



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.011.02.2019

Płk Piotr Piątkowski  
Szef 17 Terenowego Oddziału Lotniskowego  
w Gdańsku,  
ul. Marii Konopnickiej 13, 80-240 Gdańsk

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	17 Terenowy Oddział Lotniskowy w Gdańsku, ul. Marii Konopnickiej 13, 80-240 Gdańsk (dalej: „17 TOL”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	<p>plk Piotr Piątkowski Szef 17 TOL, w okresie objętym kontrolą od 03 grudnia 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– plk Roman Gadomski, Szef 17 TOL, od 02 października 2017 r. do 02 grudnia 2018 r.</li><li>– ppłk Piotr Piątkowski, czasowo pełniący obowiązki Szefa 17 TOL, od 10 października 2016 r. do 01 października 2017 r.</li><li>– plk Adam Jakimowicz, Szef 17 TOL, od 02 lutego 2015 r. do 09 października 2016 r.</li><li>– ppłk Cezary Kęska, w zastępstwie plk Bogusława Wrzoska, Szefa 17 TOL<sup>1</sup>, od 01 stycznia 2015 r. do 01 lutego 2015 r.</li></ul> <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 3-8)</p>
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 <sup>2</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Agnieszka Andraszak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/95/2019 z 27.06.2019 r.</li><li>2. Dariusz Jurczuk, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 18893.</li><li>3. Krzysztof Holli, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/99/2019 z 10.07.2019 r.</li></ol> <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-2)</p>

<sup>1</sup> Obowiązki pełnił od 06 października 2014 r.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2019 r. 17 TOL realizował 27 zadań inwestycyjnych (dalej: „zadanie”), z tego: 17 zadań objętych centralnym Planem Inwestycji Budowlanych (dalej: „PIB”) oraz 10 – decentralnym. W ww. okresie zakończono 10 zadań<sup>4</sup>, w tym: cztery zakończono przed terminem planowanym w Programach Inwestycji (dalej: „PI”), jedno zadanie zrealizowano w terminie, a cztery – po upływie terminu planowanego w PI. Na realizację tych zadań wykorzystano 51,2% środków przewidzianych w zestawieniach kosztów zadania (dalej: „ZKZ”) oraz uzyskano zakładane efekty.

Z objętych badaniem 13 zadań z centralnego PIB, 12 z nich (w tym jedno zadanie zakończone) realizowano z opóźnieniem, z czego w ośmiu przypadkach Minister Obrony Narodowej bez podania przyczyn dokonał w PIB zmian terminów zakończenia ww. zadań, w trzech przypadkach o przesunięcie terminu realizacji zadań wnioskował 17 TOL, co było uzasadnione m.in.: wykonaniem dodatkowych robót budowlanych i zbyt krótkim czasem na realizację zadania. W jednym przypadku na wniosek 17 TOL wstrzymano bezterminowo realizację zadania, zaś w jednym przypadku o bezterminowym wstrzymaniu robót zdecydował Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych. Wartość kosztorysowa tych zadań wyniosła 689 368,4 tys. zł, a nakłady poniesione przez 17 TOL do dnia 30 czerwca 2019 r. wyniosły 176 334,4 tys. zł.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- sporządzenia rozliczenia jednego zadania z pięcioletnim opóźnieniem;
- sporządzenia PI, który nie zawierał wszystkich wymaganych elementów;
- nieprzekazywania sprawozdań wszystkim adresatom oraz braku na nich podpisów wymaganych osób.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

### OBSZAR

### 1. Realizacja inwestycji ujętych w planach inwestycji budowlanych oraz ich rozliczanie.

#### Opis stanu faktycznego

- 17 TOL w Gdańsku jest Użytkownikiem kompleksu wojskowego<sup>6</sup> położonego w Gdańsku. Nieruchomość stanowi własność Skarbu Państwa, będącą we władaniu Rejonowego Zarządu Infrastruktury w Gdyni w formie trwałego zarządu (dalej: „RZI”). W okresie objętym kontrolą 17 TOL nie ponosił żadnych kosztów związanych z użytkowaniem przedmiotowej nieruchomości, było to bowiem zadanie Zarządcy, Administratora i Użytkownika danej inwestycji<sup>7</sup>, nadto nie wykazywał w bilansach za lata 2015-2018 środków trwałych stanowiących grunty, budynki, lokale i obiekty inżynierii lądowej i wodnej. W okresie objętym kontrolą<sup>8</sup> 17 TOL realizował łącznie 27 zadań, z tego: 17 zadań objętych centralnym PIB<sup>9</sup> oraz 10 objętych decentralnym PIB<sup>10</sup>. Wszystkie nieruchomości,

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Osiem zadań było objętych planem decentralnym, a dwa zadania planem centralnym, z czego jedno zadanie nie było badane z powodu objęcia PI klauzulą „Zastrzeżone”.

<sup>5</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>6</sup> Protokół zdawczo – odbiorczy nieruchomości sporządzony 30 lipca 2012 r. w sprawie przekazania – przejęcia w użytkowanie nieruchomości pomiędzy Komendą Portu Wojennego Gdynia a 17 TOL w Gdańsku,

<sup>7</sup> Zgodnie z decyzją nr 38/Log./P4 Ministra Obrony Narodowej z 02.06.2015 r.

<sup>8</sup> Od 01.01.2015 r. do 30.06.2019 r.

<sup>9</sup> Finansowanie powyżej 2 mln. zł

<sup>10</sup> Finansowanie do 2 mln. zł.

na których realizowano zadania, stanowiły własność Skarbu Państwa i zostały oddane w trwały zarząd następującym podmiotom: RZI w Gdyni, RZI w Lublinie, RZI w Szczecinie, RZI w Bydgoszczy, Stołecznemu Zarządowi Infrastruktury w Warszawie oraz Wojskowemu Zarządowi Infrastruktury w Poznaniu. Badaniem objęto 13 zadań z centralnego PIB<sup>11</sup>, w trakcie ich realizacji nie wystąpiły zmiany przeznaczenia tych inwestycji.

(akta kontroli str. 102-134, 280-310, 402-405, 407-415, 449, 492-495)

2. W okresie objętym kontrolą w PIB zaplanowano wydatki w kwocie ogółem: 232 478,5 tys. zł dla zadań objętych centralnym planem inwestycji budowlanych, w tym w: 2015<sup>12</sup> r. – 49 292,2 tys. zł.; 2016<sup>13</sup> r. – 32 503,8 tys. zł.; 2017<sup>14</sup> r. – 50 526,9 tys. zł.; 2018<sup>15</sup> r. – 46 692,5 tys. zł.; 2019 r. (do 30 czerwca)<sup>16</sup> – 53 463,1 tys. zł. Wykonanie wyniosło ogółem 198 848,7 tys. zł, tj. odpowiednio: 49 292,1 tys. zł (100% planu), 32 503,7 tys. zł. (100% planu); 50 526,8 tys. zł. (100% planu); 46 692,5 tys. zł. (100% planu); 19 833,6 tys. zł. (37,10% planu). W decentralnym PIB zaplanowano natomiast wydatki w kwocie ogółem: 2 446,3 tys. zł., w tym w: 2015<sup>17</sup> r. – 97,8 tys. zł.; 2016<sup>18</sup> r. – 137,1 tys. zł.; 2017<sup>19</sup> r. – 49,2 tys. zł.; 2018<sup>20</sup> r. – 1 635,0 tys. zł.; 2019 r. (do 30 czerwca)<sup>21</sup> – 527,2 tys. zł. Faktyczne wydatki wyniosły natomiast ogółem: 2 286,8 tys. zł, a w poszczególnych latach kształtowały się następująco: 2015 r. – 97,8 tys. zł. (100% planu), 2016 r. – 137,0 tys. zł. (99,93% planu); 2017 r. – 49,2 tys. zł. (100% planu); 2018 r. – 1, 634,8 tys. zł. (99,99% planu); 2019 r. – 368,0 tys. zł. (69,80% planu).

