



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Obrony Narodowej

KON. 411.003.03.2020

Płk Piotr Szeffler
Szef
Szefostwa Transportu i Ruchu Wojsk –
Centrum Koordynacji Ruchu Wojsk
ul. Radiowa 2
00-908 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/20/004 Realizacja zadań obronnych finansowanych z dotacji celowej Ministra Obrony Narodowej
dla Funduszu Dróg Samorządowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Szefostwo Transportu i Ruchu Wojsk – Centrum Koordynacji Ruchu Wojsk, ul. Radiowa 2, 00-908 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Płk Piotr Szeffler, Szef Szefostwa Transportu i Ruchu Wojsk – Centrum Koordynacji Ruchu Wojsk (dalej: STiRW-CKRW lub Szefostwo), od 1 września 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">• Płk Wiktor Barczykowski, Szef Szefostwa, od 1 lutego 2019 r. do 31 sierpnia 2020 r.• Płk Adam Słodczyk, Szef Szefostwa, od 18 listopada 2016 r. do 31 stycznia 2019 r. (akta kontroli str. 82-86)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wskazywanie zadań obronnych rekomendowanych do sfinansowania ze środków Funduszu Dróg Samorządowych (dalej: FDS lub Fundusz). 2. Realizacja umowy o udzielanie w latach 2019-2027 dotacji celowej na rzecz FDS na finansowanie zadań obronnych. 3. Uzgadnianie z jednostkami samorządu terytorialnego (dalej: jst) szczegółowego opisu zadania obronnego, na które zostanie udzielone dofinansowanie ze środków Funduszu oraz projektu budowlanego (projektu zgłoszenia robót). 4. Udział przedstawicieli resortu obrony narodowej w kontrolach sposobu i terminowości wykonania zadań obronnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2020
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Obrony Narodowej
Kontrolerzy	Tomasz Lubański, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 49/2020 z 1 lipca 2020 r. Rafał Przedmojski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 50/2020 z 1 lipca 2020 r. (akta kontroli str. 1-4)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Szefa Szefostwa Transportu i Ruchu Wojsk – Centrum Koordynacji Ruchu Wojsk w zakresie realizacji zadań obronnych finansowanych z FDS.

Uzasadnienie oceny ogólnej

STiRW-CKRW zapewniło prawidłową realizację nowych zadań wynikających z zapisów ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych³.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wskazywanie zadań obronnych rekomendowanych do sfinansowania ze środków Funduszu Dróg Samorządowych.

Opis stanu faktycznego

STiRW-CKRW planuje wykorzystanie sieci transportowej na potrzeby obronne państwa⁵. Szefostwo jest organem Ministra Obrony Narodowej wyznaczonym do realizacji zadań w zakresie współdziałania z zarządcami infrastruktury kolejowej, drogowej, lotniskowej, portowej, śródlądowych dróg wodnych oraz przewoźnikami kolejowymi, lotniczymi, żeglugi śródlądowej i morskiej⁶.

(akta kontroli str. 16-18)

Zgodnie z notatką służbową dla Ministra Obrony Narodowej⁷ w sprawie określenia sposobu realizacji w resorcie obrony narodowej zadań wynikających z zapisów ustawy o FDS, Szefostwo:

- wskazuje (corocznie do dnia 20 grudnia) odcinki dróg samorządowych o znaczeniu obronnym⁸ z oszacowanymi kosztami planowanych robót, planowanych do ujęcia w Programie Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych (dalej: PPPO), które uzyskają finansowanie ze środków Funduszu Dróg Samorządowych. Kolejność pozycji wykazu określają priorytety z punktu widzenia potrzeb Sił Zbrojnych (SZ) i wojsk sojuszniczych;

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

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1430.

⁴ 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.

⁵ Załącznik nr 1 do rozkazu Nr Z-99/Org Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie nadania szczegółowego zakresu działania (...).

⁶ Decyzja Nr 550/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 3 grudnia 2007 r. w sprawie wskazania organów wojskowych do współdziałania z organami cywilnymi w zakresie przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa (Dz. Urz. MON Nr 23, poz. 243).

⁷ Pismo Departamentu Strategii i Planowania Obronnego nr 14273DSiPO/18 z dnia 16 listopada 2018 r.; notatka została zaakceptowana przez Sekretarza Stanu w MON w dniu 23 listopada 2018 r.

⁸ Tj. zawartych w zarządzeniach ministra właściwego do spraw transportu, o których mowa w art. 4a ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm.); dalej: ustawa o drogach publicznych.

