



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KON.410.001.01.2018

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 29 – Obrona narodowa oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Obrony Narodowej, Al. Niepodległości 218, 00-911 Warszawa.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Ministrem Obrony Narodowej jest od dnia 9 stycznia 2018 r. Mariusz Błaszczak. Poprzednio, tj. od dnia 16 listopada 2015 r. do dnia 9 stycznia 2018 r., Ministrem Obrony Narodowej był Antoni Macierewicz. (dowód: akta kontroli cz. 1, str.180)
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Obrony Narodowej
<i>Kontrolerzy</i>	1. Ryszard Zając, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/5/2018 z dnia 3 stycznia 2018 r. 2. Jan Słomiany, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa NIK nr 15589. 3. Beata Bogucka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KON/12/2018 z dnia 3 stycznia 2018 r. 4. Krzysztof Jankowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/10/2018 z dnia 3 stycznia 2018 r. 5. Mariusz Tupaj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/8/2018 z dnia 3 stycznia 2018 r. 6. Andrzej Dominikowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/7/2018 z dnia 3 stycznia 2018 r. 7. Stefan Walowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/11/2018 z dnia 3 stycznia 2018 r. 8. Rafał Przedmojski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/9/2018 z dnia 3 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli cz. 1, str. 1-14)

MINISTERSTWO OBRONY NARODOWEJ

II. Cel i zakres kontroli

1. Część 29 – Obrona narodowa

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2017, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 29 – Obrona narodowa w związku z wykonywaniem budżetu państwa i planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa.

Ocenie podlegały w szczególności następujące obszary:

- realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość i rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych,

- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ustawy o finansach publicznych¹ (dalej ufp), w tym:
 - a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
 - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 29 – Obrona narodowa,
- realizacja wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą² danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Podstawą sformułowania oceny wyżej wymienionych obszarów były ustalenia wynikające z następujących działań kontrolnych:

- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,
- analizy realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontroli prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 29 – Obrona narodowa w trakcie roku budżetowego,
- kontroli prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych oraz dokonanych blokad,
- kontroli przestrzegania ustalonych dla części 29 limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia,
- kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- analizy przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- kontroli wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analizy stanu zobowiązań,
- przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych prowadzonych dla części 29,
- szczegółowej kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- analizy stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa przez podległe jednostki finansowane w ramach części 29 – Obrona narodowa.

Szerszy opis ustaleń kontroli przedstawiono w części V – Wyniki kontroli.

Do oceny wykonania budżetu państwa w części 29 – Obrona narodowa wykorzystano również wyniki kontroli wykonania planu finansowego na 2017 r. Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych (dalej FMSZ lub Fundusz) oraz wyniki kontroli³ przeprowadzonych w jednostkach podległych i nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej: Urzędzie Ministra Obrony Narodowej; Inspektoracie Uzbrojenia w Warszawie (IU); Inspektoracie Wsparcia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy (IWsp. SZ); Agencji Mienia Wojskowego w Warszawie (AMW); Służbie Kontrwywiadu

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077).

² Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r., kontrola dochodów budżetowych w tej części została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

³ Wyniki kontroli przedstawione zostały w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników tych jednostek. Wystąpienia z kontroli w SKW i SWW zawierają informacje niejawne i zostały oznaczone klauzulą „Tajne”. W związku z tym w ocenach prezentowanych w dalszej treści wystąpienia nie uwzględniono wyników kontroli tych jednostek.

Wojskowego (SKW); Służbie Wywiadu Wojskowego (SWW); trzech Regionalnych Bazach Logistycznych (RBLog), w: Wałczu, Krakowie i we Wrocławiu; Dowództwie 1. Brygady Logistycznej w Bydgoszczy (1.BLog); Oddziale Zabezpieczenia Garnizonu Stołecznego (OZGSt.); czterech Wojskowych Oddziałach Gospodarczych (WOG) w: Toruniu, Szczecinie, Krakowie-Rząsce i Świątoszowie oraz w Wojskowych Biurach Emerytalnych (WBE), w Bydgoszczy, Gdańsku, Szczecinie i Warszawie.

2. Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2017 r. planu finansowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań przez dysponenta funduszu. Ocenie podlegały w szczególności następujące obszary:

- planowanie i realizacja przychodów Funduszu,
- planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,
- gospodarowanie wolnymi środkami,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych.

Podstawą sformułowania oceny wyżej wymienionych obszarów były ustalenia wynikające z następujących działań kontrolnych:

- analizy wykonania planu przychodów funduszu,
- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,
- analizy realizacji kosztów,
- analizy realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków,
- analizy przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- kontroli wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analizy stanu zobowiązań,
- przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych,
- szczegółowej kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analizy prawidłowości sporządzenia sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Szerszy opis ustaleń kontroli przedstawiono w części V – Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanych jednostek

1. Część 29 – Obrona narodowa

Minister Obrony Narodowej, jako naczelny organ administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa, kieruje resortem obrony narodowej, w tym całokształtem działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (dalej SZ RP) oraz sprawuje nadzór m.in. nad: gospodarką finansową, polityką kadrową, obsługą prawną i jednostkami kontroli gospodarczo-finansowej.

Ministrowi Obrony Narodowej podlegało 97 dysponentów, z tego: trzech drugiego stopnia, 25 trzeciego stopnia podległych bezpośrednio i 69 trzeciego stopnia podległych poprzez dysponentów drugiego stopnia.

W ramach części 29 – Obrona narodowa, finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami – przedsięwzięcia z zakresu:

- zadań rzeczowych planowanych przez resort obrony narodowej w oparciu o „Program Rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2013-2022”;
- modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP;
- wieloletnich programów operacyjnych i wynikających z nich programów uzbrojenia, mających istotne znaczenie dla utrzymania i rozwoju potencjału bojowego oraz zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP;
- realizacji wieloletniego programu⁴ „Zabezpieczenie transportu powietrznego najważniejszych osób w państwie (VIP)”.

W 2017 r. dochody w części 29 wyniosły 179.055,4 tys. zł i stanowiły 0,1% dochodów budżetu państwa. W Urzędzie Ministra Obrony Narodowej (u dysponenta III stopnia) zrealizowano dochody w kwocie 3.257,8 tys. zł.

Wydatki w części 29 wyniosły 36.184.120,5 tys. zł i stanowiły 9,7% wydatków budżetu państwa⁵. Z kwoty tej 1.920.334,6 tys. zł wydatkowano bezpośrednio przez dysponenta części, a 611.712,7 tys. zł przez Urząd Ministra Obrony Narodowej. Dysponent części realizował głównie wydatki na składki do organizacji międzynarodowych i dotacje.

2. Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych

Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych utworzony został na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁶ (dalej ustawa o modernizacji SZ). Środki Funduszu są jednym ze źródeł finansowania programu rozwoju Sił Zbrojnych (art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o modernizacji SZ), którego realizację, zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o modernizacji SZ, powierzono Ministrowi Obrony Narodowej. FMSZ jest państwowym funduszem celowym i stanowi wyodrębniony rachunek bankowy. Dysponentem Funduszu jest Minister Obrony Narodowej.

Szczegółowe zasady gospodarki finansowej FMSZ określone zostały w decyzji Nr 117/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 kwietnia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych⁷.

Zrealizowane w 2017 r. przychody FMSZ wyniosły 285.361,8 tys. zł, co stanowiło 284,1% planu (100.426,0 tys. zł) a koszty – 141.575,8 tys. zł, odpowiednio 64,4% (219.738,0 tys. zł). Stan środków FMSZ na koniec 2017 r. wyniósł 263.098,5 tys. zł.

IV. Ocena

1. Część 29 – Obrona narodowa

Kontrola wykonania budżetu państwa w 2017 r.⁸ w części 29 – Obrona narodowa wykazała, że:

- wydatki budżetowe zostały zaplanowane w sposób rzetelny;
- wydatki zaplanowane (po zmianach) na 36.760.270,2 tys. zł zrealizowane zostały kasowo (na dzień 31 grudnia 2017 r.) w kwocie 36.184.120,5 tys. zł (98,4% planu po zmianach), w tym wydatki majątkowe w kwocie 9.291.337,2

⁴ Program wieloletni pod nazwą „Zabezpieczenie transportu powietrznego najważniejszych osób w państwie (VIP)” ustanowiony został uchwałą Nr 73 Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2016 r. w przedmiotowej sprawie (M.P. z 2016 r. poz. 604).

⁵ Dochody i wydatki budżetu państwa w 2017 r., wg stanu na dzień 9 marca 2018 r. wyniosły odpowiednio: 350.055.080,2 tys. zł i 374.471.817,7 tys. zł.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 37.

⁷ Dz. Urz. MON Nr 8, poz. 98, ze zm.

⁸ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej, stosuje się ocenę opisową.

tys. zł (94,4% planu po zmianach), przy czym w kwocie wykonanych wydatków nie zostały wykazane wydatki, które nie wygasają z upływem roku budżetowego;

- wydatki w kwocie 2.760.888,7 tys. zł⁹ (7,5% zrealizowanych wydatków), poddane szczegółowym badaniom, zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych; nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych;
- udział wydatków majątkowych w ogólnej kwocie wykonanych w 2017 r. wydatków¹⁰ wynosił 25,7%; w porównaniu do wykonania w 2016 r. wydatki te zmalały o 0,9%;
- na realizację zadania 11.1. Utrzymanie i rozwój zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP (zadanie priorytetowe) wydatkowano 26.519.890,4 tys. zł¹¹, tj. 98,0% planu po zmianach (27.050.196,5 tys. zł), bez uwzględnienia wydatków, które nie wygasły z upływem 2017 r. w kwocie 512.529,0 tys. zł, w tym głównie na realizację zadań ujętych w centralnych planach rzeczowych;
- w zakresie utrzymania Sił Zbrojnych RP osiągnięto zakładane cele (szczegółowe dane w zakresie rozwoju zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP stanowią informacje niejawne);
- sprawozdania budżetowe łączne zostały sporządzone przez dysponenta części na podstawie jednostkowych sprawozdań budżetowych (własnych i podległych jednostek), terminowo i prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym;
- Minister Obrony Narodowej realizował zadania określone w art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w zakresie sprawowania nadzoru i kontroli nad całością gospodarki finansowej podległych mu jednostek organizacyjnych poprzez m.in. podejmowanie działań w zakresie okresowego analizowania wykonania budżetu, w tym prawidłowości wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa, a także w zakresie monitorowania realizacji planów w układzie zadaniowym, jednak działania Ministra Obrony Narodowej w wyżej wymienionych obszarach nie były w pełni skuteczne i nie zdołały zapobiec opisanym niżej nieprawidłowościom.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła następujące nieprawidłowości.

1. Z kwoty finansowania potrzeb obronnych¹² ustalonej na 2017 r. w wysokości 37.152.000 tys. zł przeznaczono i wydatkowano 527.108,6 tys. zł na realizację programu wieloletniego pn. „Zabezpieczenie transportu powietrznego najważniejszych osób w państwie (VIP)”, czym naruszono art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP, w związku z § 3 ust. 1 uchwały Nr 73 Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie ustanowienia programu

⁹ Kwota wydatków poddana szczegółowemu badaniu stanowiła 52,3% kwoty wydatków wykonanych przez jednostki objęte kontrolą wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 29 (19.178.575,5 tys. zł)

¹⁰ Udział wydatków majątkowych w wydatkach wykonanych w 2016 r. wynosił 26,6%, 2015 r. – 23,3%, w 2014 r. – 26,2% oraz w 2013 r. – 21,9%.

¹¹ Według „RB-BZ1 rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31.12.2017 r.” przesłanego do Ministerstwa Finansów – pismo Ministerstwa Obrony Narodowej Nr 647/DB z dnia 20 lutego 2018 r.

¹² Wydatki obronne na 2017 r. zaplanowane zostały w łącznej kwocie 37.352.000 tys. zł. W ramach tej kwoty: 37.152.000 tys. zł – stanowią środki w wysokości 2,0% przewidywanego wykonania Produktu Krajowego Brutto w roku 2016 (w kwocie 1.857,6 mld zł) – zgodnie z formułą kształtowania wydatków obronnych, określona w art. 7 ust. 1 ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP, 200.000 tys. zł – stanowią środki przeznaczone na realizację programu wieloletniego „Zabezpieczenie transportu powietrznego najważniejszych osób w państwie (VIP)”, ujęte w części 83 budżetu państwa Rezerwy celowe.

wieloletniego „Zabezpieczenie transportu powietrznego najważniejszych osób w państwie (VIP)”¹³.

2. Zaciągnięto zobowiązania, poprzez zawarcie umów w łącznej kwocie 3.052.041 tys. zł na zakup samolotów „małych” i „średnich” do transportu najważniejszych osób w państwie w ramach realizowanego programu wieloletniego pn. „Zabezpieczenie transportu powietrznego najważniejszych osób w państwie (VIP)”, z przekroczeniem o kwotę 1.352.041 tys. zł określonego w § 3 ust. 1 ww. uchwały Nr 73 Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2016 r. limitu wydatków w kwocie 1.700.000 tys. zł, co stanowiło naruszenie art. 136 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.
3. Poprzez nieokreślenie przez Ministra Obrony Narodowej w drodze rozporządzenia, na podstawie art. 119b ust. 10 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴, szczegółowego sposobu i trybu ustalania i wypłacania świadczenia pieniężnego, uwzględniającego potrzebę rekompensaty utraconego wynagrodzenia albo dochodu oraz konieczność zapewnienia sprawności i szybkości postępowania, dopuszczeniu do powstania zobowiązań w kwocie 120,9 tys. zł (bez odsetek ustawowych), w związku z nierozpatrzeniem 91 wniosków złożonych przez żołnierzy Obrony Terytorialnej pełniących w 2017 r. terytorialną służbę wojskową rotacyjnie z tytułu niewypłacenia tym żołnierzom przysługującego im, zgodnie z art. 119b ust. 1 ww. ustawy, świadczenia pieniężnego rekompensującego utracone wynagrodzenie ze stosunku pracy lub stosunku służbowego albo dochodu z prowadzonej działalności gospodarczej lub rolniczej, które mogliby uzyskać w okresie pełnienia terytorialnej służby wojskowej rotacyjnie.
4. Niespełnianie przez wydruki ksiąg rachunkowych z Zintegrowanego Wieloszczeblowego Systemu Informatycznego Resoru Obrony Narodowej (ZWSI RON) części wymagań określonych w art. 13 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁵ (uor), ponieważ nie posiadały one m.in.: nazwy danego rodzaju księgi rachunkowej; nazwy programu przetwarzania; wyraźnego oznaczenia co do roku obrotowego; okresu sprawozdawczego; daty sporządzenia; automatycznego numerowania stron, z oznaczeniem pierwszej i ostatniej; sumowania na kolejnych stronach w sposób ciągły w roku obrotowym; nieprawidłowość tę stwierdzono w kontrolowanych jednostkach¹⁶ – nieprawidłowość ta stwierdzona była już w kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 29 i była przedmiotem wniosku pokontrolnego NIK¹⁷.
5. Rozwiązania przyjęte w ZWSI RON nie spełniały wymagań określonych w art. 23 ust. 2 pkt. 1 ww. uor przez to, że zapisy księgowe nie zawierały daty operacji gospodarczej, a także art. 23 ust. 2 pkt 2 tej ustawy przez to, że zapisy księgowe nie zawierały określenia rodzaju i numeru identyfikacyjnego dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu oraz jego daty, jeżeli różniła się ona od daty dokonania operacji.
6. Przyjęcie przez dysponenta części od dysponentów podległych i włączenie do sprawozdania łącznego, jednostkowych sprawozdań Rb-BZ1 sporządzonych

¹³ M.P. z 2016 r. poz. 604.

¹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1430, ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm..

¹⁶ Nieprawidłowość stwierdzono w: Inspektoracie Wsparcia Sił Zbrojnych RP, Dowództwie 1. Brygady Logistycznej w Bydgoszczy, 15. Wojskowym Oddziale Gospodarczym w Szczecinie, Wojskowym Biurze Emerytalnym w Szczecinie.

¹⁷ Najwyższa Izba Kontroli wniosowała do Ministra Obrony Narodowej m.in. o „doprowadzenie Zintegrowanego Wieloszczeblowego Systemu Informatycznego RON do funkcjonowania w zgodności z obowiązującymi przepisami prawa w zakresie rachunkowości i finansów publicznych”.

niezgodnie z wzorem tego sprawozdania, stanowiącym załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁸; co stanowiło naruszenie postanowień § 10 ust. 3 i 4 ww. rozporządzenia.

7. Wykonanie wydatków na wynagrodzenia (nagrody i zapomogi dla żołnierzy) w rozdziale 75213 Dowodzenie i Kierowanie Siłami Zbrojnymi RP, w którym nie zostało zaplanowane zatrudnienie. Wydatków dokonano bez uprzedniego przeniesienia ich do rozdziałów, w których było zaplanowane zatrudnienie. Stanowiło to naruszenie art. 162 pkt 3 ufp. Łączna kwota nagród i zapomóg wypłaconą żołnierzom zawodowym z funduszu MON (rozdział 75213) w 2017 r. wynosiła 118.130,2 tys. zł, z czego dokonano wypłat nagród i zapomóg żołnierzom na kwotę łączną 104.262,5 tys. zł, w tym: 13.050,5 tys. zł w jednostkach bezpośrednio podległych Ministrowi Obrony Narodowej, 6.203,8 tys. zł w jednostkach podległych Dowódcy Garnizonu Warszawa i 85.008,2 tys. zł w jednostkach podległych szefowi IWsp. SZ, tj. w jednostkach, w których w rozdziale 75213 wykazywano zerowe zatrudnienie. Wykazanie wydatków na wynagrodzenia w sprawozdaniu Rb-70 przez jednostki, w których nie wystąpiło zatrudnienie w rozdziale 75213, zamiast w rozdziałach, w których wydatki te faktycznie dotyczyły, było niezgodne z § 20 pkt 8, 9 i 10 załącznika Nr 37 do ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Nieprawidłowość ta stwierdzona była już w kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 29 i była przedmiotem wniosku pokontrolnego NIK¹⁹.
8. Kwoty dochodów i wydatków wykazane w sprawozdaniach budżetowych jednostek, prowadzących księgi rachunkowe z wykorzystaniem ZWSI RON, nie były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej prowadzonej w tych jednostkach. Stanowiło to naruszenie § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁰. W sprawozdaniach tych jednostek wykazano jednak prawidłowe kwoty dochodów i wydatków, które uzyskano poprzez zastosowanie filtrowania danych zapewniającego czystość obrotów na koncie 130 – „Rachunek bieżący jednostki”, zgodnie z założeniami przyjętymi we Wzorcowej Polityce Rachunkowości dla jednostek budżetowych prowadzących księgi rachunkowe z wykorzystaniem ZWIS RON²¹, gdzie zapisano, że: „W ZWSI RON czystość obrotów uzyskuje się przy zastosowaniu wbudowanego filtrowania danych umożliwiającego prezentację prawidłowych danych sprawozdawczych”. Przyjęty w 2017 r. w ZWSI RON sposób zachowania zasady czystości obrotów był niezgodny z pkt. II.1. ppkt 17 załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 298, poz. 1766, ze zm.).

