



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Obrony Narodowej

KON-

Warszawa, dnia kwietnia 2012 r.

Pan
płk Jacek WĄSIK
Szef 12 Terenowego Oddziału Lotniskowego

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Obrony Narodowej przeprowadziła kontrolę w 12 Terenowym Oddziale Lotniskowym (12 TOL) 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 30 marca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Pułkownikowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie w 2011 r. budżetu państwa w części 29 – Obrona narodowa, w zakresie przydzielonym 12 TOL. Zastrzeżenia NIK dotyczą w szczególności: zapłaty wykonawcy wynagrodzenia za roboty przed ich zakończeniem, braku aktualnej polityki rachunkowości oraz szacowania wartości inwestycji budowlanych bez zachowania należytej staranności.

Planowane dochody 12 TOL w wysokości 305 tys. zł wykonano w kwocie 459,8 tys. zł, tj. 150,7%. Główne źródło zrealizowanych dochodów stanowiły wpływy z tytułu kar umownych za nieterminowe wykonanie zadań. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że kary umowne były naliczane za powstałe opóźnienia na poszczególnych etapach realizacji inwestycji, pomimo że zapisy umowne nie określały precyzyjnie postępowania w razie takich opóźnień. Na koniec 2011 r. w 12 TOL nie wystąpiły należności.

W 2011 r. 12 TOL zrealizował wydatki w kwocie 79.970,6 tys. zł, co stanowiło blisko 100% planu po zmianach i 64,8% planu pierwotnego. Na wydatki ogółem złożyły się: nakłady inwestycyjne – 75,7% (319,2%

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

wydatków majątkowych 2010 r.), zakup towarów i usług, w tym remontowych – 20,7% (276% wydatków 2010 r.), uposażenia, wynagrodzenia i pochodne – 3,4% (wzrost o 0,6% w porównaniu do funduszu płac i pochodnych 2010 r.). W stosunku do 2010 r. nastąpił spadek o 22,4% wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych, natomiast wydatki bieżące wzrosły o 121,3%. Niewykorzystane środki zostały przekazane do dysponenta II stopnia z zachowaniem terminu określonego w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa².

Zastrzeżenia NIK dotyczą zapłaty w listopadzie 2011 r. kwoty 1.464. tys. zł (2,1% badanej próby dowodów księgowych) za dostawę materiałów budowlanych, niezgodnie z zapisami umowy, tj. przed ich wbudowaniem, co było działaniem nierzetelnym i niegospodarnym. Było to także niecelowe z uwagi na nieprzewodzenie przez 12 TOL gospodarki magazynowej, w efekcie czego zakupione materiały oddano w depozyt wykonawcy.

NIK zwraca uwagę na potrzebę zwiększenia realności planowania inwestycji w zakresie szacowania ich wartości. Kontrola wykazała, że pierwotny plan wydatków inwestycyjnych na 2011 r. w kwocie 100.954 tys. zł został zmniejszony aż o 40% (do kwoty 60.548,3 tys. zł). Zmniejszenia planu inwestycji 12 TOL w ciągu roku wystąpiły w przypadku 20 na 27 zadań.

NIK ocenia jako nierzetelne i niegospodarne rozpoczęcie inwestycji pn. „Budowa systemu oświetlenia nawigacyjnego typu CALVERT” na lotnisku w Dęblinie, gdyż była ona nieprzygotowana do realizacji. Powstanie nieprawidłowości w tym zakresie było jednak niezależne od jednostki kontrolowanej. Zadanie wprowadzono do Planu inwestycji budowlanych MON już w 2000 r., pomimo że Ministerstwo nie posiadało w trwałym zarządzie gruntów położonych za ogrodzeniem lotniska (własność prywatna), na których zaprojektowano montaż znacznej części systemu oświetleniowego. W 2004 r. podpisano umowę na wykonanie całego zadania o wartości 13.509,9 tys. zł i rozpoczęto jego realizację, którą przerwano w 2007 r. Powodem wstrzymania cyklu budowy było niedoprowadzenie do wykupu i wywłaszczenia ww. gruntów. Do końca 2011 r. nakłady ogółem poniesione na realizację inwestycji wyniosły 12.347,4 tys. zł. Pozostałe do wbudowania w II etapie materiały i podzespoły o wartości 1.162,5 tys. zł zostały przekazane w depozyt wykonawcy do czasu ich wbudowania. Zastrzeżenia NIK dotyczą zlecenia sporządzenia ich spisu z natury w końcu 2011 r., tj. dopiero po 4 latach od zakończenia I etapu inwestycji. Odpowiedzialność w tym zakresie ponoszą kolejni Szefowie TOL. Ponadto w zespole spisowym nie było przedstawiciela 12 TOL, co było niezgodne z przyjętą instrukcją inwentaryzacyjną.

NIK ocenia pozytywnie przeprowadzoną w końcu 2011 r. inwentaryzację aktywów i pasywów w pozostałym zakresie (obejmująca inwentaryzację sald kont rozrachunkowych środków pieniężnych na rachunkach bankowych metodą potwierdzenia sald, rzeczowych składników majątkowych będących na wyposażeniu 12 TOL oraz stanu środków trwałych w budowie).

Stwierdzono, że długotrwałe prace (2008-2011) dotyczące opracowania dokumentacji projektowo-kosztorysowej (wynikające m.in. z przewlekłej procedury przejęcia w trwały zarząd MON gruntów leśnych oraz

² Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

braku wydanych warunków i umowy przyłączeniowej) zadania pn. „Rozbudowa infrastruktury administracyjno-sztabowej w Łasku (2006-2013)”, spowodowały przeniesienie z planu zamówień 2011 r. na 2012 r. kwoty 36.328,9 tys. zł oraz czterokrotną zmianę planu ww. inwestycji w trakcie roku budżetowego z kwoty 10.576,7 tys. zł do kwoty 868,5 tys. zł, a w efekcie zagrożenie wykonania tego zadania do końca 2013 r.

Na koniec grudnia 2011 r. 12 TOL wykazał zobowiązania niewymagalne w wysokości 1.904,2 tys. zł (tj. o 39% więcej niż w 2010 r.), w tym z tytułu wydatków majątkowych - 1.728,5 tys. zł (o 50% więcej niż w 2010 r.), dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz dodatkowego uposażenia rocznego żołnierzy zawodowych - 171,1 tys. zł (o 0,3% mniej niż w 2010 r.).

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła brak skuteczności w funkcjonowaniu niektórych elementów systemu kontroli zarządczej, w szczególności przypadki niestosowania wewnętrznych procedur bądź ich niedostosowanie do bieżącej działalności jednostki. W trakcie kontroli stwierdzono: przypadek niewłaściwego zaksięgowania w lutym 2011 r. zobowiązania w kwocie 23,7 tys. zł, co miało wpływ na miesięczną sprawozdawczość budżetową; wykazanie w rocznym sprawozdaniu Rb-28 zobowiązań niewymagalnych dotyczących innego okresu sprawozdawczego; przekroczenie o 67,5% ustalonego przez jednostkę limitu funduszu nagród (o 18,3 tys. zł); nieposiadanie przez komórki zamówień publicznych pełnej informacji o udzielonych zamówieniach w ramach realizowanych zadań inwestycyjnych oraz nieprowadzenie ewidencji rzeczowej składników majątku przekazanych w depozyty obce.

Ponadto NIK zwraca uwagę na rozbieżności pomiędzy sprawozdaniem Rb-28 za 2011 r. a sprawozdaniem z realizacji finansowej i rzeczowej inwestycji budowlanych za 2011 r. na kwotę 1.435.055,48 zł. Różnica ta wynikała z nieujęcia w drugim z ww. sprawozdań wydatków poniesionych na dwa zadania w kompleksie Warszawa-Okęcie.

Szef 12 TOL nie dopełnił obowiązku określonego w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³ w zakresie dokonywania aktualizacji dokumentacji przyjętych zasad rachunkowości w jednostce, czego skutkiem było m.in. stosowanie szczegółowej analityki kont 139, 221, 130, 201 niezgodnie z rozporządzeniem 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 Polskiej⁴.

NIK ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych 12 TOL, w zakresie spełniania wymogów rzetelnego, bezbłędnego, sprawdzalnego i bieżącego prowadzenia ewidencji księgowej, mającą wpływ na sprawozdawczość roczną. Oceny dokonano na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych oraz

³ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 128, poz. 861 ze zm.

badania zapisów księgowych dotyczących wylosowanych metodą monetarną MUS⁵ 127 dowodów księgowych o łącznej wartości 70.286,6 tys. zł.

Przeciętne zatrudnienie ogółem w 12 TOL wynosiło 41 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych), w tym pracowników wojska - 33 osoby i żołnierzy zawodowych - 8 osób. Zatrudnienie to było zgodne z planem po zmianach i pozostawało na poziomie 2010 r.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 12 TOL (z wypłatami dodatkowego uposażenia i wynagrodzenia rocznego) w przeliczeniu na pełnozatrudnionych wyniosło 4.526,50 zł (w tym w grupie pracowników wojska 3.805,26 zł i żołnierzy zawodowych 7.501,63 zł). W porównaniu do 2010 r. wynagrodzenie to było wyższe o 1,4%. Wzrost ten wynikał m.in. z dwukrotnej wypłaty dodatkowych premii regulaminowych pracownikom wojska na podstawie decyzji Ministra Obrony Narodowej.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych Rb-23, Rb-27, Rb-28 oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych Rb-N i Rb-Z. Powyższe sprawozdania zostały sporządzone i przekazane według zasad i w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁶ oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁷. Wykazane w rocznych sprawozdaniach dane były zgodne z zapisami odpowiednich kont w ewidencji księgowej 12 TOL.

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

- 1) jednoznaczne formułowanie zapisów zawieranych umów w zakresie kar umownych;
- 2) rzetelne planowanie inwestycji budowlanych;
- 3) przeanalizowanie we współpracy z RZI w Lublinie zasadności kontynuowania inwestycji dotyczącej oświetlenia nawigacyjnego CALVERT pod kątem możliwości wykupu i wyłączenia działek niezbędnych do jej realizacji, a w przypadku braku realnej możliwości pozyskania niezbędnych nieruchomości, niezwłoczne wnioskowanie do dysponenta części 29 budżetu o odstąpienie od jej dalszej realizacji;
- 4) zaktualizowanie i dostosowanie do działalności 12 TOL zasad polityki rachunkowości i instrukcji inwentaryzacyjnej.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Pułkownika 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.

⁵ MUS (ang. Monetary Unit Sampling) – technika próbkowania statystycznego, w której prawdopodobieństwo wyboru jest wprost proporcjonalne do wielkości operacji.

⁶ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

⁷ Dz. U. Nr 43, poz. 247.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, Panu Pułkownikowi przysługuje prawo zgłoszenia do Dyrektora Departamentu Obrony Narodowej umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały.