



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Mazowiecka Delegatura w Warszawie

DMW.410.1.1.2026

Pan
Płk Arkadiusz Zemanek
Szef Terenowego Oddziału Lotniskowego
12. Terenowy Oddział Lotniskowy
Al. Jerozolimskie 97
02-001 Warszawa

Wystąpienie pokontrolne

**P26/001 Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. - wykonanie
planu finansowego 12. Terenowego Oddziału Lotniskowego
w Warszawie**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

12. Terenowy Oddział Lotniskowy¹, Al. Jerozolimskie 97, 02-001 Warszawa.

Kierownik jednostki kontrolowanej

Płk Arkadiusz Zemanek, Szef 12. Terenowego Oddziału Lotniskowego, od 3 lipca 2023 r.

Okres objęty kontrolą

Rok 2025 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2025. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2016-2024 okres kontroli obejmuje również te lata.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli².

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Mazowiecka Delegatura w Warszawie.

Kontrolerzy

1. Karolina Zawadzka-Kozłowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr DMW/16/2026 z dnia 8 stycznia 2026 r.
2. Marta Pietruszewska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr DMW/14/2026 z dnia 8 stycznia 2026 r.

(akta kontroli tom I str. 1-3)

¹ Dalej także: 12. TOL lub Oddział.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

II. Zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2025 r. przez 12. TOL pod względem: legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2025 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności.*

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego na 2025 r. przez 12. Terenowy Oddział Lotniskowy w Warszawie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę powyższą uzasadnia prawidłowa realizacja wydatków oraz prawidłowe sporządzanie sprawozdań budżetowych.

Wydatki objęte badaniem zrealizowano zgodnie z przeznaczeniem oraz terminowo. Zostały one też prawidłowo zaewidencjonowane w księgach rachunkowych Oddziału, za wyjątkiem dwóch wydatków na łączną kwotę 359,00 zł, które zakwalifikowano niezgodnie z przepisami dotyczącymi dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, tj. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁴. Skutkiem powyższego było ich błędne ujęcie w ewidencji księgowej i w konsekwencji w sprawozdaniu Rb-28.

Udzielone, na podstawie art. 411 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁵, zamówienie publiczne, w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa, spełniało wymogi określone w powyższym artykule dla tego rodzaju zamówień. W przypadku dwóch objętych analizą postępowań prowadzonych na podstawie wewnętrznych regulacji z zakresu udzielania zamówień publicznych w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa, nie w pełni stosowano przyjęte w jednostce kontrolowanej uregulowania.

Roczne sprawozdania budżetowe za 2025 r. oraz sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za IV kwartał 2025 r. zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a prezentowane w nich dane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej⁶. Sprawozdania te terminowo przekazano właściwym odbiorcom. System kontroli zarządczej zapewniał, w sposób racjonalny, prawidłowość sporządzania sprawozdań.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm.; dalej także: rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji budżetowej.

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm.; dalej: upzp.

⁶ Sprawozdania sporządzane zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z poz. 133, ze zm.), dalej: rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej, i rozporządzeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 652), dalej: rozporządzenie w sprawie sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1731).

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

1. Wydatki

1.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

12. Terenowy Oddział Lotniskowy jest jednostką budżetową⁸ resortu obrony narodowej⁹ – dysponentem środków III stopnia podległym Szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych¹⁰. Zgodnie ze statutem¹¹ Oddziału podstawowym zadaniem 12. TOL była realizacja zadań dotyczących inwestycji i remontów nieruchomości lotniskowych oraz związanej z nimi infrastruktury technicznej, realizacja zadań z zakresu ochrony środowiska, jak również planowanie i koordynacja przedsięwzięć związanych z przygotowaniem infrastruktury wojskowej na wypadek mobilizacyjnego rozwinięcia i okres wojny¹². Plan finansowy 12. TOL w zakresie wydatków budżetowych¹³ przewidywał realizację wydatków w łącznej kwocie 1 011 830,7 tys. zł, a w wyniku 57 kolejnych zmian¹⁴, został ostatecznie zwiększony do kwoty 1 013 086,5 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 7-15, 17-18, 25-46)

1.1.1. W 2025 r. 12. TOL nie planował i nie dokonywał wydatków z budżetu środków europejskich. Z budżetu państwa wykonał wydatki w wysokości 1 013 076,6 tys. zł, co stanowiło blisko 100,0% planu po zmianach (1 013 086,5 tys. zł) i 125,7% wykonania w 2024 r. (806 057,0 tys. zł). W okresie objętym kontrolą Oddział zrealizował wydatki budżetowe w ramach dwóch rozdziałów klasyfikacji budżetowej: 75204 – Centralne wsparcie w wysokości 1 003 610,1 tys. zł (99,1%) wszystkie z § 6050 wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych oraz 75220 – Zabezpieczenie wojsk w wysokości 9 466,5 tys. zł (0,9%), z czego najwyższy udział w wykonaniu wydatków z tego rozdziału stanowiły wydatki zrealizowane z § 4010 – wynagrodzenia osobowe pracowników w wysokości 6 152,9 tys. zł (65,0%) oraz z § 4110 składki na ubezpieczenia społeczne w wysokości 1 034,4 tys. zł (10,9%).

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych przedstawionych w kolejnych punktach niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego. Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę częściową jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

⁸ W rozumieniu art. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm.), dalej także: ustawa o finansach publicznych lub ufp.

⁹ Dalej także: RON.

¹⁰ Dalej także: IWsp SZ lub Inspektorat Wsparcia.

¹¹ Wprowadzonym Zarządzeniem Nr 28/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 października 2013 r. w sprawie nadania statutów Inspektoratowi Wsparcia Sił Zbrojnych oraz jednostkom podległym Szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych – Dz. Urz. Min. Obr. Nar. z 2013 r. poz. 291 (załącznik Nr 49).

¹² Zadania 12. TOL określone zostały w Szczegółowym zakresie działania 12 Terenowego Oddziału Lotniskowego wprowadzonego rozkazem nr Z-14/Org Szefa Inspektoratu Wsparcia z dnia 12 marca 2020 r. (dokument o klauzuli „Zastrzeżone”), który utracił moc z dniem 12 grudnia 2025 r. na podstawie rozkazu nr Z-91/Org Szefa Inspektoratu Wsparcia z dnia 12 grudnia 2025 r. nadającego *Szczegółowy zakres działania 12 Terenowego Oddziału Lotniskowego* wprowadzonego z dniem podpisania.

¹³ Sporządzony na podstawie danych określonych w zawiadomieniu Szefa Inspektoratu Wsparcia Nr 573/2025 z dnia 4 lutego 2025 r. dotyczącego informacji o kwotach dochodów i wydatków budżetowych wynikających z ustawy budżetowej na 2025 r.

¹⁴ Z czego 32 na podstawie zawiadomień Inspektoratu Wsparcia oraz 25 korekt wewnętrznych.

Najwyższe różnice w paragrafach klasyfikacji budżetowej¹⁵ pomiędzy wydatkami planowanymi a wykonanymi wystąpiły w rozdziale 75220, w:

- § 3020 Wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń: wzrost o kwotę 19,1 tys. zł (z 26,0 tys. zł do 45,1 tys. zł), tj. o 73,5%;
- § 3040 Nagrody o charakterze szczególnym niezaliczone do wynagrodzeń: zmniejszenie o kwotę 0,6 tys. zł (z 1,0 tys. zł do 0,4 tys. zł), tj. o 60,0%;
- § 4060 Inne należności żołnierzy zawodowych: wzrost o kwotę 49,0 tys. zł (z 12,0 tys. zł do 61 tys. zł), tj. o 408,3%;
- § 4170 Wynagrodzenia bezosobowe: wzrost o kwotę 2,5 tys. zł (z 4,0 tys. zł do 6,5 tys. zł), tj. o 62,5%;
- § 4410 Podróże służbowe krajowe: wzrost o kwotę 32,5 tys. zł (z 77,0 tys. zł do 109,5 tys. zł), tj. o 42,2%;
- § 4440 Odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych: wzrost o kwotę 34,1 tys. zł (z 85,0 tys. zł do 119,1 tys. zł), tj. o 40,1%;
- § 4700 Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej: zmniejszenie o kwotę 32,7 tys. zł (z 85,0 tys. zł do 52,3 tys. zł), tj. o 38,5%;
- § 4710 Wpłaty na PPK finansowane przez podmiot zatrudniający: wzrost o kwotę 1,5 tys. zł (z 5,0 tys. zł do 6,5 tys. zł), tj. o 30,0%.

(akta kontroli tom I str. 16-18, 25-46, 405-410)

Różnice jakie wystąpiły między planem a wykonaniem ww. wydatków wynikały, wg wyjaśnień Szefa 12. TOL, ze wzrostu wysokości minimalnego i przeciętnego wynagrodzenia za pracę oraz wzrostu wynagrodzeń pracowników 12. TOL w odniesieniu do okresu planistycznego¹⁶, co spowodowało wzrost wydatków w §§ 3020, 4440 i 4710 w 2025 r. Zwiększenie wydatków w § 4060 wynikało ze wzrostu wydatków w § 4050 (uposażenia) spowodowanych przybyciem żołnierza zawodowego, zwolnieniami lekarskimi oraz dodatkowymi nagrodami uznaniowymi z funduszu Ministra Obrony Narodowej¹⁷. Wzrost wydatków na podróże służbowe (§ 4410) spowodowany był wzrostem cen na usługi hotelowe jak też zwiększeniem częstotliwości wyjazdów w ramach nadzoru nad realizacją zadań inwestycyjnych realizowanych poza siedzibą 12. TOL i zwiększeniem liczby odpraw i narad resortowych. Ponadto na etapie planowania budżetu nie przewidziano postępowania przed Krajową Izbą Odwoławczą, co spowodowało wzrost wydatków w § 4170 na pokrycie kosztów zastępstwa radcy prawnego. Zmniejszenie wydatków w § 3040 wynikało z dostosowania wydatków do wysokości naliczonego funduszu na wyróżnienia, a w § 4700 z mniejszych niż planowano potrzeb szkoleniowych pracowników.

(akta kontroli tom I str. 507-512)

¹⁵ Różnica powyżej 20% w porównaniu z planem.

¹⁶ Tj. 15 miesięcy wstecz.

¹⁷ Dalej także: MON.

Najwyższe procentowo różnice pomiędzy wykonaniem wydatków w 2024 r. a 2025 r. wystąpiły w rozdziale 75204 w § 6050: wzrost o kwotę 206 450,2 tys. zł (z 797 160,0 tys. zł do 1 003 610,1 tys. zł), tj. o 25,9% oraz w rozdziale 75220, w:

- § 3020 Wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń: wzrost o kwotę 10,4 tys. zł (z 34,7 tys. zł do 45,1 tys. zł), tj. o 30,0%;
- § 4040 Dodatkowe wynagrodzenie roczne: wzrost o kwotę 111,7 tys. zł (z 316,6 tys. zł do 428,2 tys. zł), tj. o 35,2%;
- § 4060 Inne należności żołnierzy zawodowych: wzrost o kwotę 18,7 tys. zł (z 42,3 tys. zł do 61,0 tys. zł), tj. o 44,2%;
- § 4140 Wpłaty na PFRON: wzrost o kwotę 45,7 tys. zł (z 21,0 tys. zł do 66,7 tys. zł), tj. o 217,6%;
- § 4170 Wynagrodzenia bezosobowe: wzrost o kwotę 3,5 tys. zł (z 3,0 tys. zł do 6,5 tys. zł), tj. o 116,7%;
- § 4180 Równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla żołnierzy: zmniejszenie o kwotę 346,2 tys. zł (z 508,1 tys. zł do 162,0 tys. zł), tj. o 68,1%;
- § 4610 Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego: wzrost o kwotę 6,8 tys. zł (z 1,4 tys. zł do 8,2 tys. zł), tj. o 485,7%;
- § 4700 Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej: wzrost o kwotę 17,8 tys. zł (z 34,5 tys. zł do 52,3 tys. zł), tj. o 51,6%;
- § 4710 Wpłaty na PPK finansowane przez podmiot zatrudniający: wzrost o kwotę 2,2 tys. zł (z 4,3 tys. zł do 6,5 tys. zł), tj. o 51,2%.

(akta kontroli tom I str. 17-46, 405-416)

Różnice w wykonaniu wydatków w 2025 r. w porównaniu do wykonania w roku 2024 w rozdziale 75204 w § 6050 wynikały z prognozowanych terminów wydatkowania środków w ramach inwestycji, które na 2025 r. przewidywały etapy realizacji o zwiększonym limicie finansowania i co za tym idzie większych wydatków w stosunku do 2024 roku. W rozdziale 75220 powodem zwiększonego wykonania wydatków, potwierdzonym w wyjaśnieniach przez Szefa 12. TOL, był wzrost wysokości minimalnego wynagrodzenia, jak też wzrost wynagrodzeń pracowników 12. TOL (§ 4040), wzrost wydatków na uposażenia spowodowany przyjęciem na zaopatrzenie żołnierza zawodowego, wzrost liczby zwolnień lekarskich oraz wzrost kwoty dodatkowych nagród uznaniowych z funduszu MON (§§ 4050, 4060), większa liczba osób zatrudnionych, niepełnosprawnych, czy przebywających na urloпах rodzicielskich, wychowawczych oraz urloпах bezpłatnych (§ 4140) oraz dodatkowych kosztów zastępstwa radcy prawnego (§ 4170) i wyższych niż w 2024 r. kosztów prowadzenia księgowości Koleżeńskiej Kasy Oszczędnościowo-Pożyczkowej. Ponadto w 2025 r. w ramach § 4610 poniesiono wydatki z tytułu opłaty za mediacje Prokuratury Generalnej oraz za opinię biegłego dla Sądu Okręgowego w Warszawie. Zmniejszenie wydatków w § 4180 wynikało w szczególności z mniejszej liczby przypadających nagród jubileuszowych oraz wypłaty w 2024 r. świadczeń żołnierza odchodzącego ze służby wojskowej, tj. odprawy emerytalnej oraz ekwiwalentu za niewykorzystany urlop. Większe wydatki w § 4700 wynikały z większych niż w 2024 r. potrzeb szkoleniowych pracowników.

(akta kontroli tom I str. 507-512)

1.1.2. W 2025 r. 12. TOL nie otrzymał i nie wydatkował środków z rezerwy ogólnej lub rezerwy celowych.

(akta kontroli tom I str. 505-506)

1.1.3. W 2025 r. 12. TOL realizował wydatki w ramach trzech grup ekonomicznych, tj.: świadczenia na rzecz osób fizycznych, wydatki bieżące jednostek budżetowych i wydatki majątkowe. W strukturze zrealizowanych wydatków budżetowych największą pozycję (99,1%) stanowiły wydatki majątkowe w kwocie 1 003 610,1 tys. zł, które zostały zrealizowane na poziomie 125,9% wykonania w 2024 r. i blisko 100,0% w odniesieniu do planu na 2025 r. Świadczenia na rzecz osób fizycznych, stanowiące 0,01% wydatków ogółem, zrealizowano w kwocie 114,5 tys. zł, tj. na poziomie 113,5% wykonania w roku poprzednim i 103,2% planu na 2025 r. Wydatki bieżące stanowiące 0,9% wydatków ogółem zostały wykonane w kwocie 9 352,0 tys. zł, co stanowiło 106,3% wykonania w 2024 r. i 115,5% planu na 2025 r.

(akta kontroli tom I str. 17-18, 48)

1.1.4. W 2025 r. 12. TOL zrealizował wypłatę:

- świadczeń na rzecz osób fizycznych¹⁸ w łącznej wysokości 114,5 tys. zł (100,0% planu po zmianach), tj. wyższej o 3,5 tys. zł (3,1%) w stosunku do kwot ujętych w planie (111,0 tys. zł) i wyższej o 13,6 tys. zł (13,5%) od wykonania w 2024 r. (100,9 tys. zł);
- wynagrodzeń i uposażeń pracownikom i żołnierzom Oddziału w łącznej wysokości 8 776,8 tys. zł¹⁹ (100,0% planu po zmianach), tj. wyższych o 1 166,1 tys. zł (15,3%) w stosunku do kwot ujętych w planie (7 610,7 tys. zł) i o 888,6 tys. zł (13,0%) od wykonania w 2024 r. (6 825,8 tys. zł);
- nagród dla żołnierzy zawodowych zrealizowanych z: funduszu na nagrody uznaniowe i zapomogi²⁰ w kwocie 19,4 tys. zł²¹; oszczędności uzyskanych ze zmniejszenia wysokości uposażenia wynikającego ze zwolnień lekarskich w kwocie 2,3 tys. zł; środków przyznanych na nagrody uznaniowe dla żołnierzy zawodowych przez Szefa IWsp SZ w kwocie 39,3 tys. zł. 12. TOL nie tworzył funduszu nagród dla pracowników wojska, dokonał jednak wypłaty nagród w łącznej kwocie 46,8 tys. zł²² ze środków przyznanych na ten cel przez Szefa IWsp SZ.

Największe²³ zmiany wprowadzone w planie finansowym na 2025 r. w zakresie wydatków na wynagrodzenia dotyczyły zwiększenia środków na:

- Wynagrodzenia osobowe pracowników (§ 4010) o 922,2 tys. zł (17,6%),
- Uposażenia żołnierzy zawodowych (§ 4050) o 123,0 tys. zł (15,6%),
- Inne należności żołnierzy zawodowych (§ 4060) o 49,0 tys. zł (408,3%),
- Dodatkowe uposażenie roczne dla żołnierzy zawodowych (§ 4070) o 4,4 tys. zł (7,2%),
- Składki na ubezpieczenia społeczne (§ 4110) o 87,4 tys. zł (9,2%).

(akta kontroli tom I str. 17-18, 49-83, 405-410)

¹⁸ W § 3020 Wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń, § 3040 Nagrody o charakterze szczególnym niezaliczane do wynagrodzeń oraz § 3070 Wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane żołnierzom.

¹⁹ §§ 4010– 4120.

²⁰ Utworzonego na podstawie rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z 15 maja 2023 r. w sprawie funduszu na nagrody uznaniowe i zapomogi dla żołnierzy zawodowych (Dz. U. poz. 1034, dalej także: decyzja MON w sprawie funduszu nagród).

²¹ W tym 13,8 tys. zł z funduszu utworzonego przez Szefa 12. TOL w wysokości 1,5% wydatków na uposażenia, 6,0 tys. zł ze środków funduszu utworzonego przez Szefa Inspektoratu Wsparcia z przeznaczeniem dla Szefa i Z-cy Szefa 12. TOL.

²² W tym nagroda w kwocie 44,3 tys. zł przyznana na podstawie ustawy z 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. 2019 poz. 2136, tj. art. 10 ust. 1, 3 i 7) oraz w kwocie 2,5 tys. zł przyznana decyzją MON Nr 1991/DSS z 11 września 2025 r. z celowego funduszu nagród pracowników resortu obrony narodowej objętych ponadzakładowym układem zbiorowym pracy.

²³ Powyżej 5%.

Zwiększenie wydatków w § 4010, zgodnie z wyjaśnieniami Szefa 12. TOL, dotyczyło podwyżek dla pracowników resortu obrony narodowej, skutków wejścia w życie Protokołu nr 33 do Ponadzakładowego Układu Zbiorowego Pracy, zabezpieczenia nowych etatów, nagród jubileuszowych i ekwiwalentów urlopowych, przyznanych pracownikom nagród, jednorazowych premii uruchomionych przez MON i jednorazowych premii uruchomionych przez Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych. Powyższe zmiany spowodowały również zwiększenie planu w § 4110. Wzrost planowanych wydatków w § 4050 dotyczył przede wszystkim przybycia na zaopatrzenie nowego żołnierza zawodowego oraz dostosowania planu do przewidywanych wydatków do końca roku. Zwiększenie planu w § 4060 związane było z przyznaniem nagród z funduszu celowego MON, dodatkowych środków ze zwolnień lekarskich, dostosowania funduszu podstawowego nagród do pierwotnie naliczonego, którego wysokość była zależna od wzrostu wydatków w § 4050. W § 4070 zwiększono plan w związku z zabezpieczeniem naliczonych dodatkowych uposażeń rocznych.

(akta kontroli tom I str. 507-512)

W 2025 r. w 12. TOL zatrudnienie wynosiło 47,06 etatu, w tym w ramach statusu 01 – osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wynosiło 41,56 etatu, a w ramach statusu 10 – żołnierze zawodowi i funkcjonariusze wynosiło 5,50 etatu i było niższe od przeciętnego zatrudnienia w 2024 r. o 0,77 etatu (1,6%)²⁴. Wydatki na wynagrodzenia zostały wykonane zgodnie z planem po zmianach w kwocie 7 124,9 tys. zł²⁵ i były one o 694,4 tys. zł (10,8%) wyższe w porównaniu z 2024 r. (6 430,5 tys. zł). W 2025 r. nastąpił wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego, w odniesieniu do roku poprzedniego, w ramach statusu 01 o 1,5 tys. zł (tj. o 13,8%, z 10,8 tys. zł w 2024 r. do 12,3 tys. zł w 2025 r.), a w ramach statusu 10 o 0,4 tys. zł (tj. o 2,8% z 14,3 tys. zł do 14,7 tys. zł w 2025 r.).

(akta kontroli tom I str. 49, 404-416, 453-502)

Główne przyczyny wzrostu wynagrodzeń i przeciętnego wynagrodzenia brutto wynikały z podwyżek pracowników resortu obrony narodowej, zabezpieczenia środków finansowych na etaty po zwiększeniu limitu zatrudnienia oraz jednorazowych premii uruchamianych z funduszu Ministra Obrony Narodowej i funduszu Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych, co potwierdził Szef 12. TOL.

(akta kontroli tom I str. 507-512)

1.1.5. W planie finansowym 12. TOL na 2025 r.²⁶ ujęto wydatki majątkowe w kwocie 1 003 620,0 tys. zł przeznaczone na realizację 37 zadań inwestycyjnych realizowanych w ramach *Planu inwestycji budowlanych* i *Planu inwestycji o wartości kosztorysowej niższej niż 4 mln zł* (§ 6050)²⁷. Wysokość planu finansowego w zakresie wydatków majątkowych nie uległa zmianie w 2025 r., a dokonane korekty ww. planów rzeczowych²⁸ dotyczyły przesunięć środków pomiędzy

²⁴ Wzrost zatrudnienia wystąpił w ramach statusu 10 o 0,6 etatu, a spadek w ramach statusu 01 o 1,37 etatu.

²⁵ Wg sprawozdań Rb-70, Rb-28 oraz planu po zmianach: wykonanie wynagrodzeń osobowych, uposażeń oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego – wydatków klasyfikowanych w § 4010-4070 i 4790-4800 klasyfikacji budżetowej, od początku roku do końca okresu sprawozdawczego z wyłączeniem wypłat wynagrodzeń finansowanych z PFRON oraz Funduszu Pracy. Podane kwoty nie uwzględniają dodatkowego wynagrodzenia rocznego, które wynosiło wg Rb-70 odpowiednio: w 2024 r. dla 01: 316,6 tys. zł, dla 10: 78,7 tys. zł, w 2025 r. dla 01: 428,2 tys. zł, dla 10: 65,4 tys. zł.

²⁶ W rozdziale 75204 – Centralne wsparcie w formie wydatków inwestycyjnych (§ 6050).

²⁷ W planach inwestycji budowlanych ujęto 37 inwestycji, z czego dla trzech z nich limit wydatków przewidziany w planach wynosił 0,00 zł.

²⁸ Zgodnie z decyzją nr 118/MON z dnia 1 września 2021 r. (Dz. Urz. Min. Obr. Nar. poz. 190, ze zm.) centralne plany rzeczowe są sporządzane na okres objęty programowaniem rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Sił Zbrojnych RP) i aktualizowane w trybie i na zasadach określonych w ww. decyzji przez ZPR – P8, plany dot. m.in. inwestycji budowlanych (dalej zwane planami inwestycji budowlanych). Plany i ich korekty zatwierdzane są przez Ministra Obrony Narodowej na podstawie projektów przygotowanych przez ZPR – P8 w Sztapie Generalnym Wojska Polskiego. W przypadku inwestycji o wartości kosztorysowej poniżej 4 mln zmian w planie dokonuje Szef IWsp SZ.

zadaniami oraz wprowadzenia jednego zadania inwestycyjnego z limitem środków finansowych 0,00 zł na 2025 r. Ostatecznie środki z planu po zmianach przeznaczone zostały na finansowanie 38 inwestycji (§ 6050)²⁹. Oddział zrealizował wydatki majątkowe w łącznej kwocie 1 003 610,2 tys. zł, tj. blisko 100,0% planu i 125,9% wydatków poniesionych w 2024 r. (797 160,0 tys. zł).

Z zaplanowanych 38 zadań w pełni wykonano 10 w łącznej kwocie 168 775,7 tys. zł, 13 zadań zrealizowano w części w kwocie 834 834,4 tys. zł, a 15 zadań nie zrealizowano³⁰. 10 zadań przeniesiono do realizacji na rok przyszły w ramach planu rzeczowego na rok 2026 w kwocie 33 922,0 tys. zł³¹. Poniesione przez 12. TOL wydatki majątkowe przyniosły efekty w postaci m.in. budowy infrastruktury związanej z bazą magazynową w 41. Bazie Lotnictwa Szkolnego, infrastruktury na potrzeby przyjęcia samolotu F-35 w 32. Bazie Lotnictwa Taktycznego i F-50 w 23. Bazie Lotnictwa Taktycznego, budowy infrastruktury na potrzeby Dowództwa Komponentu Wojsk Obrony Cyberprzestrzeni oraz modernizację pomieszczeń rentgenowskich w hangarze obsługi technicznej na potrzeby 41. Bazy Lotnictwa Szkolnego.

(akta kontroli tom I str. 17-18, 84-88)

1.1.6. Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-28 za 2025 r. zobowiązania 12. TOL wyniosły ogółem 736,5 tys. zł i dotyczyły świadczeń z tytułu przydziałów mobilizacyjnych (6,3 tys. zł), dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracowników (470,7 tys. zł), dodatkowego uposażenia rocznego dla żołnierzy zawodowych (75,9 tys. zł), pochodnych od świadczeń i wynagrodzeń oraz PPK (łącznie 183,6 tys. zł)³². Ich termin płatności przypadał na 2026 r. Do 11 marca 2026 r., zgodnie z terminem płatności, uregulowano zobowiązania w kwocie 680,6 tys. zł. Termin płatności pozostałych zobowiązań na kwotę 55,9 tys. zł upływał w dniu 20 marca 2026 r. Kwoty poszczególnych tytułów zobowiązań wykazane w Rb-28 były zgodne z ewidencją księgową.

(akta kontroli tom I str. 90-123, 404-410)

W okresie objętym kontrolą Oddział nie posiadał zobowiązań wymagalnych oraz nie ponosił wydatków z tytułu odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań.

(akta kontroli tom I str. 89, 417-434)

1.1.7. W 2025 r. przeciwko 12. TOL toczyło się pięć postępowań sądowych w sprawach cywilnych w przedmiocie zapłaty za roboty (jedna), zapłaty za dodatkowe roboty (trzy) i kar umownych (jedna). Łączna wartość sporów wynosiła 4 067,2 tys. zł. Wszystkie postępowania były na etapie I instancji, z czego trzy po uzyskaniu opinii biegłych, a dwie po bezskutecznych mediacjach. We wszystkich tych sprawach oczekiwano na wyznaczenie terminu rozprawy. Ww. sprawy przekazano do prowadzenia Prokuraturii Generalnej.

(akta kontroli tom I str. 124)

1.1.8. Szczegółowe badanie 15 pozycji wydatków majątkowych w łącznej wysokości 522 430,1 tys. zł³³ (tj. 51,6% wydatków ogółem) wykazało, że zostały one poniesione w granicach ustalonego planu finansowego, w kwotach i terminach wynikających z zaciągniętych zobowiązań i przepisów prawa oraz w ramach zadań 12. TOL określonych w statucie. Objęte badaniem wydatki dotyczyły zadań inwestycyjnych z zakresu budowy infrastruktury lotniskowej realizowanych na potrzeby 32. Bazy Lotnictwa Taktycznego i były ujęte w planie inwestycji

²⁹ Z czego dla 15 z nich ustalono limit finansowy na 0,00 zł.

³⁰ Dot. zadań, których limit finansowy wg stanu na 31.12.2025 r. (po zmianach) wynosił 0,0 tys. zł.

³¹ Wartość limitu na 2026 r.; pierwotnie w limicie roku 2025 Inwestor zabezpieczył środki w wysokości 9 676,0 tys. zł.

³² §§ 4040, 4070, 4110, 4120 i 4710.

³³ Doboru próby 15 pozycji wydatków dokonano metodą MUS na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych z konta 130 – bieżący rachunek bankowy strona Ma, z wyjątkiem odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym oraz wydatkom poniżej 1000 zł; z tym, że do badania przyjęto jedynie pozycje wskazane jako obligatoryjne.

budowlanych³⁴. Zmiany zakresu rzeczowego realizowanych inwestycji odbywały się na podstawie protokołów konieczności i poprzedzone były rewizją dokumentacji projektowej. Odbiory robót budowlanych, zgodnie z postanowieniami zawartych umów, dokonywane były na podstawie protokołów odbiorów częściowych, a w jednym badanym przypadku, na podstawie protokołu odbioru końcowego. Płatności obejmowały zakres prac ujęty w ww. protokołach i dokonane były w terminach i wysokościach zgodnych z zawartymi umowami. Wszystkie dowody, zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³⁵, zawierały potwierdzenie sprawdzenia, zakwalifikowania i sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych, podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania oraz zostały ujęte na właściwych kontach i zakwalifikowane do prawidłowego paragrafu klasyfikacji budżetowej. Nakłady na inwestycje ujmowano w ewidencji środków trwałych w budowie w kwotach zgodnych z faktycznie poniesionymi wydatkami.

(akta kontroli tom I str. 125-193)

1.1.9. Zasady podnoszenia kwalifikacji pracowników 12. TOL uregulowano w *Szczegółowych zasadach zatrudniania, przeszerzegowania, podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników resortu obrony narodowej 12. Terenowego Oddziału Lotniskowego oraz działalności skargowo-wnioskowej w 12 Terenowym Oddziale Lotniskowym w Warszawie*³⁶. Zasady te nie miały zastosowania do szkoleń realizowanych przez żołnierzy zawodowych, które uregulowano odrębnymi przepisami³⁷. W ww. zasadach określono m.in. kryteria (warunki) jakie musi spełniać pracownik w celu skierowania lub uzyskania zgody pracodawcy na odbycie szkolenia lub podniesienia kwalifikacji w innej formie jak też sposób i formę pomocy udzielanej w tym celu przez pracodawcę, w tym obowiązek zawierania umów dotyczących wzajemnych praw i obowiązków. Szef Oddziału wyjaśnił, że zawieranie ww. umów miało zastosowanie w sytuacjach, w których pracownicy spełniający odpowiednie warunki uzyskali zgodę na podnoszenie kwalifikacji w formie studiów, a decyzja o ich zawarciu uwzględniała koszty studiów, doświadczenie pracownika i potrzeby 12. TOL. Zasady podnoszenia kwalifikacji nie określały obowiązków związanych z opracowaniem planu szkoleń jak też indywidualnych planów/programów rozwoju zawodowego, a w 12. TOL nie byli zatrudnieni pracownicy korpusu służby cywilnej.

(akta kontroli tom I str. 205-231, 513-521)

12. TOL w 2025 r. na szkolenia dla pracowników i żołnierzy, poniósł wydatki w wysokości 55,2 tys. zł³⁸ z czego 18,8 tys. zł wydatkowano na szkolenia zewnętrzne, tj. realizowane odpłatnie przez wykonawców szkoleń, a 36,4 tys. zł stanowiły wydatki na pokrycie podróży służbowych na szkolenia organizowane w ramach resortu obrony narodowej. Zrealizowano osiem szkoleń zewnętrznych, z czego cztery związane były z zagadnieniami z zakresu prawa dotyczącego zamówień publicznych (uczestniczyło w nich 19 osób), dwa z finansami (pięć osób) oraz po jednym z zakresu dotyczącego zasobów ludzkich (jedna osoba) i audytu wewnętrznego (jedna osoba). W szkoleniach zorganizowanych w ramach RON pracownicy i/lub żołnierze wzięli udział w 21 szkoleniach, z czego trzy dotyczyły finansów (11 osób); sześć prawa (10 osób); dwa z: informatyki (trzy osoby), ochrony ludności (trzy osoby) i zarządzania zespołem (trzy osoby) oraz w sześciu innych szkoleniach, w których uczestniczyło łącznie 14 osób. Wszystkie szkolenia zrealizowane w 2025 r. wynikały z bieżących potrzeb.

