

Jednostki o niskim wskaźniku rozwinięcia

Gospodarowanie mieniem wojskowym

MIECZYŚLAW HANDZEL

Wyposażenie wojska w potrzebny sprzęt oraz zapewnienie odpowiednich budynków i budowli, czyli mienia ruchomego i nieruchomego, jest istotne z punktu widzenia realizacji nałożonych na nie zadań. Z ustaleń Najwyższej Izby Kontroli wynika, że przeważająca część obiektów budowlanych użytkowanych przez armię znajdowała się w co najmniej dostatecznym stanie technicznym, natomiast duża część mienia ruchomego była przestarzała. Tylko dwie spośród dwunastu jednostek dysponowały też pełnym wyposażeniem w sprzęt. W czasie badań kontrolnych najniżej oceniono ochronę mienia.

Wprowadzenie

Kontrola¹ dotycząca gospodarowania mieniem w jednostkach wojskowych o niskim wskaźniku rozwinięcia², została podjęta w własnej inicjatywy NIK. Przeprowadzono ją na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli³ we wszystkich skontrolowanych jednostkach⁴, pod względem legalności, go-

spodarności, celowości i rzetelności. Kontrolą objęto lata 2014–2016 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych), jak również działania i zdarzenia zaistniałe we wcześniejszym okresie, w wypadkach gdy miały wpływ na badaną działalność.

Zarząd nad zasobami nieruchomości Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej sprawowały podległe Szefowi Inspektoratu

¹ Artykuł opracowano na podstawie Informacji o wynikach kontroli: *Gospodarowanie mieniem w jednostkach wojskowych o niskim wskaźniku rozwinięcia*, nr ewidencyjny 127/2017/P/16/066/LKA, Delegatura NIK w Katowicach, listopad 2017 r.

² Jednostki wojskowe o niskim wskaźniku rozwinięcia czyli te, których ukończenie w żołnierzy na czas pokoju było mniejsze niż przewidywane dla danej jednostki. Ukończenie, wyrażenie spotykane w żargonie wojskowym – używane zarówno w odniesieniu do zasobów kadrowych, jak i sprzętu oraz wyposażenia.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

⁴ Kontrolę przeprowadzono w 20 jednostkach, z tego w trzech Rejonowych Zarządach Infrastruktury, czterech Wojskowych Oddziałach Gospodarczych, jedenastu jednostkach wojskowych, Inspektoracie Wsparcia Sił Zbrojnych i Ministerstwie Obrony Narodowej. Kontrolę planową poprzedziła kontrola rozpoznawcza przeprowadzona w trzech jednostkach, z tego w: Rejonowym Zarządzie Infrastruktury, Wojskowym Oddziale Gospodarczym i jednej jednostce wojskowej.



Wsparcia Sił Zbrojnych, Rejonowe Zarządy Infrastruktury⁵ oraz Stołeczny Zarząd Infrastruktury w Warszawie i Wojskowy Zarząd Infrastruktury w Poznaniu⁶. Rolę administratora pełniły Wojskowe Oddziały Gospodarcze⁷ lub jednostki wojskowe pełniące funkcję WOG, podległe Komendantom Regionalnych Baz Logistycznych, dla których przełożonym był Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych. Według stanu na 1 stycznia 2014 r. zasoby te obejmowały 865 kompleksów wojskowych⁸, w tym m.in. 209 koszarowych, 101 sztabowych, 79 magazynowych, 46 szkoleniowych o łącznej powierzchni gruntów 190 855 ha (w tym 159 130 ha gruntów leśnych), zabudowanych 16 569 budynkami o łącznej kubaturze 56 301 413 m³ i powierzchni użytkowej 10 668 443 m² oraz 6388 budowli⁹. W kolejnych latach zasoby te nieznacznie się zmniejszyły, bowiem zgodnie ze stanem na 30 czerwca 2016 r. obejmowały 855 kompleksów wojskowych.

Gospodarowanie nieruchomościami

Przeważająca część budynków i budowli (80%) użytkowanych przez wojsko znajdowała się w co najmniej dostatecznym stanie technicznym (tj. wymagała jedynie zabiegów konserwacyjnych lub napraw elementów o bardzo małej trwałości), natomiast stan pozostałej części (20%) nie był zadowalający. Poważny remont należało

wykonać w 15% zasobów, 4% było wyłączone z użytkowania, a 1% przeznaczony do rozbiórki. Jeśli chodzi o stan techniczny obiektów terenowej bazy szkoleniowej, to 48% wymagało profilaktyki konserwacyjnej oraz napraw zapobiegawczych, 38% – remontów polegających na wymianie elementów o trwałości średniej i dużej, a pozostałe 14% należało wyłączyć z użytkowania bądź odtworzyć stosownie do potrzeb użytkowników. W wypadku niektórych nieruchomości wykluczonych z użytkowania, od kilkunastu lat (w skrajnych przypadkach nawet od 20 czy nawet 30 lat) nie podjęto decyzji dotyczących ich dalszego losu (np. przeprowadzenie remontu bądź rozbiórki).

Kontrola wykazała niedociągnięcia w gospodarowaniu nieruchomościami niezbędnymi jednostkom wojskowym. W ponad połowie garnizonów, w których zlokalizowane były te podległe Dowództwu Generalnemu Rodzajów Sił Zbrojnych (co dotyczyło 83% skontrolowanych jednostek wojskowych), nie było czynnych strzelnic garnizonowych umożliwiających przeprowadzenie bieżącego szkolenia. Konieczne było więc wykorzystywanie do tego celu obiektów będących w dyspozycji innych jednostek wojskowych poza danym garnizonem. Miało to negatywny wpływ na sprawność realizacji procesu szkolenia żołnierzy i powodowało konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów (paliwo, czas dojazdu).

⁵ W Bydgoszczy, Gdyni, Krakowie, Lublinie, Olsztynie, Szczecinie, Wrocławiu i Zielonej Górze.

⁶ Zwane dalej RZI.

⁷ Zwane dalej WOG.

⁸ Dla porównania, jeszcze w 2007 r. zasoby te wynosiły 1098 kompleksów wojskowych.

⁹ Tj. obiektami budowlanymi niebędącymi budynkami.

Poza tym zdarzało się, że dana jednostka wojskowa nie posiadała kilku istotnych obiektów szkoleniowych lub były one w nienależnym stanie (np. nie posiadała strzelnicy szkolnej czołgów, kancelarii kryptograficznej, wieży spadochronowej, magazynu środków bojowych).

Potrzeby inwestycyjne i remontowe dotyczące zasobu nieruchomości, mimo poprawy w kolejnych latach objętych kontrolą, nie były w pełni zaspokajane. Największe dysproporcje dotyczyły inwestycji, gdzie potrzeby w 2014 r. prawie dwunastokrotnie przewyższały wysokość środków przeznaczonych na inwestycje, w 2015 r. dziewięciokrotnie, a w 2016 r. ponadsześciokrotnie. Wydatki poniesione na remonty i konserwacje nieruchomości w kompleksach wojskowych stanowiły ponad połowę zgłoszonych potrzeb. Skutkowało to ograniczaniem się do realizacji tylko najpilniejszych przedsięwzięć inwestycyjno-remontowych, co z kolei przyczyniało się do występowania przypadków niewykonywania przez kilka lat zaleceń wynikających z okresowych, obowiązkowych rocznych kontroli stanu technicznego budynków, jak również nierealizowania potrzeb, koniecznych z punktu widzenia danej jednostki wojskowej, zgłaszanych przez poszczególnych dowódców.

Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹⁰, właściciel lub zarządca obowiązany jest do przeprowadzenia okresowych kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych

co najmniej raz w roku, a w wypadku budynków o powierzchni zabudowy przekraczającej 2000 m² oraz innych obiektów budowlanych o powierzchni dachu przekraczającej 1000 m² dwa razy w roku¹¹. Takie przeglądy były przeprowadzane przez pracowników WOG posiadających stosowne uprawnienia bądź przez firmy zewnętrzne. Poza pojedynczymi przypadkami, były wykonywane rzetelnie. W wypadku zlecenia przeglądów na zewnątrz, stwierdzono przykładowe nieprawidłowości: w jednym WOG przeprowadzono postępowania nieuwzględniając przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Pzp)¹², mimo że łączna wartość przeglądów, o których mowa w art. 62 Prawa budowlanego, wskazywała na konieczność ich stosowania; w jednym WOG nie naliczono i nie wyegzekwowano kar umownych w związku z nieterminowym wykonaniem przez wykonawcę jednego etapu umowy na okresową roczną kontrolę stanu technicznego elementów budynków, budowli i instalacji oraz urządzeń służących ochronie środowiska.

WOG prowadziły, zgodnie z art. 64 Prawa budowlanego, książki obiektów budowlanych, które generalnie zawierały dane określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego¹³. Stwierdzono jednak m.in. przypadki nieprowadzenia części z nich:

- na bieżąco, mimo takiego wymogu określonego w § 2. rozporządzenia;

¹⁰ Dz.U. z 2016 r. poz. 290, ze zm., zwaną dalej: Prawo budowlane.

¹¹ Do 31 maja oraz do 30 listopada.

¹² Dz.U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm., zwaną dalej: Prawem zamówień publicznych.

¹³ Dz.U. z 2003 r. nr 120 poz. 1133 i 1134.



- zgodnie ze wzorem określonym w załączniku do rozporządzenia;
- chronologicznie lub niedokonywania w nich odpowiednich wpisów.

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

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

- dokonanie istotnej zmiany postanowień umowy, bez zachowania formy pisemnej, zwiększającej zakres robót oraz kwotę

wypłaconego wykonawcy wynagrodzenia o 370,1 tys. zł, co było niezgodne z art. 139 ust. 2 Prawa zamówień publicznych;

- w dwóch zamówieniach dopuszczono do zmian zakresu wykonywanych robót określonych w umowach, bez dokonania stosownych zmian w tych umowach;

- w jednym postępowaniu, w wyniku którego udzielono zamówienia na kwotę 810,1 tys. zł, zamawiający wybrał, jako najkorzystniejszą ofertę, takiego wykonawcę, który nie wykazał spełnienia warunków udziału w postępowaniu dotyczących wiedzy i doświadczenia;

- udzielono zamówienia na remont pokrycia dachowego z wymianą instalacji odgromowej wykonawcy, który oferował montaż pokrycia dachowego układanego w sposób niezgodny z określonym w SIWZ, czym naruszono przepisy art. 7 ust. 3 w związku z art. 89 ust. 1 pkt 2 Prawa zamówień publicznych; wykonawca nie wykazał spełnienia warunków udziału w postępowaniu w zakresie wiedzy i doświadczenia, a zamawiający nie żądał wyjaśnień lub dokumentów, czym naruszył art. 26 ust. 3 i 4 Pzp; ponadto zamawiający nierzetelnie opisał przedmiot zamówienia, zaniżając powierzchnię dachu o 34%;

- w jednym przypadku dokonano nierzetelnego odbioru robót, w tym przyjęto okna niespełniające wymagań określonych w umowie, a także potwierdzono wykonanie robót wskazanych w dokumentacji powykonawczej;

- w jednym postępowaniu wyrażono zgodę na powierzenie przez wykonawcę realizacji całości zamówienia przez podwykonawcę, co było niezgodne z art. 36a ust. 1 w związku z art. 2 pkt 9b Pzp, stanowiącymi, że wykonawca może powierzyć podwykonawcy jedynie część zamówienia.

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

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

Kwestie związane z formalno-prawnymi wymogami przekazywania nieruchomości zostały uregulowane przede wszystkim w zarządzeniu nr 42 Ministra Obrony Narodowej z 16 sierpnia 2011 r. w sprawie sposobu zarządzania nieruchomościami przeznaczonymi na zakwaterowanie SZ oraz właściwości organów wojskowych i norm rozmieszczenia¹⁴. Obowiązywało ono od 4 października 2011 r. do 25 lipca 2016 r., następnie w zarządzeniu nr 22 Ministra Obrony Narodowej z 7 lipca 2016 r. w sprawie sposobu zarządzania nieruchomościami przeznaczonymi na zakwaterowanie oraz właściwości organów wojskowych i norm rozmieszczenia¹⁵, obowiązującym od 26 lipca 2016 r.

