



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
Departament Obrony Narodowej

KON-4100-01-03-16/2012

Warszawa, dnia 28 maja 2012 r.

**TEKST UJEDNOLICONY**

**Pan**  
**gen. dyw. Andrzej Duks**  
**Szef**  
**Inspektoratu Uzbrojenia**

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Obrony Narodowej przeprowadziła kontrolę w Inspektoracie Uzbrojenia (dalej „Inspektorat” lub „IU”) w zakresie wykonania budżetu państwa w 2011 r. w części 29 – Obrona narodowa.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 4 kwietnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Generalowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie przez Inspektorat Uzbrojenia budżetu państwa w 2011 r. Zastrzeżenia NIK dotyczą wzrostu w 2011 r. udzielonych i nierozliczonych przedpłat w porównaniu do roku poprzedniego oraz przypadków nieskutecznego egzekwowania od wykonawców terminowego wykonania umów.

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

## 1. Dochody

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie dochodów. Dochody były terminowo i w pełnej wysokości przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. Należności Skarbu Państwa dochodzono z należytą starannością, tj. podejmując wszelkie przewidziane prawem działania w celu ich wyegzekwowania.

W 2011 r. Inspektorat zrealizował dochody w kwocie 1.745,7 tys. zł, co stanowiło 80,4% planu po zmianach. Dochody wykonane zostały w dziale 752 - Obrona narodowa, rozdziale 75204 - Centralne wsparcie, w trzech paragrafach:

- 1) grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (§ 0580) na kwotę 919,2 tys. zł, tj. 43,8% planu po zmianach;
- 2) pozostałe odsetki (§ 0920) na kwotę 115,6 tys. zł (nieplanowane);
- 3) wpływy z różnych dochodów (§ 0970) na kwotę 710,9 tys. zł (1.015,6%).

Na koniec 2011 r. należności pozostałe do zapłaty wyniosły 172,5 tys. zł. Zaległości nie wystąpiły.

## 2. Wydatki

**2.1.** W decyzji budżetowej na rok 2011<sup>2</sup> plan wydatków IU, zgodnie z ustawą budżetową, ustalono na kwotę 5.101.492 tys. zł. Plan po zmianach wyniósł 4.179.092,5 tys. zł i był niższy od pierwotnego o 922.399,5 tys. zł, tj. o 18,1%.

Zmniejszenia planu związane były przede wszystkim z odstępniem od realizacji następujących zadań:

- 1) „Zintegrowany System Szkolenia Personelu Lotniczego SZ RP (poziom LIFT)” na kwotę 195.227,8 tys. zł;
- 2) budowa korwety „Gawron” w zakresie systemu dowodzenia, kierowania i łączności na kwotę 267.912,2 tys. zł;
- 3) modernizacja fregat OHP: „Kościuszko” i „Pułaski” na kwotę 255.000 tys. zł;
- 4) remont okrętów rakietowych typu 1241 na kwotę 71.363,6 tys. zł;
- 5) zakup lotniczych środków bojowych na kwotę 64.373 tys. zł.

Szef IU wyjaśnił, że przyczynami odstąpienia od realizacji ww. zadań były decyzje Ministra Obrony Narodowej, podjęte w związku ze zmianą koncepcji pozyskania systemu szkolenia personelu lotniczego (poziom LIFT) na rzecz pozyskania systemu (poziom AJT), brakiem akceptacji wyników prowadzonego postępowania na rzecz korwety Gawron, rezygnacją z remontu i usprawnienia fregat OHP, odstąpieniem od remontu okrętów rakietowych oraz brakiem możliwości pozyskania lotniczych środków bojowych od ich producentów, tj. firm sektora zbrojeniowego Federacji Rosyjskiej z pominięciem umów offsetowych. Zmniejszenie planu wydatków spowodowane było także niewywiązaniem się przez wykonawcę z podjętego zobowiązania dostaw BSR<sup>3</sup> o wartości 44.970,4 tys. zł. Decyzje Ministra Obrony Narodowej w powyższym zakresie zostały podjęte w IV

<sup>2</sup> Dz. Urz. MON Nr 2A, poz. 34 ze zm.

<sup>3</sup> BSR: bezzałogowy statek rozpoznawczy.

kwartale 2011 r. W efekcie, środki budżetowe przeznaczone na ich realizację zostały zablokowane w trybie art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>4</sup>.

Należy podkreślić, że Szef IU, będąc przyszłym wykonawcą ww. zadań, uzgodnił ich zamieszczenie w zatwierdzonym przez Ministra Obrony Narodowej w dniu 5 kwietnia 2011 r. projekcie „Planu Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2011-2012” (PMT), w szczególności w jego części dotyczącej 2011 r.

W Inspektoracie sporządzono „Harmonogram realizacji projektu Planu modernizacji technicznej SZ RP w latach 2011-2012 w zakresie roku 2011 przez Inspektorat Uzbrojenia”<sup>5</sup> dotyczący realizacji zadań, dla których kontynuowano lub planowano uruchomienie procedur wyboru wykonawcy.

**2.2.** NIK ocenia pozytywnie rozliczenie środków budżetowych przez Szefa Inspektoratu. W 2011 r. wykonane przez IU wydatki wyniosły 4.178.482,3 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. Niewykorzystaną kwotę w wysokości 610,5 tys. zł zwrócono w dniu 30 grudnia 2011 r. na rachunek bieżący - subkonto wydatków dysponenta części 29 – Obrona narodowa.

W ujęciu klasyfikacji budżetowej wydatki w najwyższej kwocie - 4.176.632,3 tys. zł, tj. 99,9% ogółu wydatków, wykonano w dziale 752 – Obrona narodowa, w tym w rozdziale 75204 – Centralne wsparcie – 3.941297,1 tys. zł (94,4% wydatków działu). W strukturze ekonomicznej, wydatki w najwyższej kwocie - 3.696.445,6 tys. zł, tj. 88,5% ogółu wydatków, stanowiły wydatki majątkowe, przeznaczone na zakup nowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego.

Najwyższa Izba Kontroli podziela stanowisko Pana Generała, iż konieczność udzielania kontrahentom przedpłat wymuszona była specyfiką zamówień. Przedmiotem zakontraktowanych dostaw było wysokospecjalistyczne uzbrojenie i sprzęt wojskowy, na wytworzenie których wykonawcy musieli ponieść znaczne nakłady finansowe, a ich produkcja jest czasochłonna. Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że udzielenie przedpłat na poczet zakontraktowanych dostaw i ich rozliczanie odbywa się z naruszeniem zasad racjonalnej gospodarki finansowej, ponieważ wartość nierozliczonych przedpłat sukcesywnie rośnie, a ich udzielenie nie stanowi gwarancji szybkiej realizacji zamówienia. Terminy transz kolejnych zaliczek nie były powiązane z efektami rzeczowymi. Przykładowo, w przypadku umowy dotyczącej BSR, w 2010 r. udzielono przedpłaty w wysokości 30.300 tys. zł wykonawcy, który nie zrealizował dostawy, pomimo półtorarocznego opóźnienia w stosunku do zobowiązania umownego.

Należy podkreślić, że wysokość przedpłat skalkulowana była m.in. na pokrycie prowizji operatora finansowego, który odpowiada za wykonanie umowy solidarnie z faktycznym realizatorem przedmiotu umowy.

Na poczet przyszłych dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego, Inspektorat Uzbrojenia w 2011 r. udzielił przedpłat w łącznej wysokości 1.410.995,3 tys. zł<sup>6</sup>, co stanowiło 33,8% wydatków ogółem. Kwota ta stanowiła

---

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

<sup>5</sup> Dokument zatytułowany był: „Harmonogram realizacji projektu >>Planu modernizacji technicznej SZ RP<< w latach 2011-2012 w zakresie roku 2011 przez Inspektorat Uzbrojenia”, sporządzony (na podstawie § 23 ust. 1 decyzji nr 7/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 stycznia 2008 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych, Dz. Urz. MON Nr 1, poz. 6) i przesłany w dniu 4 lutego 2011 r. do Sztabu Generalnego WP.

54,2% kwoty ogółem nierozliczonych przedpłat udzielonych w latach 2004-2011 (2.603.725,2 tys. zł). Przedpłat udzielono wykonawcom krajowym i zagranicznym. Wśród wykonawców krajowych w najwyższej kwocie przedpłat udzielono firmie „BUMAR” sp. z o.o. (1.039.800 tys. zł, tj. 39,9% ogółu przedpłat pozostałych do rozliczenia).

Należy podkreślić, że najstarsza nierozliczona przedpłata została udzielona w 2004 r. (49.901 tys. zł) na rzecz dostaw przeciwpancernych pocisków kierowanych SPIKE. Zgodnie z wyjaśnieniami Szefa IU, jej rozliczenie powinno nastąpić do końca 2013 r.

Ostatniej przedpłaty w kwocie 300.000 tys. zł<sup>7</sup> udzielono 30 grudnia 2011 r. kontrahentowi na poczet dostaw KTO<sup>8</sup>. Zgodnie z zapisami umowy<sup>9</sup>, dostawy KTO będą realizowane od stycznia do 10 grudnia 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia fakt, że udzielone przedpłaty zostały zabezpieczone gwarancjami bankowymi lub ubezpieczeniowymi. Stanowi to należyte zabezpieczenie zainwestowanych środków przed ich utratą.

Na koniec 2011 r. zobowiązania ogółem, w tym wymagalne, nie wystąpiły.

### 3. Ewidencja księgową

W Inspektoracie Uzbrojenia dokumentacja opisująca zasady rachunkowości oraz zasady obiegu dowodów księgowych była dostępna i aktualna. Zakładowy plan kont spełniał wymagania ustawy z dnia 29 kwietnia 1994 r. o rachunkowości<sup>10</sup> oraz umożliwiał sporządzenie prawidłowych sprawozdań budżetowych. Wyjątek stanowiło uchybienie dotyczące konta 130 - Rachunek bieżący IU, subkonto wydatków budżetowych, polegające na tym, że ewidencja (analityczna) wydatków ze szczegółowością klasyfikacji budżetowej (planu finansowego) prowadzona była na kontach oznaczonych cyfrą 9. Przyjęty przez Inspektorat sposób księgowania wydatków był zgodny z wytycznymi dysponenta głównego, lecz stanowił odstępstwo od przyjętych zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.<sup>11</sup> Zapisy prowadzone na ww. kontach były dokonywane równolegle, tj. były wzajemnie powiązane oraz stosowana była zasada czystości obrotów<sup>12</sup>. Powyższy sposób ewidencji nie wpływał na treść sprawozdań budżetowych.

Najwyższa Izba Kontroli wydaje:

---

<sup>6</sup> W 2011 r. przedpłat dokonano na łączną kwotę 1.668.729 tys. zł, z tej kwoty w 2011 r. zrealizowanymi dostawami rzeczowymi rozliczono udzielone przedpłaty na kwotę 257.733,7 tys. zł, na koniec 2011 r. do rozliczenia pozostała kwota 1.410.995,3 tys. zł.

<sup>7</sup> Przedpłata w kwocie łącznej wynosiła 350.000 tys. zł; płatna w ratach: do końca 2011 r. – 300.000 tys. zł i do 10 lutego 2012 r. - 50.000 tys. zł.

<sup>8</sup> KTO - Kołowy Transporter Opancerzony.

<sup>9</sup> Podstawa do udzielenia ww. przedpłaty określona została w aneksie Nr 15 do Umowy Nr IU/112/X-4/DZSZ/373/VIII/89/ZS/PD/2001/2011 z 15 kwietnia 2003 r. na dostawę Kołowych Transporterów Opancerzonych.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

<sup>11</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.).

<sup>12</sup> Zasada czystości obrotów oznacza, że do błędnych zapisów, zwrotów nadpłat oraz korekt wprowadza się dodatkowo techniczny zapis ujemny (po obu stronach konta).

- opinię pozytywną w odniesieniu do wiarygodności ksiąg rachunkowych w zakresie ewidencji wydatków, stanowiącej podstawę do sporządzenia bieżących i rocznych sprawozdań budżetowych,
- opinię pozytywną w odniesieniu do zgodności (dotyczy kompletności i poprawności formalnej zapisów i dowodów księgowych, ich kontroli bieżącej i dekretacji).

Uzasadnieniem powyższej oceny było przeprowadzone badanie dokumentów dotyczących 197 zapisów księgowych o łącznej wartości 1.516.210,9 tys. zł<sup>13</sup> dobranych metodą monetarną (MUS), tj. z prawdopodobieństwem wyboru proporcjonalnym do wartości transakcji oraz 11 zapisów o łącznej wartości 697.836,8 tys. zł, jako próba celowa, wybranych pozycji wydatków majątkowych - w całości dotyczących zakupów inwestycyjnych państwowych jednostek budżetowych (§ 6060). W próbie objętej badaniem nie wystąpiły błędy mające wpływ na roczną sprawozdawczość budżetową.

Przegląd analityczny ksiąg (analiza komputerowa zapisów pod kątem poprawności zapisu, sekwencji dat, ciągłości zapisów w dzienniku i terminowości księgowania) potwierdzony badaniami bezpośrednimi wykazał uchybienia dotyczące: 3 braków w zapisach księgowych, 58 przypadków błędnych wpisów roku obrotowego oraz 50 przypadków opóźnienia księgowania. Ponadto stwierdzono uchybienie systemowe polegające na wpisywaniu nazwy kontrahenta w polu przeznaczonym dla treści ekonomicznej operacji, czym uchybiano wymogom art. 23 ustawy o rachunkowości. Powyższe zapisy nie wpływały na treść sprawozdań budżetowych.

#### **4. Sprawozdawczość budżetowa**

NIK pozytywnie opiniuje prawidłowość rocznych sprawozdań budżetowych: Rb-23 - o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 - o wykonaniu dochodów, Rb-28 - o wykonaniu wydatków oraz sprawozdań z zakresu operacji finansowych, Rb-N - o stanie należności i Rb-Z - o stanie zobowiązań. Wszystkie sprawozdania sporządzone zostały i przekazane w odpowiednich terminach, określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów<sup>14</sup>. Wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-23 stany środków na rachunku bieżącym Inspektoratu potwierdzone zostały przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie. Wykazane w rocznych sprawozdaniach dane były zgodne z zapisami odpowiednich kont w ewidencji księgowej IU.

#### **5. Budżet zadaniowy**

Zastrzeżenia NIK dotyczą nieosiągnięcia celu dotyczącego pożądaných zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych na koniec 2011 r., mierzonego przyrostem wskaźnika potencjału bojowego w relacji do jego poziomu z roku poprzedniego. Wartość tego miernika na koniec 2011 r. wyniosła 1,0026, przy założeniu 1,0046. Tym samym uzyskano ok. 50% wzrost potencjału bojowego.

---

<sup>13</sup> Z ww. kwoty 167 zapisów na kwotę 1.403.898,9 tys. zł dotyczyło wydatków majątkowych, a 30 zapisów na kwotę 112.312 tys. zł dotyczyło wydatków bieżących.

<sup>14</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103) oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247).

W ramach priorytetowego zadania państwa w budżecie zadaniowym części 29 – Obrona narodowa<sup>15</sup>, tj. zadania 11.2. *Rozwój zdolności obronnych*, w tym podzadania 11.2.1. *Pozyskiwanie zdolności w ramach programów operacyjnych i poza nimi*, Inspektorat Uzbrojenia miał zrealizować zakup uzbrojenia i sprzętu oraz usług remontowych w kwocie 4.481.610 tys. zł, co stanowiło 87,6% ogółu wydatków IU i 62,3% planowanych na ww. zadanie. Wykonane wydatki w układzie zadaniowym na ww. zadanie, w tym wskazane podzadanie wyniosły 3.704.689 tys. zł i były niższe o 776.921 tys. zł (17,3%) od ustalonych w decyzji budżetowej na 2012 r.

Szczegółowa kontrola wybranych działań wykazała następujący stan ich realizacji:

- 1) działanie 11.2.1.5. „Bezzałogowe systemy rozpoznawcze” - wydatki w kwocie 46.055 tys. zł nie zostały wykonane z powodu niedostarczenia zamówionych systemów przez wykonawcę pomimo upływu terminu dostawy;
- 2) działanie 11.2.1.8. „Samolot szkolno-bojowy LIFT” - wydatki w kwocie 195.228 tys. zł nie zostały zrealizowane z powodu rezygnacji z ich realizacji;
- 3) działanie 11.2.1.13. „Kołowe transportery opancerzone Rosomak” - wydatki w kwocie 811.418 tys. zł zrealizowano z częściowym uzyskaniem efektów rzeczowych, ponieważ 300.000 tys. zł stanowiło przedpłatę;
- 4) działanie 11.2.1.14. „Przeciwpancerne pociski kierowane SPIKE” - wydatki w kwocie 111.767 tys. zł wykonano bez uzyskania efektów rzeczowych (wydatki stanowiły przedpłatę).

Zdaniem NIK, pomimo tego, że odpowiedzialnym za realizację zadania 11.2., w tym podzadania 11.2.1. był Szef Sztabu Generalnego, to wpływ na faktyczne jego wykonanie miał Szef Inspektoratu Uzbrojenia jako odpowiedzialny za pozyskanie uzbrojenia i sprzętu wojskowego, stanowiącego zakres rzeczowy tego zadania.

NIK zwraca uwagę na fakt, że istotą realizacji budżetu w układzie zadaniowym jest uzyskanie zakładanych efektów rzeczowych. Tymczasem w 2011 r. w wykonanych wydatkach przez IU znaczący udział miały dokonane przedpłaty (33,8%), zatem taki sposób wykonywania planu wydatków budżetowych uniemożliwił IU wykonanie przypisanego zakresu budżetu w układzie zadaniowym. Powyższe stawia również pod znakiem zapytania możliwość realizacji budżetu w układzie zadaniowym części 29. Podkreślić należy, że od 2013 r., w obowiązującym stanie prawnym, budżet w układzie zadaniowym będzie podstawową formą prawno-finansową budżetu państwa. W tym stanie rzeczy, wyniki kontroli NIK wskazują na niepełne przygotowanie IU do realizacji budżetu w układzie zadaniowym.

## **6. Ustanowienie Inspektoratu Uzbrojenia dysponentem środków budżetowych**

Minister Obrony Narodowej nadając kontrolowanej jednostce kontrolowanej status jednostki budżetowej<sup>16</sup> nie przypisał jej zadań dotyczących pokrywania swoich wydatków. W efekcie przyjętych rozwiązań

---

<sup>15</sup> Ministrowi Obrony Narodowej na priorytetowe zadanie państwa (11.2.) ustalono wydatki na 2011 r. w części 29 – Obrona narodowa, w łącznej kwocie 7.191.803 tys. zł.

<sup>16</sup> Zarządzenie Nr 64/MON Ministra Obrony Narodowej w sprawie nadania Inspektoratowi Uzbrojenia statusu jednostki budżetowej (Dz. Urz. MON Nr 23, poz. 306).

organizacyjno-prawnych, koszty funkcjonowania Inspektoratu ponoszone były przez dysponenta trzeciego stopnia podległego Dowódcy Garnizonu Warszawa (dysponent drugiego stopnia), co nie spełniało wymagań określonych w art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym jednostka budżetowa winna pokrywać bezpośrednio budżetu swoje wydatki.

\* \* \*

Przedstawiając powyższe, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie skutecznych działań na rzecz:

- wymiernego zmniejszenia w 2012 r. stanu przedpłat, poprzez ich rzeczowe rozliczenie, w tym w szczególności od firmy „BUMAR” sp. z o.o.,
- bieżącego monitorowania realizowanych przez wykonawców umów, w celu zapewnienia terminowych dostaw zamówionego sprzętu.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Generała o przedstawienie w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, Panu Generalowi przysługuje prawo zgłoszenia do Dyrektora Departamentu Obrony Narodowej umotywowanych zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały.