



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Obrony Narodowej

KON.410.004.03.2019

Płk Jacek Sankowski
12. Terenowy Oddział Lotniskowy w Warszawie
Aleje Jerozolimskie 97, 00-909 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/036 Sporządzanie i realizacja „Planów Inwestycji Budowlanych” w resorcie obrony narodowej.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	12. Terenowy Oddział Lotniskowy w Warszawie, Aleje Jerozolimskie 97, 00-909 Warszawa (dalej: 12. TOL)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Płk Jacek Sankowski, Szef 12. TOL, od 19 września 2013 r. do chwili obecnej
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja inwestycji ujętych w planie inwestycji budowlanych oraz ich rozliczanie
Okres objęty kontrolą	1 stycznia 2015 r. – 30 czerwca 2019 r. z wykorzystaniem danych przed i po tym okresie, o ile mają wpływ na ocenę kontrolowanej działalności
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Obrony Narodowej
Kontrolerzy	1. Paweł Harczuk, doradca prawny, na podstawie leg. nr 18554 2. Ryszard Zając, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/40/2019 z 17 czerwca 2019 r.

(akta kontroli str.1-2)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK, wypełniając zadania inwestora, 12. TOL podejmował skuteczne działania mające na celu doprowadzenie do zrealizowania inwestycji znajdujących się w Planach Inwestycji Budowlanych (dalej: PIB).

Uzasadnienie oceny ogólnej

W PIB, w latach 2015-2019 (I połowa), na realizację zadań inwestycyjnych przez 12. TOL zaplanowano środki finansowe w łącznej kwocie 656.071,3 tys. zł, które (po 22 korektach PIB) zwiększono ogółem o 142.945,7 tys. zł (do 799.017,0 tys. zł), co stanowiło wzrost o 21,9% w stosunku do kwoty z planów pierwotnych.

Plany wydatków w latach 2015-2019 (I połowa) dostosowywano, poprzez korekty PIB, do faktycznych wydatków w danym roku budżetowym, realizując prawie w 100% plan po zmianach.

W PIB, realizowanych przez 12. TOL, wystąpiły też zadania inwestycyjne z tzw. „0” planem środków finansowych, dla których realizację robót planowano nie w danym roku, lecz w latach kolejnych. Po 5 takich zadań umieszczono na 2017 r. i 2018 r. oraz 2 zadania na 2019 r. Roboty budowlane dla 10 z nich miały rozpocząć się dopiero w 2020 r. Przyczyną takiego ujęcia w PIB była m.in. konieczność dostosowania środków budżetowych do możliwości finansowych resortu obrony narodowej z uwzględnieniem priorytetowości realizacji zadań inwestycyjnych.

W 12. TOL wystąpił jeden przypadek (w 2018 r.) odstąpienia od realizacji zadania (nr 51183), o wartości szacunkowej 12.400 tys. zł. Środki finansowe przesunięto na dofinansowanie zadań prowadzonych przez 17. TOL. Decyzję podjęto na wniosek Inspektora Sił Powietrznych Dowództwa Generalnego RSZ. Nie poniesiono jednak nakładów na tym zadaniu, ani nie było kosztów na jego zabezpieczenie i utrzymanie.

W latach 2015-2019 (I połowa) było 9 inwestycji zrealizowanych z opóźnieniem, w stosunku do terminu planowanego. W 8 przypadkach opóźnienie wyniosło jeden rok, a zadanie nr 51402 „Budowa dwukierunkowego zasilania energetycznego kompleksu wojskowego” - dwa lata. W przypadku zaistnienia opóźnień, inwestor przygotowywał stosowne aneksy do umów i w razie konieczności dokonywał korekty zmiany terminu zakończenia inwestycji w PIB. W związku z opóźnieniami inwestor nie ponosił żadnych dodatkowych kosztów.

Wystąpiło także 6 przypadków zmiany terminu zakończenia inwestycji, polegających na skróceniu ich realizacji. Miało to miejsce w związku ze zwiększonymi możliwościami realizacyjnymi wykonawców.