W kontrolowanym okresie 17 TOL nie udzielał zaliczek wykonawcom zleconych prac.

(akta kontroli str. 91-96, 97-101, 205, 268-272, 408, 414, 449, 496-497)

3. Objęte badaniem zadania spełniały wymagania określone w decyzji Nr 202/Ministra Obrony Narodowej<sup>22</sup>, tj. posiadały PI, ZKZ w 9 z 13 przypadków oraz zatwierdzone Minimalne Wojskowe Wymagania Organizacyjno-Użytkowe (dalej: „MWWO-U”). Brak ZKZ w czterech przypadkach<sup>23</sup> wynikał z faktu, że realizacja ww. zadań była na etapie sporządzania dokumentacji projektowej.

(akta kontroli str. 498-524, 996-1048)

4. Badane zadania były wprowadzone do PIB, a ich PI w 12 przypadkach zawierały elementy wskazane w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa<sup>24</sup> (dalej: „rozporządzenie z dnia 2 grudnia 2010 r.”), tj.: zakres rzeczowy; okres realizacji; ocenę efektywności inwestycji, w tym ekonomicznej efektywności; dane o planowanych efektach rzeczowych; harmonogram rzeczowo-finansowy; szacunkowy łączny koszt inwestycji oraz

<sup>11</sup> Zadania nr: 54403, 54400, 54108, 54072, 54073, 54075, 54077, 54311, 54038, 52093, 52096, 54109, 54402.

<sup>12</sup> Ustalony VIII korektą PIB zatwierdzoną 28.12.2015 r. przez Ministra Obrony Narodowej (dalej: Min. MON), pierwotnie w 2015r. – 52 254,5 tys. zł.

<sup>13</sup> Ustalony VIII korektą PIB zatwierdzoną 16.11.2016 r. Min. MON, pierwotnie w 2016 r. – 32 430,9 tys. zł.

<sup>14</sup> Ustalony VII korektą PIB zatwierdzoną 24.11.2017 r. przez Min. MON, pierwotnie w 2017 r. – 64 562,1 tys. zł.

<sup>15</sup> Ustalony VIII korektą PIB zatwierdzoną 21.12.2018 r. przez Min. MON, pierwotnie w 2018 r. – 32 025,9 tys. zł;

<sup>16</sup> Ustalony I korektą PIB zatwierdzoną 17.05.2019 r. przez Min. MON, pierwotnie w 2019 r. – 56 142,3 tys. zł.

<sup>17</sup> Ustalony X korektą PIB zatwierdzoną 14.12.2015 r. przez Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych (dalej: Szef IWspSZ), pierwotnie w 2015 r. – 550,0 tys. zł.

<sup>18</sup> Ustalony XI korektą PIB zatwierdzoną 18.11.2016 r. przez Szefa IWspSZ, pierwotnie w 2016 r. – 310,0 tys. zł.

<sup>19</sup> Ustalony XVII korektą PIB zatwierdzoną 30.11.2017 r. przez Szefa IWspSZ, pierwotnie w 2017 r. – 308,6 tys. zł.

<sup>20</sup> Ustalony XV korektą PIB zatwierdzoną 27.12.2018 r. przez Szefa IWspSZ, pierwotnie w 2018 r. – 1 188,7 tys. zł.;

<sup>21</sup> Ustalony I korektą PIB zatwierdzoną 22.05.2019 r. przez Szefa IWspSZ, pierwotnie w 2019 r. – 368,0 tys. zł.

<sup>22</sup> Decyzja Nr 202/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych (Dz. Urz. MON poz. 112, ze zm.).

<sup>23</sup> Zadania nr: 54038, 54311, 54402 i 54109.

<sup>24</sup> Dz.U. Nr 238, poz.1579.

dane o planowanych z poszczególnych źródeł środkach na ich finansowanie w kolejnych latach realizacji; dane o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych, po zakończeniu realizacji inwestycji, oraz o planowanej kwocie środków finansowych i źródłach ich pochodzenia, które umożliwiają zagospodarowanie efektów rzeczowych inwestycji w planowanym okresie.

W jednym przypadku<sup>25</sup> PI nie zawierał wszystkich wymaganych informacji.

W każdym z 13 badanych zadań strona tytułowa PI zawierała: zapis „Zatwierdzam” oraz stanowisko służbowe, stopień, imię i nazwisko osoby podpisującej, podpis z datą oraz stosowną pieczęć.

(akta kontroli str. 91-96, 498-524, 996-1048)

5. W trzech przypadkach (z 13 badanych zadań) wartość kosztorysowa zadania była zwiększana w trakcie realizacji, dotyczyło zadań:
- nr 54075 – wartość kosztorysową zadania zwiększono z 14 827,3 tys. zł (w 2016 r.) do 23 964,9 tys. zł (w 2018 r.);
  - nr 54400 – wartość kosztorysową zadania zwiększono z 111 804,8 tys. zł (w 2017 r.) do 124 123,3 tys. zł (w 2018 r.);
  - nr 54077 – wartość kosztorysową zadania zwiększono z 15 814,1 tys. zł (w 2017 r.) do 17 260,5 tys. zł (w 2018 r.).

Szef 17 TOL wyjaśnił, że zwiększenie wartości ww. trzech zadań wynikało z konieczności ich aktualizacji. Dodał, że zaktualizowane wartości zadań zostały każdorazowo wprowadzone do PIB korektą, a wprowadzenie nowej wartości zadania do PIB jest tożsame z zapewnieniem środków finansowych na jego pełną realizację.

(akta kontroli str. 458-461; 1005-1008, 1012-1015, 1046-1048, 1102-1118)

6. W żadnym z badanych zadań wydatki zaplanowane na ich realizację nie były zmieniane w ciągu roku.

(akta kontroli str. 996-1048)

7. W kontrolowanym okresie wstrzymano realizację siedmiu<sup>26</sup> zadań ujętych w centralnym PIB<sup>27</sup> o wartości kosztorysowej 356 659,4 tys. zł oraz jednego<sup>28</sup> ujętego w planie decentralnym, którego wartość kosztorysowa wynosiła 50,0 tys. zł. Nakłady, poniesione do czasu wstrzymania inwestycji, na realizację zadań ujętych w PIB z finansowaniem powyżej 2 mln zł wyniosły 2 572,5 tys. zł, natomiast na zadanie z finansowaniem poniżej 2 mln zł – 0 zł. Zadania ujęte w planie centralnym były wstrzymane na okres od 2 do 3 lat, z czego:
- trzy zadania<sup>29</sup> wstrzymał Minister Obrony Narodowej na dwa lata oraz ujął je w Projekcie PIB w latach 2016-2022 (jedno zadanie) oraz w latach 2014-2022 (dwa zadania), zadania wznowiono;
  - cztery zadania<sup>30</sup> wstrzymał Minister Obrony Narodowej bez podania końcowego terminu realizacji i nie ujął ich we wstępnym Projekcie PIB na lata 2020-2026;
  - Szef 17 TOL podjął decyzję o zaniechaniu realizacji zadania nr 54039 w związku z wykonaniem innych zadań przez 16 Batalion Remontu Lotnisk Jarocin w ramach zadania szkoleniowego;
  - 17 TOL nie posiadał informacji odnośnie przyczyn wstrzymania realizacji sześciu z siedmiu zadań ujętych w planie centralnym. W przypadku zadania

<sup>25</sup> Dotyczy zadania nr 52093.