(akta kontroli tom I str. 194-204)

³⁴ Plan Inwestycji Budowlanych Sił Zbrojnych RP w latach 2021-2035 zaktualizowany w zakresie lat 2025-2035, oraz korekty tego planu Nr 2 z 9 kwietnia 2025 r., Nr 6 z 4 lipca 2025 r., Nr 9 z 24 września 2025 r., Nr 11 z 3 grudnia 2025 r.

³⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

³⁶ Instrukcja z 28 kwietnia 2021 r. nr ewidencyjny 1087 wprowadzona rozkazem dziennym Szefa 12. TOL Nr 52/2021 z 5 maja 2021 r., dalej także: zasady podnoszenia kwalifikacji.

³⁷ M.in. ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2025 poz. 825, ze zm.).

³⁸ Z czego z § 4700: 52,3 tys. zł, a z § 4300-024: 2,9 tys. zł.

W wyniku szczegółowego badania dwóch wydatków w wysokości 7,6 tys. zł³⁹, stanowiących 13,7% wszystkich wydatków poniesionych w 2025 r. na szkolenia ustalono, że wydatki te były uzasadnione potrzebami szkolenia pracowników związanymi ze zmianą przepisów z zakresu zamówień publicznych oraz spraw pracowniczych, a zakresy obowiązków skierowanych na szkolenia pracowników uwzględniały zadania objęte tematyką i programem ww. szkoleń. Wyboru wykonawców dokonano zgodnie z uregulowaniami 12. TOL w zakresie zamówień publicznych⁴⁰, a szkolenia zostały zrealizowane zgodnie z ich ofertami. Zapłaty za szkolenia dokonano w terminie wskazanym na fakturach, kwoty wydatków mieściły się w wysokości limitu ujętego w planie finansowym i zostały zakwalifikowane do prawidłowego paragrafu klasyfikacji budżetowej (§ 4700). W paragrafie tym nie ujęto jednakże wydatków w kwocie 359,00 zł, związanych z podróżą służbową odbytą w związku z jednym z ww. szkoleń, które błędnie zakwalifikowano do § 4410 (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom I str. 232-334)

1.1.10. W 2025 r. Oddział nie ponosił wydatków z tytułu kar i odszkodowań.

(akta kontroli tom I str. 335-343)

1.1.11. Ekwiwalent za urlop w 2025 r. 12. TOL wypłacił dwóm pracownikom w łącznej wysokości 5,8 tys. zł⁴¹. W wyniku szczegółowego badania wypłaconych przez 12. TOL ekwiwalentów ustalono, iż wydatki te dotyczyły pracowników, z którymi wygasł stosunek pracy lub nastąpiło jego rozwiązanie i nie byli oni ponownie zatrudnieni. Pracownikom tym nie udzielono urlopu w okresie wypowiedzenia z uwagi na potrzebę zakończenia realizowanych przez nich zadań, rozliczenia się z pracodawcą, a w jednym przypadku dodatkowo ze względu na zwolnienie lekarskie. Wysokość ekwiwalentu została wyliczona w prawidłowej wysokości⁴² i dotyczyła niewykorzystanego urlopu, który nie uległ przedawnieniu. Wpłaty zostały ujęte w prawidłowych wysokościach i na właściwych kontach⁴³ w ewidencji księgowej. Dokonanym wydatkom w ramach ekwiwalentów zapewniono pokrycie z planu finansowego 12. TOL (§ 4010⁴⁴) na 2025 r.

(akta kontroli tom I str. 344-379)

1.1.12. W 2025 r.⁴⁵ udzielono: jednego zamówienia publicznego w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa, prowadzonego na podstawie art. 411 upzp, tj. przetargu ograniczonego⁴⁶, o wartości 158 489,4 tys. zł brutto, z czego w 2025 r. wydatkowano 35 947,6 tys. zł; siedmiu zamówień⁴⁷ prowadzonych na podstawie wewnętrznych regulaminów udzielania zamówień

³⁹ Doboru próby dokonano z uwzględnieniem najwyższych kosztów jednostkowych szkolenia, tj. jedno szkolenie o nazwie: „Zamówienia publiczne w dziedzinie OiB. Warsztat dla zamawiających uwzględniający specyfikę branży, na podstawie wyników kontroli, opinii i orzecznictwa” w łącznej kwocie 2,8 tys. zł tj. 1,4 tys. zł za jednego uczestnika oraz szkolenie o nazwie: „Kadry w sektorze publicznym 2026 – zmiany w naliczaniu stażu pracy, nowe uprawnienia ZUS i PIP oraz dyrektywa o transparentności wynagrodzeń” w łącznej kwocie 4,8 tys. zł tj. 2,4 tys. zł za jednego uczestnika.

⁴⁰ § 14 ust. 1 pkt 1 lit. a „Regulaminu udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, usługi i dostawy w 12 TOL w Warszawie” z dnia 15 kwietnia 2022 r., wprowadzonego rozkazem dziennym Szefa 12 Terenowego Oddziału Lotniskowego nr 39/2022 z 15 kwietnia 2022 r. Dalej także: regulamin udzielania zamówień publicznych.

⁴¹ W ramach §§ 4010, 4020, 4030, 4180-005, 4180-006, 4790.

⁴² Z tym, że w jednym przypadku wypłacono również wyrównanie z uwagi na podwyżki wynagrodzeń.

⁴³ Konto 404.

⁴⁴ Zgodnie z pismem Szefa Finansów IWsp SZ wypłaty obligatoryjnych należności pracowników realizowane przed otrzymaniem planu finansowego na dany rok, mają zagwarantowane zwiększenie tego planu i wymagają terminowej realizacji wypłat.

⁴⁵ Dane z rejestru umów z 2025 r.

⁴⁶ Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego wszczęto w 2024 r., a w 2025 r. została podpisana umowa z wykonawcą, któremu udzielono zamówienia.

⁴⁷ Przy czym postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, w jednym przypadku prowadzono w 2024 r., a zamówienia udzielono w 2025 r.

publicznych w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa⁴⁸ o łącznej wartości 4 107,1 tys. zł brutto, z czego w 2025 r. wydatkowano 194,3 tys. zł; 23 zamówień prowadzonych na podstawie regulaminu udzielania zamówień publicznych, m.in. z zakresu szkoleń bądź zakupu artykułów biurowych o łącznej wartości 95,7 tys. zł brutto⁴⁹.