12. TOL, jako inwestor, zakończył w latach 2015-2019 (I połowa) łącznie 31 zadań inwestycyjnych, na 167 ujętych w PIB.

Inwestycje zakończone i rozliczone w latach 2015-2019 (I połowa) zostały przekazane użytkownikom do eksploatacji.

Niedobory pracowników, szczególnie inspektorów nadzoru budowlanego, nie wpłynęły znacząco na efektywne i terminowe wykonywanie zadań, dzięki zleceniu przez 12. TOL, w latach 2015-2019 (I połowa), 9 firmom pełnienia kompleksowego nadzoru inwestorskiego dla 17 zadań inwestycyjnych. Ogółem wydatkowano na ten cel 3.948,7 tys. zł. Było to uzasadnione ww. niedoborami kadrowymi w 12. TOL, w grupie inspektorów nadzoru inwestorskiego.

12. TOL rzetelnie sporządzał sprawozdania z realizacji PIB oraz terminowo przekazywał je do wyznaczonych przepisami³ adresatów.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz ocena kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja inwestycji ujętych w planie inwestycji budowlanych oraz ich rozliczanie

12. Terenowy Oddział Lotniskowy w Warszawie jest stacjonarną jednostką wykonawczą Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych⁴ (dalej: IWsp SZ) powołaną do realizacji inwestycji i remontów nieruchomości lotniskowych oraz związanej z nimi infrastruktury technicznej. 12. TOL nie prowadził ewidencji ilościowo-wartościowej i zgodnie z planem przydziałów gospodarczych resortu obrony narodowej⁵ był jedynie użytkownikiem pozostającym na zaopatrzeniu logistycznym trzech jednostek⁶, które w imieniu Ministra Obrony Narodowej sprawują zarząd i prowadzą ewidencję środków trwałych będących własnością Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 15-16)

1.1. Plany inwestycji budowlanych i ich zmiany

Opis stanu faktycznego

Plan Inwestycji Budowlanych (PIB) opracowywany jest corocznie w Zarządzie Planowania Rzeczowego – P8 Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. PIB na poszczególne lata zatwierdzał Minister Obrony Narodowej. Obejmował on imienny wykaz inwestycji o wartości kosztorysowej powyżej 2 mln zł oraz zbiorczą kwotę na realizację zadań inwestycyjnych do 2 mln zł. Imienny wykaz inwestycji o wartości do 2 mln zł zatwierdzał Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych. Wyciągi z zatwierdzonych planów, 12. TOL otrzymywał każdego roku z Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych.

W okresie objętym kontrolą, w PIB dla 12. TOL zaplanowano wydatki w kwocie ogółem: 656.071,3 tys. zł, z tego w: 2015 r.⁷ – 107.776,3 tys. zł; 2016 r.⁸ - 94.736,7 tys. zł; 2017 r.⁹ – 157.150,6 tys. zł; 2018 r.¹⁰ – 228.338,1 tys. zł; 2019 r. (do 30 czerwca)¹¹ – 211.015,3 tys. zł.

W latach 2015-2019 PIB (po korektach) ogółem wzrósł o 142.945,7 tys. zł (z kwoty 656.071,3 tys. zł do 799.017,0 tys. zł), co stanowiło wzrost o 21,9% w stosunku do planu pierwotnego. Planowane wydatki wzrosły najwięcej w 2018 r. – o 90.250,4 tys. zł, tj. z kwoty 138.087,7 tys. zł do kwoty 228.338,1 tys. zł (o 65,4%).

Jedynie w 2015 r. PIB zmalał o 1.749,2 tys. zł, tj. o 1,6% w stosunku do planu pierwotnego (z kwoty 109.525,5 tys. zł do 107.776,3 tys. zł). Plany wydatków

³ Decyzja Nr 202/MON Ministra Obrony Narodowej z 23 czerwca 2016 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych (Dz. Urz. MON z 2016 r. poz. 112, ze zm.); dalej decyzja Nr 202/MON.

⁴ Szef IWsp SZ jest dysponentem drugiego stopnia środków budżetowych w części 29 – Obrona narodowa, tj. podległy bezpośrednio dysponentowi części – Ministrowi Obrony Narodowej.