<sup>26</sup> Zadania nr 54400; 54072; 54073; 54075; 54077; 54109; 54402.

<sup>27</sup> Zadania o wartości szacunkowej lub kosztorysowej powyżej 2 mln. zł.

<sup>28</sup> Zadanie nr 54039.

<sup>29</sup> Nr: 54400, 54075, 54077.

<sup>30</sup> Nr: 54072, 54073, 54109, 54402.

nr 54109 przyczyna wstrzymania jego realizacji wynikała z braku informacji odnośnie typu planowanego statku powietrznego.

17 TOL nie ponosił kosztów związanych z utrzymaniem i zabezpieczeniem ww. zadań, gdyż zgodnie z § 26 ust. 1 pkt 2 decyzji Nr 202/Ministra Obrony Narodowej 17 TOL pełnił jedynie obsługę inwestorską w zakresie inwestycji budowlanych realizowanych w państwowych jednostkach budżetowych. Przeznaczeniem ww. inwestycji było m.in.:

- zapewnienie niezbędnego poziomu bezpieczeństwa ruchu lotniczego, uwzględniając wymogi eksploatacyjne lotniska: (według stanu na dzień 6 czerwca 2013 r.<sup>31</sup> – dotyczy zadania nr 54400) – realizacja ze względów bezpieczeństwa; według stanu na dzień 27 stycznia 2015 r.<sup>32</sup> – (dotyczy zadania nr 54072) – ze względu na stan planowanych do modernizacji nawierzchni (droga startowa i drogi kołowania) oraz sieci kanalizacji deszczowej wraz z systemem podczyszczania; według stanu na dzień 27 stycznia 2015 r.<sup>33</sup> (dotyczy zadania nr 54073) – system oświetlenia nawigacyjnego był niezgodny z obowiązującymi przepisami;
- zbudowanie budynku strażnicy (zadanie nr 54075) – co znacznie skróci czas reakcji służb na zdarzenia lotnicze. Wykonanie przedmiotowego budynku powinno zapewnić 25-letni okres jego użytkowania bez konieczności prowadzenia prac remontowych, pod warunkiem systematycznego przeprowadzenia bieżących napraw eksploatacyjnych;
- w ramach zadania nr 54077 – optymalizacja rozliczania zużycia energii; zaprzestanie eksploatacji sieci SN (zasilającej wszystkie stacje transformatorowe lotniska) wykonanej z różnych typów kabli aluminiowych o zróżnicowanych przekrojach, w dużej mierze z izolacją papierową przesyconą syciwem nieściekającym; zwiększenie bilansu mocy 13-u stacji transformatorowych z obecnej mocy przyłączeniowej 820 kW do planowanej 2.500 kW;
- uzyskanie zdolności zasilania awaryjnego kompleksu wojskowego (zadanie nr 54109). Zadanie zostało wstrzymane do czasu wyboru nowych statków powietrznych;
- przygotowanie infrastruktury lotniskowej dla pozyskiwanych samolotów (dotyczy zadania nr 54402). Planowano stworzenie niezbędnych warunków postoju samolotów z uwzględnieniem wyposażenia elektronicznego, warunków klimatycznych panujących na lotnisku;
- trzy<sup>34</sup> z ww. zadań ujęto w Programie Operacyjnym. 17 TOL nie posiadał informacji na temat celu do osiągnięcia w ramach ww. programów. Szef 17 TOL wyjaśnił, że do poszczególnych Programów Operacyjnych zadanie przypisuje Organizator Systemów Funkcjonalnych na etapie weryfikowania zestawień potrzeb rzeczowych do realizacji na rzecz Ministerstwa Obrony Narodowej (na podstawie corocznych Wytocznych Szefa Zarządu Planowania Rzeczowego P-8 na dany rok planistyczny).

(akta kontroli str. 91-96, 444-448, 996-1048)

Spośród 17 zadań ujętych w centralnym PIB, 15<sup>35</sup> z nich figurowało w PIB z „0” finansowaniem, natomiast spośród dziesięciu zadań ujętych w decentralnym PIB z „0” finansowaniem figurowało sześć zadań<sup>36</sup>.

(akta kontroli str. 91-101, 470-488, 996-1048)

<sup>31</sup> Data zatwierdzenia PI.

<sup>32</sup> Data zatwierdzenia PI.

<sup>33</sup> Data zatwierdzenia PI.

<sup>34</sup> Zadania nr: 54400, 54109, 54402.

<sup>35</sup> Zadania nr: 54072, 54073, 54075, 54350, 54400, 54403, 54038, 54109, 54108, 54353, 54038, 54311, 54077, 54402, 54016.

<sup>36</sup> Zadanie o wartości szacunkowej lub kosztorysowej do 2 mln. zł.

8. W próbie zadań objętych badaniem, w ośmiu przypadkach<sup>37</sup> 17 TOL był zobowiązany do złożenia rozliczenia, zgodnie z § 13 ust. 1 pkt 1 i § 17 ust. 1 Rozporządzenia z dnia 2 grudnia 2010 r. W jednym przypadku<sup>38</sup> rozliczenie zadania nastąpiło pięć lat od momentu jego wstrzymania (w trakcie kontroli NIK), mimo iż rozliczenia należało dokonać w ciągu 60 dni od momentu wstrzymania zadania.

(akta kontroli str. 857-901, 996-1048, 1091-1100)

9. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono inwestycji ujętych w centralnym PIB, od których realizacji by odstąpiono.

(akta kontroli str. 280-281)

Szef 17 TOL wyjaśnił, iż w 2017 r. odstąpiono od realizacji zadania nr 54309, ujętego w PIB z finansowaniem poniżej 2 mln. zł. Wartość zadania (szacunkowa) wynosiła 50,0 tys. zł. W ramach zadania 17 TOL nie ponosił żadnych nakładów oraz wydatków, w związku z czym nie dokonano jego rozliczenia finansowego. Przyczyną odstąpienia od realizacji zadania przez 17 TOL było jego zrealizowanie przez użytkownika kompleksu. Dowódca 33 Bazy Lotnictwa Transportowego (dalej: „BLTr”) pismem z dnia 27.09.2016 r. poinformował o wykonaniu przez 16 Batalion Remontu Lotnisk tymczasowej płaszczyzny, w ramach zadania szkoleniowego, przy użyciu materiałów pochodzących z magazynu 33 BLTr. Pilna realizacja płaszczyzny tymczasowej była niezbędna ze względu na konieczność przyjęcia systemu nawigacyjnego w IV kwartale 2016 r. W dniu 29.03.2017 r. dokonano przeglądu technicznego płaszczyzny systemu po okresie zimowym 2016-2017. Płaszczyzna wykonana w 2016 r. przy użyciu materiałów pochodzących z magazynu 33 BLTr spełniała wymagania dla funkcjonowania ww. systemu nawigacyjnego, co skutkowało skierowaniem wniosku o wykreślenie zadania z planu.

(akta kontroli str. 446-448)

10. Zadanie, od którego realizacji odstąpiono<sup>39</sup>, było przewidziane do realizacji w latach 2016-2017 i do czasu podjęcia decyzji o odstąpieniu, zadanie nie było wstrzymane i umieszczone w PIB z „0” finansowaniem. Zadania nie ujęto w Programie Operacyjnym. 17 TOL nie rozliczył ww. zadania w trybie § 13 Rozporządzenia z dnia 2 grudnia 2010 r.

Jak wyjaśnił Szef 17 TOL, nie dokonano rozliczenia zadania, gdyż w ramach zadania 17 TOL nie ponosił żadnych nakładów oraz wydatków, a przyczyną odstąpienia od realizacji zadania przez 17 TOL była jego realizacja przez Użytkownika kompleksu.

(akta kontroli str. 446-448)

11. Z 13 badanych zadań, w 12 przypadkach<sup>40</sup> były one realizowane z opóźnieniem w stosunku do terminów wskazanych w PI. Wartość kosztorysowa 12 zadań<sup>41</sup> wyniosła 689 368,4 tys. zł, a nakłady poniesione przez 17 TOL do dnia 30 czerwca 2019 r. wyniosły 176 334,4 tys. zł.

<sup>37</sup> Dotyczy zadań nr: 52096 (zadanie zakończone), 54072, 54073, 54075, 54077, 54109, 54400, 54402.

<sup>38</sup> Dotyczy zadania nr 54402.

<sup>39</sup> Zadanie nr 54039.

<sup>40</sup> Zadania nr: 54403 (plan – grudzień 2016 r., przesunięcie realizacji w PIB do końca 2019 r.), 52093 (plan – 2010 r., przesunięcie realizacji w PIB do końca 2019 r.), 54072 (plan – kwiecień 2020 r., przesunięcie realizacji w PIB do 2025 r.), 54073 (plan – kwiecień 2020 r., przesunięcie realizacji w PIB do 2024 r.), 54075 (plan – marzec 2017 r., przesunięcie realizacji w PIB do 2022 r.), 54077 (plan – grudzień 2018 r., przesunięcie realizacji w PIB do 2022 r.), 54108 (plan – kwiecień 2021 r., przesunięcie realizacji w PIB do 2024 r.), 54038 (plan – październik 2021 r., przesunięcie realizacji w PIB do 2023 r.), 54400 (plan – czerwiec 2017 r., przesunięcie realizacji w PIB do 2023 r.), 52096 (plan – styczeń 2017 r., przesunięcie realizacji w PIB do 2015 r.), 54402 (plan – listopad 2017 r., przesunięcie realizacji w PIB do 2024 r.), 54109 (plan – wrzesień 2022 r., przesunięcie realizacji w PIB – zadanie wstrzymane bezterminowo przez Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych w dniu 10 lipca 2018 r., w związku z wnioskiem 17 TOL z dnia 26 czerwca 2018 r.).

<sup>41</sup> Dla zadania nr 54109 do momentu jego wstrzymania nie opracowano ZKZ.

Szef 17 TOL wyjaśnił, że w ośmiu przypadkach<sup>42</sup> Minister Obrony Narodowej, bez podania przyczyn, dokonał w PIB zmian terminów zakończenia ww. zadań, w trzech<sup>43</sup> przypadkach o przesunięcie terminu realizacji zadań wnioskuje 17 TOL, co było uzasadnione m.in.: wykonaniem dodatkowych robót budowlanych i zbyt krótkim czasem na realizację. W jednym przypadku na wniosek 17 TOL wstrzymano bezterminowo realizację zadania 54109. W jednym przypadku (zadanie nr 54402) zdecydował o bezterminowym wstrzymaniu robót Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych. Dodatkowo wyjaśnił, że w związku z opóźnieniami w realizacji dokumentacji projektowej mogły nastąpić opóźnienia z rozpoczęciem realizacji robót budowlanych, dla Użytkownika skutkujących późniejszym niż planowano przekazaniem Inwestycji do użytkowania. 17 TOL nie ponosił dodatkowych kosztów związanych z opóźnieniem realizacji zadań. W celu niedopuszczenia i/lub zminimalizowania opóźnień w realizacji ww. zadań osoba odpowiedzialna, wskazana w umowie jako koordynator zadania, była w stałym kontakcie z Wykonawcą i na bieżąco monitorowała postępy w realizacji zakresu umowy oraz wynikających z niej terminów. W przypadku problemów i pytań Wykonawcy w zakresie opracowań dokumentacyjnych, organizowano spotkania Zintegrowanych Komisji Zadaniowych, które wypracowywały decyzje i tok dalszego postępowania Inwestora. Dodatkowo, zgodnie z postanowieniami umów, organizowano narady techniczne, podczas których ocenie podlegał stan zaawansowania prac nad zadaniem. W przypadku przekroczenia terminów zawartych w umowie dotyczącej opracowania dokumentacji 17 TOL przesyłał stosowne pismo do Wykonawcy, wskazując konsekwencje opóźnień. Jednocześnie osoba odpowiedzialna merytorycznie starała się uzyskać informacje od Wykonawcy o przyczynach opóźnienia i czy ze strony 17 TOL konieczna jest interwencja lub pomoc (przede wszystkim w zakresie koordynacji z instytucjami wojskowymi i organami administracji publicznej). Powyższe działania prowadzono do czasu uzyskania zamierzonego efektu. Po ostatecznym złożeniu dokumentacji do siedziby 17 TOL oraz przeprowadzeniu procedury jej komisyjnego odbioru, sporządzano notatkę służbową, w której opisany był stan faktyczny i prawny (opinia prawna) dotyczący naruszenia postanowień umownych lub innych ustaleń z kontrahentem, co mogło być podstawą do naliczania kar umownych.

(akta kontroli str. 278-401, 444-456, 470-488, 996-1048)

12. W okresie od 01.01.2015 r. do 30.06.2019 r. zakończono realizację dwóch zadań ujętych w centralnym PIB (zadania nr: 52096 oraz 54014) oraz ośmiu zadań ujętych w decentralnym PIB (zadania nr: 54031, 54040, 54042, 54043, 54079, 54227, 54251 i 54307). Wszystkie zakończone zadania zostały przekazane do użytkowania i eksploatacji.

W poszczególnych latach zakończono następujące zadania: 2015 r. – dwa zadania (nr 52096 i 54031), 2016 r. – dwa zadania (nr 54040 i 54307), 2017 r. – wszystkie zadania pozostawały w realizacji, 2018 r. – pięć zadań (nr 54014<sup>44</sup> oraz nr 54079, 54042, 54043 i 54227), 2019 r. (do 30.06) – jedno zadanie (nr 54251).

Szef 17 TOL wyjaśnił, że w trakcie realizacji ww. inwestycji nie wystąpiły przypadki zmiany sposobu ich przeznaczenia. Wyjaśnił również, iż po przekazaniu obiektów powstałych w wyniku inwestycji, 17 TOL nie ma wpływu na ich dalsze użytkowanie zgodnie z przeznaczeniem, jest to rola Zarządcy, Administratora i Użytkownika. 17 TOL uczestniczył jedynie w procesie usuwania ewentualnych wad stwierdzonych przez Użytkownika/Administratora

<sup>42</sup> Dotyczy zadań nr: 54072, 54073, 54075, 54077, 54108, 54038, 54400, 54402.

<sup>43</sup> Dotyczy zadań nr: 54403, 52093 i 52096.

<sup>44</sup> Zadanie objęte centralnym PIB nie objęto badaniem, gdyż PI był opatrzony klauzulą „Zastrzeżone”.



w okresie rękojmi i gwarancji oraz rozliczania Wykonawcy robót budowlanych z tego tytułu.

(akta kontroli 280-401, 446-448, 494-495, 783--871)

13. W latach 2015-2019 (do 30 czerwca) łącznie wprowadzono 20 zmian do PIB z finansowaniem powyżej 2 mln zł (w tym: sześć korekt w 2015 r. dotyczących 10 inwestycji; dziewięć korekt w 2016 r. dotyczących 10 inwestycji; pięć korekt z 2017 r. dotyczących dziewięć inwestycji; 10 korekt z 2018 r. dotyczących siedmiu inwestycji; jedna korekta z pierwszego półrocza 2019 r. dotycząca siedmiu inwestycji oraz 16 zmian do PIB z finansowaniem poniżej 2 mln zł (w tym: trzy korekty w 2015 r. dotyczące dwóch inwestycji; dwie korekty w 2016 r. dotyczące trzech inwestycji; cztery korekty w 2017 r. dotyczące czterech inwestycji; sześć korekt z 2018 r. dotyczących pięciu inwestycji; jedna korekta z pierwszego półrocza 2019 r. dotycząca 1 inwestycji) – ogółem wprowadzono 36 zmian.

Szef 17 TOL wyjaśnił, że zmiany parametrów planistycznych zadań w danym roku dokonywane były na podstawie wniosku ze strony Inwestora. Korekta PIB na dany rok planistyczny podlegała zatwierdzeniu przez Ministra Obrony Narodowej. W badanym okresie zanotowano jedną korektę wewnętrzną nr VIII”B”<sup>45</sup>, która została podpisana przez Szefa Zarządu Planowania Rzeczowego – P8 (dalej: „Szef ZPR – P8”). Podmiotem wnioskującym o korekty w centralnym PIB był 17 TOL, jednakże zmiany w projekcie PIB lub wieloletnim PIB dokonywane były również bez wniosku ze strony Inwestora<sup>46</sup>. Projekt PIB oraz wieloletni PIB każdorazowo podlegały zatwierdzeniu przez Ministra Obrony Narodowej. Przyczynami wprowadzenia zmian do PIB były m.in. zmiany limitów finansowych dla zadań na etapie dokumentacyjnym z płatnością za opracowaną dokumentację w roku następnym (zmniejszenie limitów finansowych), unieważnienie procedur przetargowych, gdy wartość złożonych ofert przewyższała kwotę, jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na realizację zamówienia lub z powodu niezłożenia ofert w postępowaniu, a także oszczędnościami wynikającymi z zakończenia realizacji zadań.

Szef Wydziału Technicznego wyjaśnił również, że zmiany PIB z finansowaniem do 2 mln zł wprowadzone były stosowną korektą zatwierdzaną przez Szefa IWspSZ, dokonywane były na wniosek 17 TOL i nie można ich było przewidzieć na etapie wprowadzania do PIB. Przyczynami zmian w PIB z finansowaniem do 2 mln. zł były natomiast: brak środków finansowych w projekcie PIB, oszczędności powstałe w wyniku zakończenia realizacji zadania, odstąpienie od realizacji zadania. Dokonywane zmiany w PIB do 2 mln zł były również reakcją na: wyniki prowadzonych postępowań przetargowych, trudności zgłaszane przez wykonawców robót budowlanych uniemożliwiające wydatkowanie pierwotnie przyznanych środków finansowych. Powyższe działania zapewniały pełne wydatkowanie środków finansowych w danym roku budżetowym przez 17 TOL. Wprowadzone do PIB zmiany były konieczne i nie zakłócały procesu realizacji procesu inwestycji.

(akta kontroli str. 280-281, 395-401, 416-439, 469)

14. W okresie od 1 stycznia 2017 r. w 17 TOL obowiązywała polityka przyjętych zasad rachunkowości, wprowadzona rozkazami Szefa 17 TOL: Nr 3 z dnia 12 stycznia 2017 r. oraz Nr 5 z dnia 26 stycznia 2018 r. Powyższą politykę opracowano w oparciu o „Wzorcową politykę rachunkowości dla jednostek budżetowych prowadzących księgi rachunkowe z wykorzystaniem

<sup>45</sup> Dotycząca roku 2015, dokonana w trybie § 33 ust. 8 Decyzji nr 103/MON z dnia 31 marca 2014 r.

<sup>46</sup> Dotyczy to sytuacji czasowego wstrzymywania zadań oraz zmiany ich terminów realizacji: nr 54072, 54073, 54075, 54077, 57077, 54400 i 54402.

Zintegrowanego Wieloszczeblowego Systemu Informatycznego Resortu Obrony Narodowej”, wprowadzoną decyzją Ministra Obrony Narodowej Nr 8/MON z dnia 20 stycznia 2012 r. oraz Nr 1/DB z dnia 18 grudnia 2018 r. Do 31 grudnia 2016 r. w 17 TOL obowiązywał Informatyczny System Rachunkowości Finansowej Wojskowych Jednostek Budżetowych.

W latach 2015-2019 koszty zadań (inwestycji) wykazywano w księgach rachunkowych 17 TOL na kontach analitycznych poszczególnych inwestycji do konta 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)”.

(akta kontroli str. 1155-1222)

15. W zakresie zrealizowanych 10 zadań, uzyskano m.in. następujące efekty: zaplecze magazynowo – sprzętowo – obsługowe w jednym miejscu, urządzenia i aparaturę energii elektrycznej, infrastrukturę do instalacji naziemnych mobilnych systemów nawigacyjnych, stanowiska prób śmigłowców na uwięzi dla potrzeb polowych warsztatów lotniczych, zdalne sterowanie oświetleniem płaszczyzn samolotów, sieć wodociagową wraz z przyłączeniem, usprawnienie systemu wentylacji w pomieszczeniach budynku administracyjno-laboratoryjnym, przyłącze ciepłownicze z kotłowni do sieci ciepłowniczej.

Zgodnie z pierwotnym harmonogramem<sup>47</sup> wynikającym z PI opracowanym na etapie włączenia zadania do PIB (lub wcześniej) zakończono jedno<sup>48</sup> z dziewięciu zadań, cztery zadania zakończono przed czasem planowanym<sup>49</sup>. Wartość kosztorysowa dziewięciu zadań zakończonych na etapie ich włączenia do PIB wynosiła 235 650,2 tys. zł, zaś wykonanie 120 628,8 tys. zł (51,2%). Wykonanie ww. zadań za mniejszą kwotę wynikało m.in. z: ponownej weryfikacji wartości robót, zastosowania w zleceniu robót trybu konkurencyjnego, negocjacji z wykonawcami robót, rozliczenia faktycznej ilości sprawowanych nadzorów autorskich. Ww. inwestycje nie służyły osiągnięciu przyjętych Wymagań Operacyjnych, a ich realizacja wynikała z konieczności zabezpieczenia zgłaszanych przez użytkowników potrzeb.

(akta kontroli str. 91-96, 97-101, 268-272, 414-415, 495, 857-871)

16. Szef Wydziału Budownictwa wyjaśnił, że w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2019 r. nadzór nad inwestycjami prowadzonymi przez 17 TOL sprawowany był przez pracowników etatowych – inspektorów nadzoru inwestorskiego branż: konstrukcyjno-budowlanej, sanitarnej, elektrycznej i drogowej. W pojedynczych przypadkach posiłkowano się dodatkowo podmiotami zewnętrznymi<sup>50</sup>. Inwestor zidentyfikował następujące trudności i zakłócenia w sprawowaniu nadzoru inwestorskiego:

- brak możliwości pozyskania pracownika etatowego o specjalności w branży telekomunikacyjnej (brak aplikacji etatowych<sup>51</sup>) i konieczność powierzenia nadzoru podmiotowi zewnętrznemu – w przypadku zadania nr 52093,
- rozwiązanie umowy o pracę (za porozumieniem stron z inicjatywy pracownika) inspektora nadzoru w trakcie prowadzenia robót budowlanych – ciężar obowiązków przejmował wówczas inspektor z drugiego zespołu, na podstawie protokołu przekazania do czasu zatrudnienia nowego pracownika,

<sup>47</sup> Nie analizowano terminów dotyczących zadania nr 54014, ponieważ PI objęty był klauzulą „Zastrzeżone”.

<sup>48</sup> Zadanie nr 54043 w 2018 r.

<sup>49</sup> Zadania nr: 54031, 54079, 54227, 54307.

<sup>50</sup> Zadanie nr 54014 i 52096 – nadzory branży drogowej, zadanie nr 52093 - nadzór branży telekomunikacyjnej – umowa w toku od 01.01.2019 r.

<sup>51</sup> Wydział Organizacyjny prowadził nabór w oparciu o ogłoszenia w Powiatowym Urzędzie Pracy, stroną internetową [trójmiasto.pl](http://trójmiasto.pl) oraz poprzez stronę internetową 17 TOL.

- przypadki wprowadzenia nowych przepisów, w trakcie realizacji robót budowlanych, determinujące konieczność wprowadzenia zmian w realizowanych zadaniach,
- konieczność wykonania robót dodatkowych.

(akta kontroli str. 274-275, 276-277)

17. W okresie od 1 stycznia 2015 do 30 czerwca 2019 r. Szef Wydziału Budownictwa określił wykorzystanie potencjału inspektorów nadzoru, na poziomie 65%. Oceny tej dokonał z uwzględnieniem ilości realizacji zadań w poprzednich latach oraz zaangażowaniem inspektorów również w inne przedsięwzięcia, m.in.: nadzorowanie robót remontowych (12 zadań w danym okresie), opiniowanie MWWO-U<sup>52</sup> i opracowywanej dokumentacji, udział w komisjach negocjacyjnych robót zamiennych i dodatkowych, udział w czynnościach związanych z przeglądami gwarancyjnymi i weryfikacją wad zgłaszanych przez Użytkowników w okresie gwarancyjnym<sup>52</sup>, odbiorami ostatecznymi zadań, udział w roli ekspertów w procesie pozyskiwania, eksploatacji i wycofywania sprzętu wojskowego przez Inspektorat Uzbrojenia<sup>53</sup>, szacowaniem kosztów robót budowlanych podczas sporządzania PI. Ponadto wskazał, że przy posiadanym potencjale ludzkim 17 TOL, jako inwestor wojskowy, efektywnie mógł realizować do 16 zadań inwestycyjnych<sup>54</sup>. W kontrolowanym okresie, na jednego inspektora nadzoru, przypadło od dwóch do sześciu inwestycji, o wartości umownej od 4,0 tys. do 112,1 mln zł<sup>55</sup>. Ponadto wskazał, że z uwagi na fakt, iż proces inwestycyjny rozpoczyna się sporządzeniem MWWO-U, poprzez PI, dokumentację projektową, a następnie roboty budowlane, okres realizacji inwestycji był znacznie wydłużony.

(akta kontroli str. 274-275, 276-277)

18. W 2015 r.<sup>56</sup> IWspSZ w Bydgoszczy przeprowadził w 17 TOL kontrolę nadzoru służbowego. W jej wyniku stwierdzono, że nadzór w ww. okresie sprawowany był właściwie. Stwierdzono także, że 17 TOL właściwie, na wysokim poziomie merytorycznym, realizował przedsięwzięcia związane z planowaniem i realizacją inwestycji budowlanych remontów nieruchomości w rejonie odpowiedzialności znajdującym się na obszarze nawet do 270 km. Zaangażowanie środków finansowych na realizację zadań inwestycyjnych i remontowych było na niskim poziomie, jednakże nie było zagrożenia, co do ostatecznego wykonania planu rzeczowo-finansowego. 17 TOL realizował również zadania związane z funkcją Dowódcy Garnizonu<sup>57</sup>, co angażowało również niewielkie zasoby osobowe 17 TOL. Stwierdzono, że zaangażowanie kadry zawodowej i pracowników wojska w powierzone dodatkowe obowiązki może spowodować zakłócenia w realizacji kluczowych zadań o charakterze inwestycyjnym. Zalecono zwracanie szczególnej uwagi w trakcie opiniowania MWWO-U na szczegółowość analiz i opinii inwestorskich. Postulowano dokonywanie zapisów dotyczących kompletności i poprawności dokumentów oraz egzekwowanie określenia celowości, wartości szacunkowej i ekonomicznej efektywności realizacji zadania. Wskazano również na konieczność odsyłania wykonawcom MWWO-U w przypadku sporządzenia tych dokumentów niezgodnie z obowiązującymi przepisami, zwracanie szczególnej uwagi na jakość i szczegółowość analiz

<sup>52</sup> W strukturze organizacyjnej 17 TOL nie wyodrębniono Wydziału Eksploatacji. Tego rodzaju wydział został wyodrębniony w strukturach RZL.

<sup>53</sup> Zgodnie z wprowadzoną Decyzją Ministra Obrony Narodowej nr 141/MON z dnia 05.07.2019 r. oraz Decyzją Sekretarza Stanu w MON Nr 76/SS z dnia 03.11.2017 r.

<sup>54</sup> W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2019 r.

<sup>55</sup> Wg wartości umownej robót, która odzwierciedla faktyczną wartość inwestycji.

<sup>56</sup> W dniach 26-28 maja.

<sup>57</sup> Zgodnie z poleceniem Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych.

w zakresie weryfikowanych przez inwestorów: wstępnego projektu PIB i PRN<sup>58</sup> oraz zestawień potrzeb rzeczowych. Zalecono opracowanie koncepcji architektoniczno-urbanistycznej dla lotniska, zwracanie uwagi na poprawność i realność planowania roku poplanowego w PIB, a nadto na konieczność wystąpienia do Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych z wnioskiem o zlikwidowanie garnizonu Gdańsk.

W ramach realizacji ww. wniosków dokonano m.in. weryfikacji zadań ujętych we wstępnym PIB na rok 2016 zarówno pod kątem jego poprawności, jak i realności, a uwagi przekazano Szefowi Infrastruktury IWspSZ. Ustalono, że odpowiedzialny za przygotowanie koncepcji architektoniczno-urbanistycznej dla lotniska RZI w Szczecinie wszczął trzy postępowania o zamówienie publiczne, które zakończyły się niewyłonieniem wykonawców z powodu niespełnienia wymogów formalnych przez oferentów.

Szef 17 TOL na podstawie rozkazu z dnia 26 listopada 2014 r.<sup>59</sup>, wystąpił z wnioskiem o zwiększenie limitu zatrudnienia bazowego<sup>60</sup>; otrzymał odpowiedź<sup>61</sup>, zgodnie z którą zadania wynikające z powierzenia funkcji Dowódcy Garnizonu należy realizować posiadany stanem osobowym.

Szef 17 TOL wyjaśnił, że wszystkie osoby zarządzające w 17 TOL, zgodnie z zakresami obowiązków opracowanymi na podstawie „Szczegółowego zakresu działalności w 17. Terenowym Oddziale Lotniskowym”, mają wpisane z racji stanowiska nadzór służbowy, co sprecyzowano również w Zasadach Funkcjonowania Systemu Kontroli Zarządczej<sup>62</sup>. Szef Oddziału, Zastępca Szefa Oddziału, Szefowie Wydziałów/Pionów prowadzą „Roczny plan monitorowania i oceny funkcjonowania kontroli zarządczej”, w którym odnotowują realizację nadzorów służbowych. Szef 17 TOL wskazał również, że większość kontroli, wobec osób realizujących zadania służbowe, była realizowana przez kierownictwo, szefów wydziałów i pionów na bieżąco.