(akta kontroli tom II str. 1-2, tom III str. 263)

Analiza dokumentacji trzech zamówień publicznych, w ramach których w 2025 r. wydatkowano środki w łącznej kwocie 36 910,6 tys. zł, tj. zamówienia publicznego prowadzonego w trybie przetargu ograniczonego na podstawie art. 411 upzp (35 947,6 tys. zł) oraz dwóch zamówień udzielonych na podstawie wewnętrznych regulaminów udzielania zamówień publicznych w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa (łącznie 963,0 tys. zł⁵⁰) wykazała, że wydatki wynikały z podpisanych umów, faktury zawierały wymagane umowami załączniki i każdorazowo były sprawdzone zarówno pod względem merytorycznym, jak i formalno-rachunkowym. Udzielone zamówienia były ujęte w planie zamówień publicznych oraz w planie inwestycji budowlanych. Postępowanie prowadzone w trybie przetargu ograniczonego, na podstawie art. 411 upzp, spełniało wymogi określone dla tego trybu, natomiast postępowania prowadzone na podstawie wewnętrznych regulaminów udzielania zamówień publicznych w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa, co do zasady, prowadzono według regulacji zawartych w obowiązujących regulaminach, przy czym wystąpiły przypadki odstąpienia od postanowień zawartych w ww. dokumentach (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom II str. 255-229, tom III str. 5-14, 128-139)

Roczne sprawozdanie o udzielonych w 2025 r. zamówieniach terminowo⁵¹ przekazano Prezesowi UZP.

(akta kontroli tom II str. 3-20)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Dwa wydatki⁵² w łącznej kwocie 359,00 zł, dotyczące kosztów podróży służbowej dwóch pracowników, zrealizowanej w celu odbycia szkolenia, zakwalifikowano do § 4410 klasyfikacji budżetowej, zamiast do § 4700, co było niezgodne z opisem tego paragrafu zawartym w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji budżetowej. W opisie § 4700 ustalono m.in., że niezależnie od rodzaju działalności szkoleniowej paragraf ten obejmuje wszystkie koszty związane ze szkoleniem, w tym również ponoszone koszty dojazdów, zakwaterowania i wyżywienia uczestników. Powyższe skutkowało błędnym ujęciem wysokości wydatków w prowadzonej ewidencji księgowej w § 4410 i § 4700, a co za tym idzie błędnym ich wykazaniem w sprawozdaniu Rb-28. Ponadto wydatek ten został dokonany bez upoważnienia, tj. z naruszeniem art. 44 ust. 1 pkt 3 upf stanowiącym, iż wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych

⁴⁸ Regulamin udzielania zamówień publicznych w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa w 12. Terenowym Oddziale Lotniskowym w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2022 r., wprowadzony rozkazem dziennym Szefa 12. Terenowego Oddziału Lotniskowego nr 39/2022 z dnia 15 kwietnia 2022 r. Zmieniony aneksem nr 1 z dnia 21 listopada 2022 r. Dalej także: regulamin udzielania zamówień publicznych w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa z 2022 r. oraz Regulamin udzielania zamówień publicznych w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa w 12. Terenowym Oddziale Lotniskowym w Warszawie z dnia 9 czerwca 2025 r., wprowadzony rozkazem dziennym Szefa 12. Terenowego Oddziału Lotniskowego nr 52/2025 z dnia 10 czerwca 2025 r. Dalej także: regulamin udzielania zamówień publicznych w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa z 2025 r.

⁴⁹ W kwocie tej nie uwzględniono wydatków na hotele i opłat bankowych.

⁵⁰ Tj. jedno zamówienie w trybie przetargu ograniczonego, udzielone w 2024 r. i kontynuowane w 2025 r., w którym to roku wydatki wyniosły 839,5 tys. zł oraz w trybie negocjacji bez ogłoszenia – wydatki w 2025 r. wyniosły 123,5 tys. zł.

⁵¹ Sprawozdanie przekazano 19 lutego 2026 r. tj. zgodnie z terminem wynikającym z art. 82 ust. 2 upzp.

⁵² Po 179,5 zł każdy.

w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych, a plan po zmianach 12. TOL nie uwzględnił ww. wydatku w § 4700 klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli tom I str. 194-204, 266-314, 404-410)

Szef 12. TOL wyjaśnił, że powyższy błąd nie wynikał z celowego działania, a jego przyczyną była pomyłka wynikająca z obciążenia w ostatnich dwóch miesiącach roku dużą ilością realizowanych wydatków (w miesiącu listopad zaksięgowano ponad 500 dokumentów) oraz z tego, iż wydatek księgowany był przez stosunkowo nowego pracownika pionu Głównego Księgowego.

(akta kontroli tom I str. 522, 526-527)

2. W dwóch postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, prowadzonych na podstawie wewnętrznych regulaminów udzielania zamówień publicznych w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa, nie uwzględniono niektórych elementów wynikających z ww. regulacji wewnętrznych, tj.:

a) w postępowaniu prowadzonym w trybie przetargu ograniczonego:

- nie dołączono do zapytania o chęć udziału w przetargu ograniczonym regulaminu udzielania zamówień publicznych w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa z 2022 r., co było niezgodne z wymogami § 24 pkt 11 ww. regulaminu, zgodnie z którym *zapytanie o chęć udziału w przetargu zawiera co najmniej: zastrzeżenie, że Zamawiający będzie prowadził postępowanie na podstawie Regulaminu załączonego do zapytania o chęć udziału;*
- w warunkach przetargu, w zakresie dotyczącym wadium, nie wskazano przypadku jego zwrotu w sytuacji upływu terminu związania ofertą, co wynikało z § 31 ust. 7 pkt 3 regulaminu udzielania zamówień publicznych w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa z 2022 r. według, którego *Zamawiający zwraca wykonawcy niezwłocznie wadium, jeżeli upłynął termin związania ofertą;*
- w protokole z postępowania o udzielenie zamówienia nie wskazano trybu udzielenia zamówienia, co było niezgodne z § 51 ust. 1 pkt 3 regulaminu udzielania zamówień publicznych w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa z 2022 r., zgodnie z którym (...) *pisemny protokół postępowania o udzielenie zamówienia zawiera co najmniej informację o trybie udzielenia zamówienia;*

b) w postępowaniu prowadzonym w trybie negocjacji bez ogłoszenia:

- w warunkach zamówienia, stanowiących załącznik do zaproszenia do składania ofert z 21 lipca 2025 r., nie zawarto zarówno wymogu o przedłożeniu oświadczenia o pozostawaniu w sytuacji ekonomicznej i finansowej zapewniającej wykonanie zamówienia, jak również przedłożenia wspólnego oświadczenia o pozostawaniu w sytuacji ekonomicznej i finansowej zapewniającej wykonanie zamówienia, co było niezgodne z § 28 ust. 1 pkt 17 lit. a tiret trzecie, a także § 28 ust. 1 pkt 20 lit. a tiret trzecie w zw. z § 41 ust. 6 regulaminu udzielania zamówień publicznych w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa z 2025 r., zgodnie z którymi *Warunki zamówienia zawierają co najmniej opis sposobu przygotowania ofert, w tym w szczególności: oświadczenie o pozostawaniu w sytuacji ekonomicznej i finansowej zapewniającej wykonanie zamówienia. Informację o dopuszczalności wspólnego ubiegania się wykonawców o realizację zamówienia, wraz z zastrzeżeniami, że wykonawcy ci są obowiązani złożyć wspólne oświadczenie, że znajdują się w sytuacji ekonomicznej i finansowej zapewniającej wykonanie zamówienia.*

Ponadto przed wszczęciem obu ww. postępowań nie dokonano analizy rynku wykonawców, co było niezgodne zarówno z § 19 ust. 1 regulaminu udzielania zamówień publicznych

w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa z 2022 r. – w odniesieniu do postępowania prowadzonego w trybie przetargu ograniczonego, jak również z § 20 ust. 1 regulaminu udzielania zamówień publicznych w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa z 2025 r. – w odniesieniu do postępowania prowadzonego w trybie negocjacji bez ogłoszenia.