⁵ Decyzja Nr Pf-98/Log/SSG/P4 z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie wprowadzenia przydziałów gospodarczych resortu obrony narodowej.

⁶ 12. TOL pozostawał na przydziale gospodarczym: Oddziału Zabezpieczenia Dowództwa Garnizonu Warszawa; Oddziału Zabezpieczenia Garnizonu Stołecznego; Centrum Zasobów Informatycznych.

⁷ PIB ustalono VIII. korektą zatwierdzoną 28 grudnia 2015 r. przez Ministra Obrony Narodowej (dalej: Ministra ON), pierwotnie PIB zatwierdzono 20 lutego 2015 r. w kwocie 109.525,5 tys. zł.

⁸ PIB ustalono X. korektą zatwierdzoną 12 grudnia 2016 r. przez Ministra ON, pierwotnie w 2016 r. – 88.516,8 tys. zł.

⁹ PIB ustalono X. korektą zatwierdzoną 15 grudnia 2017 r. przez Ministra ON, pierwotnie w 2017 r. – 151.412,7 tys. zł.

¹⁰ PIB ustalono X. korektą zatwierdzoną 18 grudnia 2018 r. przez Ministra ON, pierwotnie w 2018 r. – 138.087,7 tys. zł.

¹¹ PIB ustalono I. korektą zatwierdzoną 17 maja 2019 r. przez Ministra ON, pierwotnie w 2019 r. – 168.528,6 tys. zł.

(w latach 2015-2018) dostosowywano, poprzez korekty PIB, do faktycznych wydatków w danym roku budżetowym, realizując prawie w 100% plan po korektach.

(akta kontroli str. 19, 22-60, 1225-1234)

12. TOL w okresie kontrolowanym nie udzielał zaliczek wykonawcom zadań inwestycyjnych.

(akta kontroli str.16, 1040)

Plany inwestycji budowlanych były wielokrotnie korygowane. PIB w latach 2015-2019 (I połowa), w zakresie zadań inwestycyjnych realizowanych przez 12. TOL, korygowany był 22 razy. W 2015, 2017 i 2018 r. – po 6 korekt, a w 2016 r. – 4. W I połowie 2019 r. przesłano 1 korektę (17 maja 2019 r.). Kolejne korekty wprowadzono 11 lipca oraz 24 października 2019 r.

Podmiotem wnioskującym o korekty w PIB był zasadniczo 12. TOL oraz instytucje wyszczególnione w § 10 decyzji Nr 202/MON. Co do zasady, podstawą do wprowadzenia korekt do PIB są wnioski inwestora potwierdzone przez jednostkę nadrzędną, tj. IWsp SZ.

(akta kontroli str.1408, 1485-1486)

W planach inwestycji budowlanych, realizowanych przez 12. TOL, wystąpiły też zadania inwestycyjne z tzw. „0” finansowaniem.

W PIB na 2017 r. wykazano tego rodzaju finansowanie dla 5 zadań, na które dotychczas poniesione nakłady wyniosły 3.042,2 tys. zł, gdy wartość kosztorysową dla nich planowano w kwocie 68.699,9 tys. zł. Dla dwóch, spośród ww. zadań, realizację robót budowlanych zaplanowano od 2019 r., a dla trzech dopiero 2020 r. Wykazano też 5 zadań na 2018 r., których dotychczas poniesione nakłady wyniosły 1.336,4 tys. zł, gdy wartość kosztorysową planowano dla nich w kwocie 122.088,3 tys. zł. Dla wszystkich tych zadań realizację robót budowlanych zaplanowano od 2020 r. W 2019 r. wykazano dwa tego rodzaju zadania, które planowano w 2017 r. i 2018 r. Dla nich roboty budowlane mają rozpocząć się w 2020 r. Poniesione nakłady wyniosły 317,8 tys. zł, gdy wartość kosztorysową planowano w kwocie 18.947,7 tys. zł.

Przyczyny tzw. „zerowego finansowania” inwestycji są różne. Jedną z nich są długotrwałe procesy uzgadniania zakresu rzeczowego z użytkownikiem, czy przeciągające się procedury postępowań przetargowych na opracowanie Programu Inwestycyjnego oraz dokumentacji projektowo-kosztorysowej.