¹⁹ NIK wnioskowała m.in. o „dokonywanie przeniesień wydatków przeznaczonych na nagrody do właściwych rozdziałów, w ramach których ponoszone są wydatki na uposażenia wyróżnianych żołnierzy, co umożliwi właściwe sporządzanie sprawozdań Rb-70”.

²⁰ W § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.) zapisano, że: „Kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.”

Rozporządzenie utraciło moc na podstawie § 23 rozporządzenia ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 109), zgodnie z postanowieniami tego rozporządzenia, treść § 9 ust. 2 nie uległa zmianie.

²¹ Wzorcowa Polityka Rachunkowości dla jednostek budżetowych prowadzących księgi rachunkowe z wykorzystaniem Zintegrowanego Wieloszczeblowego Systemu Informatycznego Resortu Obrony Narodowej (załącznik nr 2) została wprowadzona decyzją Nr 102/DB Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie zasad grupowania operacji gospodarczych w wojskowych jednostkach budżetowych prowadzących księgi rachunkowe w Zintegrowanym Wieloszczeblowym Systemie Informatycznym Resortu Obrony Narodowej (ZWSI RON).

oraz planów kont dla budżetu państwa...²², gdzie zapisano, że na koncie 130 obowiązuje zachowanie zasady czystości obrotów, co oznacza, że do błędnych zapisów, zwrotów nadpłat, korekt, wprowadza się dodatkowo techniczny zapis ujemny. Wykazane w sprawozdaniach budżetowych, jednostek prowadzących księgi rachunkowe z wykorzystaniem ZWSI RON, kwoty należności i zobowiązań były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Nieprawidłowość ta stwierdzona była już w kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 29, w związku z czym była przedmiotem wniosku pokontrolnego NIK²³.

Rozwiązania przyjęte w ZWSI RON w zakresie zachowania zasady czystości obrotów na koncie 130 zostały usankcjonowane przez uregulowania określone w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości ...²⁴, które weszło w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.

2. Plan finansowy Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2017 r. planu finansowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych (FMSZ).

Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Koszty poniesione zostały na realizację zadań ustawowych.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że prawidłowo realizowano przychody oraz gospodarowano wolnymi środkami FMSZ.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2017 r. z wykonania planu finansowego Funduszu, w tym także w układzie zadaniowym oraz sprawozdania za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania te zostały sporządzone prawidłowo i terminowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. System kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

V. Wyniki kontroli

1. Część 29 – Obrona narodowa

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2017²⁵, dochody budżetu państwa w części 29, zostały zaplanowane w kwocie 132.052,0 tys. zł.

Zrealizowane dochody wyniosły 179.055,4 tys. zł i były wyższe o 35,9% od planowanych oraz wyższe o 7,3% od osiągniętych w 2016 r. (166.871,5 tys. zł). W łącznym rocznym sprawozdaniu Rb-27 wykazano stan należności budżetowych w kwocie łącznej 344.726,0 tys. zł.

²² 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. z 2013 r. poz. 289, ze zm.).

²³ Patrz przypis 19.

²⁴ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie 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. z 2017 r. poz. 1911). W załączniku Nr 3 do rozporządzenia, w pkt II ppkt 17 Konto 130 – „Rachunek bieżący jednostki”, zapisano m.in., że: „Na koncie 130 obowiązuje zachowanie zasady czystości obrotów, co oznacza, że stosowana technika księgowości ma zapewnić możliwość prawidłowego ustalenia wysokości tych obrotów oraz niezbędne dane do sporządzenia sprawozdań finansowych, budżetowych lub innych określonych w odrębnych przepisach. Dopuszczalne jest stosowanie innych niż dokumenty bankowe dowodów księgowych, jeżeli jest to konieczne dla zachowania czystości obrotów.”

²⁵ Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.).

Plan dochodów przekroczone we wszystkich pięciu działach występujących w części 29, w tym szczególnie w dziale 752 Obrona narodowa, osiągając w nim dochody w kwocie 161.319,1 tys. zł (90,1% dochodów ogółem), tj. wyższe o 42.626,1 tys. zł (o 35,9%) od planowanych w tym dziale.

Największy udział w dochodach budżetowych części 29 miały dochody uzyskane w:

- § 0940 Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych – 65.137,2 tys. zł, tj. 36,4%, (dochodów nie planowano w 2017 r.),
- § 0950 Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów – 50.533, tys. zł, tj. 28,2%, (dochodów nie planowano w 2017 r.),
- § 0970 Wpływy z różnych dochodów – 24.141,6 tys. zł, tj. 13,5% uzyskanych dochodów ogółem,
- § 2290 Wpływy do budżetu nadwyżki środków finansowych agencji wykonawczej (Agencji Mienia Wojskowego) – 24.000,0 tys. zł, tj. 13,4%.

(dowód: akta kontroli cz.1, str. 146, 266-273, 298-302)

W 2017 r. dochody budżetu państwa z tytułu dywidend (rozdział 75624 Dywidendy) od zysku osiągniętego w 2016 r. przez 11 spółek z udziałem Skarbu Państwa, dla których Minister Obrony Narodowej wykonywał prawa z akcji/udziałów, wyniosły 497,9 tys. zł i stanowiły 266,3% planu (187 tys. zł).

(dowód: akta kontroli cz.1, str. 273, 610-611)

Należności pozostałe do zapłaty

Na koniec 2017 r. w części 29 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 165.669,6 tys. zł, w tym zaległości – 157.218,7 tys. zł, które stanowiły 94,9% ogółu należności.

W porównaniu do stanu na koniec 2016 r. należności pozostałe do zapłaty zwiększyły się o 3.241,8 tys. zł, tj. o 2,0%, a zaległości o 32.732,2 tys. zł (o 26,3%).

(dowód: akta kontroli cz.1, str. 269-273, 614-616)

Niska była skuteczność dochodzenia należności zaległych, powstałych w latach 1994-2016.

Brak skuteczności działań w zakresie dochodzenia zaległości dotyczył głównie należności klasyfikowanych w rozdziale 75220 Zabezpieczenie wojsk, w którym wzrosły one o 17.345,5 tys. zł (131,4%) w porównaniu do stanu z końca 2016 r. (55.273,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli cz.1, str. 269-273, 614-616)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. Jednak Najwyższa Izba kontroli zwraca uwagę, że nie osiągnięto postępu w skuteczności dochodzenia należności zaległych.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodów.

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2017, wydatki budżetu państwa w części 29 zostały zaplanowane w kwocie 36.854.856 tys. zł. W ciągu roku zostały one, per saldo, zmniejszone o kwotę 94.585,8 tys. zł w wyniku:

- 1) zwiększenia środkami z rezerw celowych budżetu państwa o 205.414,2 tys. zł,
- 2) zmniejszenia o 300.000 tys. zł, w związku z przeniesieniem do części 42 – Sprawy wewnętrzne i 85/00 – Województwa²⁶, wydatków planowanych

²⁶ Art. 13 ustawy z dnia 2 grudnia 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017 (Dz. U. z 2016 r. poz. 1984).

w ramach „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2017-2020” co dało (w planie po zmianach) kwotę 36.760.270,2 tys. zł, wyższą o 1.341.492,8 tys. zł (o 3,8%) od zaplanowanej (po zmianach dokonywanych w trakcie roku budżetowego 2016)) na rok 2016 (35.418.777,4 tys. zł).

(dowód: akta kontroli cz. 1 str. 89, 93-139, 145)

Zrealizowane w 2017 r. wydatki wyniosły 36.184.120,5 tys. zł²⁷, co stanowiło 98,4% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania wydatków w 2016 r. były one wyższe o 1.520.283,5 tys. zł, tj. o 4,2%.

Najwyższe wydatki zostały wykonane w dziale 752 Obrona narodowa – 28.654.280,8 tys. zł (bez kwoty wydatków „niewygasających” – 512.529 tys. zł) i stanowiły 79,2% wydatków ogółem w części 29 oraz w dziale 753 Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne – 6.681.335,8 tys. zł (18,5%) i stanowiły odpowiednio: 98,1% i 100% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli cz.1, str. 313-323)

Wydatki w ramach rezerw celowych wyniosły 204.919,1 tys. zł (99,8% kwoty przydzielonej) i głównie dotyczyły:

- zabezpieczenia transportu powietrznego najważniejszych osób w państwie (200.000,0 tys. zł)²⁸;
- zadań wojskowej służby zdrowia (3.581,5 tys. zł);
- zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa w tym na sfinansowanie zadośćuczynienia i zwrotów kosztów procesu związanego z katastrofą samolotu Tu-154 (508,3 tys. zł);
- dofinansowania programu „Kompleksowa ochrona nieleśnych siedlisk przyrodniczych na terenach wojskowych w obszarze Natura 2000” (471,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli cz.1, str. 310, 324)

Na koniec 2017 r. nie zostały wykorzystane środki w kwocie 576.149,7 tys. zł, niższej o 178.790,7 tys. zł od kwoty niewykorzystanych środków na koniec 2016 r.

Minister Obrony Narodowej zablokował²⁹ wydatki w kwocie 23.968,8 tys. zł.

Rada Ministrów zaplanowała dla części 29 wydatki w kwocie 512.529 tys. zł, które nie wygasają z upływem roku budżetowego³⁰ i określiła termin ich realizacji do 31 marca 2018 r. W załączniku Nr 1 do rozporządzenia ujęto realizację trzech zadań na łączną kwotę 512.529,0 tys. zł. W ustalonym przez Radę Ministrów terminie zrealizowano zadania, na które wydatkowano łącznie 512. 521,7 tys. zł, w tym na:

- Mobilny Moduł Stanowiska Dowodzenia MMSD O/P – 55.867,8 tys. zł;
- Sprzęt informatyki i oprogramowanie – 84.334,9 tys. zł;
- Zintegrowany System Szkolenia Zaawansowanego AJT (Advanced Jet Trainer) – 372.319,0 tys. zł.

Dysponenci realizujący wydatki w resorcie obrony narodowej, zwrócili pozostałość środków w kwocie 39.651,9 tys. zł, w terminach określonych przepisami, do Ministerstwa Finansów.

(dowód: akta kontroli cz. 1, str. 90, 109-112, 140-142, 325, 758)

²⁷ Bez uwzględnienia kwoty 512.529 tys. zł – wydatków „niewygasających”.

²⁸ Podstawa: uchwała Nr 73 Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Zabezpieczenie transportu powietrznego najważniejszych osób w państwie (VIP)” (M.P. z 2016 r. poz. 604).

²⁹ Decyzja Nr 197/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie blokowania wydatków budżetowych w 2017 r. (Dz. Urz. MON z 2017 r. poz. 244). Blokadę dokonano na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.).

³⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2017 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. z 2017 r. poz. 2426).

Dotacje

W ustawie budżetowej na 2017 r. zaplanowano w części 29 dotacje w łącznej kwocie 1.692.203 tys. zł, z tego dotacje podmiotowe – 423.252 tys. zł oraz dotacje celowe – 1.268.951 tys. zł. W ciągu roku kwota udzielonych dotacji była zmieniana i ostatecznie ustalona na 1.739.571,9 tys. zł, z tego dotacje podmiotowe – 475.911,7 tys. zł i dotacje celowe – 1.263.660,2 tys. zł, co zostało podane w obwieszczeniu Ministra Obrony Narodowej³¹,

Dotacje zrealizowano w 2017 r. w kwocie 1.733.081,1 tys. zł, z tego dotacje podmiotowe w kwocie 475.911,7 tys. zł (tj. 27,5% kwoty zrealizowanych dotacji), a dotacje celowe w kwocie 1.257.169,4 tys. zł (72,5%).

Niewykorzystane dotacje wyniosły 6.490,8 tys. zł, w tym środki nie pobrane od dysponenta przez beneficjentów – 5.027,0 tys. zł i środki zwrócone na rachunek płatnika (DB MON) – 1.463,8 tys. zł³².

Dotacje podmiotowe wykorzystane zostały głównie przez wyższe szkoły wojskowe, a dotacje celowe – przez Agencję Mienia Wojskowego (AMW), samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (SP ZOZ) i Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (ZIOTP).

Badaniem szczegółowym objęto dotacje w ogólnej kwocie 284.492 tys. zł, tj. 16,4% wartości udzielonych dotacji, m.in. dla: SP ZOZ – 187.382 tys. zł, uczelni wojskowych – 60.033 tys. zł i AMW – 1.240 tys. zł.

W wyniku kontroli 95 dowodów księgowych na wyżej wymienioną kwotę oraz analizy sprawozdań i informacji dotyczących realizacji dotacji przez uczelnie wojskowe, AMW, ZIOTP i SP ZOZ ustalono, że wydatki z dotacji udokumentowane tymi dowodami księgowymi, wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie dokumentowania wydatków z dotacji objętych badaniem. Zatwierdzenie rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym nastąpiło w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ufp³³, tj. 30 dni od dnia przedstawienia przez obowiązane (beneficjenta).

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 7.546.834,6 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach i w porównaniu do wykonania w 2016 r. były wyższe o 200.762,8 tys. zł, tj. 2,7%. Przeznaczono je głównie na świadczenia emerytalno-rentowe oraz wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń i wynagrodzeń (w tym m.in.: dodatek zagraniczny dla żołnierzy pełniących służbę w Polskich Kontyngentach Wojskowych i wojskowych dyplomatów pełniących służbę w placówkach zagranicznych - przedstawicielstwach wojskowych, dodatki wojenne, gratyfikacje urlopowe, odprawy pośmiertne oraz stypendia).

Najwyższe wydatki poniesiono na:

- świadczenia społeczne – 6.615.798,0 tys. zł (87,7% wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych);
- wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacone żołnierzom i funkcjonariuszom – 907.276,6 tys. zł (12,0%);
- wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń – 9.883,2 tys. zł (0,1%).

³¹ Obwieszczenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 21 marca 2018 r. w sprawie wykazu jednostek, którym przyznano w 2017 r. dotacje podmiotowe i celowe oraz kwot tych dotacji (Dz. Urz. MON poz. 31).

³² Według stanu na dzień 14 marca 2018 r.

³³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.

W 2017 r. na świadczenia z wojskowego systemu emerytalnego wydatkowano 6.612.891 tys. zł, tj. 100% planu. Wojskowe Biura Emerytalne w 2017 r. wydatkowały również – 213.164 tys. zł (100% planu po zmianach) na uposażenia i świadczenia pieniężne wypłacane przez rok żołnierzom i funkcjonariuszom zwolnionym ze służby.

(dowód: akta kontroli cz. 1, str. 312, 427-429, 665, 677-745)

W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin³⁴, pięciu emerytowanym funkcjonariuszom SKW i SWW w 2017 r. zmniejszono świadczenia emerytalne. Łączna kwota zmniejszenia emerytur funkcjonariuszom SKW i SWW, w okresie od 1 października 2017 r. do końca roku wynosiła 96,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli cz. 1, str. 329-330)

Wydatki bieżące, w tym wynagrodzenia i zatrudnienie

Zrealizowane wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły w 2017 r. 18.001.647,0 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2016 r. o 1.043.723,6 tys. zł, tj. o 6,2%.

Najwyższe wydatki poniesione zostały na:

- uposażenia i wynagrodzenia wraz z pochodnymi – 8.892.705,8 tys. zł, stanowiły one 49,4% wydatków bieżących jednostek budżetowych i były wyższe o 820.598,1 tys. zł od wykonanych w 2016 r.;
- zakup materiałów i wyposażenia – 1.459.276,0 tys. zł, stanowiły 8,1% wydatków bieżących jednostek budżetowych i były niższe o 926.577,8 tys. zł od wykonanych w 2016 r.;
- zakup usług remontowych oraz remonty uzbrojenia i SpW – 1.188.491,4 tys. zł, stanowiły 6,6% wydatków bieżących jednostek budżetowych i były niższe o 1.242.331,9 tys. zł od wykonanych w 2016 r.

(dowód: akta kontroli cz. 1, str. 312, 665-666)

Wydatki na uposażenia i wynagrodzenia wykonane zostały w kwocie 8.369.723,1 tys. zł i w porównaniu do wykonania w 2016 r. wzrosły o 854.064,3 tys. zł (o 11,4%). Głównymi przyczynami wzrostu były:

- podwyżka uposażeń żołnierzy zawodowych (o 388.774,0 tys. zł);
- zwiększenie stanu żołnierzy zawodowych o 3.095;
- wzrost liczby pracowników wojska o 969 osób (o 226.467,0 tys. zł);
- waloryzacja uposażeń i wynagrodzeń o 1,3% (o 100.657,0 tys. zł).

W decyzji budżetowej MON na 2017 r. zaplanowano wydatki na uposażenia żołnierzy w kwocie zapewniającej zatrudnienie według planowanego stanu średniorocznego 105.000 żołnierzy.

(dowód: akta kontroli cz. 1, str. 32, 376, 602-605, 647, 651, 653-654, 665-666, 668-676, 761).

W ustawie budżetowej na rok 2017 wydatki na uposażenia żołnierzy zawodowych³⁵ zaplanowano w kwocie 6.416.964,0 tys. zł. Wobec nieosiągnięcia planowanego na rok 2017 r. limitu stanu średniorocznego żołnierzy, wydatki na uposażenia zostały

³⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 2270.

³⁵ § 4050 Uposażenia żołnierzy zawodowych i nadterminowych oraz funkcjonariuszy; 4060 Pozostałe należności żołnierzy zawodowych i nadterminowych oraz funkcjonariuszy; 4070 Dodatkowe uposażenie roczne dla żołnierzy zawodowych oraz nagrody roczne dla funkcjonariuszy.

pomniejszone o kwotę 206.043,0 tys. zł i wyniosły 6.210.921,0 tys. zł. Zmniejszenie planu wydatków na uposażenia nastąpiło m.in. poprzez przeniesienie kwot:

- 94.706,9 tys. zł, na fundusz wynagrodzeń pracowników wojska;
- 60.493,2 tys. zł, na fundusz nagród Ministra Obrony Narodowej dla żołnierzy zawodowych.

Przeciętne wynagrodzenie (uposażenia żołnierzy i wynagrodzenia pracowników) w 2017 r. wynosiło 4.865,49 zł i w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia w 2016 r. było wyższe o 360,76 zł, tj. o 8,0%. Natomiast przeciętne uposażenie żołnierzy wyniosło 5.203,75 zł i było wyższe o 364,13 zł, tj. o 7,5% niż w 2016 r., a przeciętne wynagrodzenie pracowników wyniosło 4.051,75 zł i było wyższe o 334,12 zł, tj. o 9,0% niż w 2016 r.

(dowód: akta kontroli cz. 1, str. 253-254, 553, 602-605, 647-651)

W 2017 r. łączna kwota nagród i zapomóg wypłacona żołnierzom zawodowym z funduszu MON wyniosła 226.052,4 tys. zł.

Minister Obrony Narodowej w Decyzji Budżetowej na rok 2017 Nr 18/MON z dnia 16 stycznia 2017 r.³⁶ ustalił m.in. wydatki budżetowe, w rozdziale 75213 Dowodzenie i Kierowanie Siłami Zbrojnymi RP, uruchamiane w trakcie roku, przeznaczone na fundusz nagród uznaniowych i zapomóg dla żołnierzy w łącznej kwocie 118.130,2 tys. zł, w tym na nagrody uznaniowe 106.603,2 tys. zł i na zapomogi 11.527 tys. zł. Z kwoty tej wydatkowano 104.262,5 tys. zł w jednostkach, w których w rozdziale 75213 nie zaplanowano zatrudnienia, z czego: 85.008,2 tys. zł w jednostkach podległych szefowi IWsp. SZ, 13.050,5 tys. zł w jednostkach bezpośrednio podległych Ministrowi Obrony Narodowej i 6.203,8 tys. zł w jednostkach podległych Dowódcy Garnizonu Warszawa.

(dowód: akta kontroli cz. 1, str. 211, 530, 641-645, 746-749, 776-778)

W sprawozdaniach budżetowych Rb-70 sporządzonych przez te jednostki wykazano wydatki na wynagrodzenia dla żołnierzy zawodowych (status 10) przy jednoczesnym wykazaniu zerowego stanu zatrudnienia w rozdziale 75213.

Wykonanie wydatków na wynagrodzenia (na nagrody i zapomogi dla żołnierzy) w rozdziale 75213, w którym nie zostało zaplanowane zatrudnienie, stanowiło naruszenie art. 162 pkt 3 up.

Wykazanie wydatków na wynagrodzenia w sprawozdaniu Rb-70 w rozdziale, w którym nie wystąpiło zatrudnienie (75213), zamiast w rozdziałach, których wydatki te dotyczyły, było niezgodne z § 20 pkt 8, 9 i 10 załącznika Nr 37 do ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Analogiczne nieprawidłowości stwierdzone zostały już w trakcie kontroli wykonania budżetu za rok 2016. W związku z tym, Najwyższa Izba Kontroli skierowała stosowne wnioski do Ministra Obrony Narodowej zarówno w wystąpieniu pokontrolnym³⁷ jak i informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 29. Izba zwracała uwagę na nieprawidłowe planowanie przez Ministra Obrony Narodowej wydatków na nagrody i zapomogi w rozdziale 75213, w jednostkach, w których w tym rozdziale nie planowano zatrudnienia i wynagrodzeń. Faktycznie wydatki poniesione zostały na wypłatę nagród dla żołnierzy zatrudnionych w dziale 750 Administracja publiczna, rozdziale 75001 Urzędy

³⁶ Dz. Urz. MON z 2017 r. poz. 17, ze zm. Pierwotnie wysokość funduszu na nagrody uznaniowe i zapomogi dla żołnierzy zawodowych ustalono w wysokości 57.637 tys. zł. W trakcie roku budżetowego nastąpił wzrost o kwotę 60.493,2 tys. zł wynikającą z przeniesienia środków z niewykorzystanego budżetu na uposażenia żołnierzy zawodowych.

³⁷ Wystąpienie pokontrolne NIK Nr KON.410.001.01.2017 z dnia 28 kwietnia 2017 r. Izba wnioskowała m.in. o: „dokonywanie przeniesień wydatków przeznaczonych na nagrody do właściwych rozdziałów, w ramach których ponoszone są wydatki na uposażenia wyróżnianych żołnierzy, co umożliwi właściwe sporządzanie sprawozdań Rb-70”.

naczelne i centralne administracji rządowej (żołnierze Urzędu MON) i rozdziale 75057 Placówki zagraniczne (żołnierze pełniący służbę w ataszatach) oraz w dziale 752 Obrona narodowa, rozdziałach 75201 Wojska Lądowe, 75202 Siły Powietrzne, 75203 Marynarka Wojenna, 75295 Pozostała działalność i innych.

Minister Obrony Narodowej w odpowiedzi przesłanej do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 29 – Obrona narodowa zobowiązał się do zmiany zasad wypłacania nagród i zapomóg pozostających w dyspozycji Ministra Obrony Narodowej dla żołnierzy zawodowych od roku budżetowego 2018.

Przeciętne zatrudnienie³⁸ w 2017 r. wyniosło 143.352 osoby³⁹ i było wyższe od przeciętnego zatrudnienia w 2016 r. o 4.319 osób, tj. o 3,0%. Według sprawozdania Rb-70 przeciętne zatrudnienie żołnierzy zawodowych w wojskowych jednostkach budżetowych w 2017 r. wyniosło (bez SWW) 98.687 żołnierzy i było niższe od planowanego limitu rocznego o 6.313 żołnierzy, tj. 6,4%. W 2017 r. przeciętne zatrudnienie żołnierzy było wyższe o 3.095 osób niż w 2016 r. Wzrost ten wynikał między innymi ze zwiększenia o 3.500 limitu stanowisk etatowych żołnierzy zawodowych na tworzenie Wojsk Obrony Terytorialnej oraz zwiększenie stanów osobowych Żandarmerii Wojskowej⁴⁰.

(dowód: akta kontroli cz. 1, str. 253-254, 376)

W 2017 r. stan ewidencyjny żołnierzy zawodowych wzrósł o 2.992, tj. z 98.576 w dniu 1 stycznia 2017 r. do 101.578 w dniu 31 grudnia 2017 r.

Do zawodowej służby wojskowej powołano 7.123 żołnierzy, tj. mniej o 5.791 niż planowano (12.914⁴¹). Zwolniono ze służby 4.131 żołnierzy zawodowych (w tym: 1.096 oficerów, 1.739 podoficerów i 1.296 szeregowych), tj. mniej o 869 niż planowano (5.000⁴²).

(dowód: akta kontroli cz. 1, str. 253, 553, 675-676)

W decyzji budżetowej na rok 2017 Nr 18/MON (§ 9 ust. 15) zaplanowano środki finansowe w wysokości 170.116 tys. zł, na kontynuację tworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej (WOT) z przeznaczeniem na utrzymanie stanów osobowych żołnierzy zawodowych oraz żołnierzy terytorialnej służby wojskowej. W związku z brakiem rozdziału klasyfikacji budżetowej – Wojska Obrony Terytorialnej, w decyzji budżetowej środki na tworzenie WOT zaplanowano do realizacji przez dysponentów II stopnia, tj. Dowództwo Garnizonu Warszawa i Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych. W dniu 25 lipca 2017 r. Minister Rozwoju i Finansów, na wniosek Ministra Obrony Narodowej zmienił rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych i ustanowił rozdział 75206 Wojska Obrony Terytorialnej⁴³.

W art. 119b ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁴ określono, że żołnierzom Obrony Terytorialnej przysługuje świadczenie pieniężne rekompensujące utracone wynagrodzenie ze stosunku pracy lub stosunku służbowego albo dochód z prowadzonej działalności

³⁸ W przeliczeniu na pełne etaty.

³⁹ Dane nie obejmują zatrudnienia w Służbie Wywiadu Wojskowego.

⁴⁰ Zgodnie z Decyzją Budżetową na rok 2017 Nr 18/MON, Minister Obrony Narodowej, na wniosek Szefa Sztabu Generalnego WP (pismo nr P1/Z-302/17 z dnia 13 lutego 2017 r.), zatwierdził w dniu 10 kwietnia 2017 r. podział dodatkowego limitu 3.500 stanowisk, który uwzględnił tworzenie Wojsk Obrony Terytorialnej, wzmocnienie jednostek „ściany wschodniej” oraz zwiększenie stanów osobowych Żandarmerii Wojskowej (podział stanowisk stanowi informację niejawną).

⁴¹ Harmonogram zmian w stanach osobowych w 2017 roku w Siłach Zbrojnych RP – ogółem.

⁴² Zgodnie z postanowieniami zawartymi w § 3 ust. 2 ww. decyzji budżetowej na rok 2017 Nr 18/MON.

⁴³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1421.

⁴⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1430.

gospodarczej lub rolniczej, które mogliby uzyskać w okresie pełnienia terytorialnej służby wojskowej rotacyjnie.

Ustawodawca nałożył na Ministra Obrony Narodowej obowiązek określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowego sposobu i trybu ustalania i wypłacania świadczenia pieniężnego, uwzględniającego potrzebę rekompensaty utraconego wynagrodzenia albo dochodu oraz konieczność zapewnienia sprawności i szybkości postępowania (art. 119b ust. 10 ww. ustawy).

W 2017 r. żołnierze Obrony Terytorialnej, pełniący służbę rotacyjnie, złożyli 91 wniosków o wypłacenie rekompensaty. Wnioski nie zostały rozpatrzone ze względu na to, że Minister Obrony Narodowej wydał odpowiednie rozporządzenie dopiero w dniu wydał odpowiednie rozporządzenie dopiero w dniu 19 marca 2018 r.

W związku z niewypłaceniem żołnierzom Obrony Terytorialnej należnych rekompensat, powstały zobowiązania w kwocie 120,9 tys. zł. (bez uwzględnienia odsetek ustawowych za opóźnienie⁴⁵). Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na długotrwałe procedowanie nad wydaniem rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej, powodujące powstanie wymagalnych zobowiązań i konieczność wypłaty odsetek za zwłokę.

(dowód: akta kontroli cz. 1, str. 27, 59, 347, 390, 392-393, 435-437, 519-522, 638-639)

Zobowiązania

Na koniec 2017 r. (wg Rb-28) zobowiązania ogółem wyniosły 913.539,6 tys. zł⁴⁶, w tym zobowiązania wymagalne 20,8 tys. zł i w porównaniu do stanu na koniec 2016 r. były wyższe o 137.815,0 tys. zł, tj. o 17,8%.

Wzrost zobowiązań dotyczył głównie wydatków osobowych, zakupu materiałów i wyposażenia oraz usług.

Zobowiązania wymagalne wystąpiły w rozdziale: 75218 Służba Kontrwywiadu Wojskowego w § 4300 Zakup usług pozostałych w kwocie 14,4 tys. zł oraz w rozdziale 75295 Pozostała działalność w § 3030 Różne wydatki na rzecz osób fizycznych w kwocie 6,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli cz.1, str. 211-218)

Wydatki majątkowe

W ustawie budżetowej na rok 2017 (po zmianach) na wydatki majątkowe zaplanowano 9.838.961,6 tys. zł. Wykonanie wydatków majątkowych w 2017 r. wyniosło 9.803.858,9 tys. zł⁴⁷, co stanowiło 99,6% planu po zmianach oraz 26,7% wydatków części 29 – Obrona narodowa. W porównaniu do wykonania w 2016 r. (9.813.187,8 tys. zł), wydatki majątkowe były niższe o 9.328,9 tys. zł, tj. o 0,1%.

Wydatki majątkowe ponoszone były na inwestycje budowlane jednostek budżetowych, zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych na współfinansowanie programów inwestycyjnych NATO i UE oraz w ramach dotacji celowych na finansowanie i dofinansowanie zakupów inwestycyjnych innych jednostek sektora finansów publicznych, tj. SPZOZ i Instytutów Badawczych Wojskowej Służby Zdrowia (Wojskowy Instytut Medyczny, Wojskowy Instytut Medycyny Lotniczej), uczelnie i muzea wojskowe.

⁴⁵ Podstawa: art. 9 ust. 1 i 3a ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy niezawodowych (Dz. U. z 2017 r. poz.2146).

⁴⁶ Według korekty sprawozdania Rb-28 sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa, część 29 – Obrona narodowa, z dnia 5 kwietnia 2018 r.

⁴⁷ W tym zrealizowane do końca marca 2018 r. wydatki, które nie wygasają z upływem roku budżetowego w kwocie 512.521,7 tys. zł (planowano wydatkować 512.529 tys. zł).

Wydatki majątkowe ujęte były w centralnych planach rzeczowych (CPR), w tym: Planie Modernizacji Technicznej (PMT) i Planie Inwestycji Budowlanych (PIB) resortu obrony narodowej.

W Planie Modernizacji Technicznej na lata 2013-2022⁴⁸, zaplanowano środki budżetowe na realizację zadań w 2017 r. w kwocie 9.197.190,0 tys. zł, a po zmianach w kwocie 9.300.948,6 tys. zł. Realizacja zadań w ujęciu finansowym wyniosła 9.287.293,5 tys. zł⁴⁹, tj. 94,3% planu po zmianach. W ramach PMT finansowano ze środków budżetowych 563 zadania, z czego zrealizowano 560 i nie zrealizowano 3⁵⁰. Środki budżetowe zostały wydatkowane m.in. na: zakup uzbrojenia, sprzętu wojskowego, materiałów wybuchowych i amunicji oraz sprzętu szkoleniowego.

W ramach PMT na realizację zadań dotyczących funkcjonowanie WOT zaplanowano wydatki w kwocie 731.625,1 tys. zł, (tj. 7,7% kwoty przeznaczonej na modernizację techniczną SZ RP). Wydatki wyniosły 731.081,4 tys. zł i stanowiły 8,2% wykonanych wydatków na modernizację techniczną SZ RP (PMT po zmianach). Wydatki na modernizację techniczną Wojsk Obrony Terytorialnej pochodziły ze:

- środków budżetowych MON – 715.040,5 tys. zł, które wydatkowano głównie na realizację zakupów: 1000 szt. karabinków MSBS 5,56 mm, 21 szt. karabinów maszynowych UKM-2000P 7,62 mm, 3 radiostacje KF średniej mocy na samochodzie, 120 szt. radiostacji plecakowych RRC-9211, 3.557 wojskowych hełmów kompozytowych, 1.410 szt. gogli noktowizyjnych MU-3AM, 1.016 szt. lornetek noktowizyjnych, 5.750 szt. uniwersalnych kamizelek ochronne, 16.300 szt. filtracyjnych masek przeciwgazowych MP-6 oraz 35.630 szt. narzutek ochronnych NO-1;
- środków FMSZ – 16.040,9 tys. zł, które wydatkowano głównie na zakup: dronów uderzeniowych krótkiego zasięgu (2 zestawy), 100 szt. lornetek pryzmatycznych 7x50C, 45 szt. dalmierzy laserowych PLRF oraz 20 kpl. stacji zasilania SD o mocy większej niż 36 kW.

(dowód: akta kontroli niejawne cz. 2, str. 64 i 71)

W Planie Inwestycji Budowlanych (PIB), przewidziano realizację 486 zadań, w tym 402 kontynuowane i 84 nowe. W planie po zmianach, ujęto 584 zadania (plan zwiększono o 98 zadań⁵¹). Planowano zakończyć w ciągu roku 175 zadań, a zakończono 137, które dotyczyły m.in. obiektów koszarowych i szkoleniowych, sztabowych, infrastruktury technicznej dla potrzeb sprzętu wojskowego oraz służby zdrowia.

Na ich realizację pierwotnie przewidziano 1.751.276,6 tys. zł, a w planie po zmianach 1.571.773,4⁵² tys. zł. Środki budżetowe stanowiły w tych kwotach odpowiednio 1.701.965,0 tys. zł i 1.521.896,5 tys. zł. Do końca 2017 r. wydatkowano

⁴⁸ Plan Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych RP (aktualizacja) w zakresie lat 2017-2022 zatwierdzony został przez Ministra Obrony Narodowej w dniu 10 marca 2017 r.

⁴⁹ Z czego 2.765.383,1 tys. zł wynoszą przedpłaty i zaliczki (31,0% wydatkowanych środków finansowych) wraz z wykonanymi wydatkami niewygasającymi.

⁵⁰ Nie zakupiono m.in.: śmigłowców CSAR SOF (40.000,0 tys. zł), ciężkich kołowych pojazdów ewakuacji i ratownictwa technicznego (138.600,0 tys. zł).

⁵¹ Do PIB wprowadzono 108 zadań (m.in. wznowione), a usunięto 10. Wprowadzono np. 29 zadań w związku koniecznością dostosowania funkcjonującej infrastruktury placówek ochrony zdrowia do przepisów określonych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotu wykonującego działalność leczniczą (Dz. U. poz. 739).

⁵² Łącznie z blokadą wydatków budżetowych w kwocie 17.321,0 tys. zł wprowadzoną decyzją Nr 197/MON Ministra Obrony Narodowej z 13 grudnia 2017 r. w sprawie blokowania wydatków budżetowych w 2017 r. (Dz. Urz. MON, poz. 244).

ze środków budżetowych 1.498.128,6 tys. zł, co stanowiło 98,4% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli cz.1, str. 312, cz. 2, t. 1 niejawni str. 60-97 oraz 98 -117)

Nadzór i kontrola w zakresie finansowym oraz realizacja działań nadzorczych dysponenta części w realizacji budżetu

Obowiązek sprawowania nadzoru i kontroli nad realizacją budżetu, określony w art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w zakresie części 29, realizowany był przez Ministra Obrony Narodowej m.in. poprzez okresowe analizowanie wykonania budżetu, w tym sprawozdań sporządzanych przez podległych dysponentów, prawidłowości wykorzystania udzielonych dotacji wykonania budżetu w układzie zadaniowym (monitorowanie, nadzór i kontrola efektywności, skuteczności, realizacji celów i osiągniętych mierników).

Szczegółowe obowiązki w zakresie sprawowania nadzoru nad prawidłową realizacją wykonania budżetu określone zostały decyzją Nr 63/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 marca 2014 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej⁵³. W ww. decyzji Minister Obrony Narodowej ustalił osoby sprawujące merytoryczny nadzór nad realizacją zadań, nałożył obowiązki sporządzania okresowych informacji umożliwiających ocenę gospodarki finansowej - przedstawianych (zbiorczo) przez Dyrektora Departamentu Budżetowego MON i Dyrektora Departamentu Spraw Socjalnych MON (za wojskowe biura emerytalne)⁵⁴. Informacje roczne w przedmiotowym zakresie zostały sporządzone i przedstawione Ministrowi Obrony Narodowej.⁵⁵

Pomimo ustalenia i wprowadzenia zasad i organizacji nadzoru w zakresie realizacji budżetu, podejmowane działania nie zapobiegły powstaniu nieprawidłowości wskazanych w niniejszym wystąpieniu.

(dowód: akta kontroli cz. 1, str. 617-618)

Wyniki kontroli funkcjonującego w MON Systemu Kontroli Zarządczej (SKZ) wskazywały, że w realizacji celu nr 2 Planu Działalności Ministra Obrony Narodowej na rok 2017 pn. „Zwiększenie nasycenia Sił Zbrojnych RP nowoczesnym sprzętem wojskowym” nie osiągnięto założonych mierników realizacji tego celu w związku z m.in.: brakiem decyzji w sprawie podpisania umów, unieważnianiem części postępowań, przedłużającymi się procedurami zawierania umów, zmianami wymagań taktyczno-technicznych, nieterminową realizacją umów przez wykonawców, koniecznością uzupełnienia ofert, negocjacjami offsetowymi itp.

(dowód: akta kontroli cz.1, tom 2, str.453, str. 455, 457-458, 496)

Audyt i kontrola

Biuro Audytu Wewnętrznego (BAW) zrealizowało w 2017 r. 3 zadania zapewniające⁵⁶ oraz 5 zadań doradczych. Ponadto wykonywano czynności sprawdzające oraz monitorowano realizację zaleceń audytu wydanych w latach poprzednich. Zadania te dotyczyły sfery zarządzania zasobami osobowymi, zarządzania IT (technologiami informacyjnymi), inwestycji infrastrukturalnych oraz pozyskiwania sprzętu wojskowego.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w badanym okresie zadaniami audytowymi nie były objęte zagadnienia wykonania budżetu w części 29.

⁵³ Dz. Urz. MON poz. 76 ze zm.

⁵⁴ Podstawą wykonywania zadań nadzorczych nad jednostkami organizacyjnymi otrzymującymi środki finansowe za pośrednictwem DB MON był „Plan nadzoru nad realizacją budżetu oraz gospodarką finansową w jednostkach organizacyjnych finansowanych przez Departament Budżetowy MON w 2017 r.”

⁵⁵ Pismo Nr 1302/DB z dnia 4 kwietnia 2018 r.

⁵⁶ Zadania zapewniające, to działania podejmowane w celu dostarczenia niezależnej i obiektywnej oceny kontroli zarządczej.

W 2017 r. Departament Kontroli MON przeprowadził 56 kontroli w 117 jednostkach organizacyjnych resortu obrony narodowej, z tego 32 kontrole w trybie zwykłym oraz 24 w trybie uproszczonym. W wyniku tych kontroli sformułowano 900 zaleceń oraz 19 rekomendacji skierowanych do Ministra, a także 10 zawiadomień (cztery dotyczące naruszenia dyscypliny finansów publicznych do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, dwa zawiadomienia do Służby Kontrwywiadu Wojskowego, trzy zawiadomienia do Żandarmerii Wojskowej oraz jedno do Urzędu Skarbowego).

(dowód: akta kontroli cz. 1, str. 841-858)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości, dotyczące realizacji wydatków bieżących w zakresie zatrudnienia i wynagrodzenia, polegające na:

- 1) wykonaniu wydatków na wynagrodzenia (nagrody i zapomogi dla żołnierzy) w rozdziale 75213, w którym nie zostało zaplanowane zatrudnienie – wydatków dokonano bez uprzedniego przeniesienia ich do rozdziałów, w których było zaplanowane zatrudnienie i stanowiło to naruszenie art. 162 pkt 3 upf;
- 2) wykazaniu wydatków na wynagrodzenia w sprawozdaniu Rb-70 w rozdziale, w którym nie wystąpiło zatrudnienie (75213), zamiast w rozdziałach, których wydatki te faktycznie dotyczyły, co było niezgodne z § 20 pkt 8, 9 i 10 załącznika Nr 37 do ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej;
- 3) dopuszczeniu do powstania zobowiązania finansowego w kwocie 120,9 tys. zł (bez odsetek ustawowych) wobec 91 żołnierzy Obrony Terytorialnej pełniących w 2017 r. służbę rotacyjną z tytułu nie wypłacenia tym żołnierzom przysługującego świadczenia pieniężnego rekompensującego utracone wynagrodzenie – zobowiązanie to powstało w związku z nieokreśleniem przez Ministra Obrony Narodowej, w drodze rozporządzenia, szczegółowego sposobu i trybu ustalania i wypłacania świadczenia pieniężnego, uwzględniającego potrzebę rekompensaty utraconego wynagrodzenia albo dochodu oraz konieczność zapewnienia sprawności i szybkości postępowania.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na nieosiągnięcie w 2017 r. planowanego średniorocznego limitu zatrudnienia żołnierzy zawodowych. Przeciętne roczne zatrudnienie żołnierzy zawodowych wyniosło 98.687 żołnierzy (bez SWW) i było niższe od planowanego limitu rocznego o 6.313 (plan 105.000).

2.2. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W decyzji budżetowej na rok 2017 Nr 18/MON Ministra Obrony Narodowej na wydatki budżetu resortu obrony narodowej w układzie zadaniowym zaplanowano w kwocie 36.854.856,0 tys. zł, w tym w ramach funkcji 11. *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic* w kwocie 28.682.421,0 tys. zł. Na realizację zadania 11.1. *Utrzymanie i rozwój zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP* (zadanie priorytetowe) ustalono wydatki w kwocie łącznej 26.953.708,0 tys. zł.

Celem zadania 11.1. było „Osiągnięcie wymaganego poziomu rozwoju strategicznych zdolności do przeciwdziałania zaskoczeniu militarnemu oraz wzmocnienie potencjału bojowego i zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP do prowadzenia samodzielnych i sojuszniczych działań obronnych”, miernikiem natomiast był „Wskaźnik osiągnięcia wymaganego poziomu dostępności sił (relacja poziomu posiadanego do wymaganego, w %)”.

Wartość docelowa miernika w 2017 r. stanowił informację niejawną.

W skład zadania 11.1. wchodziło 9 podzadań, z których 8 kolejnych (11.1.1.-11.1.8.) obejmowało wydatki na utrzymanie SZ oraz wydatki „modernizacyjne” wykonywane

w ramach centralnych planów rzeczowych, natomiast podzadanie 11.1.9. obejmowało wyłącznie wydatki na zabezpieczenie logistyczne SZ.

Wydatki na realizację zadań funkcji 11. wyniosły 28.155.781,2 tys. zł, tj. 98,1% planu po zmianach (28.707.996,6 tys. zł), w tym na zadanie 11.1. – 26.519.890,4 tys. zł, tj. 98,0% (27.050.196,5 tys. zł).

Szczegółowe dane w zakresie uzyskanych efektów rzeczowych z wydatkowanych środków budżetowych na realizację zadań w ramach funkcji 11, stanowią informacje niejawne.

Wydatki i uzyskane efekty w ramach zadania 11.1. przedstawiały się następująco:

- 11.1.1. *Zdolność do dowodzenia Siłami Zbrojnymi, cel: zapewnienie wymaganych zdolności operacyjnych do dowodzenia i kierowania Siłami Zbrojnymi RP w pełnym spektrum realizowanych misji, miernik: relacja liczby zrealizowanych wdrożeń w systemie wsparcia dowodzenia do liczby zaplanowanych wdrożeń w danym roku (%)*, wydatkowano 1.779.764,3 tys. zł (tj. 96,9% planu po zmianach); miernik: planowany 100%, wykonany 81,3%; środki wydatkowano m.in. na: zakup aparatu łączności cyfrowej transmisyjnej (RWLC-10/T), realizację zadania w kompleksie K-2836 we Wrocławiu pn. „Termomodernizacja i dostosowanie budynku nr 91 do przepisów ppoż., wykonanie systemów alarmowych, sieci strukturalnych oraz przebudowa wentylacji”;
- 11.1.2. *Zdolność do rozpoznania, cel: poprawa zdolności w zakresie rozpoznania wojskowego zewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa państwa, miernik: nasycenie systemu rozpoznania sprzętem nowej generacji (%)*, wydatkowano 815.585,5 tys. zł (99,9%); miernik: planowany 64,9%, wykonany 60,7%; środki wydatkowano m.in. na: zakup Trójwspółrzednego radaru w paśmie S ODRA w wersji zmodernizowanej, zakończenie zadania inwestycyjnego pn. „Budowa czterech garaży do przechowywania SpW” dla 12. Bazy Bezzałogowych Statków Powietrznych w Mirosławcu;
- 11.1.3. *Zdolność do rażenia sił przeciwnika, cel: poprawa zdolności do destrukcyjnego oddziaływania na systemy walki strony przeciwej, miernik: przyrost potencjału bojowego zasadniczych środków przeznaczonych do rażenia przeciwnika w odniesieniu do roku poprzedniego (%)*, wydatkowano 5.929.588,2 tys. zł (100,0%); miernik: planowany 0,5%, wykonany 0,5%; środki wydatkowano m.in. na: modernizację czołgów Leopard 2A4, zakończenie zadania pn. „Budowa budynku sztabowego” dla JW NIL w Krakowie-Pychowicach;
- 11.1.4. *Zdolność do zabezpieczenia logistycznego działań, cel: dostarczanie wsparcia logistycznego w ilości i jakości wymaganej przez SZ RP, miernik: poziom rozwoju zdolności systemu zabezpieczenia logistycznego SZ RP (%)*, wydatkowano 12.191.689,0 tys. zł (100%); miernik: planowany 72,0%, wykonany 73,6%; środki wydatkowano m.in. na: zakup samochodów średniej ładowności wysokiej mobilności, remont jednostek pływających MW oraz mechanizmów okrętowych i remonty sprzętu lotniczego⁵⁷, zakup środków materiałowych, tj.: pędnych i smarów, przedmiotów umundurowania i wyekwipowania, środków żywności na zapasy wojenne, środków bojowych i medycznych a także zakończenie zadania pn. „Budowa wielkopowierzchniowego wielobranżowego składu materiałowego” w Pile;
- 11.1.5. *Zdolność do przetrwania i ochrony wojsk, cel: minimalizowanie podatności stanu osobowego, urządzeń, środków i prowadzonej operacji na*

⁵⁷ W ramach sprzętu lotniczego wyremontowano m.in.: statki powietrzne, silniki i śmigłowce za 100.935,0 tys. zł; przeprowadzono remont główny śmigłowców Mi-8 za 80.000,0 tys. zł.

niebezpieczeństwa i zagrożenia dla zachowania swobody działania i operacyjnej efektywności, miernik: stopień zapewnienia przetrwania i ochrony wojsk (%), wydatkowano 1.648.321,9 tys. zł (100,0%); miernik: planowany 70,9% wykonany 72,5%; środki wydatkowano m.in. na zakup: mostów towarzyszących na podwoziu samochodowym MS-20, uniwersalnych kamizelek ochronnych, zakończenie zadania pn. „Budowa systemu ochrony obiektów” w 20. Brygadzie Zmechanizowanej w Bartoszycach;

- 11.1.6. Uzupełnienie i mobilizacja wojsk, cel: zapewnienie wymaganego zasobu do uzupełnienia i rozwinięcia wojsk, miernik: stopień uzupełnienia SZ RP żołnierzami NSR (relacja liczby żołnierzy NSR do ogólnego stanu etatowego SZ, w %), wydatkowano 265.072,8 tys. zł (100,0%); miernik: planowany $\geq 7,5\%$, wykonany 7,1%; wydatki przeznaczono na uzupełnienie SZ RP żołnierzami NSR;
- 11.1.7. Zabezpieczenie systemu szkolenia i wykorzystania doświadczeń, cel: zapewnienie warunków do efektywnego szkolenia SZ RP, miernik: liczba żołnierzy/kandydatów na żołnierzy przeszkolonych w ośrodkach i centrach szkolenia (os.), wydatkowano 2.122.509,1 tys. zł (85,0%); miernik stanowiła liczba żołnierzy/kandydatów na żołnierzy przeszkolonych w ośrodkach i centrach szkolenia, przyjęty w wysokości 36.500 żołnierzy, wykonany został w liczbie 50.646 żołnierzy; środki wydatkowano m.in. na zakup: kompleksowego symulatora lotu samolotu CASA C-295M, zakończenie zadania pn. „Budowa centrum symulatorów AGPT dla OSL” dla 10. Brygady Kawalerii Pancernej w Świętoszowie;
- 11.1.8. Informatyzacja kierowania i zarządzania resortem obrony narodowej, cel: zwiększenie stopnia informatyzacji resortu obrony narodowej, miernik: wskaźnik zainformatyzowania resortu obrony narodowej (%), wydatkowano 1.019.363,2 tys. zł (91,9%); miernik: wskaźnik zainformatyzowania resortu obrony narodowej - planowany 65,9%, wykonany 68,5%; środki wydatkowano m.in. na zakup: Sprzętu informatyki i oprogramowania dla RON⁵⁸, realizacji inwestycji pn. „Budowa sieci MIL-WAN, INTER MON oraz abonenckiej sieci łączności utajnionej” dla 3. Flotyli Okrętów w Gdyni.
- 11.1.9. Zakwaterowanie Sił Zbrojnych, cel: zapewnienie świadczeń i uprawnień oraz finansowanie kosztów zakwaterowania żołnierzom zagwarantowanych prawem w zakresie zakwaterowania, miernik: relacja liczby zrealizowanych świadczeń i uprawnień do liczby oczekujących (%), wydatkowano 747.996,4 tys. zł (100%); miernik: planowany 100%, wykonany – brak danych; wydatki dotyczyły wypłaconych świadczeń dla żołnierzy zawodowych zgodnie z ustawą o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych.

(dowód: akta kontroli cz.2, tom 2 str. 793-801, część 2 tom 1 niejawni str. 19-27, 35-45, 47-55)

W 2017 r. wydatki resortu obrony narodowej, na realizację niżej wymienionych zadań (według Rb-BZ1)⁵⁹ wyniosły:

- 3.2 – Szkolnictwo wyższe, wydatkowano 520.216,6 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach (520.679,8 tys. zł); cele i mierniki definiuje oraz wartości bazowe i docelowe określa i monitoruje ich realizację minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego;
- 13.2. Świadczenia społeczne, wydatkowano 6.898.614,3 tys. zł, tj. 100,0%; cele i mierniki definiuje oraz wartości bazowe i docelowe określa i monitoruje ich realizację minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego;

⁵⁸ Kwota 84.337,0 tys. zł jako wydatki niewygasające.

⁵⁹ Roczne sprawozdanie RB-BZ1 (pismo nr 647/DB z 20 lutego 2018 r.)

- 20.1. System opieki zdrowotnej i dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej, wydatkowano 14.834,5 tys. zł, tj. 95,4% (15.553,9 tys. zł); cele i mierniki definiuje oraz wartości bazowe i docelowe określa i monitoruje ich realizację minister właściwy do spraw zdrowia.

W wyniku realizacji zadań finansowanych z dotacji uzyskano m.in. następujące efekty rzeczowe: wypłacono 679.185 świadczeń mieszkaniowych oraz 1.055 odpraw mieszkaniowych, pokryto koszty utrzymania miejsc internatowych dla żołnierzy uprawnionych do zakwaterowania. Ponadto środki z dotacji przeznaczono na: na finansowanie i dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych w uczelniach wojskowych, zakup sprzętu medycznego dla szpitali i przychodni wojskowych.

(dowód: akta kontroli cz.2, str. 1-707)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Realizacja programu wieloletniego „Zabezpieczenie transportu powietrznego najważniejszych osób w państwie (VIP)”

Opis stanu
faktycznego

Rada Ministrów uchwałą Nr 73 z dnia 30 czerwca 2016 r. ustanowiła program wieloletni pn. „Zabezpieczenie transportu powietrznego najważniejszych osób w państwie VIP” (Program). W § 2 uchwały określono, że wykonawcą Programu jest Minister Obrony Narodowej.

W § 3 uchwały postanowiono, że „Finansowanie Programu będzie realizowane przez coroczne zwiększenie limitu wydatków obronnych ponad minimalny poziom określony w art. 7 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2015 r. poz. 1716) do wysokości 1,7 mld zł w latach 2016-2021.”.

W ramach nakładów na modernizację techniczną w latach 2016-2021 na realizację Programu wydzielono kwotę 1.700.000,0 tys. zł, w tym: w roku 2016 – kwotę 850.000,0 tys. zł, w roku 2017 – kwotę 200.000,0 tys. zł.

Minister Finansów w 2016 r. nie zwiększył planu finansowego wydatków części 29 – Obrona narodowa o kwotę 850.000 tys. zł, natomiast Minister Obrony Narodowej z budżetu MON⁶⁰ w 2016 r. wydzielił, a Szef Inspektoratu Uzbrojenia wydatkował kwotę łączną w wysokości 673.863,4 tys. zł, w tym na realizację umowy na zakup samolotów „małych”⁶¹ – 154.198,2 tys. zł, w formie zaliczki na poczet przyszłych dostaw. Minister Obrony Narodowej, z w związku z niemożnością zawarcia umowy na zakup samolotów „średnich” wnioskował do Rady Ministrów o przeniesienie na wydatki niewygasające z upływem 2016 r. kwoty 540.000 tys. zł. Szef Inspektoratu Uzbrojenia wydatkował 519.665,2 tys. zł na sfinansowanie zaliczki na poczet przyszłych dostaw rzeczowych.

W 2017 r. na realizację Programu, zaplanowano w części 83 – Rezerwy celowe wydatki w wysokości 200.000 tys. zł. W 2017 r. wydatki w kwocie 200.000,0 tys. zł zostały przeniesione do części 29 i wykonane w 100%. Nie stanowiły one jednak całości poniesionych wydatków na realizację Programu, gdyż Minister Obrony Narodowej z budżetu MON wydzielił, w „Planie Modernizacji Technicznej SZ RP w latach 2017-2022 ze szczególnym uwzględnieniem lat 2017-2019”, dodatkową kwotę, którą Szef IU wydatkował, zgodnie z pozycjami ww. planu, tj. 1.1.3.23

⁶⁰ Budżet MON kształtowany jest przez limit wydatków określonych w art. 7 ustawy modernizacyjnej, tj. 2% udział tych wydatków w prognozowanym Produkcie Krajowym Brutto (PKB) w roku poprzednim.

⁶¹ Umowę na pozyskanie samolotów „małych”, działając na rzecz i w imieniu Skarbu Państwa zawarł Szef Inspektoratu Uzbrojenia z firmą Gulfstream w dniu 14 listopada 2016 r. Przedmiot umowy stanowiło pozyskanie dwóch fabrycznie nowych samolotów. Łączna wartość umowy wynosiła 538.477,1 tys. zł.

i 1.1.3.24, w wysokości 527.108, 6 tys. zł. Zatem w 2017 r. na realizację Programu wydatkowano łącznie kwotę 727.108,6 tys. zł. Z tej kwoty na realizację umowy na zakup samolotów „małych” wydatkowano 377.674,9 tys. zł, w tym z rezerwy celowej (cz. 83) – 200.000,0 tys. zł i z budżetu MON – 177.674,9 tys. zł oraz kwotę – 349.433,7 tys. zł z budżetu MON na realizację umowy na zakup samolotów „średnich”.

Wydatki poniesione zostały na rzecz zawartych umów: 1) na zakup samolotów „małych” o wartości 538.477,1 tys. zł oraz 2) na zakup samolotów „średnich”, którą Szef IU zawarł z firmą The Boeing Company w dniu 31 marca 2017 r., o wartości – 2.513.563,9 tys. zł⁶².

Na koniec 2017 r. realizacja finansowa przedmiotowych umów wynosiła: 1) dokonano płatności w kwocie 531.873,1 tys. zł, do spłaty pozostało – 6.604 tys. zł, 2) dokonano płatności w kwocie 869.098,9 tys. zł, do spłaty pozostało – 1.644.465 tys. zł.

Łączna wartość samolotów, na które zawarto umowy wyniosła 3.052.041 tys. zł, podczas gdy limit wydatków na realizację Programu, określony w § 3 ust. 1 ww. uchwały Rady Ministrów wynosił 1.700.000,0 tys. zł. Zatem zaciągnięto zobowiązania na kwotę 1.352.041,0 tys. zł przekraczającą ustalony limit.

W latach 2016-2017 na realizację Programu, tj. pozyskanie samolotów „małych” (w liczbie dwóch) i „średnich” (w liczbie trzech, w tym jeden używany) łącznie wydatkowano 1.400.972 tys. zł, w tym z budżetu MON – 1.200.972 tys. zł oraz rezerwy celowej (cz. 83) – 200.000 tys. zł.

Na zaciągnięcie zobowiązań z tytułu zawartych umów przekraczających limit wydatków na realizację Programu w kwocie 1.352.041 tys. zł, akceptacji udzielił Minister Obrony Narodowej, w związku z notatką decyzyjną⁶³ Sekretarza Stanu w MON. W notatce Sekretarz Stanu w MON m.in. podkreślił, że w okresie od 10 do 20 marca 2017 r. wynegocjowano (w postępowaniu w trybie zamówienia z wolnej ręki) z firmą The Boeing Company wartość umowy w wysokości 2.513.451,2 tys. zł – brutto. Wspomniał o limicie wydatków na realizację Programu w wysokości 1.700.000 tys. zł, lecz nie zaznaczył, że wartość umowy na pozyskanie samolotów „średnich” przekracza limit wydatków ustalonych w uchwale Rady Ministrów o podaną powyżej kwotę. W rekomendacji wniósł o zawarcie umowy na wynegocjowanych warunkach.

Na podstawie notatki z dnia 22 marca 2017 r. decyzyjnej, zostały dokonane korekty w PMT na 2017 r. (K.01 i K.05). Wykonując dyspozycje ustalone w PMT Szef Inspektoratu Uzbrojenia zawarł umowy na łączną kwotę 3.052.041 tys. zł na zakup „małych” i „średnich” samolotów do zabezpieczenia transportu powietrznego najważniejszych osób w państwie.

Zaciągnięcie zobowiązań, poprzez zawarcie umów w łącznej kwocie 3.052.041 tys. zł. na zakup samolotów „małych” i „średnich” do transportu najważniejszych osób w państwie w ramach realizacji Programu wieloletniego pn. „Zabezpieczenie transportu powietrznego najważniejszych osób w państwie (VIP)”, przekraczającej o kwotę 1.352.041 tys. zł ustalony limit wydatków w kwocie 1.700.000 tys. zł przeznaczonej na ten Program, określony w § 3 ust. 1 ww. uchwały Nr 73 Rady

⁶² Na wartość umowy w wysokości 2.563.451,2 tys. zł składał się przedmiot rzeczowy umowy w postaci trzech samolotów, w tym dwóch fabrycznie nowych oraz jednego używanego jak również pakietu logistycznego i pakietu szkoleniowego.

⁶³ Pismo Nr 3611/SS z dnia 22.03.2017 r., tj. „Notatka decyzyjna w sprawie finansowania zakupu samolotów „średnich” do przewozu najważniejszych osób w państwie (VIP)”.

Ministrów z dnia 30 czerwca 2016 r., stanowi naruszenie art. 136 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶⁴.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie realizacji programu wieloletniego „Zabezpieczenie transportu najważniejszych osób w państwie (VIP)”, stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- przeznaczeniu i wydatkowaniu 527.108,6 tys. zł z kwoty finansowania potrzeb obronnych ustalonej na 2017 r. w wysokości 37.152.000 tys. zł na realizację Programu, czym naruszono art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP, w związku z § 3 ust. 1 ww. uchwały Nr 73 Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2016 r.;
- zaciągnięciu zobowiązań, poprzez zawarcie umów w łącznej kwocie 3.052.041 tys. zł. na zakup samolotów „małych” i „średnich” w ramach realizowanego ww. programu wieloletniego, z przekroczeniem o kwotę 1.352.041 tys. zł ustalonego limitu wydatków w kwocie 1.700.000 tys. zł, przeznaczonych na ten cel, co stanowiło naruszenie art. 136 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że przy wykonaniu budżetu państwa w 2017 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków wystąpiły nieprawidłowości polegające na:

- niezgodnym z przeznaczeniem wydatkowaniu części środków na finansowanie potrzeb obronnych państwa, czym naruszono postanowienia art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP,
- zaciągnięciu zobowiązań Skarbu Państwa przy zawieraniu umów na zakup samolotów na zabezpieczenie transportu najważniejszych osób w państwie z przekroczeniem ustalonego przez Radę Ministrów limitu wydatków przeznaczonych na ten cel,
- dopuszczeniu do powstania zobowiązań wobec żołnierzy terytorialnej służby wojskowej w związku z niewydaniem przez Ministra Obrony Narodowej rozporządzenia regulującego szczegółowy sposób i tryb ustalania i wypłacania świadczeń pieniężnych tym żołnierzom.

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.1. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2017 r. przez dysponenta części 29 – Obrona narodowa i sprawozdań jednostkowych Departamentu Budżetowego MON (DB MON) i Dyrektora Generalnego MON:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Dyrektor DB MON w ramach nadzoru nad gospodarką finansową jednostek budżetowych bezpośrednio podległych dysponentowi głównemu kontrolował

⁶⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

sporządzone i przedłożone przez kierowników tych jednostek sprawozdania budżetowe pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym.

(dowód: akta kontroli cz. 1, str. 779-780)

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 29 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Poza opisanymi poniżej zagadnieniami przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań. Kontrolowane sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli cz. 1, str. 779-808)

W Ministerstwie Obrony Narodowej użytkowany jest „Zmodernizowany system informatyczny sprawozdawczości budżetowej SI SFINKS”, który stanowi narzędzie do sporządzania sprawozdań. System ten na podstawie danych z ewidencji księgowej generuje dane do Systemu Obsługi Budżetu Państwa TREZOR. Zasady sporządzania i kontroli sprawozdań budżetowych zawarto w instrukcji do tego systemu, które obowiązywały dysponentów podległych dysponentowi części 29 w roku budżetowym 2017.

Wszyscy dysponenci podlegli dysponentowi części 29 przekazali roczne sprawozdania Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym sporządzone według rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym. Nie zastosowano nowego wzoru sprawozdania wprowadzonego przez rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 21 lipca 2017 r., zmieniającego rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁶⁵ (załącznik nr 1) oraz nie zastosowano się do obowiązku wykonania sprawozdania w aplikacji TrezorBZ, udostępnionej na stronie internetowej Ministerstwa Finansów.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedmiotowym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości.

1. Dysponent części, nie spowodował usunięcia nieprawidłowości, przez kierowników jednostek sporządzających sprawozdania jednostkowe Rb-BZ1, przed włączeniem danych zawartych w tych sprawozdaniach do sprawozdania łącznego, pomimo ciążącego na nim obowiązku sprawdzenia otrzymanych sprawozdań pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, czym naruszył postanowienia § 10 ust. 3 i 4, w związku z § 3 ust. 1 pkt 1) rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

Dyrektor DB MON poinformował, że podejmie działania, aby sprawozdania Rb-BZ1 (począwszy od najbliższego, tj. sprawozdania za I półrocze 2018 r.) sporządzane i przekazywane przez podległych dysponentów, były wykonane według aktualnie obowiązującego wzoru.

(dowód: akta kontroli cz. 1, str. 834-835)

2. Wykonanie wydatków na wynagrodzenia (nagrody i zapomogi dla żołnierzy) w rozdziale 75213, w którym nie zostało zaplanowane zatrudnienie. Wydatków

⁶⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1426. Weszło w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z mocą od dnia 15 lipca 2017 r.

dokonano bez uprzedniego przeniesienia ich do rozdziałów, w których było zaplanowane zatrudnienie. Stanowiło to naruszenie art. 162 pkt 3 ufp. Wykazanie wydatków na wynagrodzenia w sprawozdaniu Rb-70 przez jednostki, w których nie wystąpiło zatrudnienie w rozdziale 75213, zamiast w rozdziałach, w których wydatki te faktycznie dotyczyły, było niezgodne z § 20 pkt 8, 9 i 10 załącznika Nr 37 do ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

W decyzji budżetowej na rok 2018 Nr 1/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 stycznia 2018 r. ustalono fundusz nagród pozostający w dyspozycji Ministra Obrony Narodowej w dziale 750 (rozdział 75001) i dziale 752 (rozdział 75213). Dyrektor DB MON wyjaśnił, że w trakcie realizacji budżetu przedmiotowy fundusz będzie przenoszony do właściwych rozdziałów, co umożliwi poprawne sporządzanie sprawozdań Rb-70.

(dowód: akta kontroli str. 211, 530)

3.2. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

W części 29 księgi rachunkowe dysponenta części prowadzone były w DB MON. Odrębne księgi prowadzone były przez Departament Administracyjny (DA) MON, który wykonywał funkcję dysponenta środków budżetu państwa III stopnia w zakresie obsługi Urzędu Ministra Obrony Narodowej. Księgi rachunkowe prowadzone w DB MON obejmowały zapisy dotyczące operacji gospodarczych realizowanych przez DB MON i redystrybucji środków budżetowych dysponenta części 29.

Minister Obrony Narodowej powierzył głównemu księgowemu części 29 odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości, o której mowa w art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶⁶ (uor), a ten potwierdził przyjęcie obowiązków.

(dowód: akta kontroli cz. 1, str. 833)

DB MON posiadał dokumentację opisującą przyjęte zasady (politykę) rachunkowości. Polityka rachunkowości spełniała wymogi określone w art. 10 ust. 1 uor. Dokumentacja, o której mowa wyżej jest dokumentem opisującym przyjęte zasady rachunkowości obejmujące wydzielone księgi dysponenta części. Oddzielną dokumentację posiadał dysponent środków budżetu państwa III stopnia w zakresie obsługi Urzędu Ministra Obrony Narodowej.

W DB MON funkcjonował od 1 stycznia 2016 r., zatwierdzony do stosowania przez Dyrektora DB MON, Zintegrowany Wieloszczeblowy System Informatyczny Resortu Obrony Narodowej (ZWSI RON) wersja 1.0.

(dowód: akta kontroli cz. 1, str. 782, 812-815)

Przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych dokonano na podstawie danych dziennika pozyskanych z ZWSI RON za rok 2017 (14.262 zapisy księgowe). W zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji, okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (tj. ujęcia w sprawozdaniach budżetowych) przeprowadzono badanie bezpośrednie próby dowodów i zapisów ksiąg prowadzonych przez DB MON.

Doboru próby do losowania dokonano na podstawie zapisów na kontach 1301000 – Rachunek bieżący wydatków budżetowych oraz 1302000 – Rachunek bieżący dochodów budżetowych. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy

⁶⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 330, ze zm.

dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 500 zł) oraz operacje redystrybucji środków budżetowych.

Do losowania próby przyjęto wysokie ryzyko nieodłączne (RN) i średnie ryzyko zawodności systemów kontroli wewnętrznej (RZSKW). Dokonano losowania próby 28 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną⁶⁷ (MUS) na kwotę 540.717,1 tys. zł.

Niezależnie od elementów próby dobranych w drodze losowania metodą statystyczną, badaniu poddano także 10 zapisów księgowych dokonanych na podstawie 10 dowodów księgowych na kwotę 34.528,7 tys. zł dobranych w sposób niestatystyczny (celowy), które zostały wskazane w wyniku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych, jako zapisy z błędnymi datami oraz 10 dowodów księgowych o najwyższych kwotach należności budżetowych, łącznie – 416,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli cz. 1, str. 809-811)

W wyniku przeprowadzonego badania dowodów i zapisów księgowych na łączną kwotę 575.661,8 tys. zł stwierdzono, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym oraz prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych.

W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi rachunkowe, stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań DB MON obejmujące zapisy dotyczące przychodów, kosztów / wydatków majątkowych oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wyniki badania funkcjonowania systemu oraz przeprowadzonego pełnego przeglądu analitycznego zapisów księgowych wykazały, że w systemie księgowości komputerowej nie funkcjonowała data operacji gospodarczej. Było to niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 1 uor, który stanowi, iż zapis księgowy powinien zawierać co najmniej: datę dokonania operacji gospodarczej;

Dyrektor DB MON poinformował, iż obecnie trwają prace w Inspektoracie Informatyki we współpracy z konsultantami firmy SAP, których celem jest stworzenie w systemie dedykowanego pola, w którym będzie wprowadzana „data dokonania operacji gospodarczej”.

2. Wydruki ksiąg rachunkowych systemu ZWSI RON nie spełniały części wymogów określonych w art. 13 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. uor, ponieważ nie posiadały m.in.: nazwy danego rodzaju księgi rachunkowej; nazwy programu przetwarzania; wyraźnego oznaczenia co do roku obrotowego; okresu sprawozdawczego; daty sporządzenia; automatycznego numerowania stron, z oznaczeniem pierwszej i ostatniej; sumowania na kolejnych stronach w sposób ciągły w roku obrotowym;

Inspektorat Informatyki opracował i zaimplementował w systemie ZWSI RON funkcjonalność umożliwiającą generowanie wydruków ksiąg rachunkowych, spełniających wymogi art. 13 uor.

Dyrektor DB MON poinformował o wdrażanej przedmiotowej funkcjonalności w systemie ZWSI RON oraz że zmiany te zostaną uwzględnione we wzorcowej polityce rachunkowości i podręczniku użytkownika modułu finansowego ZWSI RON (FI-FM), które wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.

⁶⁷ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że działania podejmowane przez Departament Budżetowy MON we współpracy z Inspektorem Informatyki i konsultantami firmy SAP, stanowią częściową realizację wniosku NIK z poprzedniej kontroli wykonania budżetu państwa w zakresie „*doprowadzenia Zintegrowanego Wieloszczeblowego Systemu Informatycznego RON do funkcjonowania w zgodności z obowiązującymi przepisami prawa w zakresie rachunkowości i finansów publicznych*”

(dowód: akta kontroli cz. 1, str. 190-229, 859-880)

3. W 2017 r. księgi rachunkowe DB MON prowadzone były zgodnie ze „Wzorcową Polityką Rachunkowości”, lecz niezgodnie z pkt. II.1. ppkt 17 załącznika nr 3 do wyżej wymienionego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa (....).

Rozwiązania przyjęte w ZWSI RON w zakresie zachowania zasady czystości obrotów na koncie 130 zostały usankcjonowane przez uregulowania określone w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości ..., które weszło w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.

(dowód: akta kontroli cz. 1, str. 784-894, 816-832)

Ocena
częstkowa

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

Opisane powyżej nieprawidłowości dotyczące sprawozdań i ksiąg rachunkowych nie wpłynęły na kwoty dochodów, wydatków, zobowiązań i należności wykazane w sprawozdaniach. Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że dysponent części podjął działania w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości.

2. Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych

2.1. Wykonanie planu finansowego FMSZ

2.1.1. Wykonanie planu przychodów FMSZ

Opis stanu
faktycznego

W planie finansowym Funduszu, ujęto przychody w kwocie 100.426,0 tys. zł.

Minister Obrony Narodowej zatwierdził w dniu 6 lutego 2017 r. Plan finansowy Funduszu, w kwotach zgodnych z ustawą budżetową, w tym: stan funduszu na początek roku – 90.242,0 tys. zł, przychody – 100.426,0 tys. zł, koszty – 190.668,0 tys. zł. Komisja Finansów Publicznych⁶⁸, na posiedzeniu w dniu 22 czerwca 2017 r., pozytywnie zaopiniowała propozycję zmian planu finansowego Funduszu na 2017 r., zgodnie z wnioskiem przedstawionym przez Ministra Obrony Narodowej.

Minister Obrony Narodowej w dniu 17 lipca 2017 r. zatwierdził zmieniony Plan finansowy Funduszu na 2017 r., w którym określono: stan funduszu na początek roku – 119.312,0 tys. zł, przychody – 100.426,0 tys. zł, koszty – 219.738,0 tys. zł oraz w dniu 31 lipca 2017 r. korektę Nr K.07/2017 Planu Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2013-2022 (Aktualizacja w zakresie lat 2017-2022)” (PMT) na realizację zadań rzeczowych finansowanych z FMSZ na kwotę zgodną z planem Funduszu po zmianach.

(dowód: akta kontroli cz. 3, str. 3-49, 52-68)

⁶⁸ Opinia Nr 87 Komisji Finansów Publicznych do Ministra Obrony Narodowej w sprawie zmian w planie finansowym Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych uchwalona na posiedzeniu w dniu 22 czerwca 2017 r., przesłana za pismem Nr 10916/00 z 27.06.2017 r.

Zrealizowane przychody wyniosły 285.361,8 tys. zł i były wyższe o 184.935,8 tys. zł od planowanych (o 184,1%) i wyższe o 201.237,8 tys. zł od uzyskanych w 2016 r. (o 239,2%).

Wzrost przychodów wynikał głównie z wyższych niż zaplanowano wpływów z tytułu odszkodowań i kar umownych (o 177.535,7 tys. zł⁶⁹) oraz z wpłat Agencji Mienia Wojskowego (o 17.460,7 tys. zł), co spowodowało, że na koniec 2017 r. kwoty uzyskanych przychodów z tych tytułów stanowiły odpowiednio: 889,0 % i 167,6 % wielkości planowanych. Wyższe przychody z większości źródeł zrekompensowały, niższe od planowanych (o 23.626,2 tys. zł), przychody z tytułu udostępnienia poligonów wojskom obcym⁷⁰.

Na poziom osiągniętych przychodów wpływ miały m.in.: nakładane kary umowne i ich egzekwowanie, wyższe wpływy ze sprzedaży mienia ruchomego, mniejszy zakres wykorzystania obiektów poligonowych przez obce armie, rozszerzenie przez Dowództwo Generalne RSZ zakresu podmiotowego odbiorców wojskowych usług specjalnych (np. prace poszukiwawcze dla IPN, budowa mostów tymczasowych na wniosek władz miast), wyższe wpływy od jednostek samorządu terytorialnego w związku zagospodarowywaniem terenów lotniskowych.

(dowód: akta kontroli cz. 3, str. 3-49, 52-61, 70-100, 108-111, 147-271)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej realizacji przychodów Funduszu nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.1.2. Wykonanie planu kosztów FMSZ

Opis stanu
faktycznego

Plan finansowy Funduszu, ujęty w ustawie budżetowej na 2017 r. i decyzji budżetowej na 2017 r., obejmował koszty w kwocie 190.668,0 tys. zł, a po zmianie – 219.738,0 tys. zł.

W 2017 r. koszty wyniosły 141.575,8 tys. zł⁷¹ i były niższe o 6.315,2 tys. zł (o 4,3%) w porównaniu do 2016 r. (147.891,0 tys. zł).

Szef Zarządu Planowania Rzeczowego P-8 SGWP wyjaśnił, że około 20% wydatków ujętych w planie realizowanych jest poprzez Agencję Wsparcia NATO (NSPA) lub w procedurze FMS, co znacząco wydłuża proces kontraktowania, realizacji rzeczowej i rozliczania zadań.

Wartość zaliczek / przedpłat wypłaconych ze środków FMSZ w 2017 r. i latach wcześniejszych (2015 - 2016) wynosiła 119.101,0 tys. zł. Według stanu na 31 grudnia 2017 r. pozostawały (po rozliczeniu zaliczek w wysokości 2.535,2 tys. zł w związku z przypadającymi terminami rozliczenia na 2017 r.) nierozliczone zaliczki na łączną kwotę 116.565,7 tys. zł, w tym z: 2015 r. – 44.732,1 tys. zł, 2016 r. – 49.832,5 tys. zł i 2017 r. – 22.001,1 tys. zł). Terminy rozliczenia tych zaliczek przypadają na okres od 30 kwietnia 2018 r. do 31 marca 2020 r.⁷²

Ponadto istotną przyczyną niższej realizacji zakupów było niewywiązywanie się kontrahentów z zawartych umów, co skutkowało naliczeniem kar umownych w łącznej kwocie 1.825,2 tys. zł, a z tytułu opustów, w związku z opóźnieniem dostaw w kwocie 76,5 tys. zł.

⁶⁹ W 2017 r. uzyskano 200.035,7 tys. zł z tytułu (art. 11 ust. 3 pkt 7 ww. ustawy o modernizacji) odszkodowań lub kar umownych otrzymanych w toku realizacji umów, dla których źródłem finansowania są wydatki budżetowe w części budżetu państwa "obrona narodowa", dotyczących: zakupu uzbrojenia i sprzętu wojskowego, usług związanych z modernizacją, modyfikacją, naprawą lub remontem uzbrojenia i sprzętu wojskowego, a także badań naukowych i prac rozwojowych w zakresie uzbrojenia i sprzętu wojskowego.

⁷⁰ Na koniec 2017 r. osiągnięto 53,3 % planowanej wielkości przychodów z tego tytułu.

⁷¹ W tym 141.574,8 tys. zł wydatkowano (§ 6120) na zakup sprzętu wojskowego, a 1,0 tys. zł stanowiły koszty usług bankowych (§ 4300).

⁷² Termin rozliczenia zaliczek 31 marca 2020 r. dotyczy zaliczek wypłaconych w 2015 r.

Szczegółowym badaniem objęto koszty (poniesione na realizację sześciu zadań) w łącznej kwocie 31.340,9 tys. zł, tj. 22,1% kosztów Funduszu. W wyniku przeprowadzonych badań próby wydatków (dobranych celowo) stwierdzono, że koszty ponoszono zgodnie z planem finansowym, w ramach realizacji ustawowych zadań funduszu oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Efektami rzeczowymi poniesionych wydatków majątkowych były zrealizowane dostawy m.in.: celowników holograficznych, lornetek przyrządów optycznych, dalmierzy laserowych, noktowizorów indywidualnych, przystawek termowizyjnych, aparatów nurkowych, pojazdów podwodnych pływaka, łodzi hydrograficznych dla okrętów typu 874, dronów uderzeniowych krótkiego zasięgu, zestawów sprzętu do działań ratowniczych, przyczep transportowych, przenośnych terminali satelitarnych VSAT, karabinów wyborowych, pistoletów maszynowych, łodzi bojowych oraz filtracyjnych masek przeciwgazowych.

(dowód: akta kontroli cz. 3, str. 3-49, 52-61, 69, 70-146)

2.1.3. Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu
faktycznego

Stan Funduszu na koniec 2017 r. wyniósł 263.098,5 tys. zł i był o 143.786,0 tys. zł (o 120,5%) wyższy od stanu na początek roku (119.312,5 tys. zł). Wzrost ten był konsekwencją osiągniętych wyższych niż planowano przychodów FMSZ.

Stan Funduszu na koniec roku obejmował jedynie środki pieniężne. Zobowiązania na koniec roku nie wystąpiły⁷³ (zobowiązania z początku roku 2017 w kwocie 217,4 tys. zł⁷⁴, w ciągu roku zostały rozliczone).

Dysponent Funduszu, zgodnie z art. 78d ustawy o finansach publicznych, wolne środki przekazywał w zarządzanie Ministrowi Finansów, na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie⁷⁵. Kwoty środków przekazywanych Ministrowi Finansów w zarządzanie terminowe wyniosły od 30.000 tys. zł do 110.000 tys. zł. Najwyższy stan depozytów (dwa depozyty łącznie na kwotę 130.000 tys. zł) odnotowano w okresie od 13.11.2017 r. do 28.12.2017 r. Ich przekazywanie nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji zadań FMSZ (w związku z osiągniętymi wysokimi przychodami). Pozostałe kwoty, które nie zostały przekazane w zarządzanie terminowe oraz nie zostały wydatkowane w danym dniu, były przekazywane w zarządzanie overnight⁷⁶.

Wolne środki finansowe przekazywane w ciągu roku 2017 w zarządzanie Ministrowi Finansów wyniosły łącznie 655.000 tys. zł. Według stanu na 31 grudnia 2017 r. w depozyt przekazano – 263.098,5 tys. zł⁷⁷.

(dowód: akta kontroli cz. 3 str. 3-9, 50-51, 57-61, 108-115)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej gospodarowania środkami FMSZ nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁷³ Wg sprawozdania Rb-Z.

⁷⁴ Wg sprawozdań Rb-33 i Rb-40. Dotyczyły one zobowiązań dotyczących realizacji zadań FMSZ (157,8 tys. zł – według RB-BZ2) i wartości nadpłaty dokonanej na rachunek Funduszu (59,6 tys. zł) w związku z przychodami Funduszu z tytułu wsparcia wojsk obcych (nadpłata została zwrócona w styczniu 2017 r.).

⁷⁵ Dz. U. poz. 1864.

⁷⁶ Zarządzanie overnight oznacza zarządzanie wolnymi środkami przekazywanymi na rachunek Ministra Finansów w BGK każdego dnia roboczego na podstawie stałego zlecenia dysponenta funduszu dla BGK i zwracany następnego dnia roboczego.

⁷⁷ Wg sprawozdania Rb-N.

2.1.4. Realizacja zadań FMSZ

Opis stanu
faktycznego

W zatwierdzonym przez Ministra Obrony Narodowej Planie Modernizacji Technicznej ujęto 27 zadań finansowanych ze środków FMSZ, a po korektach nastąpił wzrost ich liczby do 50 zadań, w tym 40 zadań nakładowych realizowanych przez Inspektorat Uzbrojenia, Inspektorat Wsparcia SZ, Narodowe Centrum Kryptologii, Dowództwo Garnizonu Warszawa oraz jednostki Wojsk Specjalnych.

W 2017 r. ze środków Funduszu zrealizowano zakupy sprzętu wojskowego dla czterech rodzajów Sił Zbrojnych (bez Sił Powietrznych), w tym w największym zakresie dla Wojsk Specjalnych.

Spośród 40 zadań nakładowych w 2017 r. zrealizowano: 33 zadania w całości (przyjęto dostawy i dokonano płatności); dla czterech zadań dokonano płatności, natomiast termin dostawy sprzętu ustalono na 2018 r. Trzy zadania nie zostały zrealizowane,

w tym 2 przeniesiono do realizacji w 2018 r., a w przypadku 1 zadania odstąpiono od umowy z winy wykonawcy.

Według Rb-BZ2 rocznego sprawozdania z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (FMSZ) w układzie zadaniowym, poniesione koszty na realizację zadania 11.1. Utrzymanie i rozwój zdolności operacyjnych SZ RP wyniosły 141.574,8 tys. zł, tj. 64,4% planu po zmianach i stanowiły 100,0% ogólnej kwoty wykonanych kosztów Funduszu. Osiągnięty miernik stanowi informację niejawną. Koszt poniesione na realizację podzadania wyniosły odpowiednio: 11.1.1. Zdolność do dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP – 39.576,1 tys. zł (52,2%), osiągnięty miernik – 81,3%; 11.1.2. Zdolność do rozpoznania – 3.878,1 tys. zł (22,3%), miernik – 60,7%; 11.1.3. Zdolność do rażenia sił przeciwnika – 33.426,6 tys. zł (61,5%), miernik – 0,5%; 11.1.4. Zdolność do zabezpieczenia logistycznego działań – 1.567,8 tys. zł (10,0%), miernik 73,6%; 11.1.5. Zdolność do przetrwania i ochrony wojsk – 55.956,1 tys. zł (120,8%), miernik – 72,5%.

Cele i mierniki opisane zostały w pkt. 2.2. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności.

(dowód: akta kontroli cz. 3, str. 3-49, 52-61, 69, 70-107, 116-146)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej realizacji zadań FMSZ nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych.

2.2. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

2.2.1. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez dysponenta FMSZ sprawozdań za IV kwartał 2017 r.:

- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33 i Rb-40),
- o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) oraz rocznego sprawozdania z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym (Rb-BZ2).

Dane wykazane w sprawozdaniach wynikały z ewidencji księgowej. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo oraz prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości FMSZ nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2.2. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z § 2 ust. 1 ww. decyzji Nr 117/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 kwietnia 2011 r., obsługę finansowo-księgową Funduszu prowadził DB MON. Zgodnie z art. 196 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, Bank Gospodarstwa Krajowego prowadził rachunek bankowy FMSZ.

Księgi rachunkowe Funduszu prowadzone były łącznie z księgami rachunkowymi dysponenta głównego (części budżetowej). Zagadnienie to zostało opisane w rozdziale V.1. w punkcie 3.2. Księgi rachunkowe, niniejszego wystąpienia.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości FMSZ nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena
częstkowa

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

URZĄD MINISTRA OBRONY NARODOWEJ

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2017 r. Urzędu Ministra Obrony Narodowej (dysponent trzeciego stopnia), pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.

Ocenie podlegały w szczególności następujące obszary:

- realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań,
- realizacja wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Podstawą sformułowania oceny wyżej wymienionych obszarów były ustalenia wynikające z następujących działań kontrolnych:

- analizy wykonania planu dochodów, w tym stanu należności,
- analizy realizacji wydatków, w tym uzyskanych efektów rzeczowych z wydatkowanych środków oraz stanu zobowiązań,
- kontroli wykorzystania środków z rezerw budżetowych i prawidłowości dokonanych blokad,
- analizy wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań, w tym procedur kontroli zarządczej.

Szerszy opis ustaleń kontroli przedstawiono w części V – Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

Do głównych zadań Urzędu MON należało zapewnienie właściwego funkcjonowania i ciągłości pracy Ministra Obrony Narodowej, warunków jego działania na rzecz osiągnięcia celów polityki obronnej oraz zapewnienie współpracy resortu obrony narodowej z zagranicą.

Zrealizowane w 2017 r. dochody wyniosły 3.257,8 tys. zł i były ponad trzykrotnie wyższe od prognozowanych; stanowiły 1,8% dochodów części 29.

Wydatki budżetu państwa na utrzymanie Urzędu MON w 2017 r. stanowiły 1,7% wydatków części 29 i wyniosły 611.712,7 tys. zł (96,8% planu po zmianach i 85,6% wydatków roku ubiegłego).

IV. Ocena

Kontrola wykonania budżetu państwa w 2017 r. przez Dyrektora Generalnego Urzędu Ministra Obrony Narodowej wykazała, że:

- dochody i wydatki Urzędu MON zostały wykonane zgodnie z założeniami ustawy budżetowej na rok 2017 r.,
- podejmowano przewidziane prawem działania w celu odzyskania należności budżetu państwa, które na koniec 2017 r. wyniosły 971,2 tys. zł (wg Rb-27 po korekcie z dnia 20.03.2018 r.) oraz monitorowano przebieg postępowania egzekucyjnego,
- objęte badaniem wydatki w kwocie 57.487 tys. zł, tj. 9,4% wydatków Urzędu MON, służyły realizacji celów prowadzonej działalności, a 4 skontrolowane zamówienia publiczne przeprowadzono zgodnie z procedurami,
- terminowo sporządzano sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości polegające na:

- nieprawidłowym ujęciu w ewidencji księgowej czterech należności z tytułu dochodów budżetowych w łącznej kwocie 591,3 tys. zł oraz niezarejestrowaniu 11 należności w łącznej kwocie 96,5 tys. zł, co stanowiło naruszenie art. 20 i art. 21 uor,
- nienaliczaniu i księgowaniu w 2017 r. odsetek ustawowych od pięciu należności z tytułu dochodów budżetowych na łączną kwotę 31,0 tys. zł, co było niezgodne z art. 40 ust. 2 pkt 3 ufp oraz art. 20 ust. 1 uor,
- niewykazaniu w sprawozdaniu Rb-27 rocznym i w sprawozdaniach Rb-27 bieżących czterech należności z tytułu dochodów budżetowych w kwocie 343,9 tys. zł, których termin zapłaty minął oraz odsetek ustawowych w kwocie 335,5 tys. zł, co było niezgodne z § 9 ust. 1 ppkt 5 załącznika nr 37 w związku z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej,
- niewykazaniu w sprawozdaniu Rb-N z operacji finansowych za IV kw. 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych, należności z tytułu dochodów budżetowych w kwocie 359,4 tys. zł,
- sporządzeniu sprawozdania Rb-BZ1 niezgodnie ze wzorem tego sprawozdania, stanowiącym załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym; co stanowiło naruszenie postanowień § 3 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia.

Ponadto nie został zrealizowany w 2017 r. wniosek NIK sformułowany w wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w części 29 w 2016 r. dotyczący dokonywania przeniesień wydatków przeznaczonych na nagrody do właściwych rozdziałów, w ramach których ponoszone są wydatki na uposażenie wyróżnianych żołnierzy, co umożliwi właściwe sporządzanie sprawozdań Rb-70.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała negatywnie sporządzone przez Urząd MON sprawozdania jednostkowe. Skala i zakres stwierdzonych nieprawidłowości w Urzędzie MON świadczą, o braku skutecznej kontroli zarządczej w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych, ewidencji należności i w zakresie sprawozdawczości.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane dochody przez Urząd MON wyniosły 3.257,8 tys. zł⁷⁸, co stanowiło 359,2% kwoty prognozowanej (907,0 tys. zł) i 199,4% dochodów uzyskanych w 2016 r. Na wyższe dochody złożyły się głównie wpływy z rozliczeń i zwrotów z lat ubiegłych – 2.446,9 tys. zł, w tym m.in.:

- ze zwrotu zaliczki w kwocie 1.500,0 tys. zł przez Wojskową Akademię Techniczną,
- wpływy z tytułu nadpłaty wydatków z ubiegłego roku w kwocie 652,0 tys. zł,
- ze zwrotu kosztów szkolenia w kwocie 49,0 tys. zł,
- ze zwrotu podatku VAT i akcyzy na łączną kwotę 34,4 tys. zł,
- wpływy z tytułu odszkodowań i ze zwrotu kosztów przejazdu na łączną kwotę 49,7 tys. zł.

Należności pozostałe do zapłaty (wg Rb-27) wyniosły 426,3 tys. zł, w tym 6 zaległości – 329,9 tys. zł, z tego należność główna – 298,9 tys. zł i odsetki ustawowe – 31,0 tys. zł. W porównaniu do 2016 r. należności ogółem były wyższe o 133,0 tys. zł (45,8%), a zaległości wyższe o 37,5 tys. zł (12,0%).

Po uwzględnieniu - niewykazanych w bieżącym i rocznym sprawozdaniu Rb-27 za 2017 r. 13 zaległości w kwocie 641,4 tys. zł, z tego należność główna - 310,9 tys. zł i odsetki ustawowe - 330,5 tys. zł, faktyczny stan zaległości na koniec 2017 r. wyniósł 1.067,7 tys. zł, z tego należność główna - 737,2 tys. zł i odsetki ustawowe - 330,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 24-37, 69, 95)

Z analizy dziewięciu⁷⁹ zaległości na kwotę 627,3 tys. zł i odsetek ustawowych - 316,5 tys. zł wynikało m.in., że:

- sześć z nich w łącznej kwocie 350,7 tys. zł z lat 2010-2016 z tytułu niezapłaconych kar pieniężnych, odszkodowań, kosztów procesowych, przywłaszczenia mienia funduszu socjalnego WBE w Warszawie, były w trakcie postępowania egzekucyjnego, w tym 4 zostały objęte umorzeniami komorniczymi;
- wobec jednej należności z 2016 r. w kwocie 262,9 tys. zł, z tytułu kar umownych, został skierowany w dniu 24 listopada 2016 r. do Prokuraturii Generalnej RP wniosek o zastępstwo procesowe; w trakcie kontroli NIK (30.01.2018 r.) dłużnikowi z dochodzonej należności głównej 262,9 tys. zł potrącono kwotę 27,7 tys. zł ze środków przeznaczonych na zabezpieczenie należytego wykonania umowy i przekazano ją na dochody 2018 r.

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 38-40, 63-66, 70-76)

Na podstawie badania 9 (100%) zaległości netto w kwocie 627,3 tys. zł i odsetek ustawowych – 316,5 tys. zł stwierdzono, że dochodzenie tych należności

⁷⁸ W tym dochody w dziale 752 Obrona Narodowa zostały zrealizowane w wysokości 2.715,9 tys. zł, co stanowiło 83% ogółu dochodów uzyskanych przez Urząd Ministra, a w dziale 750 Administracja publiczna wyniosły 541,1 tys. zł, tj. 17% ogółu dochodów.

⁷⁹ Nie skontrolowano dziesiętej należności na kwotę 13,5 tys. zł z tytułu kary umownej, bo nie była ujęta w ewidencji księgowej prowadzonej w 2017 r. Należność ta została doksiegowana w marcu 2018 r. i ujęta w Rb-27 po korekcie.

przebiegało według procedury dochodzenia należności budżetowych w Ministerstwie Obrony Narodowej⁸⁰. W wezwaniach przedsądowych, w pozwach sądowych, we wnioskach o wszczęcie postępowania egzekucyjnego zawierano informację o uregulowaniu należności głównej wraz z należnymi odsetkami do dnia ich zapłaty. W latach 2012-2017 wyegzekwowano jedynie kwotę 35,2 tys. zł, tj. 3,7%.

W 2017 r. nie umarzano, nie odraczano i nie rozkładano na raty należności pieniężnych.

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 38-40, 63-66, 77-84)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów budżetu państwa stwierdzono następujące nieprawidłowości.

1. Nie naliczano (i nie księgowano) w 2017 r. odsetek ustawowych od 5 spośród 6 wymagalnych należności z tytułu dochodów budżetowych Skarbu Państwa, co było niezgodne z art. 40 ust. 2 pkt 3 ufp. Po przeprowadzeniu, w trakcie kontroli NIK, naliczenia i kapitalizacji odsetek ustalono, że wyniosły one 31,0 tys. zł. Ujmowanie odsetek w księgach rachunkowych Urzędu MON nie później niż na koniec każdego kwartału, ewidencję należności wątpliwych, w tym obowiązek wystawianie not odsetkowych i księgowanie odsetek regulują również wewnętrzne procedury obiegu dokumentów⁸¹. W konsekwencji powyższego w prowadzonych w 2017 r. księgach rachunkowych nie ujęto należności z tytułu odsetek ustawowych od 5 spośród 6 w kwocie 31,0 tys. zł, co stanowiło naruszenie zasady kompletności określonej w art. 20 ust. 1 uor. Po stwierdzeniu powyższej nieprawidłowości (30.01.2018 r.) w trakcie kontroli NIK wprowadzono do ewidencji należności od odsetek ustawowych (w ciężar konta 221 - Należności z tytułu dochodów budżetowych w korespondencji z kontem 7501000 - Przychody finansowe) pod datą 31.12.2017 r.
2. Zarachowano na koncie 2210000 - Należności z tytułu dochodów budżetowych, kwotę 96,5 tys. zł, z tytułu odszkodowań wyrządzonych przez wojska obce dopiero w trakcie kontroli (30.01.2018 r.). Zgodnie z art. 20 uor do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Bezpośrednio wpłynęło to na zaniżenie o wyżej podaną kwotę danych w sprawozdaniu Rb-N z operacji finansowych za IV kwartał 2017 r.
3. Według stanu na 31.12.2017 r. należność bezsporną w kwocie 262,9 tys. zł zaksięgowano jako sporną. Skutkowało to nierzetelnym sporządzeniem sprawozdania Rb-27 i Rb-N i stanowiło naruszenie art. 20 i 21 uor. W trakcie kontroli NIK przeksięgowano należność na konto 221 – Należności z tytułu dochodów budżetowych.

Szef Oddziału Dochodów Budżetowych i Rozrachunków Departamentu Administracyjnego (DA) i Główny Księgowy Urzędu MON wyjaśnili m.in., że powyższe nieprawidłowości wynikały z błędnej interpretacji procedur regulujących zasady rachunkowości ministerstwa, a zarazem spowodowane było niedopatrzaniem.

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 41-46, 50-58, 62-63)

⁸⁰ Zarządzenie Nr 9 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Obrony Narodowej z dnia 21 października 2015 r.

⁸¹ Zarządzenie Nr 8 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Obrony Narodowej z dnia 23 grudnia 2014 r. w sprawie zasad rachunkowości w Ministerstwie Obrony Narodowej z wykorzystaniem Zintegrowanego Wieloszczeblowego Systemu Informatycznego Resortu Obrony Narodowej oraz Zarządzenie Nr 10 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Obrony Narodowej z 23 grudnia 2014 r. w sprawie zasad obiegu dokumentów w obszarze zarządzania zasobami w Ministerstwie Obrony Narodowej z wykorzystaniem Zintegrowanego Wieloszczeblowego Systemu Informatycznego Resortu Obrony Narodowej.

NIK zwraca uwagę, że przy dochodzeniu należności wymagalnej (od 29.11.2017 r.) w kwocie 10,4 tys. zł nie wypełniono obowiązku prawidłowego ustalenia kwoty tej należności, co było podstawą do wystąpienia z żądaniem zapłaty roszczenia. W wezwaniu do zapłaty (nota księgowa Nr 46/DA2017 z 29.11.2017 r.) wskazano nieprawidłową wysokość należności dłużnika (10,4 tys. zł), którą wskutek odwołania w dniu 5.01.2018 r. zmniejszono do kwoty 7,1 tys. zł. Szef Oddziału Dochodów Budżetowych i Rozrachunków DA podał w wyjaśnieniu m.in., że Oddział działa niejako w roli „inkasenta” należności wskazanych do wyegzekwowania przez komórki merytoryczne.

NIK nie podziela tego stanowiska. Do zadań Oddziału określonych w decyzji Dyrektora Generalnego MON Nr 25 z dnia 1 kwietnia 2015 r. w sprawie szczegółowego działania Departamentu Administracyjnego należy m.in. prowadzenie ewidencji i dokonywanie rozrachunków w zakresie należności, sprawdzanie otrzymanych dowodów księgowych ich kompletności i rzetelności.

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 66-67, 85-87)

2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wykonane wydatki Urzędu MON w 2017 r. wyniosły 611.712,7 tys. zł i stanowiły 96,8% planu po zmianach (631.866,6 tys. zł). Wydatki Urzędu MON w 2017 r. były mniejsze niż w 2016 r. o 14,5%, (103.335,2 tys. zł), w którym Urząd poniósł jednorazowe wydatki na organizację szczytu NATO w Warszawie.

W planie finansowym Urzędu MON, na podstawie decyzji Dyrektora DB MON, wprowadzono 59 zmian. Plan ten po zmianach, per saldo, zmniejszył się o 30.057,4 tys. zł, z czego wydatki bieżące o kwotę 25.446,9 tys. zł i wydatki majątkowe o 4.610,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 95-104)

W strukturze wydatków według grup ekonomicznych w 2017 r. wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 434.292,6 tys. zł (71,0% kwoty wykonanych wydatków), majątkowe - 8.496,9 tys. zł (1,4%), a świadczenia na rzecz osób fizycznych - 168.923,1 tys. zł (27,6%).

Wykonane wydatki bieżące jednostek budżetowych były niższe o 14,1% od wykonanych w 2016 r. i zostały przeznaczone głównie na: wynagrodzenia - 206.465,6 tys. zł (tj. 47,5% wydatków w tej grupie); zakup materiałów i usług - 124.840,4 tys. zł (28,8%) oraz na wypłatę kar i odszkodowań na rzecz osób fizycznych i prawnych - 30.779,9 tys. zł (7,1%).

Na wyższą o 174% od planowanej wielkości wypłaty kar i odszkodowań na rzecz osób fizycznych złożyło się wykonanie ugód sądowych na kwotę 10.460,0 tys. zł dotyczących zadośćuczynienia w związku ze śmiercią osób bliskich, które zginęły w katastrofie pod Smoleńskiem i wyroku sądowego (sygn. akt I Ca 1213/16) o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie przez MON z nieruchomości byłego kompleksu wojskowego, położonego w Warszawie przy ul. Żwirki i Wigury w kwocie 20.826,7 tys. zł.

Na wydatki z tytułu 142 umów zlecenia/o dzieło w 2017 r. przeznaczono 3.256,6 tys. zł, tj. o 182,6 tys. zł więcej niż w 2016 r. W porównaniu z 2015 r. (753,9 tys. zł) poziom finansowania wydatków na wynagrodzenia z tytułu umów zlecenia/o dzieło wzrósł ponad czterokrotnie.

W 2017 r. na realizację usług prawnych przez podmioty zewnętrzne wydatkowano kwotę 475,8 tys. zł, podczas gdy w MON było zatrudnionych 49 radców prawnych (wg stanu na 31.12.2017 r.).

Wydatki majątkowe w 2017 r. zostały zrealizowane w wysokości 8.496,9 tys. zł, tj. 61,6% planu po zmianach i były niższe o 38,4% od poniesionych w 2016 r. W ramach tych środków sfinansowano inwestycje budowlane w kwocie 2.978,6 tys. zł (39,9%), dokonano zakupów inwestycyjnych w kwocie 2.770,1 tys. zł (78,4%) oraz współfinansowano programy inwestycyjne NATO i UE w kwocie 2.748,3 tys. zł (98,2%). Podobnie jak w roku 2016 wystąpiły przypadki niezrealizowania zaplanowanych zadań inwestycyjnych. Niższe wykonanie wydatków majątkowych wynikało z niezrealizowania 3 zadań inwestycyjnych⁸² (§ 605) na kwotę 500,0 tys. zł z powodu przedłużających się procedur przetargowych oraz niepełnej realizacji rozpoczętych 10 zadań w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności. Realizację tych zadań przeniesiono na 2018 r.

W wyniku realizacji wydatków majątkowych na kwotę 8.496,9 tys. zł zakończono inwestycje polegające m.in. na budowie systemu alarmowania pożarowego i oświetlenia awaryjnego (zadanie 80089) oraz na zmodernizowaniu budynku wraz z przyłączami i małą architekturą (zadanie 80091). Zakupiono m.in. 9 pojazdów osobowych, specjalistyczne urządzenia techniczne do ochrony obiektów, urządzenia klimatyzacyjne, sprzęt do ochrony informacji niejawnych oraz informatyczny.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2017 r. zostały wykonane w wysokości 168.923,1 tys. zł, tj. 99,4% planu po zmianach, były one niższe o 3,8% niż w 2016 r. Niższe wydatki w 2017 r. poniesiono na wypłatę wynagrodzeń osobowych niezaliczanych do wynagrodzeń - 530,2 tys. zł, tj. o 37,7% i stypendia - 152,2 tys. zł, tj. o 13,1%, a wyższe na nagrody o charakterze szczególnym niezaliczane do wynagrodzeń - 50,5 tys. zł, o 21,8%, zasądzone renty - 58,2 tys. zł, o 83,9% i na świadczenia społeczne - 50,0 tys. zł, o 57,7%.

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 100-104, 109-125, 152-157)

Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 752 Obrona narodowa - 343.322,5 tys. zł (56,1% ogółu wydatków), były one niższe o 25,2% niż w roku ubiegłym. Środki te przeznaczone zostały przede wszystkim na działalność badawczo-rozwojową (rozdział 75280) - 40.871,4 tys. zł; na centralne wsparcie (rozdział 75204) - 7.203,3 tys. zł; na zadania związane z dowodzeniem i kierowaniem SZ RP (rozdział 75213) - 4.730,4 tys. zł oraz na pozostałą działalność (rozdział 75295) - 290.517,4 tys. zł. Wydatki w dziale 750 Administracja publiczna, wyniosły 250.610,6 tys. zł (41,0%), z czego sfinansowano zadania realizowane przez urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej (rozdział 75001) - 199.258,9 tys. zł i placówki zagraniczne (rozdział 750057) - 51.351,7 tys. zł.

Minister Obrony Narodowej zablokował⁸³ w budżecie Dyrektora Generalnego MON limit wydatków na łączną kwotę 6.848,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 100-132, 152)

W 2017 r. w Urzędzie MON, ze środków z rezerw celowych wydatkowano 3.938,9 tys. zł, co stanowiło 88,8% kwoty przydzielonej. Środki przeznaczono na sfinansowanie zadań Narodowego Programu Zdrowia „NPZ” w kwocie 3.581,4 tys. zł; na przeszkolenie personelu medycznego z Ukrainy w ramach projektu „Szkolenie z zakresu tematyki stresu bojowego” w kwocie 204,2 tys. zł; na sfinansowanie dodatków służby cywilnej dla dwóch urzędników mianowanych w dniu 1.12.2017 r. – 0,3 tys. zł i wynagrodzenia dla trzech pracowników przeniesionych z MSP do MON (30.03.2017 r.) w kwocie 150,1 tys. zł. Dysponent nie występował do Ministra Finansów z wnioskiem o korektę decyzji przyznającej środki z rezerwy celowej.

⁸² Zadanie 80105 i 80106 - Montaż systemu podgrzewania rynien i rur spustowych, zadanie 80107 - Rozbudowa systemu kontroli dostępu.

⁸³ Decyzja Nr 197/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie blokowania wydatków budżetowych w 2017 r. (Dz. Urz. MON z 2017 r. poz. 244). Blokadę dokonano na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.).

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 107-108)

Kontrolę realizacji wydatków Urzędu MON przeprowadzono na próbie dowodów w łącznej kwocie 57.487 tys. zł (tj. 9,4%). Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów odpowiadających pozapłacowym wydatkom dysponenta III stopnia – Urząd Ministra Obrony Narodowej w 2017 r. Badaniem objęto 85 zapisów księgowych, w tym w grupie wydatków majątkowych 3 zapisy na kwotę 957,2 tys. zł, (tj. 0,2%), a w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 44 zapisy na kwotę 55.301,4 tys. zł, (tj. 9,0%) oraz w grupie świadczenia na rzecz osób fizycznych - 38 zapisów na kwotę 1.228,3 tys. zł (tj. 0,2%). Stwierdzono, że wydatki służyły realizacji celu zadania/działania ujętego w układzie budżetu zadaniowego i zostały dokonane do wysokości kwot ujętych w planie po zmianach. Wśród efektów rzeczowych, objętych badaniem wpisujących się w cele trzech funkcji⁸⁴, priorytetowe polegały m.in. na wykonaniu systemu alarmowania przeciwpożarowego, dźwiękowego systemu ostrzegania i oświetlenia awaryjnego w budynku MON. Na podstawie 2 zawartych umów⁸⁵ (z aneksami) o łącznej ich wartości 584,3 tys. zł, z czego w 2017 r. wypłacono 295,2 tys. zł, kancelaria adwokacka realizowała systematycznie w ramach potrzeb Ministra Obrony Narodowej usługi prawne (oprócz wykonania poniżej wymienionych 7 usług prawnych przez podmioty zewnętrzne).

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 5-23, 383-40, 483-485)

Badanie wydatków pod kątem prawidłowości trybu udzielenia zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania przepisów ustawy z dnia ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych⁸⁶ (upzp) przeprowadzono na próbie wydatków (zapisów księgowych) Urzędu MON wybranej metodą monetarną o wartości 57.487,0 tys. zł. W 8 przypadkach wydatki były poprzedzone udzieleniem zamówienia publicznego na podstawie przepisów upzp, z zastosowaniem odpowiedniego trybu. W pozostałych przypadkach zachodziły przesłanki wyłączenia stosowania tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. cz. 5 str. 483-485)

Ponadto w ramach doboru celowego, zbadano 329,1 tys. zł wydatków poniesionych w 2017 r. na realizację 15 umów cywilnoprawnych o wartości 400,1 tys. zł, z tego siedem na usługi prawne⁸⁷ i osiem na inne zadania⁸⁸.

⁸⁴ Funkcja 10. Nauka Polska, w zakresie realizacji zadania 10.2. Badania naukowe służące praktycznym zastosowaniom; 11. Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic, odnośnie zadania 11.3. Realizacja zobowiązań sojuszniczych i międzynarodowych oraz uczestnictwo w działaniach na rzecz pokoju i stabilizacji międzynarodowej oraz zadania 11.5. Wsparcie kierowania obronnością; 20. Zdrowie, w ramach zadania 20.1. System opieki zdrowotnej i dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej.

⁸⁵ Umowa Nr 369/2015/DA z 30.11.2015 r. świadczenie usług analityczno-doradczych na rzecz Ministra Obrony Narodowej polegających na udzielaniu konsultacji oraz wydawaniu opinii dotyczących zagadnień organizacyjno-prawnych, a także aktualnego i przyszłego kształtu struktury organizacyjno-prawnej resortu o wartości 313,7 tys. zł, z tego 147,6 tys. zł wydano w 2017 r. oraz umowa zlecenia Nr 77/2016/DA z 02.01.2016 r., której celem była likwidacja szkód osobowych będących następstwem katastrofy lotniczej rządowego statku powietrznego 10.04.2010 r. o wartości 295,2 tys. zł, z tego wydano w 2017 r. 147,6 tys. zł.

⁸⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

⁸⁷ Sześć umów (Nr 21, 90, 155, 220, 228, 521) zostały wykonane na rzecz Departamentu Prawnego i polegały m.in. na świadczeniu usług prawnych dotyczących nieruchomości, opracowaniu, weryfikacji i koordynacji projektów tekstów jednolitych aktów prawnych z zakresu właściwości Ministra Obrony Narodowej, opiniowaniu projektów dokumentów prawnych przekazanych przez komórki i jednostki organizacyjne resortu obrony narodowej, opracowaniu pod względem formalno-prawnym projektów aktów prawnych, opinii i analiz, na udziale w spotkaniach uzgodnieniowych, redagowaniu i przygotowaniu pod względem technicznym aktów prawnych i komunikatów oraz ich ogłaszaniu w Dzienniku Urzędowym MON; siódma umowa (Nr 406 o zawarcie której wnioskował Departament Polityki Zbrojeniowej) dotyczyła wykonania zadań wynikających z obowiązków ustawowych Ministra Obrony Narodowej określonych w ustawie z dnia 30 czerwca 2000 r. - Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 776) oraz prowadzenia bieżących czynności w postępowaniach zgłoszeniowych przed Urzędem Patentowym RP.

⁸⁸ Pięć umów (Nr 42, 289, 386, 387, 438) dotyczyło m.in. świadczenia na rzecz Ministra Obrony Narodowej usług w zakresie oceny kadrowej Sił Zbrojnych, bezpieczeństwa narodowego państwa, polityki historycznej i medialnej, dwie umowy (Nr 238, 264) na rzecz Podsekretarza Stanu w MON, polegały m.in. na wydawaniu opinii przez podmioty zewnętrzne w zakresie dokumentacji sporządzanej w związku z implementacją

Zawarcie siedmiu umów na usługi prawne wynikało z uzasadnionych bieżących potrzeb realizacji zadań Departamentu Prawnego (DP) i Departamentu Polityki Zbrojeniowej (DPZ). Stwierdzono, że zlecone do wykonania zadania w ramach umów na usługi prawne (Nr 90, 155, 220, 228, 521) należały do zakresu zadań DP szczegółowo określonych w § 31 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej⁸⁹, natomiast zlecone w umowie nr 406 zadania należały do zakresu zadań DPZ określonych w § 30 ust. 3 pkt 5 regulaminu organizacyjnego⁹⁰. Zlecone zadania wpisują się również w obowiązki służbowe radców prawnych określone w art. 6 ust. 1 i art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych⁹¹. Odnosnie niewykonywania zadań w zakresie obsługi prawnej określonych w ww. regulaminie, Zastępca Dyrektora DP podał w wyjaśnieniu m.in., że stosownie do § 31 ust. 2 regulaminu organizacyjnego MON celem Departamentu Prawnego jest zapewnienie prawnej ochrony interesów Ministra Obrony Narodowej. W związku z zapewnieniem odpowiednich warunków do realizacji stawianych zadań oraz sprawnej i efektywnej pracy, w sytuacji ich spiętrzenia niezbędnym było niekiedy powierzanie niektórych zadań lub wspomaganie funkcjonalnych struktur przez podmiot zewnętrzny.

(dowód: akta kontroli cz. 5. str. 160-178)

Badanie pozostałych ośmiu umów wykazało, że udzielenie zamówienia publicznego⁹² nie było uwarunkowane przeprowadzeniem procedury wyboru wykonawcy, a w związku z tym zamawiający ustnie składał zapytania ofertowe wyłącznie do jednego wykonawcy. Wypłata wynagrodzeń z tytułu realizacji prac zleconych odbywała się na podstawie rachunku Wykonawcy i protokołu odbioru prac potwierdzającego ich wykonanie bez zastrzeżeń. Sześć zleconych do wykonania zadań w ramach umów (Nr 42, 238, 289, 386, 387, 438) należało do zakresu zadań komórek organizacyjnych Urzędu MON, a w dwóch wnioskach na zakup usług przedmiot zamówienia nie został opisany dokładnie i szczegółowo, co było niezgodne z § 16 pkt 1 wewnętrznych regulacji⁹³.

NIK nie neguje powierzania usług podmiotom zewnętrznym w przypadku braku możliwości wykonania zadań przez jednostkę resortu obrony narodowej, jednakże zwraca uwagę na potrzebę każdorazowego przeanalizowania celowości zlecenia wykonania zadań podmiotom spoza resortu obrony narodowej, które mogą być wykonane przez właściwe komórki organizacyjne lub należą do zadań własnych jednostki.

postanowień Strategicznego Przeglądu Obronnego, nadzorze nad korespondencją międzyresortową i parlamentarną, analizy doniesień medialnych i treści zamieszczanych w mediach społecznościowych na temat aktualnej modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP i innych obszarów wynikających z obowiązków Sekretarza Stanu, wsparciu udziału Sekretarza Stanu w spotkaniach na szczeblu państwowym poprzez przygotowanie materiałów merytorycznych, współpracy z instytucjami zewnętrznymi i komórkami wewnętrznymi, przygotowaniu wystąpień i stanowisk Sekretarza Stanu na podstawie aktualnej krajowej sytuacji politycznej.

⁸⁹ Załącznik do zarządzenia Nr 33/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 sierpnia 2015 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej (Dz. Urz. MON poz. 250, ze zm.).

⁹⁰ Do zadań Departamentu Polityki Zbrojeniowej należy nadzorowanie stosowania w resorcie przepisów i trybu postępowania w sprawach dotyczących praw własności przemysłowej, w tym realizacja zadań związanych z ochroną patentową w szczególności przedsięwzięć związanych z ochroną patentową projektów wynalazczych dotyczących obronności i bezpieczeństwa.

⁹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1870, ze zm.

⁹² Przepis § 9 ust. 3 regulaminu udzielenia zamówienia stanowi, że w przypadkach, w których uzasadnione jest udzielenie zamówienia po przeprowadzeniu negocjacji wyłącznie z jednym Wykonawcą, zapytanie ofertowe lub zaproszenie do złożenia oferty kierowane jest wyłącznie do jednego Wykonawcy. Uzasadnienie przeprowadzenia negocjacji wyłącznie z jednym Wykonawcą należy zawrzeć w notatce służbowej, wniosku o dokonanie zakupu.

⁹³ Zarządzenie Nr 12 DG MON z dnia 30 grudnia 2014 r.

Komórki merytorycznie odpowiedzialne za wykonanie zamówień/umów nie przedłożyły do kontroli NIK w formie dokumentacji papierowej wyników realizacji ośmiu umów⁹⁴ (w tym m.in. opinii, ekspertyz, prognoz itp.).

W ocenie NIK zasadne jest zlecenie w umowach cywilnoprawnych na opracowanie ekspertyz, opinii, opracowań lub analiz przedstawienia rezultatów (wyników prac) w formie pisemnej. Zapewni to przejrzystość wydatkowania środków publicznych, a zarazem umożliwi wykorzystanie wyników zleconych prac w działalności jednostek resortu obrony narodowej.

(dowód: akta kontroli cz. 5. str. 179-383)

Skontrolowano cztery postępowania, w wyniku których udzielono zamówień i wydatkowano kwotę 10.737,5 tys. zł, z tego dwa udzielone w trybie zamówienia z wolnej ręki⁹⁵, jedno w trybie zapytania o cenę⁹⁶ (udzielone poza granicami kraju) oraz jedno zamówienia, do którego nie miały zastosowania przepisy upzp.

W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej badanych trzech zamówień udzielonych na podstawie upzp stwierdzono, że była ona prowadzona rzetelnie, a postępowania zostały przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w tej ustawie. Udzielone zamówienia służyły realizacji zadań jednostki. W postępowaniu, do którego nie miały zastosowania przepisy upzp przestrzegane były procedury wewnętrzne zamówień⁹⁷.

(dowód: akta kontroli cz. 5. str. 408-427)

Na potrzebę wprowadzenia zmiany w obszarze regulacji zamówień publicznych w Urzędzie MON, NIK zwracała uwagę podczas ubiegłorocznej kontroli budżetowej. Zmiana regulaminu mająca obejmować procedurę udzielania wszystkich zamówień wyłączonych ze stosowania upzp jest w trakcie procedowania.

(dowód: akta kontroli cz. 5. str. 151)

Wykonane w 2017 r. przez Urząd MON wydatki na wynagrodzenia (wg Rb-70) wyniosły 216.890,6 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach i w porównaniu do 2016 r. były wyższe o 9.349,1 tys. zł, tj. o 4,5%. Wzrost wynagrodzeń w porównaniu do 2016 r. wynikał głównie ze wzrostu stawek uposażenia zasadniczego żołnierzy o 5.581,2 tys. zł oraz z tytułu wzrostu wynagrodzenia pracowników ministerstwa o 3.767,9 tys. zł. Przeciętne wynagrodzenie w Urzędzie MON w 2017 r. wyniosło 8.343 zł i w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia w 2016 r. było wyższe o 493 zł. Przeciętne zatrudnienie w 2017 r. w Urzędzie MON wyniosło 2.166 osób⁹⁸, o 37 osób mniej niż w 2016 r. Spadek zatrudnienia w 2017 r. był spowodowany naturalną fluktuacją kadr, tj. nabyciem praw do emerytury lub rozwiązaniem stosunku pracy. Największe różnice poziomu przeciętnego zatrudnienia wystąpiły w grupie żołnierzy zawodowych, gdzie zatrudnienie było niższe o 52 osoby, w tym żołnierzy zawodowych pełniących służbę poza granicami państwa o 19 osób. Odnotowano natomiast wzrost zatrudnienia o 12 osób w grupie członków korpusu służby cywilnej.

⁹⁴ W przypadku umowy Nr 238 podano wykaz czynności wykonanych w trakcie jej realizacji.

⁹⁵ Zakup uprawnień do przejazdów z ulgą 50% komunikacji krajowej środkami publicznymi transportu kolejowego – 8.965,1 tys. zł; zakup dostępu do codziennego serwisu informacyjnego PAP – 130,1 tys. zł.

⁹⁶ Zakup dwóch samochodów typu SUV na potrzeby Ataszatu Obrony w Ambasadzie RP w Waszyngtonie oraz Narodowego Przedstawicielstwa Łącznikowego przy Sojusznym Dowództwie Transformacji – 404,8 tys. zł.

⁹⁷ Zarządzenie Nr 11 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Obrony Narodowej z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania w Ministerstwie Obrony Narodowej regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30.000 euro.

⁹⁸ Według sprawozdania Rb-70 kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, w przeliczeniu na pełne etaty.

Zobowiązania ogółem na koniec 2017 r. wyniosły 543,6 tys. zł i były niższe o 1.022,7 tys. zł, tj. 65,0%, niż w 2016 r. Zobowiązania te nie ujmują pozycji zobowiązań z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i uposażenia rocznego oraz pochodnych od wynagrodzeń przysługujących⁹⁹ za 2017 r. w wysokości 15.850,2 tys. zł, bowiem kwota ta nie została wykazana w sprawozdaniu Rb-28 za 2017 r. (przed korektą). Kwota tych zobowiązań została wykazana w sprawozdaniach Rb-28 za 2017 r. i Rb-BZ1 po korekcie z dnia 20.03.2018 r. Zobowiązania wymagalne na koniec 2017 r. nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 133, 140, 443-447, 468-476)

Ustalone
nieprawidłowości

W sprawozdaniu Rb-70 kwotę wypłaconych nagród - 4.716,6 tys. zł dla żołnierzy i funkcjonariuszy (status zatrudnienia 10) wykazano w rozdziale 75213, podczas gdy w tym rozdziale wystąpiło „zerowe” zatrudnienie, co było niezgodne z § 20 pkt 8, 9 i 10 załącznika Nr 37 do ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Było to konsekwencją niedostosowania w trakcie 2017 r. planu wydatków w ramach działu i rozdziału klasyfikacji budżetowej do planowanych faktycznych wydatków na wynagrodzenia, co stanowiło naruszenie art. 162 pkt 3 up.

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 141-142, 149)

3. Sprawozdawczość

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych i z operacji finansowych Urzędu MON, w tym zgodność z ewidencją księgową danych wykazanych w tych sprawozdaniach:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Opis stanu
faktycznego

Sprawozdania Rb-23, Rb-28, Rb-BZ1 i Rb-Z w Urzędzie MON sporządzone zostały na podstawie prawidłowej ewidencji księgowej. Pozostałe 2 (z 6) sprawozdania, tj. Rb-27 i Rb-N sporządzone zostały nierzetelnie pod względem merytorycznym, tj. na podstawie niekompletnej i błędnej ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo pod względem formalnym, z wyjątkiem sprawozdania Rb-BZ1, które nie zostało przekazane przy użyciu aplikacji TrezorBZ oraz nie zostało dostosowane do obowiązującego nowego wzoru formularza.

W 2017 r. podobnie jak w latach ubiegłych sprawozdanie Rb-28 (przed korektą) sporządzono na podstawie ewidencji księgowej, która nie ujmowała zobowiązań Urzędu MON z tytułu dodatkowego wynagrodzenia (§ 404) i uposażenia rocznego (§ 407) za 2017 r. Spowodowało to zaniżenie kwoty zobowiązań wykazanych w sprawozdaniu Rb-28 i sprawozdaniu Rb-BZ1 o 15.850,2 tys. zł. Po dokonaniu w I kwartale 2018 r. wypłaty dodatkowego rocznego wynagrodzenia i uposażenia, zobowiązania te zostały ujęte w ewidencji księgowej 2017 r., a sprawozdania Rb-28 i Rb-BZ1 zostały odpowiednio skorygowane. Wytyczne w tym zakresie zawiera pismo Dyrektora DB MON nr 369/DB z 01.02.2017 r.

⁹⁹ System ZWSI RON księguje dodatkowe roczne wynagrodzenie (uposażenie) na koncie 231 - Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń, w wartości netto (do wypłaty) i potrącenia na kontach rozrachunków dotyczących podatków, składek na ubezpieczenia społeczne, potrąceń alimentacyjnych zamiast zaksięgować całość zobowiązania w wartości brutto na koncie 231 - Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń.

Roczne sprawozdanie Rb-27 zaniżono o łączną kwotę 641,4 tys. zł (wykazano 426,3 tys. zł; po korekcie - 1.067,7 tys. zł), natomiast kwoty wykazywane w bieżących sprawozdaniach Rb-27 były zaniżone od 886,6 tys. zł do 895,9 tys. zł w kolejnych okresach sprawozdawczych. Stan należności wykazany w sprawozdaniu Rb-N za IV kw. 2017 r. został zaniżony o łączną kwotę 359,4 tys. zł, natomiast w sprawozdaniach Rb-N za poszczególne kwartały (I, II, III) – o kwotę 262,9 tys. zł.

Korektą w dniu 20.03.2018 r. zostały objęte cztery z sześciu sprawozdań sporządzonych przez Urząd MON (Rb-27, Rb-28, Rb-BZ1 i Rb-N).

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 432-482)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości *stwierdzono następujące nieprawidłowości*:

1. W bieżących za 2017 r. sprawozdaniach z wykonania planu dochodów budżetowych Rb-27 nie ujęto kwot należności pozostałych do zapłaty z tytułu należności od odsetek ustawowych w kwocie 31,0 tys. zł oraz należności głównej w kwocie 262,9 tys. zł. Stwierdzona nieprawidłowość została usunięta w trakcie kontroli NIK.
2. W sprawozdaniu Rb-27 nie były wykazano należności w kwocie 641,4 tys. zł. Stanowiło to naruszenie § 9 ust. 1 ppkt 5 załącznika nr 37 w związku z § 9 ust. 2 ww. rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
3. W sprawozdaniu Rb-N z operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych nie wykazano należności w kwocie 359,4 tys. zł.

Zniekształcenie bieżącej i rocznej sprawozdawczości budżetowej Rb-27 oraz sprawozdań kwartalnych z operacji finansowych Rb-N były konsekwencją nieprawidłowej ewidencji należności i ich wyceny, błędnej prezentacji danych oraz nieskuteczności kontroli zarządczej w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań. Brak wiarygodnych danych o stanie należności oraz związanych z nimi zaległościami w prowadzonej ewidencji księgowej nie pozwalał na rzetelne sporządzanie sprawozdawczości.

Główny Księgowy Urzędu MON wyjaśnił m.in., że błędy w ewidencji księgowej przełożyły się na zaniżenie wartości w ww. sprawozdaniach Rb-27 i Rb-N. Sprawozdania roczne zostały skorygowane.

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 27-63, 448-455, 477-482)

4. Roczne sprawozdanie Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31.12.2017 r. (jak również sprawozdanie półroczne) nie dostosowane zostało do nowego wzoru formularza zmienionego załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów i Rozwoju z dnia 21 lipca 2017 r., zmieniającego rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym. Było to niezgodne z § 1 pkt 2 ww. rozporządzenia. Sprawozdanie to ponadto nie zostało sporządzone w formie dokumentu elektronicznego utworzonego przy użyciu aplikacji TrezorBZ. Było to niezgodne z § 13 pkt 1 wskazanego rozporządzenia, który stanowi, m.in. że dysponenci części budżetowych i kierownicy jednostek sporządzają sprawozdania w formie dokumentu elektronicznego utworzonego przy użyciu aplikacji TrezorBZ udostępnionej na stronie internetowej Ministerstwa Finansów i opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Dysponenci części budżetowych i kierownicy jednostek, którzy nie dysponują podpisem elektronicznym, o którym

mowa w ust. 1, sporządzają sprawozdania w postaci papierowej i elektronicznej utworzonej przy użyciu aplikacji TrezorBZ udostępnionej na stronie internetowej Ministerstwa Finansów.

Główny Księgowy Urzędu MON w wyjaśnieniu podał, że sprawozdanie Rb-BZ1 złożył do dysponenta części budżetowej na wskazaną przez niego skrzynkę internetową według dotychczas obowiązujących zasad. Pomimo wejścia w życie nowego rozporządzenia Ministra Finansów z 21 lipca 2017 r. (zmieniającego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości w układzie zadaniowym¹⁰⁰) powyższe ustalenia opracowane przez dysponenta części budżetowej nie zostały zmienione i obowiązują podległych dysponentów. Wobec tego sprawozdanie Rb-BZ1 Urzędu MON za 2017 r. zostało przygotowane według dotychczasowych zasad przy pomocy jedynej dostępnej wersji programu, tj. SI SFINKS.

Zastępca Dyrektora DB MON poinformował, że podejmie niezwłoczne działania, aby sprawozdania Rb-BZ1 (począwszy od sprawozdania za I półrocze 2018 r.) sporządzane i przekazywane przez podległych dysponentów do dysponenta części budżetowej zostały wykonane zgodnie z aktualnie obowiązującym wzorem.

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 458-467)

Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba kontroli zwraca uwagę, że w 2017 r. nie osiągnięto postępu w skuteczności dochodzenia zaległych należności.

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰¹, wnosi o:

- 1) kontynuowanie działań w celu skutecznego doprowadzenia Zintegrowanego Wieloszczeblowego Systemu Informatycznego RON do funkcjonowania w zgodności z obowiązującymi przepisami prawa w zakresie rachunkowości i finansów publicznych,
- 2) zapewnienie właściwego nadzoru i kontroli nad ewidencją i wyceną należności z tytułu dochodów budżetowych, w tym wprowadzenie adekwatnych mechanizmów kontrolnych umożliwiających wykrywanie błędów księgowych,
- 3) zapewnienie kompletności i poprawności ujmowania w ewidencji księgowej należności z tytułu dochodów budżetowych,
- 4) rzetelne sporządzanie sprawozdań budżetowych i sprawozdań w zakresie operacji finansowych,
- 5) zlecanie zadań podmiotom zewnętrznym tylko wtedy, gdy dokonane analizy potwierdzają brak możliwości ich wykonania przez właściwe komórki organizacyjne jednostki organizacyjnej,
- 6) zlecanie zadań własnych podmiotom zewnętrznym w sytuacji braku możliwości ich realizacji przez komórki i jednostki resortu obrony narodowej,
- 7) wymaganie od autorów zleconych do wykonania ekspertyz, opinii, opracowań lub analiz przedstawienia wyników ich prac w formie pisemnej, co umożliwi prawidłowe udokumentowanie wykonania zlecenia (umowy) i jego wykorzystanie w działalności jednostek resortu obrony narodowej.

¹⁰⁰ Dz. U. Nr 298, poz. 1766, ze zm.

¹⁰¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo
zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, Panu Ministrowi przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli Najwyższej Izby Kontroli.

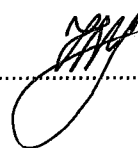
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 23 kwietnia 2018 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski



p.o. WICEDYREKTORA
Departamentu Obrony Narodowej

Ryszard Wojszewski

2018 -04- 23