(akta kontroli tom III str. 6-14, 129-139)

Szef 12. TOL wyjaśnił, że w wyniku przeoczenia nie wskazano zarówno przypadku zwrotu wadium w sytuacji upływu terminu związania ofertą, jak również wymogu o przedłożeniu oświadczenia, jak i wspólnego oświadczenia o pozostawaniu w sytuacji ekonomicznej i finansowej zapewniającej wykonanie zamówienia. Ponadto Szef 12 TOL wyjaśnił, że brak zapisu o zwrocie wadium nie wpłynął na bieg postępowania, a w obecnie obowiązującym regulaminie udzielania zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa odstąpiono od zapisów określających zwrot wadium w przypadku terminu związania z ofertą.

Dodatkowo Szef 12. TOL wyjaśnił, że w treści protokołu nie zawarto informacji o trybie udzielenia zamówienia, gdyż dane te wynikały z wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie udzielenia zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa, stanowiącym jeden z załączników do protokołu. Natomiast w odniesieniu do nieudostępnienia, w zapytaniu o chęć udziału w przetargu ograniczonym, Regulaminu udzielania zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa, Szef 12. TOL wyjaśnił, że z uwagi na to, iż wymagane dokumenty miały jedynie charakter formalny uznano, że na wskazanym etapie nie było konieczności udostępniania Regulaminu udzielania zamówień w 12. TOL.

W przypadku braku analizy rynku wykonawców, Szef 12. TOL wyjaśnił m.in., że postępowanie w trybie przetargu ograniczonego zostało opublikowane na stronie internetowej 12. TOL wraz z zapytaniem o chęć udziału w przetargu. Do składania ofert zostali zaproszeni wszyscy wykonawcy, którzy spełnili określone w ww. zapytaniu wymagania. W związku z tym, że każdy zainteresowany miał możliwość zgłoszenia chęci udziału w przetargu oraz po spełnieniu wymagań został zaproszony do złożenia oferty, odstąpiono od sporządzenia analizy rynku wykonawców.

W przypadku postępowania prowadzonego w trybie negocjacji bez ogłoszenia, nie przeprowadzono analizy rynku wykonawców z uwagi na fakt, że pierwotne postępowanie prowadzone w trybie przetargu ograniczonego zostało unieważnione. Mając na uwadze potrzeby Sił Zbrojnych zdecydowano, aby na podstawie regulaminu przeprowadzić postępowanie w trybie negocjacji bez ogłoszenia, do których zaproszono wykonawców biorących udział w pierwotnym postępowaniu prowadzonym w trybie przetargu ograniczonego, posiadających aktualne Świadectwo Bezpieczeństwa Przemysłowego I stopnia lub wyższej, ważne Świadectwo Akredytacji Systemu Teleinformatycznego oraz zatrudniające osoby, które posiadają poświadczenie bezpieczeństwa osobowego uprawniające do dostępu do informacji niejawnych o wymaganej klauzuli i spełniające wymogi przepisów prawa budowlanego. Zaproponowana do wniosku o wszczęcie postępowania liczba wykonawców spełniała wymóg § 23 ust. 1 pkt 2 lit. a regulaminu wskazującego, że zapytanie o chęć udziału w negocjacjach należy wysłać do co najmniej pięciu wykonawców, co zdaniem Szefa Oddziału zapewni konkurencję oraz wybór najkorzystniejszej oferty.

(akta kontroli tom I str. 522-600)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że zarówno regulamin udzielania zamówień publicznych w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa z 2022 r., jak i z 2025 r. nie przewidywał sytuacji, w których nie wykonuje się analizy rynku wykonawców. Z tego względu, zdaniem NIK, analiza w powyższym zakresie powinna zostać przeprowadzona w przypadku obu postępowań.

Dodatkowo NIK zauważa, że dla zachowania rzetelności prowadzonych działań, w regulaminie udzielania zamówień publicznych w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa, powinny być

wskazane sytuacje, w których 12. TOL dopuszcza ewentualne odstępstwa od wykonania analizy rynku wykonawców.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego w 2025 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

12. TOL co do zasady prawidłowo zrealizował wydatki w 2025 r., a stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na wykonanie wydatków w badanym okresie.

2. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2025 r. przez 12. Terenowy Oddział Lotniskowy:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach,
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdanie za IV kwartał 2025 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań.

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, za wyjątkiem kwoty wydatków zrealizowanych z § 4410 i § 4700 ujętych w sprawozdaniu Rb-28 (co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w obszarze 1).

(akta kontroli tom I str. 380-502)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

V. Wnioski

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

1. Ujmowanie wydatków na szkolenia, w tym wydatków na dojazdy, zakwaterowanie i wyżywienie uczestników w ramach § 4700 klasyfikacji budżetowej.
2. Doprowadzenie do zgodności pomiędzy stosowaną przez 12. TOL praktyką a wewnętrznymi regulacjami w zakresie udzielania zamówień publicznych w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁵³ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Mazowieckiej Delegatury 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.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. Zgodnie z art. 98 ustawy o NIK, kto nie informuje bądź niezgodnie z prawdą informuje o wykonaniu wniosków pokontrolnych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Warszawa, 23 marca 2026 r.

Kontrolerzy

Główny specjalista kontroli państwowej

Karolina Zawadzka - Kozłowska

/-/

Główny specjalista kontroli państwowej

Marta Pietruszewska

/-/

Najwyższa Izba Kontroli

Mazowiecka Delegatura w Warszawie

Dyrektor

z up. Urszula Klimska

p.o. Wicedyrektor

/-/

⁵³ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym na adres do doręczeń elektronicznych NIK, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 3). w przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie, w miarę możliwości, skanu tych zastrzeżeń na adres mailowy jednostki kontrolnej NIK przeprowadzającej postępowanie kontrolne.