Szef 12. TOL wyjaśnił, że inwestycje te „spełniały wymogi rozporządzenia Rady Ministrów z 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa¹² (...). Przeznaczenie tych inwestycji się nie zdezaktualizowało. Inwestycje te służą do osiągnięcia wymagań operacyjnych sprecyzowanych w zatwierdzonych MWWOU (ze zmianami) lub założeniach organizacyjno-użytkowych (w zakresie zadań związanych z obroną cyberprzestrzeni). (...) W związku z powyższym oraz faktem, iż zadania zostały przygotowane dokumentacyjnie i nie rozpoczęto dalszego procesu realizacji inwestycji (tj. robót budowlanych), a „0” finansowanie wynikało jedynie z konieczności dostosowania środków do możliwości finansowych resortu obrony

¹² Dz. U. z 2010 r. Nr 238, poz. 1579.

narodowej z uwzględnieniem priorytetowości realizacji zadań inwestycyjnych, nie wystąpiono do Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych z wnioskiem o wstrzymanie/zaniechanie przedmiotowych zadań”.

(akta kontroli str. 18, 72-73, 1408-1409, 1486)

1.2. Realizacja inwestycji budowlanych

Opis stanu faktycznego

W latach 2015-2019 (I połowa) występowały zmiany wydatków w planach inwestycji budowlanych. I tak: na realizowane w tym okresie 139 zadań inwestycji budowlanych, aż w 123 zadaniach (88,5%) dokonano zmiany limitu wydatków. Wartość pierwotna ustalona w planie inwestycji budowlanych na 487.542,7 tys. zł wzrosła do kwoty 588.001,7 tys. zł, tj. o 20,6%. Również w I połowie 2019 r. w 8 zadaniach (na 23 planowane na 2019 r.) dokonano zmiany limitu zwiększając jego wartość pierwotną o 42.486,7 tys. zł, tj. o 25,2%.

Szef 12. TOL wyjaśnił, że „jako dysponent budżetu III stopnia wszelkie wnioski dotyczące korekt w PIB zgłasza do instytucji sprawującej merytoryczny nadzór (IWsp SZ). Następnie IWsp SZ zgłasza powyższe wnioski Szefowi Zarządu Planowania Rzeczowego – P8 SGWP, który po uzgodnieniu ich z Departamentem Budżetowym i Podsekretarzem Stanu MON przedkłada Ministrowi Obrony Narodowej do zatwierdzenia”.

W latach objętych kontrolą, nie występowały przypadki żądania gwarancji zapłaty za roboty budowlane przez wykonawców zadań inwestycyjnych.

(akta kontroli str. 77, 1059, 1075-1076, 1079-1089)

Szef 12. TOL poinformował, że w badanym okresie nie było zadań przerwanych/wstrzymanych oraz przedstawił przyczyny zmniejszeń i zwiększeń limitu wydatków na inwestycje budowlane. Wyjaśnił m.in., że zwiększenie limitu wydatków na inwestycje budowlane wynikało z: „konieczności przyspieszenia realizacji zamierzeń priorytetowych; zwiększonymi możliwościami realizacyjnymi wykonawców; korzystnych warunków atmosferycznych umożliwiających przyspieszenie realizacji robót budowlanych”.

(akta kontroli str. 17, 71, 1238)

W 2018 r. odstąpiono od realizacji zadania nr 51183 „Przygotowanie infrastruktury na posadowienie NDB”, o wartości szacunkowej 12.400 tys. zł. Decyzję podjęto na wniosek Inspektora Sił Powietrznych Dowództwa Generalnego RSZ. Środki finansowe przesunięto na dofinansowanie zadań prowadzonych przez 17. TOL w Gdańsku. Nie poniesiono nakładów na tym zadaniu, ani nie było kosztów na jego zabezpieczenie i utrzymanie.

W latach 2015-2019 (I połowa) 9 inwestycji zrealizowano z opóźnieniem, w stosunku do terminu planowanego. W 8 przypadkach opóźnienie wyniosło jeden rok, a w zadaniu 51402 „Budowa dwukierunkowego zasilania energetycznego kompleksu wojskowego” – dwa lata.