- opiniuje projekty umów zawieranych przez Ministerstwo Infrastruktury (dalej: MI) z zarządcami dróg, o udzielenie finansowania ze środków FDS inwestycji na drogach samorządowych o znaczeniu obronnym.

(akta kontroli str. 18-19)

STiRW-CKRW w latach 2018-2020 (do dnia zakończenia kontroli) opiniowało 38 wniosków o umieszczenie drogi (lub jej odcinka) w zarządzeniu ministra właściwego do spraw transportu w sprawie wykazu dróg o znaczeniu obronnym lub ich odcinków, z tego w:

- 2018 r. – 3; wszystkie pozytywnie;
- 2019 r. – 28, z tego pozytywnie - 16, negatywnie - 12;
- 2020 r. – 7, z tego pozytywnie - 5, negatywnie - 2.

(akta kontroli str. 23)

STiRW-CKRW w latach 2019-2020 opiniowało 43 wnioski o realizację zadań obronnych finansowanych z FDS, z tego w:

- 2019 r. – 36, z tego pozytywnie - 18, negatywnie - 18;
- 2020 r. – 7, z tego pozytywnie - 2, negatywnie - 5.

(akta kontroli str. 24-25)

Powyższe wnioski⁹ trafiały do STiRW-CKRW na piśmie z następujących źródeł:

- od zarządców dróg,
- z wojewódzkich sztabów wojskowych,
- z Biura Infrastruktury Specjalnej,
- z Departamentu Strategii i Planowania Obronnego MON (dalej: DSiPO MON),
- z wojskowych komend transportu.

(akta kontroli str. 23-25)

STiRW-CKRW dokonywało szczegółowej analizy nadesłanych wniosków pod względem możliwości wpisania wskazanej drogi do wykazu dróg o znaczeniu obronnym, w tym, czy wskazana we wniosku droga wpisuje się w system dróg wojskowych zgodnie z Normą Obronną „*Wojskowa klasyfikacja i oznakowanie dróg*”¹⁰ oraz czy wnioskowana droga jest drogą publiczną. Stanowisko STiRW-CKRW w sprawie wpisania do wykazu odnosiło się tylko do zadań związanych z podsystemem transportu i ruchu wojsk.

Swoją opinię Szefostwo przesyłało do DSiPO MON celem dalszego procedowania.

(akta kontroli str. 18)

Stwierdzono jeden przypadek wniosku zaopiniowanego negatywnie przez STiRW-CKRW, dotyczący drogi nr 2328G¹¹, która mimo to została wpisana do wykazu dróg o znaczeniu obronnym; nastąpiło to w związku z decyzją DSiPO MON.

(akta kontroli str. 24, 67-70)

⁹ Umieszczenie drogi w wykazie dróg o znaczeniu obronnym umożliwia finansowanie zadania obronnego ze środków FDS.

¹⁰ Pkt 1.2.6 Normy Obronnej – „*Wojskowa klasyfikacja i oznakowanie dróg*” (NO-02-A003). System dróg wojskowych – zespół wzajemnie powiązanych dróg wojskowych istniejących i urządzanych doraźnie na przełaj oraz przepraw zapewniających wykonywanie manewrów elementami ugrupowania operacyjnego (bojowego) oraz ciągły dopływ świeżych sił i środków zaopatrzenia dla każdego pododdziału.

¹¹ Pismo znak WK.7142.1.2019.MC z dnia 22 stycznia 2019 r. Starosty Nowodworskiego do Ministrów Obrony Narodowej oraz Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej.

Inwestycje w zakresie zadań obronnych w okresie przed powstaniem FDS były finansowane ze środków własnych samorządu, w tym w:

- 2016 r. – 4 inwestycje na drogach wojewódzkich (łącznie 9,932 km) oraz 2 inwestycje dotyczące mostów,
- 2017 r. – 2 inwestycje na drogach wojewódzkich (łącznie 8,4 km),
- 2018 r. – nie realizowano inwestycji na drogach wojewódzkich.

Nowelizacja ustawy o drogach publicznych¹², w której została wprowadzona definicja drogi o znaczeniu obronnym, dała możliwość ujęcia w PPPO inwestycji także na drogach samorządowych (w tym wojewódzkich, powiatowych, gminnych), które były drogami publicznymi o znaczeniu obronnym. W 2018 r. ujęto w PPPO cztery zadania na drogach samorządowych.

Ustawa o FDS, w której wskazano środki finansowe w wysokości 500 mln zł rocznie przez okres 2019-2027, dała możliwość budowy, przebudowy lub remontu dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych o znaczeniu obronnym.

W ocenie STiRW-CKRW, w wyniku uruchomienia dodatkowego mechanizmu w postaci zadań obronnych finansowanych z FDS, widoczny jest wyraźny wzrost liczby inwestycji w ramach zadań obronnych na drogach samorządowych.

(akta kontroli str. 21-22, 35-44)

Z 50 zadań obronnych przeznaczonych do sfinansowania ze środków FDS w latach 2019-2020 przekazanych przez MON do MI:

- dla 47 zadań droga była umieszczona w wykazie dróg o znaczeniu obronnym;
- dla 1 zadania ustalono budowę nowej drogi;
- zrezygnowano z realizacji 2 zadań¹³.

(akta kontroli str. 77)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działania Szefa STiRW-CKRW w obszarze wskazywania zadań obronnych do sfinansowania ze środków FDS. W okresie po wejściu w życie ustawy o FDS liczba wniosków opiniowanych przez STiRW-CKRW znacząco wzrosła. W 2019 r. Szefostwo opiniowało ponad 9 razy więcej wniosków o umieszczenie drogi w wykazie dróg o znaczeniu obronnym niż w 2018 r.

OBSZAR

2. Realizacja umowy o udzielanie w latach 2019-2027 dotacji celowej na rzecz Funduszu Dróg Samorządowych na finansowanie zadań obronnych.

Opis stanu
faktycznego

W dniu 18 lipca 2019 r. Minister Obrony Narodowej oraz Minister Infrastruktury (Dysponent Funduszu) zawarli umowę o udzielanie w latach 2019-2027 dotacji celowej na rzecz Funduszu Dróg Samorządowych na finansowanie zadań obronnych (dalej: umowa zawarta przez ministrów Obrony Narodowej i Infrastruktury). W ww. umowie zastrzeżono, że jednostki samorządu terytorialnego (dalej: jst) otrzymujące dotacje z FDS na zadania obronne, będą zobowiązane do uzgadniania szczegółowego opisu¹⁴ zadania oraz projektu budowlanego albo projektu zgłoszenia robót budowlanych dotyczących zadania obronnego, wraz z

¹² Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 159).

¹³ Zadania według numeracji MI nr 25 oraz nr 42.

¹⁴ W rozumieniu art. 28 ust. 4 pkt 1, w związku z art. 39 ust. 5 ustawy o FDS.

załącznikami, w zakresie jego zgodności ze szczegółowym opisem zadania z STiRW-CKRW.

(akta kontroli str. 19, 20)

Współpraca STiRW-CKRW z jednostkami organizacyjnymi MI i jst w zakresie zadań obronnych była prowadzona w trzech etapach¹⁵.

Po zatwierdzeniu przez Prezesa Rady Ministrów zadań obronnych do sfinansowania z FDS następowało omówienie zadania (etap 1):

- na spotkaniach organizowanych przez MI oraz STiRW-CKRW następowała wstępna weryfikacja tytułów oraz zakresów zgłoszonych zadań dotyczących przyszłych inwestycji. Dokonywano także ustalenia stanu przygotowania i doprecyzowania zakresu przedmiotowego poszczególnych inwestycji. Uczestniczący to: zarządcy dróg, DDP i BZK MI¹⁶, DSiPO MON oraz STiRW-CKRW;
- Szefostwo przesyłało do wiadomości MI informację o pozytywnym zaopiniowaniu wstępnych założeń do projektu nadesłanych przez zarządcę drogi zgłaszającego zadanie.

Przed podpisaniem umowy przez MI i jst o udzielenie finansowania ze środków FDS (etap 2) następowało uzgodnienie przez STiRW-CKRW załącznika nr 1 do tej umowy, co zostało opisane w punkcie III. obszar 3 wystąpienia pokontrolnego.

Po podpisaniu umowy (etap 3):

- zarządca drogi przed złożeniem wniosku o wydanie decyzji o pozwolenie na budowę albo zgłoszenie robót budowlanych dotyczących zadania obronnego uzgadniał z Szefostwem projekt budowlany albo projekt zgłoszony, wraz załącznikami, w zakresie jego zgodności z załącznikiem nr 1 do umowy¹⁷. Informacja o uzgodnieniu była następnie przesyłana do MI;
- Szefostwo pozyskiwało w trybie roboczym, do 20-tego dnia każdego miesiąca, zestawienie realizowanych zadań ze środków FDS celem przedstawienia miesięcznej informacji Szefowi Inspektoratu Wsparcia SZ.

(akta kontroli str. 20-21, 45-62, 71-76, 88)

W trakcie spotkań zaobserwowano tendencję władz samorządowych do dostosowywania zdefiniowanych zadań obronnych do własnych celów (np. zmiana przebiegu odcinków dróg, ich długości, definicji). Działania takie zostały zablokowane przez STiRW-CKRW.

(akta kontroli str. 88)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działania Szefa STiRW-CKRW w zakresie współpracy z MI i jst wynikające z umowy zawartej przez ministrów Obrony Narodowej i infrastruktury. Szefostwo podjęło działania polegające na ukierunkowaniu prac na etapie przygotowania przez zarządców dróg dokumentacji oraz weryfikacji specyfikacji przyszłych przedsięwzięć, przed etapem formalnego zatwierdzenia jej

¹⁵ Podjęte działania wynikają z notatki dla Ministra Obrony Narodowej nr Z-75/19 z dnia 19 lutego 2019 r. w sprawie stanu przygotowania inwestycji na drogach o znaczeniu obronnym rekomendowanych do sfinansowania ze środków FDS.

¹⁶ Departament Dróg Publicznych i Biuro Zarządzania Kryzysowego MI.

¹⁷ Szczegółowy opis zadania do umowy o udzielenie finansowania ze środków FDS dla zadania obronnego.

przez STiRW-CKRW. Ponadto współpraca z MI i jst była kontynuowana na każdym etapie prac, a ich rezultaty były monitorowane przez Inspektorat Wsparcia SZ.

OBSZAR

3. Uzgadnianie z jst szczegółowego opisu zadania obronnego, na które zostanie udzielone dofinansowanie ze środków Funduszu oraz projektu budowlanego (projektu zgłoszenia robót).

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 39 ust. 4 ustawy o FDS, minister właściwy do spraw transportu przekazuje projekt umowy do zaopiniowania Ministrowi Obrony Narodowej. Zgodnie z zapisami umowy zawartej przez ministrów Obrony Narodowej i Infrastruktury oraz zgodnie z podziałem zadań w MON¹⁸, STiRW-CKRW opiniowało 30 załączników nr 1 do umowy (pod nazwę „Szczegółowy opis zadania”) zawieranej przez MI z jst o udzielenie finansowania ze środków Funduszu Dróg Samorządowych dla zadania obronnego, z tego w:

- 2019 r. zaopiniowano 19 załączników nr 1 do umowy;
- 2020 r. zaopiniowano 11 załączników nr 1 do umowy.

Szefostwo nie zaopiniowało negatywnie żadnego załącznika nr 1 do umowy.

Wszystkie załączniki nr 1 do umowy zaopiniowane pozytywnie zostały odesłane pismami do MI.

(akta kontroli str. 19, 21, 26)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działania Szefa STiRW-CKRW w zakresie uzgadniania z MI i jst szczegółowego opisu zadania obronnego. W ocenie NIK, brak negatywnych opinii STiRW-CKRW na etapie uzgadniania specyfikacji przyszłych przedsięwzięć jest efektem właściwie prowadzonej współpracy Szefostwa z MI i jst. Minister Infrastruktury podpisał 30 umów z jst na realizację zadań obronnych finansowanych ze środków FDS.

OBSZAR

4. Udział przedstawicieli resortu obrony narodowej w kontrolach sposobu i terminowości wykonania zadań obronnych

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z umową¹⁹ przedstawiciel STiRW-CKRW może uczestniczyć w kontrolach realizacji zadań obronnych finansowanych z FDS.

(akta kontroli str. 20)

Szefostwo nie uczestniczyło w kontrolach realizacji umów podpisanych przez MI z jst, było jednak przygotowane do uczestniczenia w tych kontrolach. Do dnia zakończenia kontroli, STiRW-CKRW nie otrzymało z MI informacji o terminach ww. kontroli zaplanowanych przez ten resort.

(akta kontroli str. 79)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W związku z dotychczasowym brakiem kontroli sposobu i terminowości wykonania zadań, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny tego obszaru.

¹⁸ Notatka decyzyjna DSiPO nr 14273DSiPO/18 z dnia 16 listopada 2018 r.

¹⁹ Umowa zawarta przez ministrów Obrony Narodowej i Infrastruktury; zapis w § 4 pkt 2 umowy.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli, odstępuje od formułowania uwag i wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, Panu Pułkownikowi przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Obrony Narodowej Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa, dnia 13 października 2020 r.

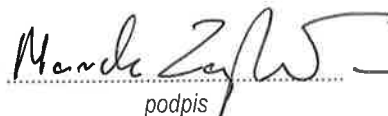
Kontrolerzy
Tomasz Lubański
doradca techniczny


.....
podpis

Rafał Przedmojski
Specjalista k.p.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Obrony Narodowej
Dyrektor
Marek Zająkała


.....
podpis