Stosownie do zawartych w nich regulacji, szefowie wszystkich kontrolowanych RZI, jako sprawujący trwały zarząd nad określonymi zasobami nieruchomości, przekazywali je protokolarnie komendantom WOG w administrowanie. Ci z kolei przekazywali poszczególne nieruchomości dowódcom jednostek wojskowych, którzy protokolarnie przyjęli w użytkowanie kompleksy wojskowe, stosownie do wymogów określonych w zarządzeniach, a następnie rozkazami dziennymi wyznaczali osoby funkcyjne odpowiedzialne za ich właściwe użytkowanie. Administratorzy przekazywali dowódcom jednostek wojskowych nie tylko nieruchomości nadające się do użytkowania, ale również te, które zostały z niego wyłączone ze względu na zły stan techniczny lub były przewidziane do rozbiórki. NIK zwróciła uwagę, że takie obiekty powinny pozostać w dyspozycji administratora, który zleciłby jej dokonanie bądź postarał się o poprawienie ich stanu technicznego w taki sposób, aby przywrócić im przewidzianą funkcję użytkową. Dopiero wówczas mogły być przekazywane w użytkowanie dowódcom jednostek wojskowych.

Przy przekazywaniu przez WOG w użytkowanie nieruchomości dowódcom jednostek wojskowych, występowały liczne nieprawidłowości, przykładowo:

- stosowano niejednorodną praktykę ich przekazywania dowódcom jednostek wojskowych, ponieważ w niektórych wypadkach ujmowano wszystkie obiekty wymienione w danym rozkazie dowódcy garnizonu o przydziale w użytkowanie

¹⁴ Dz., Urz. MON z 2011 r. nr 17 poz. 236, ze zm.

¹⁵ Dz. Urz. MON z 2016 r. poz. 122.



nieruchomości (w tym również te, które już wcześniej zostały przekazane), a w innych – tylko te niewymienione wcześniej w protokole i wynikające z nowego rozkazu dowódcy garnizonu;

- nierzetelnie sporządzano wspomniane protokoły, bowiem różnie określano w nich stan techniczny tego samego obiektu oraz przeznaczenie niektórych z nich, a w jednym przypadku przekazano obiekt, który nie istniał;
- w jednym ze skontrolowanych WOG ustalono, że dowódcy jednostki wojskowej protokołem przekazano w użytkowanie m.in. takie obiekty, których nie mógł on użytkować, ponieważ w ramach umowy użyczenia dysponowała już nimi Agencja Mienia Wojskowego.

Zgodnie z uregulowaniami określonymi w „Wytycznych w sprawie szczegółowych zasad planowania i przekazywania Agencji Mienia Wojskowego i Wojskowej Agencji Mieszkaniowej niektórych składników mienia Skarbu Państwa”, które stanowiły załącznik do decyzji nr 32/14 Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej z 26 maja 2014 r., nieruchomości zbędne powinny być przekazywane w terminach określonych w odnośnych planach dla resortu obrony narodowej, po wydanej decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu, na podstawie umów użyczenia i sporządzonych protokołów zdawczo-odbiorczych.

Skontrolowane RZI posiadały stosowne plany przekazywania nieruchomości, sporządzone zgodnie z zasadami i warunkami

określonymi w decyzji Ministra Obrony Narodowej nr 230 z 20 czerwca 2011 r. w sprawie gospodarowania niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa będącego we władaniu komórek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej i jednostek podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych¹⁶. Jednakże w trzech spośród czterech kontrolowanych RZI stwierdzono wypadki przekazania nieruchomości w terminach późniejszych niż wynikało to z planów i jednocześnie nie wniesiono o stosowną zmianę terminu. Takie działanie było niezgodne z obowiązującym do 30 września 2015 r. art. 18 ust. 3 ustawy z 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego¹⁷ oraz art. 18 ust. 2 ustawy z 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸, a także obowiązującym od 1 października 2015 r. art. 46 ust. 1 ustawy z 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego¹⁹.

Gospodarowanie mieniem ruchomym

Wyposażenie jednostek wojskowych w sprzęt jest istotne z punktu widzenia realizacji nałożonych na nie zadań a ilość i rodzaj tego sprzętu określa etat danej jednostki i tabela należności. Opracowanie tych dokumentów rzutuje na sprawność organizacyjną całego wojska, a popełnione błędy czy braki w wyposażeniu mogą mieć

¹⁶ Dz.Urz. MON z 15.7.2011.

¹⁷ Dz.U. z 2013 r. poz. 712, ze zm.

¹⁸ Dz.U. z 2016 r. poz. 207.

¹⁹ Dz.U. z 2016 r. poz. 614, ze zm.

katastrofalne skutki i spowodować na przykład niewydolność systemu dowodzenia i łączności czy systemów logistycznych. Kluczowe znaczenie dla działań jednostki ma również jakość i sprawność posiadanego przez nią sprzętu. Istotne więc, jak jednostki gospodarują posiadanym mieniem.

Kontrola wykazała, że stan wyposażenia większości jednostek wojskowych umożliwia im realizację zadań, choć nie w pełni odpowiadał obowiązującym normatywom, tj. etatowi i tabeli należności. Stwierdzono wypadki niepełnego ukończenia poszczególnych jednostek wojskowych w wybranych do kontroli służbach, jak również w pewnych grupach sprzętu określonych służb. Tylko dwie spośród skontrolowanych dwunastu jednostek wojskowych dysponowały pełnym ukończeniem przez cały okres objęty kontrolą. W służbie zdrowia i żywnościowej wypadło ono lepiej, niż w sprzęt w służbie czołgowo-samochodowej i w sprzęt zasadniczy. Ponadto, mimo że w zasobach jednej ze skontrolowanych służb pozostawały niektóre rodzaje wyposażenia umożliwiające pełne ukończenie wszystkich jednostek, to jednak w poszczególnych jednostkach objętych kontrolą wystąpiły braki w wyposażeniu tej służby. Oznaczało to, w ocenie NIK, że nierzetelnie analizowano stan posiadanego sprzętu, jak również niewłaściwie go rozdysponowano.

Ponadto NIK oceniła, że braki w wyposażeniu jednostek wojskowych w sprzęt utrudniały sprawne i efektywne wykonywanie przez nie zadań w czasie pokoju, negatywnie wpływały na utrzymywanie ich pełnej zdolności bojowej, a także powodowały ponadplanowe i nadmierne eksploataowanie posiadanego sprzętu. Przyczyną

niepełnego ukończenia jednostek wojskowych było również m.in. przydzielenie podmiotom realizującym zakupy niewystarczających środków, jak również znaczny wiek sprzętu i konieczność jego wycofywania z eksploatacji z uwagi na zły stan techniczny i przekroczenie docelowej normy eksploatacji, a w wypadku samochodów ciężarowo-osobowych wysokiej mobilności – przedłużająca się procedura ich zakupu.

Duża część sprzętu i wyposażenia przebadanych służb była przestarzała i także ze względu na wieloletnią eksploatację nie dawała pewności zachowania pełnej sprawności. Okres użytkowania sprzętu transportowego trzech wybranych do kontroli służb znacznie przekraczał 20 lat, a w skrajnych przypadkach sięgał 40 lat. Ponad 15 lat miało co najmniej 56% pojazdów w służbie czołgowo-samochodowej, co najmniej 51% pojazdów w służbie żywnościowej i co najmniej 36% pojazdów w służbie zdrowia. Niejednokrotnie użytkowany sprzęt osiągnął już zakładany przebieg lub wiek (tzw. resurs), a mimo to był nadal użytkowany po przeprowadzeniu stosownej procedury i uzyskaniu odpowiedniej zgody. Stwierdzono również wypadki jego dalszej eksploatacji bez odpowiedniej zgody, co było niedopuszczalne w świetle wewnętrznych regulacji obowiązujących w resorcie obrony narodowej. Działania podejmowane przez MON w latach 2014-2016 (I półrocze), zmierzające do zastąpienia starego sprzętu nowszym, były niewystarczające. NIK uznała to za mało efektywne i opieszale. Izba zwróciła również uwagę na dużą różnorodność posiadanego przez wojsko sprzętu, co powodowało wiele problemów związanych z dostępem do części



zamiennych oraz koniecznością posiadania przez żołnierzy umiejętności jego naprawy.

Dowódcy skontrolowanych jednostek wojskowych byli zobowiązani do cotygodniowego lub comiesięcznego analizowania stanu technicznego wybranego do kontroli sprzętu wojskowego i informowania o poziomie jego sprawności. NIK oceniła, że sprawozdania te sporządzano rzetelnie²⁰. Na niesprawność pojazdów i okres jej trwania miały wpływ: zaawansowany wiek sprzętu; brak części zamiennych bądź trudności w ich pozyskaniu; eksploatacja w trudnych warunkach terenowych i pogodowych podczas szkoleń; sposób przechowywania; brak decyzji gestora o zasadności naprawy (w skrajnych przypadkach brak takiej decyzji od co najmniej dwóch lat). Kontrola wykazała, że średnia sprawność sprzętu kształtowała się na poziomie 85%.

Ochrona mienia

Obiekty wojskowe, w zależności od kategorii, do której zostały zakwalifikowane, były ochraniające przez Specjalistyczne Uzbrojone Formacje Ochronne²¹, Oddziały Wart Cywilnych²² lub warty wojskowe. SUFO zapewniało bezpieczeństwo większości posterunków, bowiem 73% z nich było ochraniających właśnie przez tę formację, podczas gdy OWC zapewniały ochronę 26% posterunków, a warty wojskowe mniej niż 1% tych posterunków. Ustalono, że na jeden posterunek ochraniający przez OWC przypada 10 pracowników,

podczas gdy w zaakceptowanej w lutym 2014 r. „Koncepcji racjonalizacji systemu ochrony jednostek wojskowych” (dalej: Koncepcja) przyjęto, że wystarczy sześciu takich pracowników. Stwierdzono w niej ponadto, że miesięczny koszt jednego posterunku chronionego poprzez OWC wynosił 26,4 tys. zł, a przez SUFO wahał się od 16,2 do 27,0 tys. zł (w zależności od rejonu Polski i zakontraktowanej stawki godzinowej). Ustalenia kontroli wykazały, że koszty ochrony sprawowanej przez SUFO rosły z roku na rok i w 2016 r. miesięcznie wynosiły około 30-36 tys. zł, co czyniło tę formację mniej opłacalną od OWC (przy zachowaniu obsady 6 osób na jeden posterunek – a więc przy zastosowaniu rozwiązań ujętych w „Koncepcji..”) bądź porównywalną kosztowo z OWC (przy zachowaniu obsady 10 osób na jeden posterunek). Izba zwróciła uwagę, że działania mające na celu ograniczenie do niezbędnego minimum udziału SUFO w ochronie obiektów wojskowych, które ujęto w Koncepcji, nie były w pełni realizowane. Nie wykorzystano m.in. możliwości optymalizacji kosztów, które wynikały z przyjętego w tym dokumencie założenia o ochronie jednego posterunku przez sześciu pracowników OWC czy np. większego zastosowania środków technicznych, jak np.: alarmy, monitoring wizyjny itp.

Kontrola wykazała, że w trakcie realizacji umów o ochronie fizycznej kompleksów wojskowych, niejednokrotnie stwierdzano

²⁰ Spośród skontrolowanych jednostek wojskowych tylko jedna sporządziła takie sprawozdanie nierzetelnie, nie ujmując w nim niesprawności kilku pojazdów, co nie rzutowało znacząco na ocenę poziomu sprawności sprzętu.

²¹ Zwane dalej: SUFO.

²² Zwane dalej: OWC.

nieprawidłowości występujące po stronie firm ochroniarskich, polegające m.in. na: braku pracowników na posterunku; wykonywaniu zadań w stanie nietrzeźwości; braku reakcji grupy interwencyjnej na wezwanie; opóźnień w czasie przyjazdu grupy interwencyjnej; realizacji ochrony przez pracowników bez odpowiednich upoważnień dopuszczających do informacji niejawnych i odpowiednich zaświadczeń o przeszkoleniu z ochrony informacji niejawnych.

NIK negatywnie oceniła brak nadzoru Ministra nad działalnością SUFO; taki obowiązek wynikał z art. 44 ustawy z 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia²³. Zakres tego nadzoru został określony w art. 43 ust. 1 ww. ustawy i winien obejmować zasady i sposób realizacji zadań ochrony osób i mienia, sposób użycia przez pracowników SUFO środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej oraz posiadanie przez tych pracowników niezbędnych kwalifikacji. W uzasadnieniu do przygotowanego przez resort obrony narodowej projektu zmiany ww. ustawy przedłożonej Sejmowi w kwietniu 2016 r. stwierdzono m.in.: „Doświadczenia zebrane w związku z funkcjonowaniem specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych na terenach resortu obrony narodowej pozwalają stwierdzić, że mimo ogromnego znaczenia zagadnień związanych z realizacją zadań przez te podmioty, nadzór nad ich działalnością ma charakter

iluzoryczny. Praktycznie bowiem nadzoru w zakresie, w jakim przewidział to ustawodawca w art. 43 ustawy, w resorcie obrony narodowej nie wykonuje żaden podmiot”.

Zgodnie z podziałem kompetencji i zadań obowiązującym w resorcie obrony narodowej, w wypadku realizowania ochrony jednostek wojskowych przez SUFO, za przeprowadzenie procedury przetargowej w celu wyłonienia wykonawcy takiej usługi, podmiotem odpowiedzialnym był WOG. W trakcie kontroli ustalono, że trzy z pięciu skontrolowanych WOG zastosowały niewłaściwy tryb wyłonienia wykonawców. W dwóch WOG postępowania takie prowadzone były w trybie przetargu nieograniczonego, który w tym wypadku był niedopuszczalny²⁴, a w jednym WOG w trybie zamówienia z wolnej ręki bez spełnienia stosownych przesłanek do jego zastosowania. Ponadto, w jednym z WOG w postępowaniu, w wyniku którego zawarto osiem umów, przyjęty sposób obliczenia ceny nie zapewnił wyboru najkorzystniejszej oferty w sposób gwarantujący uczciwą konkurencję, czym naruszono art. 7 ust. 1 w związku z art. 36 ust. 1 pkt 12 i art. 91 ust. 1 Prawa zamówień publicznych. Spowodowało to konieczność wprowadzenia do sześciu z ośmiu umów zmian wartości przedmiotu zamówienia. Takie działanie NIK uznała za nierzetelne i niegospodarne, bowiem nie zrealizowano zasady oszczędnego wydatkowania środków publicznych, ustalonej w art. 44

²³ Dz.U. z 2016 r. poz. 1432, ze zm., zwaną dalej: ustawą o ochronie osób i mienia.

²⁴ Wynikało to przede wszystkim z konieczności zachowania niejawnego charakteru znacznej części informacji niezbędnych do złożenia oferty. Ich udostępnienie wymagało zatem prekwalfikacji wykonawców, którzy mogli ofertę złożyć.



ust. 3 pkt 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁵.

W zawartych umowach na usługę ochrony fizycznej kompleksów wojskowych, WOG precyzyjnie określiły zadania i odpowiedzialność firm świadczących takie usługi, jak również prawidłowo i należyście zabezpieczyły interesy zamawiającego, m.in. w zakresie kontroli rzetelności wykonania umowy oraz zasady naliczania i stosowania kar umownych. Generalnie WOG sumiennie kontrolowały jakość i poprawność świadczonych usług ochrony fizycznej, jak również prawidłowo naliczały i skutecznie egzekwowały kary umowne, jednakże w jednym WOG stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- W trakcie realizacji przedmiotu zamówienia o ochronie obiektów wojskowych dokonano zmian w dwóch umowach, niezgodnie z art. 144 ust. 1 Pzp. Do tych umów, zawartych w wyniku postępowania przeprowadzonego w trybie negocjacji bez ogłoszenia, wprowadzono aneksami zmiany zapisów, polegające na zwiększeniu wartości przedmiotu zamówienia w stosunku do złożonej oferty. W konsekwencji, wartość przedmiotu jednej umowy zwiększono o 4981,2 tys. zł, zaś drugiej o 768,8 tys. zł.

- Opieszale dochodzono zapłaty kary umownej w kwocie 8445,4 tys. zł i wypłaty gwarancji należytego wykonania umowy na kwotę 1407,5 tys. zł, w związku z dokonaniem przez WOG rozwiązania, z winy wykonawcy, jednej z umów o ochronie obiektów wojskowych. W sprawie

tej zrezygnowano z niezwłocznego poinformowania Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa²⁶ o stanie faktycznym i prawnym, który uzasadniał wszczęcie w imieniu Skarbu Państwa postępowania sądowego.

- Stwierdzono przypadki dokonywania płatności za faktury, wystawione przez wykonawców umów o ochronie obiektów wojskowych, do których dołączono źle wypełnione lub niekompletne „protokoły wykonania usługi ochrony obiektów przez SUFO”, tj. z których nie wynikało, czy rozliczane usługi są zgodne z umową, są zrealizowane w nadmiernej ilości oraz czy zostały zrealizowane w całości.

Kontrola wykazała również, że ogrodzenia kompleksów wojskowych objętych kontrolą jednostek wojskowych w przeważającej części (83% skontrolowanych jednostek) nie spełniały wymogów instrukcji nr 5 w sprawie ochrony obiektów wojskowych, zwłaszcza dotyczących ich wysokości.

Podsumowanie

NIK oceniła, że podmioty odpowiadające za nieruchomości, mienie ruchome (sprzęt) i wyposażenie jednostek wojskowych w większości wypadków gospodarowały tym zasobem w sposób zgodny z przepisami. Budynek i budowle były w większości (80%), utrzymywane w stanie technicznym pozwalającym na użytkowanie. Tylko dwie spośród dwunastu jednostek wojskowych dysponowały pełnym ukończeniem w sprzęt i wyposażenie w całym

²⁵ Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

²⁶ Aktualnie Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

kontrolowanym okresie. Braki w tym zakresie utrudniały sprawne i efektywne wykonywanie zadań w czasie pokoju, negatywnie wpływały na utrzymywanie pełnej zdolności bojowej, a także powodowały ponadplanowe i nadmierne eksploataowanie posiadanych urządzeń. Duża część mienia ruchomego skontrolowanych wybranych służb poszczególnych jednostek była przestarzała i ze względu na wieloletnią eksploatację nie dawała pewności zachowania pełnej sprawności.

Wydatki na nieruchomości i wyposażenie realizowano w sposób celowy, w większości zgodnie z przepisami, zaś dostępność środków pozwalała tylko na przeprowadzenie najpilniejszych przedsięwzięć inwestycyjno-remontowych, niezbędnych do zapewnienia ciągłości wykonywania zadań przez skontrolowane jednostki i stosunkowo powolną wymianę wyposażenia. Zauważono jednak, że rokrocznie zmniejszała się różnica pomiędzy zgłaszanymi potrzebami dotyczącymi inwestycji i remontów, a kwotami przeznaczanymi na ich zaspokojenie.

Ochronę mienia wojskowego opierano w głównej mierze na najsłabszej, najmniej

efektywnej i wcale nie najtańszej formie ochrony posterunków ochronnych, sprawowanej poprzez SUFO. Taki model ochrony jednostek wojskowych pozwalał z kolei żołnierzom na skoncentrowanie się na wykonywaniu zadań szkoleniowych. NIK zwróciła uwagę, że na niską skuteczność ochrony sprawowanej przez SUFO mógł mieć wpływ brak nadzoru Ministra Obrony Narodowej, mimo ciążącego na nim obowiązku wynikającego z art. 44 ustawy o ochronie osób i mienia.

NIK w swoim raporcie zauważyła, że nakłady na obronność w dziedzinach objętych kontrolą wzrastały w całym kontrolowanym okresie, co wpływało na wzrost zaspokojenia oczekiwań armii. Jednak łatwiejszy dostęp do środków finansowych nie powinien, w ocenie NIK, skłaniać do zaniechania dalszych działań na rzecz zapewnienia optymalnego wykorzystania zasobów będących w dyspozycji podmiotów resortu obrony narodowej.

MIECZYŚLAW HANDZEL
Delegatura NIK w Katowicach

Słowa kluczowe: mienie ruchome i nieruchome, jednostki wojskowe, wyposażenie wojska, niski wskaźnik rozwinięcia, ochrona mienia

Key words: movable and immovable property, army units, military equipment, low development indicator, protection of property