Budowlanych (CPIB) i Centralnych Planów Remontowych Nieruchomości (CPRN). Stwierdzono, że kwoty wydatków niesfinansowanych (zafakturowanych), ujmowane w sprawozdaniach z wykonania CPIB za 2008 r. i I półrocze 2009 r. nie były zgodne z kwotami wykazanymi w sprawozdaniach finansowanych Rb-28. Kwoty natomiast podane w informacjach (za ww. okres) z realizacji CPRN nie były zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej IWspSZ. Różnice te wynikały m.in. z nieprawidłowego sposobu kwalifikowania wydatków do danego okresu sprawozdawczego oraz z braku zapewnienia skutecznej współpracy pomiędzy służbami księgowymi i odpowiedzialnymi za rzeczową realizację omawianych planów, zarówno na szczeblu poszczególnych Zarządów, jak i Inspektoratu.

Jednocześnie stwierdzono, że sprawozdania zbiorcze z wykonania planu wydatków budżetu państwa Rb-28 były sporządzane przez Inspektorat na podstawie nierzetelnych i niezwyfikowanych danych zawartych w sprawozdaniach jednostkowych Zarządów. Inspektorat nie podejmował w tym względzie, wynikających z §6 i §9 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości i z przekazanej Szefom Zarządów instrukcji, działań w celu weryfikacji poprawności sporządzanych przez Zarządy sprawozdań budżetowych. W rezultacie zawarte w nich dane o wydatkach budżetowych były nierzetelne.

Skutki i zagrożenia

Nieterminowa realizacja zadań prawie zawsze powoduje wzrost kosztów. Wielokrotne przedłużanie terminu zakończenia realizacji zadań, często bez uzasadnienia, nie dyscyplinuje i nie motywuje wykonawców do podejmowania przedsięwzięć zmierzających do zakończenia realizacji zadań w pierwotnie ustalonym terminie. Niebezpieczne z punktu widzenia finansów publicznych jest wstrzymywanie zadań inwestycyjno-remontowych, gdyż powoduje nie tylko nie osiągnięcie efektu inwestycyjnego, ale naraża inwestora na ponoszenie dodatkowych kosztów związanych z zabezpieczeniem i utrzymaniem w niepogorszym stanie dotychczas wykonanych lub zmodernizowanych obiektów.

W takich przypadkach istnieje również ryzyko konieczności aktualizacji dokumentacji projektowo-kosztorysowej. Nie dokonywanie rozliczeń finansowych lub dokonywanie ich w sposób nierzetelny stwarza zagrożenie nielegalnego wydatkowania środków publicznych, z naruszeniem zasad planowania i dysponowania nimi. Jednocześnie zakłóca jawność i przejrzystość finansów publicznych.

Wnioski NIK

- dokonywanie w każdym przypadku analizy przyczyn i podawanie uzasadnienia wydłużania terminów realizacji zadań,
- niezwłoczne dokonywanie rozliczeń finansowych wykonanych zadań inwestycyjnych i remontowych w celu niedopuszczenia do powstawania opóźnień w tym zakresie,
- podjęcie przez Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych działań dla zapewnienia rzetelnego sporządzania informacji z realizacji centralnych planów inwestycyjnych i remontowych poprzez wypracowanie zasad współpracy pomiędzy służbami księgowymi i innymi odpowiedzialnymi za realizację tych planów, zarówno na szczeblu Zarządów, jak i Inspektoratu.

Wdrożenie wniosków NIK

- w RZI Zielona Góra zdyscyplinowano nadzór inwestorski nad przebiegiem wykonywanych robót remontowych i inwestycyjnych poprzez składanie miesięcznych sprawozdań przez inspektora nadzoru w zakresie informowania o wykonanych obmiarach i rozliczeniach. Ponadto zwiększony został zakres elementów kontroli przy dokonywaniu płatności za wykonane prace,
- w RZI Gdynia, w celu wyeliminowania opóźnień w rozliczaniu zakończonych zadań inwestycyjno-remontowych opracowano harmonogram sporządzania tych rozliczeń i zobowiązano pracowników do bezwzględnego przestrzegania zawartych w nim terminów,
- w IWspSZ zorganizowano w dniu 28 stycznia 2010 r. odprawę, na której omówiono zasady sporządzania informacji i sprawozdań z realizacji centralnych planów inwestycji i remontów oraz konieczności ustalania ich w zgodności ze sprawozdaniami Rb-28. Ponadto na 2010 r. zaplanowano przeprowadzenie 10 kontroli w zakresie weryfikacji poprawności sporządzania sprawozdań budżetowych i zgodności z księgami rachunkowymi.

3. Wywiązywanie się ze zobowiązań podatkowych

Ustalenia

Nieprawidłowości w realizacji zobowiązań podatkowych wystąpiły w 3 RZI (Bydgoszcz, Olsztyn i Zielona Góra). Odnosiły się one do nieterminowego regulowania zobowiązań podatkowych a także do niewłaściwego sporządzania deklaracji podatkowych.

- w RZI Zielona Góra, w wyniku powstania zaległości z tytułu podatku od nieruchomości za 2002 i 2003 r. w 2007 i 2008 r. zapłacono w sumie zobowiązanie w kwocie 9.350,5 tys. zł oraz odsetki z tytułu zwłoki w zapłacie na kwotę 4.637,9 tys. zł,
- w RZI Olsztyn – błędnie podano powierzchnię użytkową w deklaracjach na podatek od nieruchomości, przez co uiszczono podatek niższy od należnego w kwocie 63,6 tys. zł, a odsetki od tej kwoty wyliczone w trakcie kontroli NIK wyniosły 19,4 tys. zł,
- w RZI Bydgoszcz, w 2009 r. wystąpiły różnice pomiędzy powierzchniami gruntów i budynków wykazanymi w deklaracjach podatkowych, a określonymi w umowach zawartych z podmiotami gospodarczymi (zadeklarowano więcej o prawie 32 m² powierzchni gruntów i 28,4 m² powierzchni budynków). Nieterminowo wpłacono podatek od nieruchomości w 2007 r.

Skutki i zagrożenia

Nierespektowanie obowiązku płacenia zobowiązań podatkowych na skutek różnej interpretacji przepisów co do kwestii naliczania podatku od nieruchomości, czy też podmiotu zobowiązanego do uiszczenia przedmiotowego podatku, skutkowało koniecznością poniesienia nieuzasadnionych kosztów związanych z zapłatą odsetek z tytułu nieterminowego uregulowania zobowiązań podatkowych. Ponadto zwlekanie z uregulowaniem zobowiązań podatkowych do chwili ostatecznego rozstrzygnięcia spornych kwestii stwarza bezpośrednio zagrożenie niecelowego wydatkowania środków publicznych (zapłata odsetek).

Wnioski NIK

- dokonanie rozliczenia przez RZI Olsztyn podatku od nieruchomości należnego gminie Orzysz i Biała Piska za rok 2007 i lata wcześniejsze,
- zapewnienie wykazywania w deklaracjach podatkowych wielkości powierzchni nieruchomości do opodatkowania zgodnych ze stanem faktycznym oraz terminowego regulowania zobowiązań podatkowych.

Wdrażanie wniosków NIK

- RZI w Olsztynie uiszczył zaległe podatki od nieruchomości w kwocie 148,5 tys. zł.
- Szef RZI Bydgoszcz zadeklarował wystąpienie do właściwych organów o skorygowanie błędnych zapisów co do wielkości powierzchni nieruchomości ujmowanych w deklaracjach podatkowych. Z osobami odpowiedzialnymi za rzetelne sporządzanie deklaracji oraz terminowe płacenie podatków przeprowadził rozmowy dyscyplinujące.

4. Sprawowanie nadzoru i kontroli

Ustalenia

Funkcjonowanie nadzoru i kontroli w skontrolowanych Zarządach było zróżnicowane. W 3 RZI (Bydgoszcz, Gdynia i Zielona Góra), z uwagi na brak zatrudnienia audytora wewnętrznego (lub zatrudnienia w niepełnym wymiarze) nie przeprowadzono audytu wewnętrznego pomimo ustawowego obowiązku. Nie w pełni realizowano plan audytu, przy czym miały miejsce także przypadki braku planu przeprowadzenia audytu oraz niewłaściwego dokumentowania czynności audytu.

- w RZI Zielona Góra w badanym okresie nie podejmowano skutecznych działań w celu zatrudnienia audytora wewnętrznego, mimo że wydatki budżetowe przekraczały rocznie 100 mln zł. Dopiero w trakcie kontroli NIK Zarząd podjął intensywne starania w tym zakresie, zakończone zatrudnieniem od stycznia 2010 r. audytora wewnętrznego o odpowiednim doświadczeniu,
- w RZI Bydgoszcz w okresie od 1 grudnia 2007 r. do 31 stycznia 2009 r. nie zatrudniano audytora wewnętrznego z powodu braku odpowiednich kandydatów, a w okresie jego zatrudnienia (w 2007 r.) czynności były realizowane nieprawidłowo (brak planów audytu, nieprawidłowe dokumentowanie – brak kompletnych akt).

W 3 RZI (Kraków, Zielona Góra i Wrocław) spośród 8 skontrolowanych nie wyodrębniono komórek organizacyjnych kontroli wewnętrznej. Występowały też przypadki niepełnej realizacji planów kontroli (nieracjonalne planowanie) bądź realizowano czynności w sposób odbiegający od przyjętych uregulowań.

- w RZI Wrocław wskutek zaniedbań nie wdrożono, przyjętego w marcu 2007 r. „Regulaminu organizacji kontroli finansowej Rejonowego Zarządu Infrastruktury Wrocław”. Brak było wymaganych tym Regulaminem stosownych zapisów w zakresach obowiązków pracowników, nie dostosowano planów kontroli do wymogów Regulaminu, nie uwzględniono w ramach planów kontroli finansowej na lata 2008-2009 zadań kontrolnych w odniesieniu do Sekcji Zamówień Publicznych. Nie określono także zadań wrażliwych, przy wykonywaniu których pracownicy mogą być szczególnie podatni na wpływy szkodliwe dla gospodarki finansowej RZI oraz procedur służących podejmowaniu działań zaradczych,
- w RZI Gdynia roczny plan kontroli Komórki Kontroli i Inwentaryzacji zakładał przeprowadzenie 12 kontroli, jednego sprawdzenia oraz innych kontroli doraźnych. Zrealizowano 3 kontrole. W planie kontroli na 2009 r. założono przeprowadzenie 13 zadań kontrolnych oraz inne kontrole doraźne. Na koniec czerwca 2009 r. zrealizowano zaledwie 4 kontrole, co uzasadniono koniecznością przeprowadzenia innych doraźnych zadań.

Niewystarczający i nieskuteczny był nadzór Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy nad realizacją zadań przez podległe mu zarządy infrastruktury, mając na uwadze zakres i skalę ujawnionych nieprawidłowości w gospodarowaniu nieruchomościami infrastruktury wojskowej, co należy ocenić negatywnie. Nadzór ten sprowadzał się m.in. do przeprowadzania planowych kontroli RZI. W roku 2008 przeprowadzono 4 kontrole (Wrocław, Kraków, Szczecin, Poznań), w wyniku których sformułowano zalecenia pokontrolne dotyczące: dążenia do przyspieszenia procesu aktualizacji inwentaryzacji schematycznej budynków oraz weryfikacji powierzchni użytkowej budynków, wykazywanych w rocznych deklaracjach podatku od nieruchomości oraz kontynuowania procesów regulacji stanów prawnych nieruchomości. Spośród 4 zaplanowanych kontroli na 2009 r. w I półroczu przeprowadzono kontrolę RZI Gdynia i RZI Zielona Góra.

Wydane zalecenia dotyczyły m.in. zintensyfikowania działań zmierzających do założenia ksiąg wieczystych nieruchomości oraz do przyspieszenia przekazania Lasom Państwowym zbędnych nieruchomości. Szefowie skontrolowanych RZI informowali o podjętych działaniach w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości poprzez składanie meldunków Szefowi IWspSZ. Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych wskazywał na niską jakość opracowanej przez kontrahentów dokumentacji technicznej (wydłużenie cyklu inwestycyjnego) oraz na utrudnienia w wyborze wykonawców dokumentacji i robót. IWspSZ w swojej strukturze nie posiadał wyspecjalizowanych merytorycznie kadr w zakresie kontroli zamówień publicznych. Sprawowanie nadzoru nad realizacją procesów inwestycyjnych z pominięciem ww. obszaru, w którym stwierdzono nieprawidłowości, nie daje obiektywnego obrazu przebiegu realizacji zadań. Zauważyć przy tym należy, że IWspSZ jest zobowiązany do kontroli usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli kompleksowych lub gospodarczo-

finansowych przeprowadzonych w jednostkach mu podległych przez organy MON, w tym dotyczących zamówień publicznych.

- *IWspSZ przeprowadził kontrolę wykonania zaleceń pokontrolnych MON w WZI Poznań, w wyniku czego stwierdzono wykonanie lub bieżącą realizację zaleceń z kontroli przeprowadzonej przez Departament Kontroli MON, w tym m.in. dotyczących uzupełnienia dokumentacji przetargowej, wyegzekwowania od wykonawcy zabezpieczenia należytego wykonania umowy.*

W latach 2008-2009 (I połowa) działalność IWspSZ była kontrolowana przez Sztab Generalny Wojska Polskiego i Departament Kontroli MON. Jedynie jedna kontrola przeprowadzona przez Departament Kontroli MON w okresie październik-listopad 2008 r. dotyczyła realizacji zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami (planowanie rzeczowe, przekazywanie nieruchomości zbędnych do Agencji Mienia Wojskowego, Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, Lasów Państwowych i poza resort MON, działalności IWspSZ jako dysponenta II stopnia środków budżetu państwa). Po kontroli tej nie sformułowano wniosków pokontrolnych. Zaznaczyć przy tym należy, że wykazanie w niniejszej informacji nieprawidłowości w zakresie gospodarowania nieruchomościami infrastruktury wojskowej wskazują jeszcze na słabość sprawowanego nadzoru i kontroli z ramienia MON.

Skutki i zagrożenia

Wskutek nieprzeprowadzenia audytu lub jego ograniczonej realizacji, część poddanych kontroli Zarządów nie mogła uzyskać obiektywnej oceny zgodności prowadzonej działalności z przepisami prawa oraz efektywności i gospodarności podejmowanych działań w zakresie systemów zarządzania i kontroli a także wiarygodności sprawozdania finansowego czy sprawozdania z wykonania budżetu.

Brak właściwego nadzoru nad działalnością Zarządów powodował wzrost ryzyka wystąpienia szeregu nieprawidłowości w gospodarowaniu nieruchomościami. Sprzyjał ponadto niebezpieczeństwu wystąpienia zjawisk korupcyjnych, tj. finansowanie realizacji zadań poza planem finansowym i rzeczowym, zlecenie dodatkowego zakresu robót wykonawcy bez wymaganego uzasadnienia, niestosowanie kar umownych za nieterminową realizację zadania. Brak w poszczególnych Zarządach jednoznacznych i w podstawowych ramach jednakowych uregulowań w zakresie sprawowania tego nadzoru powodował, że w różnych jednostkach był on niejednorodny, różnie rozumiany i realizowany inaczej.

Wnioski NIK

- wprowadzenie w RZI Gdynia mechanizmów zapewniających pełną realizację rocznych planów audytu,
- ujednoczenie w RZI Wrocław zasad organizacji i sprawowania kontroli wewnętrznej, a także zrealizowanie audytu wewnętrznego w zakresie gospodarki remontowej i inwestycyjnej,
- podniesienie skuteczności nadzoru sprawowanego przez IWspSZ nad działalnością Rejonowych Zarządów Infrastruktury w świetle wykazanych nieprawidłowości w zakresie gospodarki nieruchomościami.

Wdrażanie wniosków NIK

- Szef RZI w Gdyni podjął działania w kierunku wzmożenia monitorowania zadań wykonywanych przez audytora, m.in. poprzez nałożenie obowiązku sporządzania półrocznych raportów z przeprowadzonych czynności przez audytora. Zobowiązano też audytora do przedstawienia w raportach informacji o napotykanym problemach i trudnościach, mających wpływ na pełną realizację zaplanowanych zadań,
- Szef RZI we Wrocławiu, w celu ujednoczenia zasad organizacji i sprawowania kontroli

wewnętrznej powołał zespół roboczy do opracowania zasad, określenia zadań i celów systemu kontroli wynikających z przepisów o finansach publicznych. Zapowiedział też przeprowadzenie na przełomie II/III kwartału 2010 r. audytu w zakresie inwestycji i prowadzonych robót remontowych,

- Szef IWspSZ poinformował, że został opracowany harmonogram wdrażania do realizacji wniosków NIK zarówno skierowanych pod adresem Inspektoratu, jak i RZI. Ponadto przystąpiono do opracowywania metodyki kontroli realizacji zadań przez podległe Zarządy, która pozwoli na ujednoczenie zakresu i zasad kontroli. Metodyka ta ma uwzględniać w szczególności użytkowanie obiektów pod względem bezpieczeństwa i przeznaczenia, prowadzenie dokumentacji, wykonywania okresowych kontroli stanu technicznego obiektów oraz realizacji zobowiązań podatkowych.

4. ZAŁĄCZNIKI

- Załącznik 1.** Wykaz skontrolowanych jednostek organizacyjnych.
- Załącznik 2.** Wykaz osób zajmujących w latach 2007-2009 kierownicze stanowiska w kontrolowanych jednostkach.
- Załącznik 3.** Szczegółowa charakterystyka administrowanego przez Rejonowe Zarządy Infrastruktury nieruchomości w latach 2007-2009 (I połowa).
- Załącznik 4.** Wykaz ważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.
- Załącznik 5.** Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.
- Załącznik 6.** Wykaz finansowych rezultatów kontroli.
- Załącznik 7.** Charakterystyka stanu prawnego dotycząca badanego obszaru.

Załącznik 1. Wykaz skontrolowanych jednostek organizacyjnych.

1. Delegatura NIK we Wrocławiu:

- Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy
- Rejonowy Zarząd Infrastruktury Wrocław

2. Delegatura NIK w Bydgoszczy:

- Rejonowy Zarząd Infrastruktury Bydgoszcz

3. Delegatura NIK Gdańsku:

- Rejonowy Zarząd Infrastruktury Gdynia

4. Delegatura NIK w Krakowie:

- Rejonowy Zarząd Infrastruktury Kraków

5. Delegatura NIK w Lublinie:

- Rejonowy Zarząd Infrastruktury Lublin

6. Delegatura NIK w Olsztynie:

- Rejonowy Zarząd Infrastruktury Olsztyn

7. Delegatura NIK w Szczecinie:

- Rejonowy Zarząd Infrastruktury Szczecin

8. Delegatura NIK w Zielonej Górze:

- Rejonowy Zarząd Infrastruktury Zielona Góra.

Załącznik 2. Wykaz osób zajmujących w latach 2007 - 2009 stanowiska kierownicze w kontrolowanych jednostkach

Lp	Nazwa kontrolowanej jednostki	Stanowisko	Stopień wojskowy, Imię i Nazwisko	Okres zajmowania stanowiska, sprawowania funkcji	
				od	Do
1.	Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy	Szef Inspektoratu	gen. dyw. Zbigniew Głowienka	09.10.2006 r.	14.07.2007 r.
			gen. dyw. Zbigniew Tłok-Kosowski	15.07.2007 r.	Nadal
2.	Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Bydgoszczy	Szef Zarządu	płk Stanisław Malinowski	01.07.2004 r.	28.02.2007 r.
			płk Krzysztof Rynkowski	01.03.2007 r.	31.01.2008 r.
			płk Waldemar Miler	01.02.2008 r.	04.12.2008 r.
			ppłk Krzysztof Szychulski	05.12.2008 r.	04.03.2009 r.
			płk Ludwik Komyć	05.03.2009 r.	Nadal
3.	Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Gdyni	Szef Zarządu	płk Marek Stanisław Radomski	01.07.1998 r.	30.06.2007 r.
			ppłk Michał Maciej Hejduk	01.07.2007 r.	24.06.2009 r.
		p.o. Szefa Zarządu	kmdr por. Lech Wyszynski	25.06.2009 r.	28.07.2009 r.
		Szef Zarządu	płk Ireneusz Michoń	29.07.2009 r.	Nadal
4.	Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Krakowie	Szef Zarządu	płk Adam Garczyński	19.12.2005 r.	Nadal
5.	Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Lublinie	Szef Zarządu	płk Jan Bęś	01.07.1998 r.	30.06.2007 r.
		p.o. Szefa Zarządu	ppłk Marek Osuch	01.07.2007 r.	21.08.2007 r.
		Szef Zarządu	płk Krzysztof Kochański	22.08.2007 r.	Nadal
6.	Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Olsztynie	Szef Zarządu	płk Alojzy Pokojski	29.04.2004 r.	Nadal
7.	Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Szczecinie	Szef Zarządu	płk Jerzy Ryżyński	13.05.2002 r.	16.12.2007 r.
			kmdr Andrzej Golec	17.12.2007 r.	04.11.2009 r.
		czasowo p.o. Szefa Zarządu	ppłk Piotr Czorna	06.11.2009	Nadal
8.	Rejonowy Zarząd Infrastruktury we Wrocławiu	Szef Zarządu	płk Andrzej Grządzielski	20.03.2006 r.	31.03.2007 r.
			płk Piotr Filewski	01.04.2007 r.	Nadal
9.	Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Zielonej Górze	Szef Zarządu	płk Bogdan Kaliszczak	25.03.2003 r.	Nadal
		czasowo p.o. Szefa Zarządu	ppłk Jacek Wąsik	02.07.2008 r.	11.12.2009 r.

Załącznik 3. Szczegółowa charakterystyka administrowanego przez Zarządy Zasobu nieruchomości w latach 2007-2009 (I połowa)*

Stan na dzień 1 stycznia 2007 r.							
Lp.	Zarząd	Ilość kompleksów	Całkowita powierzchnia terenu (ha)	Całkowita powierzchnia lasów (ha)	Ilość budynków, lokali i obiektów inżynierii lądowej i wodnej	Kubatura (m ³)	Powierzchnia użytkowa (m ²)
1.	RZI Bydgoszcz	129	18981.3175	14690.4868	3351	9235922	1741974
2.	RZI Gdynia	123	12268.7847	7317.6759	2928	6211635	1018181
3.	RZI Kraków	86	2274.3729	528.5922	1714	4038494	655276
4.	RZI Lublin	91	32375.1948	29363.8200	2394	6159028	991234
5.	RZI Olsztyn	97	22317.9060	18725.8579	2764	7539509	1407106
6.	RZI Szczecin	154	41029.9686	35767.9449	4035	8309360	1459333
7.	RZI Wrocław	121	12167.8319	7536.6668	2860	7538336	1330541
8.	RZI Zielona Góra	83	51108.1423	48674.6507	2343	4517214	872646
9.	SZI Warszawa	133	9695.6928	6849.8813	3435	8749365	1421235
10.	WZI Poznań	81	25661.2987	23961.9154	1693	3610349	580712
Razem		1098	227880,5102	193417,4919	27517	65909212	11478238

Stan na dzień 1 stycznia 2008 r.							
Lp.	Zarząd	Ilość kompleksów	Całkowita powierzchnia terenu (ha)	Całkowita powierzchnia lasów (ha)	Ilość budynków, lokali i obiektów inżynierii lądowej i wodnej	Kubatura (m ³)	Powierzchnia użytkowa (m ²)
1.	RZI Bydgoszcz	127	18 977,8443	14 690,4868	3 228	9 202 082	1 525 878
2.	RZI Gdynia	121	12 188,8060	7 317,6759	2 812	6 058 000	988 337
3.	RZI Kraków	85	2 266,7558	528,5922	1 683	4 020 451	632 234
4.	RZI Lublin	89	32 266,1374	29 239,9462	2 367	6 145 342	987 860
5.	RZI Olsztyn	96	22 326,4401	18 735,2835	2 732	7 530 311	1 403 279
6.	RZI Szczecin	153	41 032,7469	35 739,1579	4 088	8 333 384	1 441 050
7.	RZI Wrocław	113	10 754,4442	6 204,6968	2 793	7 247 841	1 279 920
8.	RZI Zielona Góra	83	50 982,2342	48 927,3218	2 337	4 503 650	870 286
9.	SZI Warszawa	132	10 568,7308	6 871,6979	3 420	8 633 139	1 405 384

10.	W ZI Poznań	80	22 810,3637	20 574,1804	1 689	3 757 050	603 232
Razem		1079	224 174,5034	188 829,0394	27 249	65 431 250	11 137 460

Stan na dzień 30 czerwca 2009 r.							
Lp.	Zarząd	Ilość kompleksów	Całkowita powierzchnia terenu (ha)	Całkowita powierzchnia lasów (ha)	Ilość budynków, lokali i obiektów inżynierii lądowej i wodnej	Kubatura (m ³)	Powierzchnia użytkowa (m ²)
1.	RZI Bydgoszcz	124	18 865,8330	14 689,9547	3 305	9 138 715	1 517 198
2.	RZI Gdynia	120	12 378,3198	7 211,5438	2 857	6 137 606	1 000 395
3.	RZI Kraków	83	2 258,6962	528,5922	1 703	4 034 296	631 513
4.	RZI Lublin	80	32 109,4044	29 247,4200	2 262	5 970 402	960 343
5.	RZI Olsztyn	95	22 317,0461	18 735,2835	2 660	7 440 876	1 398 824
6.	RZI Szczecin	152	41 019,6564	35 748,6193	3 995	8 237 511	1 406 429
7.	RZI Wrocław	111	9 919,9614	5 988,9499	2 712	6 866 420	1 197 988
8.	RZI Zielona Góra	81	51 062,0891	49 019,5572	2 327	4 407 518	887 935
9.	SZI Warszawa	128	10 510,3350	6 881,1455	3 369	8 500 570	1 379 132
10.	W ZI Poznań	78	22 807,9772	20 572,1985	1 964	3 849 045	618 147
Razem		1 052	223 249,3186	188 623,2646	27 154	64 582 959	10 997 904

* Źródło – Dane pozyskane w Inspektoracie Wsparcia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy

Załącznik 4. Wykaz ważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.

1. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 141, poz. 892 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 176, poz. 1242).
4. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) – uchylona z dniem 1 stycznia 2010 r.
5. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 Nr 152, poz. 1223 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach o opłatach lokalnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. Nr 200, poz. 1682 ze zm.).
13. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.).
14. Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398).
15. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 493 ze zm.).
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (Dz. U. z 1996 r. Nr 94, poz. 426).
17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1134).
18. Rozporządzenie Rady Ministrów z 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 120, poz. 831).
19. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2004 r. w sprawie określenia rodzajów nieruchomości uznawanych za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa (Dz. U. Nr 207, poz. 2107).
20. Zarządzenie nr 16/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie nadania jednostkom organizacyjnym infrastruktury wojskowej statutu jednostki budżetowej (Dz. Urz. MON Nr 12, poz. 148 ze zm.).
21. Decyzja nr 7/MON z 14 stycznia 2008 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych (Dz. Urz. Nr 1, poz. 6).

22. Decyzja nr 149/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie działalności kontrolnej w resorcie obrony narodowej (Dz. Urz. MON Nr 10, poz. 83).
23. Decyzja nr 41/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 26 stycznia 2007 r. w sprawie działalności kontrolnej w resorcie obrony narodowej (Dz. Urz. MON Nr 3, poz. 34 ze zm.).
24. Rozporządzenie ministra infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz. U Nr 108, poz. 953 ze zm.).
25. Decyzja Nr 311/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 października 2004 r. w sprawie powierzenia zadań, zakresu wykonywania trwałego zarządu oraz innych tytułów prawnych do nieruchomości pozostających we władaniu Dowództwa Sił Powietrznych, jednostkom organizacyjnym bezpośrednio podporządkowanym Dyrektorowi Departamentu Infrastruktury Ministerstwa Obrony Narodowej (Dz. Urz. MON nr 14, poz. 150).
26. Decyzje Nr 53/MON z dnia 3 marca 2005 r., Nr 83/MON z dnia 15 marca 2006 r., Nr 281/MON z dnia 19 lipca 2006 r., Nr 104/MON z dnia 7 marca 2007 r. i Nr 65/MON z dnia 12 lutego 2008 r. Ministra Obrony Narodowej w sprawie bezpośredniego podporządkowania jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych (Dz. Urz. MON Nr 4, poz. 32, Dz. Urz. MON Nr 5, poz. 57, Dz. Urz. MON Nr 14, poz. 177, Dz. Urz. MON Nr 6, poz. 76, Dz. Urz. MON nr 3, poz. 23).
27. Zarządzenie Nr Z-7/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania, struktury organizacyjnej oraz siedziby Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych (Dz. Urz. MON Nr 7, poz. 70).
28. Decyzja nr 458/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 października 2007 r. w sprawie wprowadzenia „Programu oceny jednostek resortu obrony narodowej w kontroli gospodarczo-finansowej” (Dz. Urz. MON Nr 20, poz. 206).

Załącznik 5. Wykaz organów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli.

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Minister Finansów
7. Minister Obrony Narodowej
8. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
9. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
10. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
11. Sejmowa Komisja Obrony Narodowej
12. Senacka Komisja Obrony Narodowej
13. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli

Załącznik 6. Wykaz finansowych rezultatów kontroli

1. Uszczuplenie środków lub aktywów wystąpiło w RZI Wrocław na kwotę 171,3 tys. zł. Przekazano w drodze zamiany na rzecz innego podmiotu gospodarczego nieruchomość o wartości wyższej o 121,6 tys. zł od przejętej, bez dopłaty, czym naruszono art. 15 ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami. W remontowanym budynku dokonano wymiany grzejników o wartości 49,7 tys. zł, zamontowanych jako nowe w 2002 r. nie przewidując ich dalszego zastosowania.
2. Nienależnie uzyskano kwoty środków pieniężnych w RZI Olsztyn, ponieważ zaniżono podatek od nieruchomości należny gminom w wyniku czego ustalono odsetki od nieuregulowanych zobowiązań podatkowych, ustalając należność w sumie na kwotę 83,0 tys. zł.
3. Wydatkowano środki z naruszeniem prawa poprzez:
 - sfinansowanie w RZI Wrocław inwestycji ze środków przeznaczonych na remonty w kwocie 8.766,8 tys. zł, wbrew przyjętym zasadom określonym w decyzjach MON,
 - wydatkowanie w RZI Wrocław środków w kwocie 1.846,4 tys. zł, w RZI Olsztyn – w kwocie 2.119,2 tys. zł, w RZI Gdynia - w kwocie 414,8 tys. zł udzielając zamówień publicznych z wolnej ręki, na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 5 i 6 pomimo braku przesłanek uzasadniających zastosowanie tego trybu lub wydatkowano środki z pominięciem Pzp,
 - wydatkowanie w RZI Wrocław środków w kwocie 784,8 tys. zł i 60,0 tys. zł mimo braku planu finansowego uwzględniającego te wydatki,
 - wydatkowanie w RZI Wrocław 52,9 tys. zł na zrealizowany przez Wykonawcę zakres prac, nieodpowiadający postanowieniom projektu budowlanego, SIWZ oraz ofercie złożonej przez wykonawcę,
 - dokonanie w RZI Gdynia podziału zamówienia publicznego na kwotę 83,9 tys. zł w celu zaniżenia jego wartości, co umożliwiło ich udzielenie bez stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych, czym naruszono art. 32 ust. 2 Pzp,
 - wydatkowanie w RZI Zielona Góra środków w kwocie 1.284,3 tys. zł ponieważ zawarto umowę o wykonanie robót z innym podmiotem gospodarczym niż wybrany w postępowaniu o zamówienia publiczne, przekazano wynagrodzenie za roboty dodatkowe podmiotowi, który nie wykonał tych robót oraz przekazano wykonawcy zadania wynagrodzenie za roboty dodatkowe na podstawie faktury wystawionej przez inny podmiot oraz nie wykluczono w postępowania o zamówienie publiczne, który nie złożył stosownych dokumentów.
4. Z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami w RZI Wrocław wydatkowano 660,6 tys. zł. Na ww. kwotę składały się głównie środki wydatkowane na realizację zadania, z którego w efekcie zrezygnowano, kwoty zwiększeń wartości umów z kontrahentami, wynikające z braku dostatecznego rozpoznania technicznego nieruchomości oraz niepełnej weryfikacji dokumentacji projektowo-kosztorysowej, nierzetelnego przygotowania zadań do realizacji i niewłaściwego nadzoru nad wykonawcą dokumentacji projektowej. W RZI Gdynia w powodu nierzetelnego przygotowania zadania do realizacji zaistniała konieczność wykonania robót dodatkowych za 5,5 tys. zł.
5. Ponadto w RZI Wrocław za potencjalne finansowe skutki nieprawidłowości uznano fakt wstrzymania realizacji 15 zadań inwestycyjnych, który może skutkować utratą ważności dokumentacji technicznej sporządzonej dla tych zadań o wartości 2.218,6 tys. zł.
6. W następstwie działań stanowiących naruszenie prawa w RZI Zielona Góra wydatkowano 1.326,7 tys. zł, ponieważ niezgodnie z warunkami umowy rozliczono roboty w formie ryczałtu wg oferowanej kwoty, zamiast na podstawie kosztorysu powykonawczego oraz część zapłaty wynagrodzenia poniesiono za nieudokumentowany nadzór inwestorski robót remontowych
7. Kontrola NIK doprowadziła ponadto do wyegzekwowania przez 2 gminy od RZI Olsztyn należnego podatku od nieruchomości z odsetkami w kwocie 187,0 tys. zł.

Załącznik 7. Charakterystyka stanu prawnego dotycząca badanego obszaru

Utrzymanie nieruchomości

Zarządzeniem Nr 16/MON z 28 czerwca 2006 r. (z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2006 r.) w sprawie nadania jednostkom organizacyjnym infrastruktury wojskowej statutu jednostki budżetowej, Minister Obrony Narodowej, na podstawie art. 21 ust. 2 i art. 238 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, zwanej dalej „ustawą o finansach publicznych”, nadał Zarządom Statut jednostki budżetowej. Zgodnie z § 7.1 Statutu podstawowym zadaniem Zarządów jest gospodarowanie nieruchomościami będącymi w trwałym zarządzie Ministra Obrony Narodowej, realizacja zadań dotyczących eksploatacji, inwestycji i remontów nieruchomości oraz związanej z nimi infrastruktury technicznej, gospodarki energetycznej, komunalnej i ochrony środowiska, zaopatrywanie w ruchome składniki majątkowe niezbędne do wyposażenia i technicznego utrzymania nieruchomości oraz planowanie i koordynacja przedsięwzięć związanych z przygotowaniem infrastruktury wojskowej na wypadek mobilizacyjnego rozwinięcia i wojny, a także realizowanie przedsięwzięć związanych z zakwaterowaniem wojska.

Trwały zarząd, zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, zwanej dalej „ustawą o gospodarce nieruchomościami”, jest formą prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną. Zgodnie z art. 43 ust. 2 tejże ustawy jednostka organizacyjna ma m.in. prawo, z zastrzeżeniem ust. 6, korzystania z nieruchomości oddanej w trwały zarząd, a w szczególności do korzystania z nieruchomości w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu jej działania; zabudowy, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy lub remontu obiektu budowlanego na nieruchomości; oddania nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę albo użyczenie.

W konsekwencji na zarządach infrastruktury spoczywają obowiązki wynikające z art. 61 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, zwanej dalej „Prawem budowlanym”, m.in. w zakresie utrzymywania i użytkowania obiektów budowlanych zgodnie z zasadami, określonymi w art. 5 ust. 2 ww. ustawy. Stanowi on, że obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należyтым stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1-7 tejże ustawy. Ponadto dla właściwego utrzymywania obiektów budowlanych na Zarządach spoczywa obowiązek:

- przeprowadzania, zgodnie z art. 62 Prawa budowlanego okresowych kontroli obiektów budowlanych znajdujących się w użytkowaniu.
- prowadzenia, zgodnie z art. 64 Prawa budowlanego, dla każdego budynku oraz obiektu budowlanego niebędącego budynkiem, książki obiektu budowlanego, stanowiącej dokument przeznaczony do zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w okresie użytkowania obiektu budowlanego. Wzór książki obiektu budowlanego i sposób jej prowadzenia został określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego¹⁹.
- usunięcia stwierdzonych uszkodzeń oraz uzupełnienia braków w czasie lub

¹⁹ Dz. U. Nr 120, poz. 1134

bezpośrednio po przeprowadzonej kontroli, o której mowa w art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego, które mogłyby spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska, a w szczególności katastrofę budowlaną, pożar, wybuch, porażenie prądem elektrycznym albo zatrucie gazem (art. 70 ust. 1 Prawa budowlanego),

- spełnienia określonych art. 71 Prawa budowlanego warunków w okolicznościach zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego.

Do zadań RZI należy ponadto przejmowanie w zarząd lub użytkowanie na potrzeby obronności państwa nieruchomości Skarbu Państwa, będących w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe („Lasy Państwowe”), stosownie do art. 38 c oraz art. 40 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach²⁰.

Przekazywanie nieruchomości zbędnych dla potrzeb resortu obrony narodowej następuje do Agencji Mienia Wojskowego, Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, Lasów Państwowych oraz właściwego starosty wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej

Inwestycje i remonty

RZI jako jednostki budżetowe są zobowiązane do stosowania ustawy o finansach publicznych. W szczególności ustawa określa zasady i sposoby zapewnienia jawności i przejrzystości finansów publicznych (art. 12-18), formy organizacyjno-prawne jednostek należących do sektora finansów publicznych (art. 19-30), zasady gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych i kontroli finansowej (art. 31-47).

Wydatkowanie środków publicznych na realizację zadań inwestycyjnych i remontowych powinno odbywać się przy zachowaniu procedur zawartych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych („Pzp”), do których przestrzegania zobowiązano RZI. Zgodnie z art. 7 ust. 3 Pzp zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami tej ustawy. Zamawiający ma obowiązek sporządzenia rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach (art. 98 Pzp). Regulacje w zakresie powoływania komisji przetargowej do przeprowadzenia postępowań o zamówienia publiczne zostały zawarte w art. 9-20 Pzp. Jedną z najistotniejszych czynności dokonywanych przez zamawiającego jest opis przedmiotu zamówienia, będący jednocześnie jednym z podstawowych elementów specyfikacji istotnych warunków zamówienia („SIWZ”) – art. 29-31 Pzp. Problematyka dotycząca ustalenia wartości zamówienia została uregulowana w art. 32-35 Pzp. Z udziału w przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowania o zamówienie publiczne winny być wyłączone osoby, które nie zapewniają bezstronności i obiektywizmu. W związku z tym, Pzp w art. 17 ust. 2 nakłada obowiązek złożenia stosownego oświadczenia potwierdzającego brak lub istnienie ww. okoliczności. Zamawiający poza podstawowymi trybami udzielenia zamówienia publicznego (przetarg nieograniczony i ograniczony), o których mowa w art. 10 ust. 1 Pzp może stosować w określonych okolicznościach inne tryby zamówień. W ramach działu II, rozdziału 3 (art. 39-81) zostały zawarte regulacje dotyczące wszystkich trybów zamówienia.

Sposób i tryb finansowania inwestycji z budżetu państwa został uregulowany rozporządzeniem w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa²¹, zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie finansowania inwestycji”. Uwarunkowania związane z finansowaniem inwestycji i efektywność ich wykorzystania zostały unormowane w §§ 6-9 wzmiankowanego rozporządzenia. Realizacja inwestycji budowlanej może być

²⁰ Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 ze zm.

²¹ Dz. U. z 2006 r. Nr 120, poz. 831

finansowana ze środków budżetu państwa, jeżeli inwestor posiada zaakceptowany program inwestycji, została dokonana analiza celowości i możliwości wykonania inwestycji etapami, inwestor posiada dokument stwierdzający prawo dysponowania nieruchomością. Inwestor (§§ 15-19), po zakończeniu i przekazaniu do użytku inwestycji budowlanej, sporządza, w terminie 60 dni od dnia, w którym był dokonany odbiór końcowy inwestycji, rozliczenie zawierające m.in. porównanie rzeczywistych kosztów, podstawowych efektów rzeczowych, okresu realizacji i źródeł finansowania inwestycji z odpowiednimi wielkościami planowanymi przy jej rozpoczęciu oraz określonymi w wyniku zmian dokonanych w okresie realizacji tej inwestycji.

Zobowiązania podatkowe

Przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości określony został w art. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, zwanej dalej „ustawą o podatkach i opłatach lokalnych” (grunty, budynki lub ich części oraz budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej). Wysokość stawek podatku od nieruchomości zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych określa rada gminy.

Zgodnie z art. 6 ust 9 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych osoby prawne, zarządy infrastruktury są zobowiązane składać, w terminie do dnia 15 stycznia, organowi podatkowemu, deklaracje na podatek od nieruchomości, wpłacić obliczony w deklaracji podatek od nieruchomości - bez wezwania - na rachunek budżetu właściwej gminy, w ratach proporcjonalnych do czasu trwania obowiązku podatkowego, w terminie do dnia 15 każdego miesiąca.

Przedmiot i podatników podatku leśnego w ustawie o podatku leśnym określa art. 1 i 2. Sposób ustalania podstawy opodatkowania, wysokości podatku oraz moment obowiązku podatkowego wskazany został odpowiednio w art. 3-5 ustawy, natomiast obowiązki podatników określono w art. 6 a zwolnienia od podatku leśnego w art. 7.

Zasady prowadzenia egzekucji administracyjnej reguluje ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²². Uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków w zakresie zapłaty podatków lokalnych jest właściwy do orzekania organ I instancji, tj. wójt, burmistrz – prezydent miasta (art.. 5 § 1 pkt. 1).

Nadzór i kontrola

Ustawa o finansach publicznych reguluje zagadnienie audytu wewnętrznego oraz koordynację kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (art. 48 – 63). W art. 49 wskazuje jednostki, w których przeprowadza się audyt wewnętrzny. Łączną kwotę środków publicznych gromadzonych w ciągu roku kalendarzowego oraz łączną kwotę wydatków i rozchodów środków publicznych, dokonywanych w ciągu roku kalendarzowego, których przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych oraz termin, w ciągu którego jednostki będą zobowiązane do rozpoczęcia audytu wewnętrznego określono w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 24 czerwca 2006 r. w sprawie kwot, których przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów

²² Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

publicznych²³ (wcześniej obowiązywało rozporządzenie z dnia 20 grudnia 2002 r. – Dz. U. Nr 234, poz. 1970).

Działalność kontrolna w resorcie obrony narodowej została nakreślona Decyzją nr 149/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie działalności kontrolnej w resorcie obrony narodowej²⁴, która została zmieniona Decyzją Nr 41/MON Ministra Obrony Narodowej dnia 26 stycznia 2007 r.²⁵ Ta z kolei została zmieniona Decyzją Nr 622/MON z 27 grudnia 2007 r.²⁶ Decyzje określały organizację, warunki i tryb przeprowadzania kontroli m.in. jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych oraz czynności związane z planowaniem, organizowaniem, przeprowadzaniem i dokumentowaniem kontroli oraz postępowaniem pokontrolnym. Decyzje szeregowały kontrole wg rodzaju na inspekcje, kontrole kompleksowe, problemowe i gospodarczo-finansowe oraz wskazywały uprawnionych do zarządzania kontroli oraz ich przeprowadzania.

W celu wdrożenia rozwiązań w zakresie zapobiegania i zwalczania zjawisk korupcyjnych oraz realizacji polityki przejrzystości działań służbowych Minister Obrony Narodowej Decyzją nr 16/MON z 9 stycznia 2007 r. wprowadził „Wytyczne postępowania dla żołnierzy i pracowników komórek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej oraz jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej w kontaktach z wykonawcami i osobami działającymi na ich rzecz”.

²³ Dz. U. Nr 112, poz. 763

²⁴ Dz. Urz. MON Nr 10, poz. 83

²⁵ Dz. Urz. MON Nr 3, poz. 34 ze zm.

²⁶ Dz. Urz. MON Nr 25, poz. 281



MINISTER OBRONY NARODOWEJ

2703/5/2

002 117 6 0

Warszawa,

**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Pan Jacek KOŚCIELNIAK

**ul. Filtrowa 57
00-950 WARSZAWA**

Dotyczy: Informacji o wynikach kontroli

Szanowny Panie Prezencie

W nawiązaniu do przesłanej informacji (pismo nr LWR-410-33-00/2009 z dnia 1.07.2010 r.) o wynikach kontroli - gospodarowanie przez Zarządy Infrastruktury nieruchomościami resortu obrony narodowej uprzejmie informuję, że w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, podjęto szereg działań naprawczych, które z jednej strony pozwolą na efektywniejsze sprawowanie kontroli nad organami infrastruktury, a drugiej przyniosą poprawę stanu technicznego obiektów budowlanych.

Przedstawiona ogólna ocena stanu technicznego infrastruktury wojskowej potwierdza sytuację zaobserwowaną w wyniku przeprowadzonych w latach ubiegłych pięcioletnich kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektów budowlanych. Stąd, od kilku lat w resorcie obrony narodowej, na różnych szczeblach, podejmowanych jest szereg przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu poprawę istniejącego stanu.

Przeprowadzone od maja 2008 r. przeglądy jednostek wojskowych umożliwiły wypracowanie istotnych rozwiązań organizacyjno-dyslokacyjnych, ukierunkowanych między innymi na działania związane ze skupieniem jednostek w kompleksach wojskowych o najlepszym stanie technicznym. Efektem tych działań było opracowanie „Wykazu zasobu infrastruktury zbędnej dla Sił Zbrojnych RP”. W wykazie tym przewidziano do przekazania w latach 2009 – 2018 nieruchomości zajmujące 34 037,7065 ha o kubaturze obiektów budowlanych 14 594 079 m³ i powierzchni użytkowej 2 534 164 m².

W rezultacie opracowano specjalistyczny „Plan przekazania do Agencji Mienia Wojskowego, Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe” oraz innych właściwych organów i instytucji cywilnych, nieruchomości zbędnych dla resortu obrony narodowej w latach 2009-2018.” Plan ten znajduje się na etapie uzgodnień w komórkach organizacyjnych resortu obrony narodowej.

Przyjęte kierunki działań polegające na konsekwentnym przekazywaniu poza resort nieruchomości zbędnych pozwolą na koncentrację (zwiększenie) nakładów finansowych na utrzymanie infrastruktury w garnizonach i kompleksach uznanych za perspektywiczne.

Ponadto, w celu wyeliminowania nieprawidłowości związanych z utrzymaniem nieruchomości w należyłym stanie technicznym opracowano w IWsp SZ projekt nowelizacji *Instrukcji o zasadach utrzymania nieruchomości wojska* – sygn. Kwat.-Bud. 118/98. Znowelizowana instrukcja poprzez dostosowanie przepisów prawa państwowego i resortowego ujednolici zasady funkcjonowania terenowych i rejonowych organów infrastruktury w zakresie planowania, realizacji, rozliczania i sprawozdawczości technicznego utrzymania nieruchomości.

W celu wyeliminowania nieprawidłowości związanych z przygotowaniem i ujednoliceniem procesu inwestycyjno-remontowego opracowano w IWsp SZ *Wytyczne w sprawie: opiniowania, uzgadniania, akceptacji i zatwierdzania minimalnych wojskowych wymagań organizacyjno-użytkowych, programów organizacyjno-użytkowych i programów inwestycji z obszaru inwestycji budowlanych i remontów nieruchomości do realizacji w ramach Centralnych Planów Rzeczowych*. Wdrożenie ww. dokumentu spowodowało wyeliminowanie błędów popełnianych na etapie programowania oraz projektowania remontów i inwestycji – zwiększenie jakości merytorycznej opracowywanych dokumentów.

Na poprawę skuteczności nadzoru i kontroli nad rejonowymi organami infrastruktury wpłynęło utworzenie komórki audytu wewnętrznego, której zadaniem jest prowadzenie niezbędnych analiz i wypracowywanie wniosków dla Szefa IWsp SZ. Działalność audytu została skoncentrowana na obszarach, w których występują najbardziej istotne ryzyka w działalności Inspektoratu oraz w jednostkach i instytucjach podległych, w tym przede wszystkim wynikające z nieprawidłowości ujawnionych przez kontrolerów NIK, w rejonowych organach infrastruktury.

W rejonowych organach infrastruktury, gdzie występowały nieprawidłowości w zakresie sprawowania nadzoru i kontroli wewnętrznej nad podległymi pracownikami, powołano zespoły robocze do opracowania nowych zasad „Regulaminu organizacji kontroli finansowej”, które w sposób jednoznaczny określają cele, zadania, zakres odpowiedzialności oraz skuteczność i efektywność działania poszczególnych komórek organizacyjnych i osób funkcyjnych. Wprowadzono również obowiązek sporządzania półrocznych raportów kierowanych do Szefów Zarządów przez audytorów dotyczących stopnia realizacji zadań.

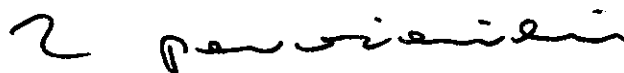
Odnosząc się do kwestii administrowania przez Wojskowe Oddziały Gospodarcze (WOG) nieruchomościami przy jednoczesnym braku zależności służbowej z zarządami infrastruktury informuję, że na podstawie dwuletniego doświadczenia i prowadzonych analiz funkcjonowania WOG, opracowano i wdrożono zasady współdziałania WOG z RZI oraz użytkownikami nieruchomości. Umożliwiło to ustalenie jednolitego i spójnego systemu zasad oraz procedur funkcjonowania infrastruktury wojskowej w nowych uwarunkowaniach. Główny wysiłek został położony na precyzyjne określenie zakresu kompetencyjnego zarządcy i administratora nieruchomości przy założeniu nadrzędnej roli zarządcy nieruchomości w sprawach związanych z technicznym utrzymaniem nieruchomości i zapewnieniem bezpieczeństwa użytkownika infrastruktury wojskowej. Działania te mają na celu wyeliminowanie dualizmu odpowiedzialności pomiędzy zarządcą i administratorem, a także umożliwić lepszą obsługę użytkowników nieruchomości w zakresie zakwaterowania.

W zakresie przyspieszenia prac nad doprowadzeniem do zakończenia i wdrożenia spójnego systemu informatycznego, w ramach resortu ON informuję, że priorytetowym zamierzeniem w zakresie rozwoju systemu logistycznego w latach 2009-2012 ujętych w „Programie rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2009-2018” jest informatyzacja systemu logistyki, w tym podsystemu infrastruktury.

Projektowany system informatyczny wsparty centralną bazą danych pozwoli na poprawną realizację szeregu zadań w zakresie planowania, pozyskiwania, ewidencji i eksploatacji zasobów infrastruktury. Proces planowania inwestycji, remontów i konserwacji zostanie ułatwiony poprzez wsparcie informacją i aktualną wiedzą o posiadanych zasobach, zapasach materiałowych, możliwościach realizacji i dostępnych środkach finansowych. Potrzeba bieżącego i bezawaryjnego zabezpieczenia eksploatacji zasobów infrastruktury wsparta w systemie informatycznym danymi z terenowych organów infrastruktury pozwoli na szybkie usuwanie występujących usterek i awarii oraz definiowanie potrzeb socjalno-bytowych użytkowników i potrzeb konserwacyjno-remontowych obiektów.

Na obecnym etapie projektowania Wieloszczeblowego Systemu Informatycznego Logistyki, Finansów i Kadr resortu ON, prowadzi się modelowanie przebiegu procesów dla Wojskowych Oddziałów Gospodarczych, jako podstawowego ogniwa zaopatrywania logistycznego dla jednostek i instytucji wojskowych. Złożoność budowanego systemu informatycznego, w tym jego szeroka funkcjonalność, znacząco ogranicza możliwości przyspieszenia budowy i przebiega zgodnie z „Ramowym harmonogramem prac Podzespołu Założeń Analitycznych” stanowiący załącznik do rozkazu Szefa Sztabu Generalnego nr 95/Org./P4 z dnia 18.02.2009 roku nakazującego budowę przedmiotowego systemu.

Nie kwestionując stwierdzonych uchybień oraz trafności ocen w poszczególnych sferach działalności komórek infrastruktury wojskowej to jednak przedstawiona w „Informacji o wynikach kontroli: gospodarowanie przez Zarządy Infrastruktury nieruchomościami resortu obrony narodowej” **negatywna ocena ogólna** jest nieadekwatna do ocen cząstkowych przedstawionych w Wystąpieniach Pokontrolnych przesłanych do Inspektoratu Wsparcia SZ i poszczególnych Zarządów Infrastruktury¹. W wystąpieniach tych **pozytywnie oceniono działalność organów infrastruktury w zakresie objętym kontrolą, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, które nie miały zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność.**



Bogdan KLICH



¹ Wystąpienie Pokontrolne – IWsp SZ nr LWR-410-33—02/2009-P/09/187
Wystąpienie Pokontrolne – RZl Lublin nr LLU-410-31—01/2009
Wystąpienie Pokontrolne – RZl Kraków nr LKR-410-34-01/2009
Wystąpienie Pokontrolne – RZl Szczecin nr LSZ-410-13-01/2009
Wystąpienie Pokontrolne – RZl Gdynia nr LGD-410-041-01-09
Wystąpienie Pokontrolne – RZl Wrocław nr LWR-410-33-01/2009
Wystąpienie Pokontrolne – RZl Olsztyn nr LOL-410-34-01/2009
Wystąpienie Pokontrolne – WZl Poznań nr LPO-410-09-01/09
Wystąpienie Pokontrolne – RZl Bydgoszcz nr LBY-410-23-01/2009
Wystąpienie Pokontrolne – RZl Zielona Góra nr LZG-410-18-01/2010,P/09/187