W latach objętych kontrolą Audytor Wewnętrzny 17 TOL przeprowadził dwa audyty obejmujące realizację zadań inwestycyjnych<sup>63</sup>. 17 TOL zrealizował zalecenia Audytora Wewnętrznego poprzez m.in.: cotygodniowe spotkania w Wydziale Budownictwa mające na celu podsumowanie każdego etapu realizacji zadania, ze wskazaniem ryzyk i reakcji na ryzyka, poprawę komunikacji zewnętrznej pracowników Wydziału Technicznego z wykonawcami zadań poprzez rozmowy telefoniczne i e-maile, zmianę instrukcji obiegu dokumentów, wprowadzając załącznik „Zabezpieczenie należytego wykonania umowy”.

(akta kontroli str. 1049-1082, 1119-1154, 1223-1283)

19. Szef 17 TOL wyjaśnił, że każdorazowo analizowano koszty wszystkich zadań, dla których 17 TOL jest Inwestorem. Analizowano koszty w pierwszej kolejności w PI (wartość szacunkowa), a następnie w ZKZ.

(akta kontroli str. 458-461, 776-782, 996-1048)

20. Z 13 badanych zadań, do 30 czerwca 2019 r. zakończono jedno (nr 52096). 17 TOL rozliczył ww. zadanie w terminie określonym w § 16 ust. 1 rozporządzenia z dnia 2 grudnia 2010 r.

(akta kontroli str. 857-871, 996-1048)

<sup>58</sup> Projekt-Realizacja-Nadzór.

<sup>59</sup> Rozkaz Nr 646 Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych z dnia 26 listopada 2014 r..

<sup>60</sup> Pismo nr 105/15 z dnia 20 stycznia 2015 r. do Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych.

<sup>61</sup> Pismo nr 11021/DG/1/15 z dnia 26 lutego 2015 r. Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych.

<sup>62</sup> Zasady Funkcjonowania Systemu Kontroli Zarządczej wprowadzono w 17 TOL rozkazami Szefa 17 TOL: Nr 21 z dnia 29 maja 2015 r. i Nr 52 z dnia 20 października 2016 r.

<sup>63</sup> W 2016 r. – „Planowanie i realizacja inwestycji infrastrukturalnych. W 2018 r. – „Efektywność i sprawność realizowania umów i postanowień jako wynik współpracy 17 TOL z dostawcami”.

21. W kontrolowanym okresie 17 TOL sporządzał sprawozdania z realizacji PIB w oparciu o przepisy § 34 ust. 1 decyzji Ministra Obrony Narodowej Nr 103/MON z dnia 31 marca 2014 r. w sprawie zasad opracowania i realizacji centralnych planów rzeczowych<sup>64</sup> (dalej: „decyzja Nr 103/Ministra Obrony Narodowej”) oraz § 34 ust. 1 decyzji Nr 202/Ministra Obrony Narodowej<sup>65</sup>. Sprawozdania za okres sprawozdawczy obejmujący luty 2015 r. – wrzesień 2015 r., nie zostały skierowane do Podsekretarza Stanu właściwego ds. Infrastruktury, pomimo takiego obowiązku, wynikającego z ww. decyzji. Ponadto 2 sprawozdania roczne, tj. za rok 2015 i 2016 nie zostały przesłane do Właściwego Organizatora. Sprawozdania zawierały informacje o stanie realizacji inwestycji w ramach PIB, w tym informacje dotyczące zagrożeń dla procesu inwestycyjnego, oznaczone odpowiednim symbolem literowym, jednak nie zostały sporządzone według wzoru określonego odpowiednio w decyzji Nr 103/Ministra Obrony Narodowej i Nr 202/Ministra Obrony Narodowej.

(akta kontroli str.135-200, 201-245, 246-247, 248, 250-256)

22. W okresie objętym kontrolą 17 TOL dokonał przekazania Użytkownikom ogółem 10 inwestycji (dwóch ujętych w centralnym PIB i ośmiu ujętych w decentralnym PIB). Odbiór wszystkich ww. zadań dokonany został przy udziale Użytkownika, a przekazanie inwestycji oraz dokumentacji powykonawczej ich Użytkownikom następowało protokołami odbioru końcowego zadania inwestycyjno-remontowego oraz przekazania obiektu budowlanego użytkownikowi do eksploatacji. Ponadto, w protokołach odbioru Inwestor zobowiązywał się do przekazania zarządcy dokumentacji powykonawczej oraz dokumentów PT (protokół przekazania-przyjęcia środka trwałego) w podziale według środków trwałych do właściwych gestorów. Dla wszystkich zrealizowanych inwestycji sporządzono protokoły przekazania-przyjęcia środka trwałego.

(akta kontroli str. 280-394, 495, 913-992)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z § 17 ust. 1 i 2 Rozporządzenia z dnia 2 grudnia 2010 r., inwestor powinien sporządzić rozliczenie, o którym mowa w § 16, również, gdy realizacja inwestycji została zaniechana albo czasowo wstrzymana. W rozliczeniu inwestycji informacje o rzeczywistych kosztach, podstawowych efektach rzeczowych i źródłach finansowania inwestycji są przedstawiane według stanu na dzień wstrzymania albo zaniechania realizacji inwestycji. Przepis § 16 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia stanowi natomiast, że inwestor, po zakończeniu i przekazaniu do użytku inwestycji, sporządza, w terminie do 60 dni od dnia, w którym była uregulowana ostatnia płatność związana z finansowaniem inwestycji, rozliczenie inwestycji, o której mowa w § 4 pkt 1, według wzoru stanowiącego załącznik do rozporządzenia i przekazuje je dysponentowi, który finansował inwestycję ze środków budżetu państwa.

Ustalono, że pismem z dnia 3 września 2014 r. (Nr 44708/DG/2/14) Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych poinformował 17 TOL o wstrzymaniu realizacji zadania nr 54402. Ostatnią płatność związaną z realizacją inwestycji uregulowano 11 czerwca 2014 r. Zgodnie z ww. przepisami rozliczenie wstrzymanej inwestycji powinno więc nastąpić do 10 sierpnia 2014 r. Tymczasem Szef 17 TOL przesłał rozliczenie czasowo wstrzymanego ww. zadania do Szefa Oddziału Planowania Infrastruktury Zarządu Planowania Logistycznego J4 Dowództwa Generalnego RSZ oraz Szefa Infrastruktury

<sup>64</sup> Dz. Urz. MON poz. 105. Decyzja obowiązywała do 22 czerwca 2016 r.

<sup>65</sup> Dz. Urz. MON poz. 112, ze zm. Decyzja obowiązuje od 23 czerwca 2016 r.

WspSZ dopiero w dniu 12 września 2019 r. (pismo Nr 1717/19 z dnia 12 września 2019 r.).

Szef TOL wyjaśnił, że w trakcie przygotowywania dokumentów zadania nr 54402 dla potrzeb NIK stwierdzono przeoczenie związane z nieprzesłaniem rozliczenia ww. zadania.

(akta kontroli str. 1091-1100)

2. Zgodnie z § 6 ust. 1 lit g rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa<sup>66</sup> PI powinien zawierać m.in. dane o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych, po zakończeniu realizacji inwestycji, oraz o planowanej kwocie środków finansowych i źródłach ich pochodzenia, które umożliwiają zagospodarowanie tych efektów rzeczowych inwestycji w planowanym okresie”. W PI dla zadania nr 52093 zamiast tych danych zawarto jedynie zapis, że: „Realizacja inwestycji nie będzie kolidowała z eksploatacją lotniska (...)”. Powyższy PI został zatwierdzony przez Komisję Oceny Projektów Inwestycyjnych – protokołem z dnia 19 grudnia 2007 r. oraz Szefa 17 TOL – w dniu 21 marca 2008 r.

Za ww. PI zapłacono jego Wykonawcy wynagrodzenie w kwocie 48 800,0 zł z VAT na podstawie umowy Nr V/65/1/52093/2007 z dnia 1 października 2007 r.

Szef 17 TOL wyjaśnił m.in., że w Protokole z dnia 19 grudnia 2007 r. Komisja Oceny Projektów Inwestycyjnych dokonująca odbioru opracowanego PI nie wskazała, że inwestycja wymaga dodatkowej kwoty środków finansowych z innych źródeł niż budżet MON, które umożliwią zagospodarowanie pozyskanych efektów rzeczowych (nie wymaga żadnych nakładów finansowych w celu rozpoczęcia pełnienia swojej funkcji) oraz stwierdziła, że realizacja inwestycji nie będzie kolidowała z eksploatacją lotniska. W związku z powyższym Komisja Oceny Projektów Inwestycyjnych orzekła o poprawności wykonania PI i zawnioskowała o przekazanie jej do akceptacji i zatwierdzenia. PI został zatwierdzony przez Szefa 17 TOL w dniu 21.03.2008 r.

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia Szefa 17 TOL nie mogą stanowić wystarczającego usprawiedliwienia do niezawarcia wszystkich danych wymaganych przepisami.

(akta kontroli str.1087-1090)

3. Zgodnie z § 34 ust. 1 decyzji Nr 103/Ministra Obrony Narodowej oraz z § 34 ust. 1 decyzji Nr 202/Ministra Obrony Narodowej Inwestorzy mieli obowiązek przedstawienia Podsekretarzowi Stanu właściwemu ds. Infrastruktury<sup>67</sup>, szefom instytucji sprawującym nad nimi merytoryczny nadzór, Szefowi ZPR-P8, beneficjentom oraz właściwym Organizatorom (w częściach ich dotyczących), sprawozdania z realizacji centralnego i decentralnego PIB (w formie pisemnej i elektronicznej): miesięczne<sup>68</sup> oraz roczne<sup>69</sup>.

Wzór sprawozdania, o którym mowa w ust. 1, określał załącznik nr 29 do ww. decyzji.

Stwierdzono, że za okresy sprawozdawcze od lutego 2015 r. do września 2015 r. włącznie, tj. za okres ośmiu miesięcy, 17 TOL nie przekazał miesięcznych sprawozdań do Podsekretarza Stanu właściwego do spraw

<sup>66</sup> Dz. U. Nr 120, poz. 831. Rozporządzenie obowiązywało do 31 grudnia 2010 r.

<sup>67</sup> Wymóg przedstawiania sprawozdania Podsekretarzowi Stanu został zniesiony Decyzją Nr 47/MON z 22 lutego 2017 r. zmieniającą decyzję w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych (Dz. Urz. MON 2017, poz. 44), która weszła w życie z dniem ogłoszenia, tj. 23 lutego 2017 r.

<sup>68</sup> Za okresy sprawozdawcze od stycznia do listopada – w terminie 15 dni po zakończeniu okresu sprawozdawczego.

<sup>69</sup> Do dnia 20 stycznia za poprzedni rok budżetowy (z wyłączeniem uczelni wojskowych, które składają sprawozdania roczne do dnia 31 stycznia).

infrastruktury, a dwa sprawozdania roczne, tj. za rok 2015 i 2016, nie zostały przesłane do Właściwego Organizatora. Ponadto w kontrolowanym okresie wszystkie sporządzane przez 17 TOL ww. sprawozdania miesięczne<sup>70</sup> oraz roczne<sup>71</sup> nie były opatrzone podpisem Głównego Księgowego 17 TOL, a tylko dziewięć z 91 sprawozdań opatrzone podpisem Inwestora, tj. Szefa 17 TOL lub jego zastępcy, pomimo że zgodnie z wzorem sprawozdania powinien on być podpisany zarówno przez głównego księgowego, jak i Inwestora.

Szef TOL wyjaśnił, że przed przystąpieniem do opracowywania sprawozdania miesięcznego opracowywana jest informacja z realizacji zadań dyrektywnych (dotyczy zadań ujętych w PIB oraz Planie Remontów Nieruchomości) według stanu na koniec każdego miesiąca, w której zawarte są dane dotyczące m.in. limitu finansowego i realizacji kasowej, a dokument ten jest podpisywany przez Głównego Księgowego 17 TOL oraz Szefa 17 TOL lub (w przypadku nieobecności) przez osoby zastępujące, wskazane w stosownym rozkazy dziennym Szefa 17 TOL. Informacja zawarta w powyższym zestawieniu (realizacja kasowa) jest następnie wskazywana w kolumnie sprawozdania „wydatki”. Opracowywane sprawozdania były każdorazowo podpisywane przez Szefa Wydziału Technicznego. Dokument ten był przesyłany pismem przewodnim, które każdorazowo podpisywał Szef 17 TOL lub (w przypadku jego nieobecności) osoba wskazana na zastępstwo w rozkazy dziennym Szefa 17 TOL. Podpis na piśmie przewodnim stanowi również o akceptacji treści załączników. Od lipca 2019 r. sprawozdania są opatrzone stosownymi podpisami, zgodnie ze wzorem załącznika 29 decyzji Nr 202/Ministra Obrony Narodowej. Sprawozdania za okres od lutego do września 2015 r. nie były kierowane do Podsekretarza Stanu właściwego do spraw Infrastruktury z powodu niedopatrzenia ze strony osoby odpowiedzialnej za ich opracowywanie. Po stwierdzeniu faktu niedopełnienia wymogów decyzji Nr 202/Ministra Obrony Narodowej, nieprawidłowość została wyeliminowana (przesyłanie sprawozdań począwszy od października 2015 r.). Wyciągi ze sprawozdań rocznych za rok 2015 i 2016 nie były kierowane do Właściwego Organizatora również z powodu niedopatrzenia ze strony osoby odpowiedzialnej za ich opracowywanie. Nieprawidłowość tą usunięto począwszy od sprawozdania za rok 2017.

(akta kontroli str.135-200, 201-245, 246-247, 248, 250-256)

Powyższe wyjaśnienie nie może usprawiedliwiać stwierdzonych nieprawidłowości, gdyż wymóg podpisania sprawozdań zarówno przez Głównego Księgowego, jak i Inwestora, wynika z wzoru, wprowadzonego ww. decyzjami, w których jednoznacznie wskazano podmioty, którym sprawozdania należy przekazać.

#### **IV. Uwagi i wnioski**

Uwzględniając podjęte w trakcie kontroli działania, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

#### **V. Pozostałe informacje i pouczenia**

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

<sup>70</sup> 83 miesięcznych (w tym 42 dotyczących inwestycji powyżej 2 mln zł. i 41 dotyczących inwestycji poniżej 2 mln zł.).

<sup>71</sup> 4 roczne dla inwestycji powyżej 2 mln zł. i 4 dla inwestycji poniżej 2 mln zł.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku.

Gdańsk, dnia 31 października 2019 r.

Kontroler  
Dariusz Jurczuk  
Doradca ekonomiczny

.....  
*podpis*

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Gdańsku  
Dyrektor

.....  
*podpis*