Szef 12. TOL podał w wyjaśnieniu, że „zasadniczo wszystkie inwestycje realizowane są zgodnie z przyjętym planem (harmonogramem). W przypadku zaistnienia opóźnień (niezależnych od inwestora czy wykonawcy) inwestor przygotowywał

stosowne aneksy do umów i w razie konieczności dokonywał korekty zmiany zakończenia inwestycji w PIB. W związku z opóźnieniami 12. TOL nie ponosił żadnych dodatkowych kosztów. (...) zadania realizowane w roku 2019 na dzień dzisiejszy są realizowane bez opóźnień”.

(akta kontroli str. 74, 78-79, 84-89)

Ustalono, że 12. TOL, jako inwestor, zakończył w latach 2015-2019 (I połowa) łącznie 31 zadań inwestycyjnych, na 167 ujętych w PIB, w tym:

- w 2015 r., na 47 zadań ujętych w PIB na 2015 r., 10 zadań zakończono – dla wszystkich termin zakończenia planowano na 2015 r.;
- w 2016 r., na 36 zadań ujętych w PIB na 2016 r., 5 zadań zakończono – dla wszystkich termin zakończenia planowano na 2016 r.;
- w 2017 r., na 34 zadań ujętych w PIB na 2017 r., 10 zadań wykazano jako zakończone, ustalono jednak, że dla trzech zadań wykazywano wydatki w kolejnych latach. I tak, dla zadania nr: 51143 „Modernizacja systemu elektroenergetycznego lotniska”, w 2018 r. zaplanowano i wydatkowano kwotę 17,0 tys. zł, a na 2019 r. zaplanowano kwotę 182,0 tys. zł; 51172 „Przygotowanie infrastruktury na potrzeby symulatora AJT”, w 2018 r. zaplanowano i wykazano wydatki w kwocie 29,5 tys. zł; 51053 „Modernizacja PPS-3 (płaszczyna postoju samolotów)”, w 2018 r. zaplanowano i wydatkowano kwotę 931,1 tys. zł.

Szef 12. TOL wyjaśnił m.in., że odbiór końcowy robót budowlanych oraz przekazanie do użytkowania ww. trzech zadań nastąpiło jeszcze w 2017 r., ale wykazywanie tych zadań w latach kolejnych wynikało z innych zdarzeń. I tak: dla zadania 51143 zmiana terminów wynikała jedynie z konieczności jego rozliczenia, które uzależnione jest od wyroku sądu. Inwestycja jest w trakcie rozliczania. Natomiast zadanie 51172 nie mogło być rozliczone, gdyż dostawca (Inspektorat Uzbrojenia) nie dostarczył w terminie szaf serwerowych. Zabezpieczone na ten cel środki finansowe przesunięto na rok następny. Również zadanie 51053 nie mogło być rozliczone w 2017 r. ze względu na stwierdzone usterki podczas odbioru końcowego przeprowadzonego dnia 12 grudnia 2017 r. Z uwagi na zbliżający się koniec roku budżetowego, podjęto decyzję o przesunięciu środków finansowych na rok następny.

- w 2018 r., na 27 zadań ujętych w PIB na 2018 r., 3 zadania zakończono – dla wszystkich termin zakończenia planowano na 2018 r.;
- w 2019 r., na 23 zadania ujęte w PIB na 2019 r., wykazano 3 zadania jako zakończone w I połowie 2019 r. – dla wszystkich termin zakończenia planowano na 2019 r.

Wszystkie inwestycje zakończone w latach 2015-2019 (I połowa) zostały przekazane użytkownikom do eksploatacji. W trakcie realizacji tych inwestycji nie wystąpiły przypadki zmiany sposobu ich przeznaczenia.

Szef 12. TOL wyjaśnił, że faktycznie po przekazaniu inwestycji inwestor nie ma wpływu na sposób dalszego użytkowania zgodnie z przeznaczeniem. W tym zakresie decyzje podejmują: zarządcy, administratorzy i użytkownicy. 12. TOL, jako

inwestor, może uczestniczyć w procesie usuwania ewentualnych wad gwarancyjnych oraz rozliczania wykonawcy robót budowlanych z tego tytułu.

(akta kontroli str. 79, 90-91, 1048-1057, 1072-1073)

1.3. Ewidencjonowanie kosztów inwestycji

Opis stanu faktycznego

W okresie od 26 marca 2014 r. do 30 marca 2017 r. obowiązywała „Dokumentacja zasad (polityka) rachunkowości w 12. TOL”, którą wprowadzono rozkazem dziennym Nr 37/2014 Szefa 12. TOL z 31 marca 2014 r. Od 31 marca 2017 r. obowiązuje nowy dokument opracowany na podstawie decyzji Nr 102/DB Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie zasad grupowania operacji gospodarczych w wojskowych jednostkach budżetowych prowadzących księgi rachunkowe w Zintegrowanym Wieloszczeblowym Systemie Informatycznym Resortu Obrony Narodowej (ZWSI RON), której załącznikiem była „Wzorcowa polityka rachunkowości”. Chociaż ZWSI RON nie obejmuje analitycznych kont środków trwałych w budowie, to w 12. TOL prowadzi się jednak ewidencję pomocniczą. Przedstawiono przykładowo wydruk z takiej ewidencji do konta 080, dla zadania 51076. W sporządzonym wydruku – zestawieniu konta 080 0000, według stanu na 30 czerwca 2019 r., zgodnie z księgami rachunkowymi, jako środki trwale w budowie (inwestycje) ujęto poniesione nakłady/wydatki na zadania inwestycyjne przewidziane w planie inwestycji budowlanych realizowanych przez 12. TOL w Warszawie.

Szef 12. TOL wyjaśnił, że „Od dnia 1 stycznia 2015 r. do końca 2016 r. w zakresie analitycznych kont środków trwałych w budowie obowiązywał system SI KRAB.”

(akta kontroli str. 1195-1224)

1.4. Nadzór inwestorski i służbowy nad realizacją inwestycji

Opis stanu faktycznego

Ustalono, że w badanym okresie 12. TOL nie był w stanie realizować, własnym stanem etatowym, kompleksowego nadzoru inwestorskiego nad przydzielonymi mu do realizacji zadaniami inwestycyjnymi, m.in. ze względu na braki w zatrudnieniu etatowych inspektorów nadzoru inwestorskiego w wymaganych specjalnościach.

W latach 2015-2019 (I połowa) 12. TOL zatrudniał średnio 4,6 inspektorów nadzoru inwestorskiego (etatowych) w danym roku, a średnia liczba pełnionych przez każdego z nich nadzorów nad inwestycjami wynosiła 8,9. Średnia wartość kosztorysowa przypadająca na jednego inspektora etatowego wynosiła 12.931,4 tys. zł. Szef 12. TOL wyjaśnił m.in., że „w 12 TOL stosuje się nadzór inwestorski prowadzony kompleksowo dla wszystkich specjalności przez jedną firmę zewnętrzną. (...) mając na względzie efektywność prowadzonego nadzoru inwestycyjnego, uważam że maksymalnie można przydzielić 4 inwestycje do nadzoru (koordynacji) na jednego pracownika (czasowo zadań przydzielonych do nadzoru było więcej ze względu na zmiany kadrowe)”.

Zatrudnienie firmy zewnętrznej, do sprawowania nadzoru inwestorskiego, spowodowało, że dodatkowo zatrudniano średnio 14,4 inspektorów (zewnętrznych) w danym roku, a średnia liczba pełnionych przez nich nadzorów nad inwestycjami wynosiła 7,7. Średnia wartość kosztorysowa na jednego inspektora (z zewnątrz) wynosiła 3.187,6 tys. zł.

Przedstawione dane liczbowe dotyczyły 31 inwestycji, zakończonych w badanym okresie, dla których wartość kosztorysowa wynosiła 604.196,6 tys. zł.

Ustalono, że w latach 2016-2019 (I połowa), 9 firmom zlecano pełnienie kompleksowego nadzoru inwestorskiego, które swoje usługi wykonywały dla 17 zadań inwestycyjnych. Ogółem wydatkowano na ten cel 3.948,7 tys. zł. Najwyższe roczne wydatki z tego tytułu wyniosły 1.247,6 tys. zł i dotyczyły 2018 r.

(akta kontroli str.81, 1110, 1490-1491)

Szef 12. TOL również wyjaśnił, że „w badanym okresie występowały i nadal występują problemy związane z zatrudnieniem inspektorów posiadających uprawnienia do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, w stosunku do ilości realizowanych zadań inwestycyjnych i remontowych. Szczególnie w analizowanym okresie brak było inspektorów nadzoru w branżach: elektrycznej, sanitarnej i teletechnicznej. Ponadto inspektorzy niejednokrotnie oprócz zadań związanych z nadzorem pełnią funkcję koordynatorów na zadaniach, a także wykonują szereg innych przedsięwzięć związanych z zajmowanym stanowiskiem, tj. opiniowanie dokumentacji projektowej, sporządzanie opisów przedmiotu zamówienia w ramach prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego”.

(akta kontroli str.7, 77, 80-81, 1058-1059)

Ustalono, że w 12. TOL podejmowano działania na rzecz pozyskania zwiększonych środków finansowych na poprawę warunków i możliwości zatrudnienia inspektorów nadzoru, bowiem stanowiska te wymagają zatrudnienia wysokiej klasy specjalistów w branży budowlanej z odpowiednim doświadczeniem, uprawnieniami oraz posiadającymi poświadczenie bezpieczeństwa uprawniające do dostępu do informacji niejawnych i stosowne przeszkolenie w tym zakresie.

Nawiązano też współpracę z czterema wyższymi uczelniami poprzez podpisanie porozumień o współpracy, w zakresie pozyskiwania absolwentów tych uczelni do pracy w 12. TOL.

Szef 12. TOL wyjaśnił, że „Dostosowanie struktury zatrudnienia do realizacji trudnych zadań inwestycyjnych (...) prowadzone było również przez wysyłanie propozycji zmian organizacyjnych mających dostosować strukturę 12. Terenowego Oddziału Lotniskowego do nowych poszerzonych zadań (...)”.

W zakresie rozwiązywania występujących w 12. TOL ww. problemów, pomoc ze strony jednostki nadrzędnej (IWsp SZ) oraz organów „merytorycznych” MON była niewielka. Mimo zwiększenia zakresu zadań dla 12. TOL, polegających m.in. na konieczności stworzenia zespołów do realizacji zadań inwestycyjnych związanych z rozbudową infrastruktury lotniskowej dla potrzeb zwiększonej obecności Sił Zbrojnych USA na terytorium Polski oraz realizowanym obszarze zadaniowym o strategicznym znaczeniu dla Sił Zbrojnych RP - umocnienie obrony cyberprzestrzeni - nie przydzielono w etacie dodatkowych stanowisk, ani nie przyznano dodatkowych środków finansowych. IWsp SZ poinformował, że wnioskowane wzmocnienie zatrudnienia zgłoszono do projektu „Planu zamierzeń organizacyjnych i dyslokacyjnych Sił Zbrojnych RP na 2020 rok oraz głównych kierunków zmian organizacyjnych na 2021 rok”.

Szef 12. TOL wyjaśnił, że „W części dotyczącej zwiększenia funduszu wynagrodzeń wniosek 12. TOL rozpatrzono negatywnie. Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych poinformował, że nie dysponuje funduszem wynagrodzeń umożliwiającym podjęcie decyzji o tak znacznym i poza systemowym podwyższeniu wynagrodzeń, ze skutkami przechodzącymi na lata kolejne”.

(akta kontroli str. 1090-1110, 1490-1491 oraz 1494-1495)

Ustalono, że audytor wewnętrzny 12. TOL realizował tzw. zadania audytowe zapewniające i czynności doradcze dotyczące realizacji inwestycji budowlanych. Prowadził też realizację procesu wspomagania kadry kierowniczej w prowadzeniu corocznych analiz ryzyka zadań inwestycyjnych oraz w zakresie szkoleń, w tym nt. „Standardów kontroli zarządczej”.

(akta kontroli str.81, 92-145, 1113-1159)

1.5. Analiza kosztów oraz rozliczanie inwestycji

12. TOL prowadził analizy kosztów realizacji inwestycji, na każdym jej etapie. Dokonywane one były począwszy od szacowania wartości inwestycji na etapie MWWOU, następnie przy sporządzaniu PI oraz na etapie opracowywania dokumentacji ZKZ.

W oparciu o analizy kosztów realizacji inwestycji występowano do Szefa Inspektoratu Wsparcia SZ o zmianę wartości kosztorysowej.

(akta kontroli str. 7, 82, 1076, 1079-1089)

Szef 12. TOL wyjaśnił m.in., że „Wszystkie inwestycje zakończone w okresie sprawozdawczym, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa, zostały rozliczone zgodnie z obowiązującym wzorem i w wymaganym terminie przekazane do Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych”.

Ustalono natomiast, że nie dla wszystkich – wykazywanych przez 12. TOL jako zakończone – 31 zadań inwestycyjnych sporządzono rozliczenia inwestycji, o których mowa w § 16 rozporządzenia Rady Ministrów z 2 grudnia 2010 r.

Zadanie inwestycyjne nr 51798 „Modernizacja lotniskowego składu mps” wykazane przez 12. TOL, jako jedno z 5 zadań zakończonych w 2016 r. nie było rozliczone. Ustalono, że zadanie nie zostało ostatecznie rozliczone finansowo, gdyż Żandarmeria Wojskowa prowadziła w tej sprawie czynności dochodzeniowe i dnia 3 marca 2016 r. dokonała zajęcia dokumentacji technicznej oraz teczek zadaniowych.

Szef 12. TOL wyjaśnił, że otrzymano wszystkie obciążenia od wykonawców zadania i uregulowano już ostatnią płatność. Rozliczenie finansowe zadania jest w trakcie przygotowania.

Dnia 26 listopada 2019 r. wyjaśniono, że zrealizowane obiekty w ramach ww. trzech zadań zostały przekazane użytkownikom i zarządom do eksploatacji, ale pod względem finansowym zadań tych nie zakończono. Rozliczenia do uregulowania ostatnich płatności za zrealizowanie tych zadań nie zostały jeszcze sporządzone,

gdyż wykonawcy umów nie złożyli dokumentów rozliczeniowych. Ostatnie płatności planowano zrealizować do 24 grudnia 2019 r.

(akta kontroli str. 7, 79-83, 1238-1296, 1483-1484)

W 12. TOL terminowo realizowano wymóg sporządzania sprawozdań z realizacji PIB, o których mowa w decyzji Nr 202/MON (§ 34 ust. 1). Szczegółowym badaniem objęto okres od 3 stycznia do 30 lipca 2018 r., a uwag dotyczących terminu ich sporządzania nie było.

(akta kontroli str. 1239-1241, 1376)

Inwestycje zakończone w latach 2015-2019 (I połowa) zostały przekazane użytkownikom do eksploatacji. W trakcie realizacji tych inwestycji nie wystąpiły przypadki zmiany sposobu ich przeznaczenia. Odbioru wszystkich zakończonych zadań inwestycyjnych dokonano przy udziale użytkowników, a przekazanie inwestycji następowało protokołami odbioru końcowego oraz przekazania obiektu budowlanego do eksploatacji.

Uzyskane, w wyniku realizacji inwestycji, efekty gospodarcze podlegały na przekazaniu dla zarządców i użytkowników na podstawie wystawionych przez 12. TOL druków finansowych PT (protokołów zdawczo-odbiorczych środka trwałego), zgodnie z zestawieniami kosztów obiektu.

(akta kontroli str. 79, 1443-1482)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi
Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie przedstawia uwagi ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Pana Pułkownika, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, szefowi 12. TOL przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Obrony Narodowej Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

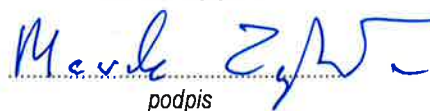
Warszawa, dnia 23. stycznia 2020 r.

Kontroler

Ryszard Zając
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Obrony Narodowej
Dyrektor
Marek Zająkała


.....
podpis