

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT KOMUNIKACJI I SYSTEMÓW
TRANSPORTOWYCH

KKT 41103/06

Nr ewid.: 145/2007/I/06/002/KKT

Informacja o wynikach kontroli przygotowania i realizacji umów dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa w Porcie Lotniczym im. Fryderyka Chopina

W a r s z a w a s i e r p i e Ń 2 0 0 7 r .

Misją *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizją *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

**Informacja o wynikach kontroli
przygotowania i realizacji umów dotyczących
zapewnienia bezpieczeństwa w Porcie
Lotniczym im. Fryderyka Chopina**

Dyrektor Departamentu Komunikacji
i Systemów Transportowych
Krzysztof Wierzejski

Warszawa, dnia 2007 r.

Zatwierdzam
Józef Górny

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 2007 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0- 22-444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie	4
2. Podsumowanie wyników kontroli	5
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	5
2.2. Synteza wyników kontroli	5
2.3. Wnioski końcowe	8
3. Ważniejsze wyniki kontroli	9
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	9
3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego	9
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne	12
3.2. Istotne ustalenia kontroli.....	13
3.2.1. Wyłonienie wykonawców systemów bezpieczeństwa	13
3.2.2. Realizacja umów z firmami Magal i Intergraph	18
3.2.3. Procedury zdawania i przejmowania stanowisk pracy w PPL	25
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	27
4.1. Przygotowanie kontroli.....	27
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	28
5. Załączniki.....	30
Załącznik nr 1. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność	30
Załącznik nr 2. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	30
Załącznik nr 3. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	31

1. Wprowadzenie

Temat. Przygotowanie i realizacja umów dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa w Porcie Lotniczym im. Fryderyka Chopina.

Numer kontroli. I/06/002

Ogólne tło badanej problematyki oraz przyczyna podjęcia decyzji o przeprowadzeniu kontroli. W ostatnich latach nastąpił istotny wzrost przewozów pasażerskich. W 2005 r. polskie lotniska obsłużyły przeszło 11 mln pasażerów, tj. o blisko 30% więcej niż w 2004 r. Rozwój infrastruktury lotniskowej w kraju nie nadążał za dynamicznym przyrostem liczby pasażerów. Stwarzało to istotne problemy w obsłudze ruchu pasażerskiego i zwiększało zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu lotniczym.

Kontrola doraźna przeprowadzona została na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Prośbę o skierowanie takiego wniosku do NIK zgłosił ówczesny Minister Transportu i Budownictwa.

Cel kontroli. Dokonanie oceny prawidłowości wyłaniania wykonawców, przez Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze”¹ (zwane dalej PPL), na dostawę systemów bezpieczeństwa dla lotniska w Warszawie. Ocenie podlegało również zabezpieczenie interesów przedsiębiorstwa w umowach na dostawę ww. systemów, a także zgodność realizacji tych umów z założonymi harmonogramami.

Główne zagadnienia objęte tematyką kontroli. Prawidłowość wyłonienia wykonawców poszczególnych systemów bezpieczeństwa (tj. zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych, kodeksem cywilnym oraz przepisami wewnętrznymi przedsiębiorstwa), prawidłowość zabezpieczenia interesów przedsiębiorstwa w zawartych kontraktach, nadzór przedstawicieli PPL nad realizacją zawartych kontraktów, wpływ realizacji kontraktów na płynność finansową przedsiębiorstwa.

Kontrolę przeprowadzono pod względem gospodarności, legalności, rzetelności i celowości.

Zakres podmiotowy kontroli: Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze”.

Okres objęty badaniami kontrolnymi: lata 2002 - 2006 r.

Okres przeprowadzenia kontroli: wrzesień 2006 r.- marzec 2007 r.

¹ Działające na podstawie ustawy z dnia 23 października 1987 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze” (Dz. U. Nr 33, poz.185 ze zm.),

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sposób wyłonienia przez PPL wykonawców 2 spośród 3 systemów bezpieczeństwa objętych kontrolą, jak również brak zgodności realizacji zawartych umów z harmonogramami ich wykonania. W badanym okresie, kierownictwo PPL zarówno na etapie wyboru dwóch dostawców systemów bezpieczeństwa, jak i na etapie realizacji podpisanych umów działało niecelowo i nierzetelnie.

Ponadto, wyboru dostawcy systemu bezpieczeństwa za kwotę 52 mln zł dokonano nielegalnie, tj. niezgodnie z przepisami ustawy - Prawo zamówień publicznych² (zwanej dalej „ustawą pzp” lub „pzp”), zaś decyzje o odstąpieniu od umowy z firmą Magal i wstrzymanie wykonywania umowy z firmą Intergraph oparte były na niezweryfikowanych analizach wewnętrznych i niepełnych danych.

Działania kierownictwa PPL, w latach 2002-2006, w zakresie poprawy stanu bezpieczeństwa największego krajowego portu lotniczego nie doprowadziły do osiągnięcia zakładanego poziomu bezpieczeństwa na lotnisku im. Fryderyka Chopina.

2.2. Synteza wyników kontroli

2.2.1. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, w wyniku którego PPL wyłoniła firmę Magal, jako wykonawcę Zintegrowanego Sytemu Ochrony Stref Peryferyjnych Lotniska i Płyt Postojowych Samolotów (dalej „ochrona peryferyjna”) przeprowadzono z naruszeniem przepisów ustawy pzp.

Przy udzielaniu zamówienia publicznego na dostawę zintegrowanego sytemu ochrony stref peryferyjnych lotniska i płyt postojowych samolotów, o wartości 52 mln zł, wystąpiły nieprawidłowości, które spowodowały, że umowa zawarta z firmą Magal może być uznana za nieważną na mocy postanowień art. 146 ust. 1 pkt 5 i 6 pzp. Do udziału w postępowaniu dopuszczono bowiem firmę Magal, która nie spełniała wymaganych warunków. (str. 14-17)

² Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2004 r., Nr 19, poz. 177 ze zm.).

2.2.2. Działania Komisji Przetargowej polegające na wyłonieniu firmy Magal, jako dostawcy systemu ochrony peryferyjnej, były nierzetelne i niecelowe.

W pierwszej fazie postępowania, Komisja Przetargowa wystąpiła z niezasadnym wnioskiem do Prezesa UZP o dokonanie wyboru dostawcy w trybie z „wolnej ręki”. Po otrzymaniu decyzji odmownej, Komisja tak sformułowała warunki udziału w postępowaniu, iż spowodowały one wyeliminowanie 7 spośród³ 8 oferentów składających wnioski. W konsekwencji, wyboru wykonawcy, dokonano bez weryfikacji zarówno wartości przedmiotu umowy, jak też warunków jej realizacji przez mechanizmy rynkowej konkurencji. (*str. 15-16*)

2.2.3. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie, pod względem rzetelności i celowości, ocenia koordynację oraz proces przygotowania istotnych decyzji zarządczych w PPL w procesie realizacji umów na dostawy systemów bezpieczeństwa. W ocenie NIK, odstąpienie przez PPL w dniu 5 kwietnia 2006 roku od umowy z firmą Magal nastąpiło na podstawie niepełnych informacji i bez uprzedniej analizy ryzyka finansowego. Stwierdzono ponadto, że decyzja o odstąpieniu nie została poprzedzona analizą merytoryczną i ekonomiczną co do zasadności jej podjęcia. Decyzja o odstąpieniu od umowy nie poparta została również wynikami analiz i kontroli zleconych przez kierownictwo PPL przed podjęciem tej decyzji, zarówno jednostkom zewnętrznym, jak i kontroli wewnętrznej PPL. W konsekwencji, Naczelny Dyrektor PPL nie posiadał wiedzy niezbędnej do oceny zagrożeń wynikających z odstąpienia od realizacji inwestycji. (*str. 18-22*)

2.2.4. Jako działania niecelowe i niegospodarne NIK ocenia sposób realizacji przez PPL kontraktu z firmą Intergraph na wykonanie Zintegrowanego Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem i Ochroną (dalej „ZSZBiO”). Stwierdzono bowiem, że w trakcie realizacji umowy wystąpiły liczne nieprawidłowości wynikające z niewywiązywania się PPL z zawartych w umowie zobowiązań i nierealizowania bieżących ustaleń pomiędzy zamawiającym a wykonawcą. Do nieprawidłowości tych należały między innymi: nieudostępnienie dokumentacji technicznej i bezpieczeństwa, niezbędnej do projektowania systemu, niezapewnienie pomieszczeń dla systemów łączności oraz centrum zarządzania, niewyznaczenie lokalizacji dla anten systemu łączności. Kierownictwo PPL nie podejmowało również decyzji co do sformalizowania proponowanych przez wykonawcę zmian w procesie realizacji kontraktu. Do najistotniejszych przyczyn tego stanu należał brak właściwego nadzoru nad realizacją projektu ze strony przedstawicieli przedsiębiorstwa, będących członkami Komitetu Sterującego. Skutkiem stwierdzonych nieprawidłowości było wstrzymanie przez firmę Intergraph realizacji kontraktu.

Konsekwencją wadliwie realizowanej umowy było między innymi nieuruchomienie dostarczonego przez wykonawcę systemu łączności o wartości 1,9 mln USD (sprzęt od dnia 30 marca 2006 r. zalega w magazynach PPL), jak również możliwość zwiększenia kosztów realizacji kontraktu, oszacowana przez Intergraph na kwotę 220

³ Jeden spośród podmiotów złożył wniosek o dopuszczenie do udziału w przetargu po terminie.

tys. USD. Ogółem w ramach realizacji umowy wydatkowano blisko 5 mln USD. (str. 23-25)

2.2.5. Działania kierownictwa PPL, w okresie objętym kontrolą, w zakresie odstąpienia od umowy z firmą Magal i spowodowanie wstrzymania kontraktu z firmą Intrgraph, były nierzetelne. Stwierdzono bowiem, że w 2005 r. ówczesne kierownictwo PPL, podjęło decyzję o rozpoczęciu realizacji 2 ww. systemów bezpieczeństwa, tj. ochrony peryferyjnej lotniska i ZSZBiO. Na przełomie 2005 r. i 2006 r. nowe kierownictwo przedsiębiorstwa, odstąpiło od budowy systemu ochrony peryferyjnej bez analiz ryzyka, jak również nie realizując warunków kontraktu z firmą Intergraph spowodowało wstrzymanie realizacji systemu ZSZBiO. Działania te mogą stanowić podstawę do roszczeń odszkodowawczych ze strony kontrahentów PPL, a ponadto spowodowały, iż część z wniosków pokontrolnych skierowanych do PPL przez NIK-po kontroli z 2002 r.⁴ nie została zrealizowana. Odstąpienie od umowy z firmą Magal skutkowało bowiem tym, że nie nastąpiła poprawa stanu technicznego ogrodzenia lotniska w Warszawie, co było najistotniejszym elementem wykonywanego przez tę firmę systemu. Wstrzymanie realizacji umowy z firmą Intergraph spowodowało, że nie nastąpiła poprawa koordynacji działań wszystkich służb ochrony lotniska. Realizowany, w ramach kontraktu z firmą Intergraph, system ZSZBiO miał bowiem stanowić bardzo istotne narzędzie dla koordynacji takich działań. Tak więc, na skutek zaniechania realizacji omawianych systemów nie osiągnięto zakładanej poprawy stanu bezpieczeństwa lotniska w Warszawie. (str. 18-22; 23-25)

2.2.6. Kierownictwo PPL nie określiło procedur przekazywania i obejmowania obowiązków pracowniczych na stanowiskach merytorycznych związanych z realizacją przedsięwzięć inwestycyjnych. Skutkowało to błędnymi decyzjami oraz nieprawidłową realizacją kontraktów. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, tego rodzaju nieprawidłowości spowodowały zagrożenie ciągłości procesu zarządzania projektami inwestycyjnymi, utratę ciągłości decyzji, niespójność strategii realizacji inwestycji i znaczne wydłużenia cyklu realizacji projektów. (str. 25-26)

2.2.7. PPL nierzetelnie przygotował proces inwestycyjny dotyczący budowy systemu ochrony peryferyjnej lotniska w Warszawie. Stwierdzono, że podczas przygotowania procesu wyboru dostawcy, jak i podpisania umowy z firmą Magal, nie uwzględniono faktu, że ponad 20% gruntów, na których posadowiony miał być płot ochronny, ma nieuregulowany stan prawny. Wskazane nieprawidłowości spowodowały wydłużenie fazy projektowej przedsięwzięcia inwestycyjnego oraz zwiększenie kosztów jego realizacji. (str. 22-23)

2.2.8. Finansowym rezultatem kontroli jest kwota 52 mln zł. Jest to wartość podpisanej umowy z firmą Magal. W związku z oceną NIK, iż firma została

⁴ Informacja o wynikach kontroli bezpieczeństwa w portach lotniczych nr ewid. 153/2003/P/02/119/KKT

wyłoniona niezgodnie z ustawą pzp, jest to kwota wydatkowana z naruszeniem przepisów prawa. (str. 14-17)

2.3. Wnioski końcowe

Dla prawidłowej realizacji wniosków pokontrolnych skierowanych do Naczelnego Dyrektora PPL⁵, jak również zrealizowania niewykonanych przez PPL dwóch wniosków po kontroli Izby z 2002 r.⁶, celowym jest, zdaniem NIK, objęcie ich realizacji ścisłym nadzorem przez Ministra Transportu, w zakresie przepisów ustawy o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze”⁷.

⁵ Zawartych w punkcie 4 niniejszej Informacji.

⁶ Vide przypis 4

⁷ Art. 53 ustawy o PPL

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego

Ustawa o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze”

PPL jest przedsiębiorstwem prowadzącym działalność w zakresie rozwoju i eksploatacji portów lotniczych w Polsce, służących do obsługi krajowego i międzynarodowego ruchu lotniczego (art. 1 ust. 2 ustawy⁸). PPL posiada status samodzielnej, samorządnej i samofinansującej się jednostki organizacyjnej gospodarki narodowej, prowadzącej działalność w zakresie i na zasadach określonych w ustawie (art. 2 ust. 1 ustawy). Organy państwowe mogą podejmować decyzje w zakresie działalności PPL w wypadkach przewidzianych w przepisach ustawowych (art. 3 ustawy). Przedsiębiorstwo prowadzi na własny rachunek rozliczenia z tytułu swojej działalności oraz z tytułu czynności zleconych przez ministra właściwego ds. transportu w zakresie kierowania, kontroli, nadzoru, zabezpieczenia i obsługi ruchu lotniczego. Przedsiębiorstwo jest zobowiązane do ochrony wydzielonego mu mienia ogólnonarodowego oraz mienia nabytego (art. 8 ustawy).

PPL prowadzi samodzielnie działalność gospodarczą na podstawie własnych planów zgodnych z celami narodowego planu społeczno-gospodarczego oraz na zasadach racjonalnej gospodarki i rachunku ekonomicznego (art. 6 ust. 1 i ust. 3 ustawy).

Organami PPL są: naczelny dyrektor, zebranie delegatów i rada pracownicza (art. 11 ustawy). Organizację przedsiębiorstwa, a w szczególności zasady organizacji zarządu, tworzenia, łączenia i likwidacji portów lotniczych oraz system kontroli wewnętrznej, określa statut, zatwierdzony przez ministra właściwego do spraw transportu. Zakres działania zarządu i portów lotniczych oraz podział czynności i zakres odpowiedzialności pracowników pełniących funkcje kierownicze i samodzielne określa regulamin organizacyjny, ustalany przez dyrektora naczelnego, po zasięgnięciu opinii rady pracowniczej (art. 16 ustawy).

Naczelny dyrektor zarządza i reprezentuje PPL, samodzielnie podejmuje decyzje i ponosi za nie odpowiedzialność (art. 21 ustawy). Zapewnia realizację zadań w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz innych zadań określonych w odrębnych przepisach (art. 22 ustawy).

⁸ Vide przypis 1.

Naczelnego dyrektora powołuje i odwołuje minister właściwy ds. transportu, po zasięgnięciu opinii rady pracowniczej (art. 24 ust. 1 ustawy).

Minister właściwy ds. transportu ma prawo zawiesić naczelnego dyrektora w wykonywaniu czynności, w razie gdy dalsze pełnienie przez niego funkcji zagraża państwowym interesom gospodarki narodowej lub swoją działalnością narusza on przepisy prawa (art. 25 ust. 1 ustawy).

Ustawa o zamówieniach publicznych⁹

W kontrolowanym okresie obowiązywały dwie ustawy regulujące zagadnienia zamówień publicznych.

Do dnia 1 marca 2004 r. obowiązywała ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych.¹⁰ Ustawę stosowano do udzielania zamówień publicznych na dostawy, usługi lub roboty budowlane (art. 3). Jeżeli zamówienie obejmowało równocześnie roboty budowlane, dostawy lub usługi, do jego udzielenia stosowało się przepisy dotyczące tego przedmiotu, którego wartościowy udział w danym zamówieniu był największy (art. 3b). Podmioty, które były obowiązane stosować ustawę wymieniał art. 4. Do stosowania ustawy zobowiązane były również podmioty nie wymienione w art. 4, jeżeli udzielanie przez nie zamówienie było bezpośrednio związane z prowadzonym przez te podmioty co najmniej jednym z wymienionych przez przepis art. 4a ust. 1 rodzajów działalności w tym m.in. zarządzaniem lotniskami (art. 4a ust.1 pkt 2)¹¹. Podmioty takie były zobowiązane do stosowania ustawy, jeżeli wartość zamówienia przekraczała równowartość kwoty 400.000 euro dla dostaw i usług oraz kwoty 5.000.000 euro dla robót budowlanych. Stosownie do art. 14 ust. 1 ustawy podstawowym trybem udzielenia zamówienia publicznego był przetarg nieograniczony.

Ustawa – Prawo zamówień publicznych¹²,

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (obowiązująca od dnia 2 marca 2004 r.), nakazała stosowanie ustawy do udzielania zamówień publicznych przez podmioty wymienione w art. 3, w tym m.in. te, które udzielają zamówienia w celu wykonywania działalności polegającej na zarządzaniu lotniskami, a działalność ta jest prowadzona na podstawie praw szczególnych lub wyłącznych (art. 3 ust 1 pkt 4 w zw. z art. 122 ust. 1 pkt 2).

⁹ Według stanu prawnego obowiązującego w okresie objętym kontrolą.

¹⁰ T. j. Dz. U. z 2002 r., Nr 72, poz. 664, ze zm.

¹¹ Przepis ten obowiązywał od dnia 1 stycznia 2003 r.

¹² Według stanu prawnego obowiązującego w okresie objętym kontrolą. Dz. U. z 2004 r., Nr 19, poz. 177 ze zm.

Stosownie do postanowień art. 4 pkt 5 ustawy nie stosuje się do zamówień objętych tajemnicą państwową zgodnie z przepisami o ochronie informacji niejawnych¹³, albo jeżeli wymaga tego istotny interes bezpieczeństwa państwa. Załącznik nr 1 do ustawy zawiera wykaz rodzajów informacji, które mogą stanowić tajemnicę państwową. Ustawa określa procedury nadawania informacjom niejawnym klauzul tajności. Zgodnie z art. 21 tej ustawy klauzulę tajności przyznaje osoba, która jest upoważniona do podpisania dokumentu lub oznaczenia innego niż dokument materiału. Jest ona odpowiedzialna za przyznanie klauzuli tajności.

Ustawa pzp określa w rozdziale 2 zasady udzielania zamówień. I tak, zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców. Czynności związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia wykonują osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm. Zamówienia udzielane są wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy (art. 7).

W art. 24 został określony katalog przesłanek wykluczenia z postępowania. Ma on charakter zamknięty, a w przypadku zaistnienia którejkolwiek z nich zamawiający jest zobowiązany do wykluczenia danego wykonawcy z postępowania. Zgodnie z art. 24 ust. 2 pkt 2 i pkt 3 z postępowania o udzielenie zamówienia wyklucza się między innymi wykonawców, którzy: „złożyli nieprawdziwe informacje mające wpływ na wynik prowadzonego postępowania” lub „nie złożyli oświadczenia o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu lub dokumentów potwierdzających spełnienie tych warunków.”

Zamawiający żąda od wykonawcy dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu, jeżeli wartość zamówienia, wyrażona w złotych, przekracza równowartość kwoty 60.000 Euro (art. 26 ust. 1).

Zamawiający wzywa wykonawców, którzy w wyznaczonym terminie nie złożyli dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu do uzupełnienia tych dokumentów w określonym terminie, jeżeli ich nieuzupełnienie skutkowało by unieważnieniem postępowania (art. 26 ust. 3).

W art. 146 ust. 1 pzp określone zostały przesłanki nieważności umów w sprawach zamówień publicznych. Wśród wskazanych przesłanek w punkcie 5 wymieniono sytuację, kiedy „zamawiający dokonał wyboru oferty z rażącym naruszeniem

¹³ Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 11, poz. 95, ze zm.).

ustawy”, natomiast w punkcie 6 przesłanką nieważności umowy jest taka okoliczność, jeżeli „w postępowaniu o udzielenie zamówienia doszło do naruszenia przepisów określonych w ustawie, które miało wpływ na wynik tego postępowania.” Wskazane przepisy nie wyłączają stosowania regulacji Kodeksu cywilnego dotyczącej nieważności umów.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie rodzajów dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, jakich może zażądać zamawiający od wykonawcy¹⁴

Na podstawie delegacji zawartej w art. 26 ust. 4 ustawy pzp, Prezes Rady Ministrów wydał rozporządzenie z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie rodzajów dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, jakich może zażądać zamawiający od wykonawcy. Określa ono, jakich dokumentów zamawiający może żądać w formie oryginału lub kserokopii poświadczonej za zgodność z oryginałem przez wykonawcę w celu potwierdzenia, że wykonawca posiada uprawnienie do wykonywania określonej działalności i nie podlega wykluczeniu na podstawie art. 24 ustawy.

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Zakres działalności PPL obejmuje m.in.:

- budowę, modernizację i eksploatację lotnisk komunikacyjnych oraz lotniczych urządzeń naziemnych,
- budowę rozbudowę i utrzymanie dworców lotniczych i innych obiektów zaplecza portowego,
- świadczenie usług lotniczych związanych ze startem, lądowaniem i parkowaniem statków powietrznych na rzecz krajowych i zagranicznych przewoźników oraz innych osób eksploatujących statki powietrzne.

W ramach swojej działalności PPL zarządza trzema portami lotniczymi w: Warszawie, Rzeszowie i Zielonej Górze. W pozostałych portach lotniczych w: Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Poznaniu, Szczecinie, Szymanach k/Szczytna i Wrocławiu, przekształconych w latach dziewięćdziesiątych w spółki prawa handlowego, PPL posiada udziały.

¹⁴ Dz. U. Nr 71, poz. 645.

W 2005 r. przedsiębiorstwo osiągnęło zysk netto w wysokości 162,1 mln zł, tj. o 11,8 mln zł mniejszy niż w 2004 r. Przychody ze sprzedaży wyniosły 861,7 mln zł i były wyższe o 3,2 mln zł niż w 2004 r. Na ten stan rzeczy wpłynął znacznie niższy kurs USD w 2005 r. w stosunku do 2004 r. Nie skompensowała go znaczna dynamika wzrostu ruchu lotniczego, zarówno w zakresie wykonanych operacji lotniczych, jak również liczby obsługiwanych pasażerów. W 2005 r. wszystkie porty lotnicze w Polsce obsługiwały ponad 11,5 mln pasażerów podczas gdy w 2004 r. blisko 9 mln osób (wzrost o blisko 30%). Koszty działalności operacyjnej zamknęły się kwota 617,4 mln zł i były wyższe o 44,8 mln zł niż w 2004 r.

Na dzień 31 grudnia 2005 roku aktywa trwałe PPL wynosiły 2.056 mln zł, zaś przepływy środków pieniężnych na 31 grudnia 2005 roku z działalności operacyjnej wynosiły 324,1 mln zł, z działalności inwestycyjnej -373,4 mln zł, z czego -382,7 mln zł to wydatki na zakup majątku trwałego.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Wyłonienie wykonawców systemów bezpieczeństwa

Przedmiotem kontroli były 3 umowy zawarte przez PPL, tj.:

- Nr PL/000126652/05-581/B z firmą Magal Security Systems Ltd. z dnia 25 maja 2005 r., na zaprojektowanie, dostawę i zainstalowanie Zintegrowanego systemu Ochrony Stref Peryferyjnych Lotniska i Płyt Postojowych Samolotów (wartość kontraktu – 52 mln zł);
- Nr PL/000126652/05-768/B z firmą Intergraph Corporation z dnia 29 czerwca 2005 r., na zaprojektowanie, dostawę i zainstalowanie Zintegrowanego Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem i Ochroną w Porcie Lotniczym w Warszawie (wartość kontraktu – 30,8 mln zł)
- Nr PL/000126652/02-0027/HZZL z Siemens Building Technologies Sp. z o.o. z dnia 18 listopada 2002 r. na dostawę Zintegrowanego Systemu Bezpieczeństwa dla obiektów PPL (wartość kontraktu – 7,4 mln zł).

Spośród ww umów NIK nie wnosi zastrzeżeń do procesu wyboru dostawcy i realizacji Zintegrowanego Systemu Bezpieczeństwa dla obiektów PPL.

Wyboru dostawcy dokonała Komisja Przetargowa powołana przez Naczelnego Dyrektora PPL w dniu 23 stycznia 2002 roku. Komisja ta, na pierwszym posiedzeniu, opracowała regulamin swojej pracy, kryteria oceny ofert, jak również tekst ogłoszenia do prasy o otwarciu postępowania przetargowego. W pierwszym etapie procedury (1 marca 2002 r.) wyboru oferty złożyło 17 dostawców, z których do dalszego etapu

komisja wybrała 4 oferentów. W dniu 24 maja 2002 r. dokonano otwarcia ofert pozostałych 4 wykonawców, spośród których w procesie negocjacji Komisja rekomendowała wybór firmy Siemens Building Technologies Oddział Cerberus w Warszawie. Sprawozdanie z prac Komisji opracowane zostało w dniu 11 czerwca 2002 r. i zatwierdzone przez Naczelnego Dyrektora PPL. Kontrakt z wybraną firmą podpisano w dniu 18 listopada 2002 r. Wartość umowy netto wyniosła 4.260,9 tys. zł. Umowa zrealizowana została w zaplanowanym terminie, zgodnie z przedmiotem zamówienia.

Wybór firmy Magal, która miała dostarczyć Zintegrowany System Ochrony Stref Peryferyjnych Lotniska i Płyt Postojowych Samolotów, nastąpił z naruszeniem przepisów ustawy pzp.

NIK ustaliła, że wyboru firmy Magal, jako dostawcy systemu ochrony peryferyjnej, dokonano nielegalnie i nierzetelnie. Przy udzielaniu zamówienia publicznego firmie, realizowanego w trybie negocjacji z ogłoszeniem, na podstawie art. 54 pzp, wystąpiły nieprawidłowości w pracy Komisji. Polegały one na:

- nie żądaniu dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, tj. uprawniających do wykonywania działalności objętej tym zamówieniem. Obowiązek żądania tych dokumentów wynikał z art. 26 ust. 1 pzp oraz wydanego, na podstawie art. 26 ust. 4 tej ustawy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 kwietnia 2004 roku w sprawie rodzajów dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy (§ 1 ust. 1 pkt 2)¹⁵,
- akceptacji oświadczeń Zarządu Spółki Magal, w miejsce dokumentów urzędowych (dotyczyło to zaświadczeń o niekaralności, rozliczeń podatkowych), wskazanych w § 1 ust 1 pkt 5 i 6 w związku z § 2 ww. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 kwietnia 2004 roku.
- przyjęciu niezweryfikowanego oświadczenia firmy Magal, o posiadaniu uprawnienia do wykonywania określonej w ogłoszeniu działalności i czynności.

W ocenie NIK, naruszenie wyżej wymienionych przepisów wskazywało na to, że umowa może być uznana za nieważną na mocy postanowień art. 146 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy pzp, gdyż PPL dokonał wyboru oferty z rażącym naruszeniem tej ustawy oraz naruszenie jej przepisów w postępowaniu miało wpływ na wynik tego postępowania, jak i późniejszą realizację zawartej z firmą Magal umowy.

NIK nie wyklucza również, że cały proces wyboru wykonawcy systemu ochrony peryferyjnej, stanowił działanie mające na celu dokonanie wyboru konkretnej firmy, w tym przypadku firmy Magal.

¹⁵ Dz. U z 2004 r., Nr 71, poz. 645.

O celowych działaniach mających za zadanie wyłonienie firmy Magal świadczyć mogą następujące fakty.

1. W dniu 5 maja 2004 r., PPL wystąpiła z wnioskiem do Prezesa UZP o :

„udzielenie przedmiotowego zamówienia w trybie zamówienia z wolnej ręki, na podstawie art. 67 ust. 1 pkt. 1 lit. a oraz art. 67 ust. 2, tj. z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze dostawa może być świadczona tylko przez jednego wykonawcę – firmę Magal Security System Ltd z Izraela.”

Prezes UZP w dniu 31 maja 2004 r. wydał decyzję, w której odmówił wyrażenia zgody na ww wniosek PPL. Decyzję swoją uzasadnił tym, że zamówienie z wolnej ręki jest trybem dopuszczającym odstępianie od zasady konkurencyjności. Prezes stanął na stanowisku, że: *„ postępowanie konkurencyjne jest najlepszym sposobem weryfikacji rynku w danej dziedzinie, pozwalającym praktycznie ocenić wiarygodność i konkurencyjność potencjalnych oferentów, co w efekcie prowadzi do wyboru podmiotu gwarantującego najwyższy poziom usług i najkorzystniejszą cenę za ich świadczenie, co w konsekwencji służy racjonalnemu wydatkowaniu środków publicznych, zgodnie z wymogami ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. W opinii UZP: „organizacja procedury przetargowej zapewniającej zachowanie zasady konkurencyjności prowadzi do wyboru najkorzystniejszej oferty. Ocena możliwości realizacji zamówienia przez poszczególne podmioty powinna bowiem być dokonywana w trakcie procedury przetargowej, w oparciu o jasno sformułowane w SIWZ kryteria, przy szczegółowym określeniu parametrów techniczno-ekonomicznych przedmiotu zamówienia.”*

2. Komisja Przetargowa, w lipcu 2004 r., określiła warunki udziału w postępowaniu, z których jeden stanowił, że:

Oferent miał udokumentować wykonanie w okresie ostatnich trzech lat, co najmniej jednego zamówienia obejmującego zaprojektowanie, instalację i integrację wszystkich podsystemów wymienionych w opisie przedmiotu zamówienia (dalej „warunek integracji”).

Warunek integracji wszystkich podsystemów motywowany był przez PPL gwarancją prawidłowego wykonania całego systemu ochrony. Zdaniem Kierownictwa PPL, wyłączenie jakiegokolwiek elementu zamówienia powodowałoby osłabienie funkcjonalności systemu. Dodatkowo istniała obawa o prawidłowość, możliwość i zwiększony koszt integracji samodzielnych podsystemów przez innego wykonawcę. Niniejszy warunek, określony przez PPL, nie wynikał jednak z przeprowadzonych i udokumentowanych analiz na etapie przygotowania zakupu systemu w zakresie:

- niezbędności i kosztów realizacji wszystkich zamawianych podsystemów ochrony peryferyjnej lotniska i płyt postojowych,
- stopnia, możliwości i kosztów indywidualnej integracji poszczególnych podsystemów,
- skorelowania zamawianego, z już istniejącym systemem bezpieczeństwa.

Powyższe analizy nie zostały wykonane w ramach prac Komisji Przetargowej. W konsekwencji tak sformułowanego warunku integracji wyeliminowano z postępowania wszystkich siedmiu konkurentów firmy Magal. Tym samym wyboru wykonawcy dokonano w sposób niezapewniający weryfikacji, ani wartości przedmiotu umowy, ani też warunków jej realizacji przez mechanizmy rynkowej konkurencji. W ocenie NIK, tak sformułowany warunek stawiał firmę Magal w uprzywilejowanej pozycji.

Nieprawidłowościom przy wyborze firmy Magal nie zapobiegły również kontrole prowadzone na etapie wyboru tego wykonawcy przez przedstawicieli Urzędu Zamówień Publicznych (UZP). Na tym etapie wyboru wykonawcy przedstawiciele UZP przeprowadzili dwie kontrole prawidłowości jej przebiegu przy tym żadna z nich nie wykazała nieprawidłowości naruszających przepisy ustawy pzp. I tak:

W dniach od 13 do 18 kwietnia 2005 r., w pracach Komisji brał udział obserwator z ramienia UZP. W „Informacji o przebiegu prac komisji przetargowej”, w części uwagi i wnioski obserwatora, stwierdzono między innymi, że: „Otwarcie ofert – przeprowadzono prawidłowo. Wybór dokonano – prawidłowo. Podstawowych zasad udzielania zamówień nie naruszono.” W części pt. „Końcowa ocena postępowania i wnioski obserwatora” stwierdzono, że: „Nie mam zastrzeżeń do przeprowadzonego postępowania. Postępowanie przeprowadzone prawidłowo.”

Kolejną kontrolę, tzw. uprzednią, przeprowadzili przedstawiciele UZP w maju 2005 r. Z „Informacji o wyniku kontroli uprzedniej” z dnia 17 maja 2005 r. wynikało, że jedynym zarzutem UZP odnoszącym się do przeprowadzonego postępowania, było nieprawidłowe zakwestionowanie przez Komisję formy dokumentów złożonych przez konsorcjum ubiegające się o to zamówienie. W konkluzji stwierdzono jednak, że : „Jednakże z uwagi na pozostałe zarzuty, dotyczące złożonego przez wspomniane konsorcjum wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, stwierdzenie powyższego naruszenia przez zamawiającego nie wpływa na ocenę sytuacji prawnej konsorcjum w toku kontrolowanego postępowania.” W zaleceniach pokontrolnych czytamy jedynie, że: „Zaleca się, by w przyszłych postępowaniach o udzielenie zamówienia, ocena dokumentów, przedstawionych przez wykonawców w celu potwierdzenia ich zdolności do udziału w postępowaniu, dokonywana była w sposób zgodny z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych.”

Umowa z firmą Magal podpisana została w dniu 25 maja 2005 r., tj. w kilka dni po otrzymaniu informacji od Prezesa UZP o poprawności przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (pismo z dnia 17.05.2005 r. nr UZP/DK/DB/49987/13405/05).

Dopiero kontrola następcza UZP, przeprowadzona na wniosek nowego kierownictwa PPL, wykazała istotne nieprawidłowości w procesie wyboru wykonawcy systemu.

W dniu 20 lipca 2006 r. Wiceprezes UZP pismem nr UZP/DK/RD/425888/20764/06 przesłał do Naczelnego Dyrektora PPL informację o wynikach kontroli następczej prowadzonego w trybie negocjacji z ogłoszeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę Zintegrowanego Systemu Ochrony Stref Peryferyjnych Lotniska i Płyt Postojowych Samolotów. W wyniku kontroli stwierdzono między innymi:

1. *„Zamawiający nie zażądał koncesji na ochronę osób i mienia.*
2. *Wykonawca Magal Security System Ltd. wprowadził zamawiającego w błędne przekonanie, iż dla potwierdzenia spełnienia wymaganych w postępowaniu warunków wystarczające jest przedłożenie oświadczeń złożonych przed notariuszem.*
3. *We wniosku złożonym przez Magal Security System Ltd inwestycją wskazaną, spełniającą warunek, iż w okresie ostatnich trzech lata wykonał co najmniej jedno zamówienie obejmujące zaprojektowanie, instalację i integrację wszystkich systemów wymienionych w opisie przedmiotu zamówienia dla portów lotniczych lub innych obiektów strategicznych była ochrona Międzynarodowego Portu Lotniczego „Henri Coanda” Otpeni w Rumunii (Bukareszt). W tabeli „czas wykonania” wykonawca wpisał styczeń 2003 roku. W dniu 14.06.2006 r. UZP zwrócił się do Międzynarodowego Portu Lotniczego „Henri Coanda” z prośbą o wskazanie terminu wykonania powyższego zamówienia. W odpowiedzi zarządca portu w Bukareszcie poinformował, iż termin wykonania zamówienia przypada na listopad 2006 roku. Wobec powyższego wykonawca nie spełniał warunków udziału w postępowaniu i przedstawił nieprawdziwe oświadczenie. Zamawiający powinien wykluczyć z postępowania o udzielenie niniejszego zamówienia Magal Security System Ltd. na podstawie art. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy, tj. jako wykonawcę który nie złożył dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu oraz na podstawie art. 24 ust. 2 pkt 2 ustawy, tj. jako wykonawcę, który złożył nieprawdziwe informacje mające wpływ na wynik prowadzonego postępowania.*
4. *Bezasadność zarzutu wykluczenia z postępowania konsorcjum: STEKKOP S.A., Semico-Wiesław Kapica Sp. j., ATLine Sp. j. Krzysztof Cichulski, Sławomir Proski; DGT Sp. z o.o., Emax Sp. z o.o. z powodu niepotwierdzenia za zgodność z oryginałem przez pełnomocnika umocowanego do reprezentowania ich w postępowaniu, lecz dokonania tych czynności przez osoby uprawnione – członków władz poszczególnych wykonawców.*
5. *W związku z faktami stwierdzonymi w pkt. 1-3 na podstawie art. 146 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy - Prawo zamówień publicznych, UZP uznał, że umowa zawarta w kontrolowanym postępowaniu jest nieważna, a zamawiający dokonał wyboru oferty z rażącym naruszeniem ustawy i w postępowaniu doszło do naruszenia przepisów w ustawie, które miało wpływ na wynik postępowania.”*

Wybór firmy Intergraph - dostawcy systemu ZSZBiO w Porcie Lotniczym w Warszawie – nastąpił bez zastosowania przepisów ustawy pzp. Odstąpiono od przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia na podstawie przepisów art. 4 pkt 5 pzp stanowiącego, że ustawy nie stosuje się do zamówień objętych tajemnicą państwową zgodnie z przepisami o ochronie informacji niejawnych albo jeżeli wymaga tego istotny interes bezpieczeństwa państwa.

W ocenie NIK, przesłanki uprawniające do nie stosowania ustawy nie zostały rzetelnie udokumentowane przez zamawiającego.

Podstawą decyzji kierownictwa PPL o niestosowaniu przepisów ustawy pzp w postępowaniu o udzielenie zamówienia dla firmy Intergraph, były jedynie dwie opinie wewnętrzne opracowane przez Pełnomocnika ds. Ochrony Informacji

Niejawnych oraz pracownika Biura Prawnego PPL. W opiniach tych zawarto między innymi następujące stwierdzenia:

„Zintegrowany System Zarządzania Bezpieczeństwem i Ochroną Portu Lotniczego w Warszawie ma na celu ochronę granicznego przejścia lotniczego (granicy państwa) i ochronę ruchu granicznego oraz efektywnego wykorzystania oddziałów antyterrorystycznych w zwalczaniu aktów bezprawnej ingerencji w Porcie Lotniczym w Warszawie, będzie także centralnym systemem wspomagania dowodzenia. Zawarte w systemie niewrażliwe dane dla ochrony przejścia granicznego oraz całej infrastruktury portu lotniczego, w tym 36 Specjalnego Pułku Lotnictwa odpowiedzialnego za transport rządowy i informacje niejawne („Zastrzeżone”, „Poufne”, „Tajne”), związane z procedurami Policji Portowej, Straży Granicznej i Służby Ochrony Lotniska objęte są wykazem informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową obejmującą pkt 32 i 37 załącznika nr 1 ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (...).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że działanie Zintegrowanego Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem i Ochroną Portu Lotniczego w Warszawie objęte jest tajemnicą państwową zgodnie z ustawą o ochronie informacji niejawnych. A zatem, istnieją przesłanki do zawarcia umowy zakupu ww. systemu, nie stosując ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. „Prawo zamówień Publicznych”.

NIK stwierdziła, że na żadnym etapie procedury udzielania zamówienia nie posługiwano się jakimikolwiek dokumentami posiadającymi klauzulę tajności.

Prace Komisji Przetargowej, zgodnie z wnioskiem Dyrektora ds. Bezpieczeństwa z dnia 8 marca 2005 roku, zatwierdzonym przez Naczelnego Dyrektora PPL, prowadzone były „w trybie niejawnym”, z wyłączeniem wewnętrznych regulacji określających zasady i tryb prowadzenia postępowań przetargowych i ofertowych przez PPL.¹⁶ Stwierdzono, że procedura „trybu niejawnego” pracy Komisji nie była formalnie określona. Na żadnym etapie prac Komisji nie nadawano klauzul tajności dokumentom będących efektem jej pracy. Dotyczyło to również umowy zawartej z firmą Intergraph, która nie posiadała takiej klauzuli.

Powyższe fakty potwierdzają nierzetelne przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia.

Umowę z firmą Intergraph kierownictwo PPL podpisało w dniu 29 czerwca 2005 r., a wartość kontraktu określono na 9.304.421 USD.

3.2.2. Realizacja umów z firmami Magal i Intergraph

Kierownictwo PPL nierzetelnie przygotowało decyzję z dnia 5 kwietnia 2006 roku o odstąpieniu przedsiębiorstwa od realizacji umowy z firmą Magal. Decyzja

¹⁶ Zarządzenie nr 24 z dnia 16.03.2004 r. ND PPL w sprawie określenia zasad i trybów prowadzenia postępowań przetargowych i ofertowych przez PPL

ta podjęta została na podstawie niepełnych informacji i bez uprzedniej analizy ryzyka finansowego.

Bezpośrednią przyczyną odstąpienia od realizacji kontraktu były, zdaniem kierownictwa PPL, błędy i nieścisłości w przedstawionej przez firmę Magal drugiej części dokumentacji projektu wykonawczego ochrony peryferyjnej lotniska. NIK ustaliła jednak, że lista nieprawidłowości (stanowiąca załącznik do pisma o odstąpieniu od umowy) w przedstawionej przez wykonawcę dokumentacji nie została zweryfikowana, pod względem odpowiedzialności wykonawcy za wyszczególnione błędy. Nie zrobiła tego zarówno służba techniczna, która sporządziła tę listę, jak i pion bezpieczeństwa, który na jej podstawie rekomendował odstąpienie od umowy przez PPL. Dyrektor Naczelny PPL nie zażądał od podległych pionów analizy, w jakim stopniu, niewywiązanie się zamawiającego z obowiązków kontraktowych takich jak: zabezpieczenie pomieszczeń magazynowych i socjalnych (§ 5.3. umowy), określenie zmiany przebiegu ogrodzenia wirtualnego z uwagi na budowę Terminala 2 i planowanie budowy stacji paliw (§ 3.7.3 umowy), opóźnienie w przekazywaniu informacji w sprawie zasilania energetycznego, wpłynęły na zdolność dostawcy do wykonania dokumentacji projektu.

W trakcie kontroli NIK, Naczelny Dyrektor PPL nie przedstawił danych, które z wyszczególnionych nieprawidłowości wynikały z błędów wykonawcy, a które spowodowane były nieprawidłowościami wynikającymi z działań lub zaniechań przedstawicieli zamawiającego.

W dniu 5 listopada 2006 r., kontrolerzy NIK poprosili Naczelnego Dyrektora PPL o wyjaśnienie, które z wymienionych w załączniku do pisma o odstąpieniu od umowy z firmą Magal usterek i zastrzeżeń do projektu technicznego, wynikały bezpośrednio z winy wykonawcy, a które z winy PPL. Odpowiedzi w tej kwestii kontrolerzy nie uzyskali do dnia zakończenia kontroli. Jediną informacją uzyskaną w tym zakresie były odpowiedzi kierowników realizowanych projektów, na pytania zadane podczas przesłuchań ww. osób. Stwierdzili oni mianowicie, że: *„Nie jestem w stanie odpowiedzieć na takie pytanie. Nie posiadam wystarczających dokumentów, wcześniej nie wykonywałem tego typu analizy i nie posiadam wystarczającej wiedzy do wykonania takiej analizy.”* oraz: *„Żeby odpowiedzieć na to pytanie odpowiedzialnie, to należałoby przeczytać i przeanalizować pełną korespondencję ze wszystkich spotkań, dokumentację e-mailową oraz wszystkie opinie pisemne do projektu. Wymaga to ogromnego nakładu pracy. A okres kiedy mieliśmy udzielić odpowiedzi na to pytanie związany był i jest bezpośrednio z naszą pracą przy uruchomieniu Terminala 2.”*

Decyzja o odstąpieniu od realizacji umowy nie została poprzedzona również analizą merytoryczną i ekonomiczną co do zasadności jej podjęcia. Pomimo istnienia ryzyka roszczeń odszkodowawczych nie przeprowadzono analizy ryzyka i nie ustalono wartości możliwych odszkodowań.

Przy podejmowaniu decyzji o odstąpieniu od umowy z firmą Magal, kierownictwo PPL nie uwzględniło wyników analiz i kontroli zleconych przez PPL, zanim powyższa decyzja zapadła. Do działań tych należały:

- kontrola następcza Urzędu Zamówień Publicznych wnioskowana przez PLL w dniu 27 marca 2006 r., a zakończona w dniu 20 lipca 2006 roku,

- kontrola wewnętrzna, rozpoczęta powołaniem zespołu kontrolnego w dniu 26 stycznia 2006 r., a zakończona protokołem z dnia 27 września 2006 roku,
- badania rynku, zleczone przez Dyrektora ds. Bezpieczeństwa poleceniem służbowym nr 4 o powołaniu zespołu ds. przeprowadzenia analizy dostępnych na rynku nowoczesnych rozwiązań w zakresie ochrony peryferyjnej lotniska z dnia 31 marca 2006 roku, z terminem realizacji na dzień 16 maja 2006 roku, ponieważ nie zostały przeprowadzone.

W konsekwencji, Naczelny Dyrektor nie posiadał wiedzy niezbędnej od oceny zagrożeń wynikających z odstąpienia od umowy. W tym czasie nie oceniono również wpływu tej decyzji na realizację i funkcjonalność innych zadań inwestycyjnych, w tym, przede wszystkim systemu ZSZBiO.

Istotnym czynnikiem wpływającym na zwiększenie ryzyka odpowiedzialności PPL, w związku z odstąpieniem od umowy, było odebranie pierwszej dostawy sprzętu w ramach realizowanego kontraktu¹⁷ przez upoważnionych przedstawicieli PPL w dniu 5 stycznia 2006 roku, pomimo braku formalnego odbioru dokumentacji technicznej systemu. Działanie powyższe było niezgodne z postanowieniami kontraktu (§ 8.2 w zw. z § 14.1.1 i § 13), wymagającym zatwierdzenia dokumentacji projektowej przed odbiorem pierwszej dostawy. Odbiór dostawy sprzętu nastąpił na wniosek nr 3/2006 z dnia 26 grudnia 2006 roku, akceptowany przez p.o. Dyrektora Pionu Bezpieczeństwa oraz zatwierdzony przez Tymczasowego Kierownika PPL.

Z ustaleń kontroli NIK wynika również, że jedną z przesłanek odstąpienia przez kierownictwo PPL od realizacji umowy z firmą Magal było zawyżenie ceny kontraktu przez poprzednie kierownictwo przedsiębiorstwa. PPL nie posiadało jednak wiarygodnych analiz wskazujących na zawyżenie ceny zamówienia.

Podstawą do formułowania tego typu ocen przez Naczelnego Dyrektora PPL, przekazanych między innymi w piśmie z dnia 21 marca 2006 r. do Ministra Infrastruktury, było:

- opracowane na zlecenie PPL, sprawozdanie dla Komisji Kontroli Wewnętrznej przy PPL pt.: „Ocena celowości budowy ochrony perymetrycznej lotniska Okęcie przez firmę MAGAL”,
- „analiza publikowanych cen katalogowych firmy Magal” wykonana przez pracownika pionu bezpieczeństwa PPL.

Dokumenty te miały jednak charakter fragmentaryczny, obwarowane były nierzeczywistymi założeniami i nie dawały podstawy do formułowania wniosku dotyczącego ceny kontraktu.

¹⁷ zgodnie z §14.1.1. kontraktu, w zw. z § 8 pkt. 8.2, które stanowią, iż „Odbiór wstępny pierwszej wysyłki, o którym mowa w §14 nastąpi w ciągu 60 dni od daty zatwierdzenia dokumentacji projektu przez Kupującego zgodnie z § 13”

Podkreślenia wymaga również fakt, że sprawozdanie opracowane na podstawie umowy o dzieło z dnia 1 lutego 2006 roku, nie odpowiadało przedmiotowi zamówienia.

Zgodnie z załącznikiem nr 1 do umowy PL/000126652/06-339/NS przedmiot zlecenia obejmował:

1. „Ocenę całościową umów z firmami Magal, Integrgraph i Simens pod kątem ich racjonalności oraz konieczności posiadania przez PPL zaproponowanych tam systemów bezpieczeństwa w odniesieniu do warunków koniecznych do spełnienia dla lotnisk cywilnych.
2. Oceny powiązań systemów wykonanych przez firmę Magal, Integrgraph i Simens, a także oceny możliwości odrębnego działania wspomnianych systemów bezpieczeństwa na wypadek odstąpienia, od którejś umów lub nie wykonania jakiegoś systemu (czy jeden system może działać bez drugiego?).
3. Oceny, na ile systemy bezpieczeństwa proponowane przez firmy Magal, Integrgraph i Simens pokrywają się w swych rozwiązaniach, na ile się dublują, a na ile są rozbieżne.
4. Oceny możliwości rezygnacji z niektórych elementów w poszczególnych systemach bezpieczeństwa przedstawionych przez firmy Magal, Integrgraph i Simens.
5. Oceny systemów bezpieczeństwa proponowanych przez firmy Magal, Integrgraph i Simens pod kątem technicznym i finansowym, a w szczególności porównanie parametrów urządzeń technicznych oraz porównanie cen zaproponowanych systemów bezpieczeństwa, czy poszczególnych elementów wchodzących w ich skład w stosunku do cen rynkowych (katalogowych), proponowanych przez konkurencję.”

W sprawozdaniu dla komisji kontroli wewnętrznej przy PPL datowanym na luty-marzec 2006 roku zatytułowanym „Ocena celowości budowy ochrony perymetrycznej lotniska Okęcie przez firmę Magal” autor przedstawił natomiast odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy i w jakim stopniu było konieczne zamówienie systemu ochrony perymetrycznej (ogrodzenia) oraz innych systemów uzupełniających zdefiniowanych tak jak w zamówieniu/umowie z firmą Magal?
2. Czy inne systemy bezpieczeństwa oraz systemy firmy Magal nie dublują się lub nie pokrywają w znacznym stopniu?
3. Czy system firmy Magal jest uzasadniony z punktu widzenia ekonomicznego?

Zdaniem Dyrektora ds. Bezpieczeństwa PPL: „niezasadne jest stwierdzenie kontrolerów NIK, iż zakres Raportu jest niezgodny z przedmiotem zamówienia. Jest on bowiem zgodny z oczekiwaniami Zespołu Kontrolnego oraz w dużej części pokrywa się z przedmiotem umowy, a jedynie został sformułowany w inny sposób”.

Zasadniczym odstępstwem opracowanego raportu od zakresu wyznaczonego przez zamawiającego było ograniczenie analizy wyłącznie do kontraktu z firmą Magal, jak również zawężenie zakresu sprawozdania w stosunku do warunków umowy.

Podobnie „analiza publikowanych cen katalogowych firmy Magal” wykonana przez pracownika pionu bezpieczeństwa PPL odnosiła się wyłącznie do umowy z firmą Magal.

Analiza ta składała się z 1 strony zestawienia zawierającego opis elementów kontraktu wartości umownej i wartości szacunkowej określonej przez PPL. Suma wartości kontraktu wyniosła 48,98 mln zł, zaś szacunek PPL zamknął się kwotą 25,3 mln zł. W informacji dla NIK odnoszącej się do przedstawionej „szacunkowej kalkulacji wartości elementów kontraktu Magal” przedstawiciel PPL stwierdził, że: „Kalkulacja została wykonana szacunkowo na

podstawie cen uzyskanych z Internetu i ogólnych cen stosowanych na rynku. Kalkulacja nie ma charakteru analizy, lecz wyłącznie kalkulacji szacunkowej.”

Jak wynika z wyjaśnień Naczelnego Dyrektora PPL, dokumenty te stanowiły podstawę oceny, przekazanej Ministrowi Infrastruktury, o zawyżeniu cen kontraktów z firmą Magal i Intergraph.

PPL nierzetelnie przygotowało proces inwestycyjny obejmujący budowę systemu ochrony peryferyjnej lotniska w Warszawie.

Stwierdzono, że podczas przygotowania procesu wyboru dostawcy, jak i podpisania umowy z firmą Magal, nie uwzględniono faktu nieuregulowanych stanów prawnych ponad 20% gruntów, na których posadowiony miał być płot ochronny¹⁸.

W notatce służbowej z dnia 4 października 2005 r. ze spotkania Naczelnego Dyrektora PPL, z Dyrektorami Pionu Bezpieczeństwa, Technicznego, Infrastruktury, zaproszonymi ekspertami oraz kierownikami projektu, czytamy między innymi: „*Problemy, jakie mogą powstać w realizacji projektu zauważone w PPL.*

- a. Istniejące dwa obszary nie będące własnością PPL, a znajdujące się na terenie inwestycji uniemożliwiają uzyskanie zgłoszenia/pozwolenia na budowę ogrodzenia.*
- b. Dyskutowane jest obniżenie ogrodzenia do wysokości 2,15(?) m, aby uniknąć problemów z pozyskaniem pozwoleń. Wymaga to aneksowania umowy.”*

Zgodnie z zapisami protokołu ze spotkania przedstawicieli Magal Security System LTD z przedstawicielami PP ”Porty Lotnicze” z dnia 7 października 2005 r., strony ustaliły między innymi: „*Sprzedający zobowiązuje się przedstawić do akceptacji kupującego etapową część dokumentacji projektowej, która nie wymaga pozwoleń na budowę. Jednocześnie Sprzedający opracuje dokumentację na tę część (...), która wymaga pozwoleń budowlanych. Po otrzymaniu akceptacji na pierwszą część dokumentacji projektowej Sprzedający rozpocznie wdrażanie tej części systemu, która nie wymaga żadnych zezwoleń, bez oczekiwania na akceptację przez Kupującego drugiej części (...), wymagającej pozwolenia na budowę. Sprzedający dostarczy Kupującemu najistotniejsze elementy dokumentacji projektowej, do akceptacji Kupującego; termin realizacji projektu będzie liczony od daty zatwierdzenia pierwszej części dokumentacji projektowej.”*

W kolejnym protokole uzgodnień, z dnia 4 listopada 2005 r., strony kontraktu uzgodniły, że:

„1. Przyjęto dwufazową realizację budowy ogrodzenia płotu DTR 2000 :

- I faza budowy ogrodzenia na słupie prostym o wysokości 2,20 m.

-II faza podniesienie części pionowej ogrodzenia do wysokości 2,45 m oraz dodanie odkosu tak, by całkowita wysokość wyniosła 3 m. Elementy niezbędne do realizacji II fazy będą dostarczone w ostatniej dostawie.

Budowa DTR 2000 o wysokości 2,20 m będzie realizowana bez konieczności zgłoszenia do właściwej jednostki administracyjnej.

2. Wartość kompletnego ogrodzenia I etapu oraz elementy słupa i odkosu są objęte kontraktem. Pozostałe elementy związane z realizacją II fazy zostaną wycenione w odrębnym kosztorysie, przedstawionym przez firmę Magal.”

¹⁸ Płot stanowił ważny element inwestycji realizowanego projektu. Do czasu zakończenia kontroli, postępowanie administracyjne dotyczące ustalenia praw własności gruntów, prowadzone było w Ministerstwie Transportu.

Wskazane powyżej nieprawidłowości w przygotowaniu inwestycji, z jednej strony powodowały wydłużenie fazy projektowej przedsięwzięcia inwestycyjnego, zaś z drugiej zwiększenie kosztów jego realizacji.

PPL nierzetelnie realizowało również warunki umowy z firmą Intergraph na dostawę ZSZBiO. NIK stwierdziła, że w trakcie jej realizacji wystąpiły liczne nieprawidłowości wynikające z niewywiązywania się PPL z zobowiązań ciążących na przedsiębiorstwie. Należały do nich:

- nieudostępnienie firmie Intergraph dokumentacji technicznej i bezpieczeństwa niezbędnej do projektowania systemu - § 6 ust. 6 pkt c umowy,
- niezapewnienie wykonawcy pomieszczeń dla zespołu projektowego - § 6 ust. 6 pkt g umowy.

Nierealizowanie bieżących ustaleń pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, naruszające zasadę ścisłej współpracy stron w zakresie realizacji umowy ustaloną w § 6 pkt. 6 umowy, polegających na:

- niezapewnieniu pomieszczeń dla systemów łączności oraz centrum zarządzania,
- niewyznaczeniu lokalizacji dla anten systemu łączności,
- braku wyboru typu alarmowego aparatu telefonicznego,
- braku decyzji ze strony kierownictwa PPL co do sformalizowania zaproponowanych przez wykonawcę zmian w procesie realizacji kontraktu.

Do najistotniejszych przyczyn tego stanu należał brak właściwego nadzoru nad realizacją projektu ze strony Komitetu Sterującego. W skład tego Komitetu wchodził: ze strony PPL - przewodniczący (Dyrektor Pionu Bezpieczeństwa) i trzech członków (w tym dyrektorzy pionów technicznego i inwestycyjnego), zaś ze strony Intergraphu - dyrektor projektu i członek. Stwierdzono, że Komitet Sterujący nie realizował podstawowych zadań, określonych w załączniku nr 5 do umowy. Do zadań tych należała:

- kontrola realizacji celów Projektu, weryfikacja kierunków realizacji Projektu,
- wspieranie prac projektowych dzięki posiadanym uprawnieniom,
- zatwierdzanie decyzji podjętych w trakcie realizacji Projektu,
- kontrola w zakresie zarządzaniem Projektem,
- zapewnienie odpowiednich materiałów i zasobów niezbędnych do realizacji zadań Projektu w określonym zakresie i ramach czasowych.

Komitet Sterujący odbył zaledwie trzy posiedzenia, pomimo:

- znacznych opóźnień w realizacji zamówienia w stosunku do harmonogramu zawartego w umowie (według stanu na początek lipca 2006 r. opóźnienia te wynosiły od 4 do 6 miesięcy w stosunku do poszczególnych zadań kontraktowych),
- rozbieżności w ocenie zadań i produktów przedkładanych przez wykonawcę,

- nierozpatrzenia 7 spośród 8 wniosków o zmiany w umowie, przedłożonych przez firmę Intergraph.

Pierwszy wniosek zmian do umowy, zaakceptowany przez Komitet Sterujący w dniu 29.09.2005 r., dotyczył zmiany zakresu wykonania ortofotomapy. Pozostałe 7 wniosków zgłaszanych przez firmę Intergraph w okresie od dnia 11.04.2006 r. do dnia 3.07.2006 r. dotyczyło:

- w 5 przypadkach urealnienia terminów realizacji harmonogramu prac,
- w 1 przypadku rozszerzenia zakresu umowy,
- w 1 przypadku zmian harmonogramu płatności.

Żaden z ww. 7 wniosków nie został ostatecznie rozpatrzony przez PPL. Kierownictwo PPL nie podjęło decyzji ani o ich odrzuceniu, ani też zaakceptowaniu.

Pierwsze spotkanie Komitetu Sterującego odbyło się w dniu 29 września 2005 r. Na spotkaniu tym zaakceptowano zmianę zakresu wykonania ortofotomapy. Kolejne spotkanie, które odbyło się w dniu 30 czerwca 2006 r., ze względu na brak pełnego składu komitetu (brak 3 członków ze strony PPL), umożliwiające podejmowanie wiążących decyzji, miało charakter roboczy. Kolejne spotkanie odbyło się w dniu 3 lipca 2006 r. i nie zakończyło się konkretnymi ustaleniami i decyzjami. Konkluzje z tego spotkania sformułowano w następujący sposób: „(...) *Konieczne jest wypracowanie kompromisu dot. Wniosków zmian nr 3 i 6. Konieczne jest opracowanie nowej wersji wniosku zmian nr 7. Konieczne jest opracowanie wniosku zmian dotyczących produktów G-P.*” *Od tego dnia nie odbyło się żadne posiedzenie Komitetu Sterującego.*

Skutkiem powyższych nieprawidłowości było wstrzymanie realizacji kontraktu, które spowodowało, że w dniu 22 listopada 2006 roku firma Intergraph przesłała do PPL wezwanie, zgodnie z § 7 ust. 2 umowy, do „*zaprzestania niewykonywania lub nienależytego wykonywania zobowiązań wynikających z umowy*”, które stanowią przeszkodę w realizacji przez Intergraph kontraktu.

Według stanu na dzień 11 maja 2006 r. PPL poniósł następujące koszty realizacji systemu ZSZBiO:

- zarządzanie projektem i prace projektowe systemu – 1.643.564 USD,
- dostawa oprogramowania SZBiO i ZSI – 987.269 USD,
- dostawa sprzętu komputerowego, sieci i wyposażenia Centrum Zarządzania – 326.975 USD,
- wykonanie ortofotomapy – 132.003 USD,
- dostawa urządzeń radiowych i komunikacyjnych – 1.891.580 USD.

Łączny koszt realizacji zamknął się kwotą 4.981.391 USD.

Konsekwencją wadliwie realizowanej umowy było między innymi nieuruchomienie dostarczonego w całości przez wykonawcę systemu łączności na kwotę blisko 1,9 mln USD (sprzęt zalega w magazynach PPL), jak również możliwość zwiększenia kosztów realizacji kontraktu wynikających z:

- przedłużenia gwarancji na dostarczone przez wykonawcę, zgodnie z zatwierdzonymi harmonogramami, oprogramowaniem COTS i systemu Dimetra IP (szacowane przez wykonawcę na 75 000 USD)
- przedłużenia pracy zespołów merytorycznych i pracy zespołu zarządzającego projektem (szacowane przez wykonawcę na kwotę 145 000 USD - stan na koniec lipca 2006 r.).

Nieprawidłowości w realizacji opisywanych systemów bezpieczeństwa wskazują na niezetelność działania kierownictwa PPL. W konsekwencji odstąpienia od realizacji umowy z firmą Magal i wstrzymania kontraktu z firmą Intrgraph, nie osiągnięto zakładanego poziomu bezpieczeństwa lotniska w Warszawie.

3.2.3. Procedury zdawania i przejmowania stanowisk pracy w PPL

Nieokreślenie przez kierownictwo PPL procedur zdawania i przejmowania zakresów zadań związanych ze stanowiskami pracy oraz brak nadzoru nad faktycznym przejmowaniem tych obowiązków, spowodował zagrożenie ciągłości procesu zarządzania projektami inwestycyjnymi, utratę ciągłości decyzji, niespójność strategii realizacji inwestycji i znaczne wydłużenie cyklu realizacji projektów.

W trakcie realizacji omawianych projektów nastąpiły znaczne zmiany kadrowe, na stanowiskach mających bezpośredni wpływ na ich realizację (Naczelnego Dyrektora, Dyrektora Pionu Bezpieczeństwa, Kierownika Działu Dostępu Kontroli, Specjalisty ds. systemów bezpieczeństwa). Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że w przedsiębiorstwie nie istniała formalna procedura zdawania i przejmowania dokumentacji realizowanych zadań. Spośród osób zarządzających kontraktami, jedynie dokument „Raport kierownictwa PPL z działalności w okresie 2002 – 2005”, firmowany przez byłego Naczelnego Dyrektora, miał cechy formalnego przekazania stanowiska.

Jaskrawym przykładem nieprawidłowości w tym zakresie, było przejście stanowiska kierownika projektu ZSBiO i brak nadzoru nad tą czynnością ze strony Dyrektora ds. Bezpieczeństwa. Stwierdzono, że po zakończeniu pracy w dniu 31 marca 2006 roku przez kierownika projektu ZSZBiO, zatrudnionego przez poprzednie kierownictwo PPL, powołanie nowego nastąpiło dopiero w dniu 11 kwietnia 2006 r. Według zeznań nowopowołanego kierownika projektu, dokumentację dotyczącą realizowanego projektu: „znalazł w szafie, a fakturę niepodpisaną na biurku”. Podkreślenia wymaga fakt, że zatrudnienie nowego kierownika projektu nastąpiło z dniem 7 marca 2006 r.

Brak procedur przejmowania zakresów zadań przez poszczególnych pracowników odpowiedzialnych za kontrolowane umowy spowodował istotne perturbacje w ich realizacji.

Zgodnie z § 3 pkt 2.4 umowy z firmą Intergraph zamawiający mógł w terminie 7 dni roboczych zgłosić uwagi na piśmie do poszczególnych produktów końcowych przedstawianych przez wykonawcę. Kolejna wersja dokumentu pn. „Specyfikacja funkcjonalna systemu SZI” przedłożona została zamawiającemu przez wykonawcę w dniu 31 marca 2006 r. Z uwagi na zmiany personalne termin zgłaszania uwag przedłużono, za obopólną zgodą, do 30 dni roboczych. Ostatecznie uwagi do tego produktu zgłoszono dopiero w dniu 30 czerwca 2006 r.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrola w PPL przeprowadzona była metodą bezpośrednich badań, przez kontrolerów NIK.

W okresie 2002-2003 przeprowadzona została przez NIK kontrola bezpieczeństwa w portach lotniczych.¹⁹ Do Naczelnego Dyrektora PPL skierowano 9 wniosków pokontrolnych w sprawie:

1. wykonywania zadań zgodnie z postanowieniami § 6 pkt 6, lit. b oraz pkt 7 zarządzenia MTŻiŁ z dnia 11 lipca 1988 r. w sprawie organizacji i zakresu działania państwowego nadzoru nad lotnictwem cywilnym oraz zlecenia przedsiębiorstwu państwowemu „Porty Lotnicze” niektórych zadań w zakresie ruchu lotniczego gdzie ND PPL powinien ustalić w porozumieniu z ministrem właściwym ds. transportu, szczegółowy zakres i tryb wykonywania nadzoru, o którym mowa powyżej w odniesieniu do wszystkich komunikacyjnych portów lotniczych, a także do ustalenia zakresu i trybu nadzoru nad bezpieczeństwem portów lotniczych niekomunikacyjnych;
2. określenia trybu i zasad wykonywania przez PPL testów sprawdzających funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa w sytuacji zagrożenia na lotniskach, uwzględniając wszystkie elementy planu działania - w szczególności podjęte powinny być ustalenia dotyczące koordynacji działań testujących pomiędzy podmiotami systemu bezpieczeństwa podległymi różnym resortom, a zwłaszcza podmiotów podległych ministrowi właściwemu ds. spraw transportu oraz ministrowi właściwemu ds. wewnętrznych;
3. pilnego zakończenia prac nad aktualizacją istniejącego Programu Ochrony MPL Warszawa – Okęcie i nadzoru w zakresie aktualności takiego Programu we wszystkich portach lotniczych, także w wersji angielskojęzycznej oraz zapewnienie nadzoru nad przekazywaniem wyciągów z takiego Programu każdemu przewoźnikowi w części go dotyczące;
4. bezzwłocznego wprowadzenia wielopoziomowego systemu kontroli bagażu rejestrowanego zgodnie z wymogami sformułowanymi na konferencji Dyrektorów Generalnych Lotnictwa Cywilnego ECAC w dniu 27.12.1997 r.;
5. przestrzegania zaleceń ujętych w Załączniku 17 i Podręczniku Ochrony ICAO oraz Doc. 30 ECAC w odniesieniu do stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości;

¹⁹ Vide przypis 4

6. aktualizacji Instrukcji o Systemie przepustkowym i stworzenia systemu umożliwiającego sporządzanie aktualnego raportu n.t. ilości wydanych przepustek osobowych i samochodowych;
7. zintegrowania istniejącego systemu kontroli dostępu i monitoringu, także systemu w ARL i w Terminalu 1 oraz objęcia kontrolą kamerową wszystkich stanowisk postojowych przy Terminalu;
8. zorganizowania ośrodka szkolenia ochrony lotnictwa cywilnego oraz ośrodka szkolenia dla LSP;
9. zapewnienia regularności posiedzeń LZB i przekazywania sprawozdań z tych posiedzeń władzy lotniczej.

Stwierdzono, że spośród 9 ww. wniosków 7 zostało zrealizowanych. Zastrzeżenia budzi realizacja 2 wniosków, tj. o numerach 2 i 5. Realizacja części przedsięwzięć przewidywanych do realizacja w ww. wnioskach miała nastąpić w ramach realizacji umów z firmą Magal i Intergraph. Odnosiło się to do zapewnienia ochrony peryferyjnej lotniska, w tym wybudowania nowoczesnego płotu wyposażonego w elektroniczne systemy zabezpieczające przez wtargnięciem na teren lotniska osobom nieuprawnionym oraz bramy wjazdowe zapewniające możliwość monitorowania dostępu na teren lotniska. Realizowany w ramach umowy z firmą Intergraph Zintegrowany System Zarządzania Bezpieczeństwem i Ochroną Lotniska miał spełniać rolę narzędzia wspomagającego i koordynującego działania wszystkich służb ochrony lotniska, w tym Policji, Straży Granicznej służby celnej, Służby Ochrony Lotniska. Odstąpienie od realizacji umowy z firmą Magal oraz wstrzymanie realizacji umowy z firmą Intergraph spowodowało, że wnioski te nadal nie zostały zrealizowane.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Badania kontrolne uzupełniono informacjami otrzymanymi, na podstawie przepisów art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, z Urzędu Zamówień Publicznych i Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

Naczelnny Dyrektor PPL złożył zastrzeżenia do protokołu kontroli zarówno do kontrolerów NIK, jak i do Dyrektora Departamentu Komunikacji i Systemów Transportowych NIK. Na 19 zastrzeżeń złożonych do Dyrektora KKT wszystkie zostały odrzucone. Uchwałę Komisji Odwoławczej Prezes NIK zatwierdził w dniu 19 lutego 2007 r. W dniu 1 marca 2007 r. Naczelnny Dyrektor PPL odmówił podpisania protokołu kontroli. Podkreślenia wymaga, że zastrzeżenia jednostki kontrolowanej nie odnosiły się do merytorycznych zapisów protokołu kontroli, a jedynie do kwestii proceduralnych.

Wystąpienie pokontrolne skierowano do PPL w dniu 11 kwietnia 2007 r. Zawierało ono oceny oraz uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Wyniki kontroli PPL pozwoliły na sformułowanie następujących

wniosków pokontrolnych, sformułowanych w skierowanym do Naczelnego Dyrektora przedsiębiorstwa wystąpieniu pokontrolnym:

- wprowadzenie mechanizmów zarządzania ryzykiem przy realizacji kontraktów i określenie ścisłych procedur przygotowania i realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych,
- określenie procedur przekazywania i obejmowania obowiązków pracowniczych na stanowiskach merytorycznych związanych z realizacją przedsięwzięć inwestycyjnych,
- wzmożenie nadzoru nad realizacją kontraktu z firmą Intergraph,
- uregulowanie statusu prawnego gruntów użytkowanych przez PPL.

Naczelnny Dyrektor PPL, w dniu 27 kwietnia 2007 r., złożył zastrzeżenia do ww. wystąpienia. Na 5 zastrzeżeń złożonych przez PPL wszystkie zostały odrzucone. Uchwałę Komisji Odwoławczej Prezes NIK zatwierdził w dniu 11 lipca 2007 r.

Rezultaty finansowe wyniosły 52 mln zł. Stanowią one wartość przedmiotu umowy z firmą Magal. Wybór firmy z naruszeniem przepisów ustawy pzp spowodowało, że jest to kwota wydatkowana z naruszeniem prawa.

5. Załączniki

Załącznik nr 1. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

1. Zbigniew Lesiecki – Naczelny Dyrektor PPL w okresie od 31 grudnia 2001 r. do 5 grudnia 2005 r.
2. Tymczasowy Kierownik PPL p. Andrzej Winiewski w okresie od 6 grudnia 2005 roku do 31 grudnia 2005 r.
3. Paweł Łatacz – Naczelny Dyrektor PPL od 1 stycznia 2006 r.

Załącznik nr 2. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności²⁰

1. Ustawa z dnia 23 października 1987r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze” (Dz. U. Nr 33, poz. 185 ze zm.);
2. Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. - Prawo lotnicze (Dz. U. z 2006 r., Nr 100, poz. 696 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. w sprawie gospodarki finansowej przedsiębiorstw państwowych (t.j. Dz. U. z 1992 r., Nr 6, poz. 27 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 1 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (tj. Dz. U. z 2000 r., Nr 106, poz. 1126).
5. Ustawa z dnia 7 lipca 1991 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1994 r., Nr 15, poz. 139).
6. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tj. Dz. U. z 2002 r., Nr 72, poz. 664.).
8. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2004 r., Nr 19, poz. 177 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 11, poz. 95, ze zm.).

²⁰ Wg stanu prawnego obowiązującego w okresie objętym kontrolą.

Załącznik nr 3. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Transportu
6. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury