



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Michał Jędrzejczyk

KON.410.1.1.2025

Pan
Władysław Kosiniak-Kamysz
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Obrony Narodowej
al. Niepodległości 218, 00-911 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/001 Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 29 - Obrona narodowa

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
tel. 48224445000, nik@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Obrony Narodowej ¹ , al. Niepodległości 218, 00-911 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Władysław Kosiniak-Kamysz, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Obrony Narodowej ² , od dnia 13 grudnia 2023 r.
Okres objęty kontrolą	Rok 2024 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2024. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2015-2023 okres kontroli obejmuje również te lata.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Obrony Narodowej
Kontrolerzy	1. Mariusz Tupaj, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KON/101/2024 z 30 grudnia 2024 r. 2. Anita Grzechulska-Cioczek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KON/100/2024 z 30 grudnia 2024 r. 3. Beata Bogucka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KON/104/2024 z 30 grudnia 2024 r. 4. Tomasz Gołaś, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KON/102/2024 z 30 grudnia 2024 r. 5. Żaneta Borchólska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KON/103/2024 z 30 grudnia 2024 r. 6. Izabela Kurmiłowicz, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KON/105/2024 z 30 grudnia 2024 r. 7. Aleksandra Bober, inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr KON/106/2024 z 30 grudnia 2024 r. 8. Krzysztof Koziątek, inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr KON/107/2024 z 30 grudnia 2024 r. 9. Ewa Maksymiuk-Kania, inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr KON/23/2025 z 19 lutego 2025 r.

(akta kontroli część I, str. 1-8, 129-141)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2024, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań
--------------	--

¹ Dalej: MON lub Ministerstwo.

² Dalej: Minister ON lub Minister.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 29 – Obrona narodowa oraz ocena wykonania planu finansowego dysponenta III stopnia⁴.

Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2024 r. w zakresie operacji finansowych,
- prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*⁵, 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.

W zakresie kontroli u dysponenta III stopnia celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2024 r. pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2024 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Ponadto, zarówno dla dysponenta części, jak i dla dysponenta III stopnia przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Zakres kontroli

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych dokonanych u dysponenta części oraz dysponenta III stopnia:

- analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 29 – Obrona narodowa w trakcie roku budżetowego,
- kontrola prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontrola prawidłowości dokonanych blokad,
- kontrola przestrzegania ustalonych dla części 29 – Obrona narodowa limitów wydatków, w tym - limitów środków na wynagrodzenia,

⁴ Dalej: dysponent III stopnia lub DG MON. Z dniem 1 stycznia 2014 r., na podstawie decyzji Nr 267/MON Ministra ON z dnia 24 września 2013 r. w sprawie ustanowienia Dyrektora Generalnego Ministerstwa Obrony Narodowej dysponentem środków budżetu państwa (Dz. Urz. MON poz. 236) ustanowiono Dyrektora Generalnego Ministerstwa Obrony Narodowej dysponentem środków budżetu państwa trzeciego stopnia bezpośrednio podległym Ministrowi, jako dysponentowi części budżetowej.

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm., (dalej: uopf).

- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków (tylko u dysponenta III stopnia),
- kontrola prawidłowości udzielania i realizacji wybranych zamówień publicznych/ analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (tylko u dysponenta III stopnia),
- analiza przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji (u dysponenta części),
- analiza stanu zobowiązań,
- dokonanie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych prowadzonych dla Ministra Obrony Narodowej w części 29 – Obrona narodowa (tylko u dysponenta III stopnia),
- szczegółowa kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych (tylko u dysponenta III stopnia),
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej,
- analiza stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 29 – Obrona narodowa (u dysponenta części).

III. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister Obrony Narodowej eliminując, podnoszone w poprzednich latach przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości, tj. dokonywanie niecelowych przedpłat w ramach Programu Foreign Military Sales⁷ oraz niecelowe planowanie wydatków⁸, poprawił efektywność wykonania budżetu państwa w 2024 r.

Jednocześnie NIK negatywnie ocenia utrzymujące się ryzyka nieosiągnięcia celów dwóch projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej⁹, które w skrajnie negatywnym scenariuszu mogą skutkować utratą udzielonego Polsce wsparcia w łącznej kwocie ok. 580 000,0 tys. zł.

Ponadto w toku kontroli zidentyfikowano nieprawidłowości w obszarze przyznawanych przez Ministra ON w 2024 r. dotacji i subwencji. Za działania nieprawidłowe uznano m.in. fakt udzielenia przez Ministra dofinansowania w formie subwencji zamiast dotacji w wysokości 36 660,0 tys. zł, co było niezgodne m.in. z art. 7 ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. *o utworzeniu Uniwersytetu Medycznego w Łodzi*¹⁰ oraz nierzetelny nadzór Ministra w zakresie cyklicznych postępowań konkursowych pn. „Strzelnica w powiecie”. Ponadto stwierdzono jeden przypadek zatwierdzenia sprawozdania z wykorzystania dotacji

⁶ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 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 w formie opisowej.

⁷ Dalej: FMS.

⁸ [1] Usprawnienie systemu planowania wydatków budżetowych poprzez ograniczenie przypadków pozostawiania nierozdysponowanych kwot w planie finansowym dysponenta części; [2] Zwiększenie nadzoru nad weryfikacją celowości zmian dokonywanych w CPR.

⁹ „Budowa ogólnopolskiej platformy wysokiej jakości i dostępności e-usług publicznych w podmiotach leczniczych utworzonych i nadzorowanych przez MON” (Dalej: Projekt E-zdrowie) oraz Inwestycji A2.6.1. pn. „Rozbudowa krajowego systemu serwisów monitoringowych, produktów, narzędzi analitycznych, usług i towarzyszącej infrastruktury wykorzystujących dane satelitarne w zakresie Satelitarnego Systemu Obserwacji Ziemi (SSOZ) – Mikroglob w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności” (Dalej: Projekt Mikroglob).

¹⁰ Dz. U. nr 141, poz. 1184, dalej: *ustawa o utworzeniu UM w Łodzi*.

podmiotowej zawierającego błędy, a także niewłaściwe sformułowanie algorytmu służącego podziałowi środków finansowych przeznaczonych dla uczelni wojskowych na zadania związane z obroną narodową.

Dodatkowo stwierdzono wystąpienie z wnioskiem o uruchomienie środków z rezerwy celowej na kwotę 103,9 tys. zł, planowanej jako źródło sfinansowania wypłaty dodatków motywacyjno-lojalnościowych żołnierzom zawodowym zaangażowanym w 2024 r. w ramach realizacji zadań na rzecz Prezydencji Polski w Unii Europejskiej bez uprzedniej analizy jego zasadności, co świadczyło o nieskutecznych mechanizmach kontroli zarządczej, a konkretnie braku zapewnienia zgodności działania jednostki z przepisami prawa, o czym mowa w art. 68 ust. 2 pkt 1 uofp.

Pomimo poprawy procesu planowania wydatków resortu¹¹, stwierdzono, że oszacowanie wpłaty na Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych¹² przeprowadzono w sposób nierzetelny i w rezultacie skutkowało to brakiem możliwości stwierdzenia korelacji pomiędzy kwotą planowaną, a potrzebami FWSZ w zakresie kosztów obsługi instrumentów dłużnych.

Szczegółowa kontrola realizacji wydatków dysponenta III stopnia potwierdziła, że były one dokonywane zgodnie z planem finansowym na 2024 r., służyły realizacji zadań kontrolowanej jednostki i były ponoszone zgodnie z zapisami zawartych z wykonawcami umów. Nie stwierdzono przypadków naruszenia zasad określonych w art. 44 ust. 3 uofp. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w działalności dysponenta III stopnia w obszarach: dokonywanych zmian planu finansowego, udzielania zamówień publicznych. Za działanie nieprawidłowe uznano jednak zawarcie 14 (z 16) umów cywilnoprawnych z konsultantami krajowymi w ochronie zdrowia, z mocą wsteczną, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym i uniemożliwiało realizację przez nich części obowiązków.

Ponadto NIK pozytywnie zaopiniowała łączne sprawozdania za 2024 r. sporządzone przez dysponenta części 29 – Obrona narodowa. Sprawozdania sporządzono prawidłowo na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania dysponenta III stopnia na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. NIK ocenia również pozytywnie prowadzenie przez dysponenta III stopnia ksiąg rachunkowych.

Z kolei bez wpływu na ocenę pozostawał fakt dokonywania korekt Centralnych Planów Rzeczowych przez Szefa Zarządu Planowania Rzeczowego-P8, Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, a finalnie Ministra ON w oparciu o wnioski zawierające lakoniczne uzasadnienia, co mogło utrudniać sprawowanie skutecznej kontroli nad zasadnością wnioskowanych korekt, a w konsekwencji dokonywanych wydatków.

¹¹ Stwierdzone w kontroli wykonania budżetu za rok 2023: niecelowe ujęcie w pierwotnym planie wydatków Departamentu Budżetowego MON środków w wysokości 7 996 690,0 tys. zł, w paragrafach, z których dysponent ten nie ponosił wydatków.

¹² Dalej: FWSZ.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Dochody budżetowe
Opis stanu faktycznego	W ustawie budżetowej na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r.¹⁴ zaplanowano dochody budżetu państwa w części 29 – Obrona narodowa, w kwocie 112 054,0 tys. zł tj. o 24 445,0 tys. zł (27,9%) więcej niż w 2023 r. (87 609,0 tys. zł). Zrealizowane dochody wyniosły 188 969,4 tys. zł i były wyższe o 76 915,4 tys. zł, tj. 68,6% od prognozowanych oraz wyższe o 10 891,2 tys. zł (o 6,1%) od uzyskanych w 2023 r. (178 078,2 tys. zł). Najwyższe dochody zostały uzyskane w dwóch działach części 29, tj. w dziale 752 Obrona narodowa, w którym osiągnięto dochody w kwocie 137 435,5 tys. zł, tj. wyższe o 49 845,5 tys. zł (o 56,9%) od planowanych (87 590,0 tys. zł) i w dziale 753 Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne w kwocie 49 545,3 tys. zł, tj. wyższe o 26 610,3 tys. zł (o 116,0%) od planowanych (22 935,0 tys. zł). Wyższa realizacja dochodów w porównaniu do planu w dziale 752 Obrona narodowa dotyczyła głównie dochodów zrealizowanych w: § 0970 wpływy z różnych dochodów, § 0950 wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów oraz § 0830 wpływy z usług. W strukturze dochodów części 29 największy udział miały osiągnięte dochody w: – § 0940 Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych – 70 401,8 tys. zł, tj. 37,3% uzyskanych dochodów ogółem w części 29, – § 0830 Wpływy z usług – 38 327,0 tys. zł, tj. 20,3%, – § 0970 Wpływy z różnych dochodów – 43 829,9 tys. zł, tj. 23,2 %. Głównymi źródłami dochodów w § 0940 były dochody uzyskane przez Wojskowe Biura Emerytalne, wynikające z rozliczenia dodatkowych przychodów uzyskanych przez emerytów i rencistów wojskowych w latach poprzednich, ze zwrotu nienależnie pobranych świadczeń za lata ubiegłe oraz z rozrachunków z tytułu przejścia na korzystniejsze świadczenia z Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA lub z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Głównymi źródłami dochodów w § 0830 były dochody uzyskane przez jednostki podległe Inspektoratowi Wsparcia Sił Zbrojnych i wynikające przede wszystkim z wpływów za usługi gastronomiczne, za udostępnienie energii elektrycznej oraz dostęp do map geodezyjnych. Głównymi źródłami dochodów w § 0970 były wpływy z opłaconych faktur wystawionych przez Agencję Uzbrojenia z tytułu umów licencyjnych dotyczących udostępnienia dokumentacji technicznej.

(akta kontroli część I str. 247-249, 252-253, 267-268)

W 2024 r. zrealizowane dochody dysponenta III stopnia wyniosły 2 489,2 tys. zł i były wyższe o 788,2 tys. zł (o 46,3%) od planowanych (1 701,0 tys. zł). Dochody dysponenta III stopnia stanowiły 1,3% dochodów części 29 (188 969,4 tys. zł). W porównaniu do dochodów w 2023 r. (2 391,9 tys. zł), były one wyższe o 97,3 tys. zł, tj. o 4,1%. Wyższe od planowanych dochody wynikały głównie

¹³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁴ Dz. U. poz. 122, ze zm., dalej: ustawa budżetowa.

z wpływów dotyczących rozliczenia umów zawartych w latach ubiegłych (w § 0940).

Najwyższe dochody uzyskano w dziale 752 Obrona narodowa – 1 628,0 tys. zł, co stanowiło 65,4% ogółu dochodów dysponenta III stopnia. Były one wyższe o 508,0 tys. zł, tj. o 45,4% od planowanych w tym dziale (1 120,0 tys. zł) i niższe o 6,4% (o 1 529,5 tys. zł) od wykonanych w 2023 r. W ramach tego działu wszystkie dochody uzyskano w rozdziale 75295 Pozostała działalność, w tym głównie z tytułu wpływów z rozliczeń i zwrotów z lat ubiegłych (§ 0940) – 1 356,3 tys. zł. Były one wyższe o 756,3 tys. zł, tj. o 126,1% od planu (600,0 tys. zł) i o 664,9 tys. zł, tj. 96,2% wyższe od uzyskanych w 2023 r. (691,4 tys. zł). Głównymi źródłami powstałych dochodów w tym paragrafie były dokonane zwroty niewykorzystanych środków z umowy z Wojskowym Instytutem Medycznym i 4. Wojskowym Szpitalem we Wrocławiu.

Dochody w dziale 750 Administracja publiczna, wyniosły 860,9 tys. zł i stanowiły 34,6% ogółu dochodów dysponenta III stopnia i były wyższe o 279,9 tys. zł, tj. o 48,2% od planowanych (581,0 tys. zł) i niższe o 1,5 tys. zł, tj. o 0,2% od wykonanych w 2023 r. (862,4 tys. zł).

(akta kontroli część I str. 299-301, 306-308, 349-357 p.14)

Należności pozostałe do zapłaty

Na koniec 2024 r. w części 29 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 418 904,9 tys. zł, w tym zaległości netto wynoszące 146 046,1 tys. zł, które stanowiły 34,9% ogółu należności. W porównaniu do stanu na koniec 2023 r. należności pozostałe do zapłaty zwiększyły się o 32 268,2 tys. zł, tj. o 8,4%, a zaległości netto zwiększyły się o 9 101,0 tys. zł (o 6,6 %).

Najwyższe należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości netto w 2024 r. wystąpiły przede wszystkim w rozdziałach:

- 75220 Zabezpieczenie wojsk, gdzie należności wynosiły 331 581,1 tys. zł, w tym zaległości 80 307,7 tys. zł i w porównaniu do 2023 r. należności zwiększyły się o 13 560,4 tys. zł, tj. o 4,3%, a zaległości zwiększyły się o 1 158,7 tys. zł, tj. o 1,5%;
- 75203 Marynarka Wojenna, gdzie należności wynosiły 31 131,7 tys. zł, w tym zaległości 30 469,7 tys. zł i w porównaniu do 2023 r. należności zmniejszyły się o 517,8 tys. zł, tj. o 1,6%, w tym zaległości o 496,8 tys. zł, tj. o 1,6%.

(akta kontroli część I str. 247-249, 252-253)

Należności pozostałe do zapłaty u dysponenta III stopnia na koniec 2024 r. wynosiły 8 261,1 tys. zł, w tym zaległości netto – 6 337,5 tys. zł i w porównaniu do stanu na koniec 2023 r. były wyższe o 5 434,4 tys. zł, tj. o 192,3% (w tym, zaległości netto, które były wyższe o 3 659,3 tys. zł, tj. o 136,6%).

Najwyższe należności pozostałe do zapłaty w 2024 r. wystąpiły w rozdziale 75295 Pozostała działalność, gdzie należności wyniosły 7 574,6 tys. zł, w tym zaległości 6 118,4 tys. zł. Należności zwiększyły się o 4 997,7 tys. zł, tj. o 194,0%, w tym zaległości o 3 657,0 tys. zł, tj. o 148,6%. Wzrost należności w tym rozdziale wynikał głównie z naliczenia kontrahentowi kar umownych za nienależyte wykonanie umowy oraz za odstąpienie od umowy.

(akta kontroli część I str. 306-308, 349-357 p. 68, 69)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OBSZAR

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

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2024 wydatki budżetu państwa w części 29 – Obrona narodowa zostały zaplanowane w kwocie 117 519 821,0 tys. zł. W ciągu roku planowany budżet został per saldo zmniejszony o kwotę 1 924 864,0 tys. zł, w tym zwiększony z pięciu rezerw celowych¹⁵ i przesunięć wydatków z części 85 – Województwa o łączną kwotę 75 136,0 tys. zł a następnie zmniejszony o kwotę 2 000 000,0 tys. zł poprzez przesunięcie wydatków do części 55 – Aktywa Państwowe.

(akta kontroli część I str. 153-231, 349-357 p. 9-13)

Planowane na 2024 r. wydatki w części 29 były wyższe o 20 599 312,0 tys. zł, tj. o 21,3% w porównaniu do planu na rok 2023 (96 920 509,0 tys. zł).

Z kolei w ujęciu według działów i rozdziałów największe procentowe różnice w planach na rok 2024 w stosunku do roku 2023 wystąpiły w rozdziałach: 75204 Centralne wsparcie – wzrost o 12 505 442,0 tys. zł (o 36,8%), 92118 Muzea – zmniejszenie o 113 072,0 tys. zł (o 36,2%), a także 75224 Kwalifikacja wojskowa – wzrost o 130 089,0 tys. zł (o 35,8%).

(akta kontroli część I str. 149-189)

Dysponent części 29 dokonał blokady planowanych wydatków na 2024 r., na kwotę 63 625,3 tys. zł (w tym środków pochodzących z rezerw celowych poz. 20 w wysokości 0,3 tys. zł, poz. 31 w wysokości 197,4 tys. zł, poz. 62 w wysokości 118,8 tys. zł i poz. 70 w wysokości 63 308,8 tys. zł). Decyzje o dokonaniu blokad podjęto na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3, ust. 3 pkt 2 uofp z tytułu nadmiaru posiadanych środków. Środki zostały na koniec roku zgłoszone do blokady wydatków w kwocie 63 625,3 tys. zł. Zablockowane środki w największym stopniu (99,5%) dotyczyły wydatków przeznaczonych na realizację Projektu Mikroglob (63 308,8 tys. zł). Do szczegółowego badania wybrano zablockowane wydatki budżetu państwa (w ramach poz. 62 i 70 rezerw celowych) na kwotę 63 427,6 tys. zł (co stanowi 99,7% ogółu zablockowanych wydatków środków krajowych przez dysponenta części 29). Stwierdzono, że decyzję o dokonaniu blokad dysponent części podjął najpóźniej po dwóch dniach roboczych od dnia pozyskania informacji o takiej możliwości.

(akta kontroli część I str. 19, 25-30, 55-59)

Plan wydatków części 29 w trakcie roku został per saldo zwiększony o kwotę 66 612,4 tys. zł środkami z rezerw celowych (z tego zwiększenie o kwotę 115 140,1 tys. zł, a następnie zmniejszenie o kwotę 48 527,7 tys. zł), z czego wykorzystano 2977,0 tys. zł, tj. 4,4% po uwzględnieniu dokonania blokady. Środki pochodzące z części 83 budżetu państwa – Rezerwa celowa przeznaczono:

- 60,3 tys. zł na sfinansowanie (poz. 20) dodatków służby cywilnej oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi (wykorzystano 59,6 tys. zł, tj. 98,8%);
- 687,2 tys. zł (zmniejszono do kwoty 524,6 tys. zł) na realizację działań (poz. 31), określonych w *Planie współpracy rozwojowej na 2024 r.*, w pozycji „Projekty

¹⁵ Po korektach decyzji Ministra Finansów.

wdrażane przez organy administracji publicznej”, na finansowanie projektów rozwojowych zgłoszonych do realizacji przez Polski Kontyngent Wojskowy w Republice Libańskiej w ramach misji pokojowej UNIFIL (wykorzystano 327,2 tys. zł, tj. 62,4%);

- 2459,5 tys. zł (zmniejszono do kwoty 2331,2 tys. zł) poz. 59 na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (wykorzystano całą kwotę);
- 387,5 tys. zł poz. 62 Rezerwa na przygotowanie i realizację zadań związanych z objęciem i sprawowaniem przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE w pierwszej połowie 2025 r. (wykorzystano 259,0 tys. zł, tj. 66,8%);
- 111 545,6 tys. zł (zmniejszono do kwoty 63 308,8 tys. zł) z przeznaczeniem na realizację Projektu Mikroglob poz. 70 Rezerwa na inwestycje KPO finansowane z wykorzystaniem środków pożyczki z Instrumentu Odbudowy i Zwiększenia Odporności w formie wsparcia o charakterze bezzwrotnym. Środki z rezerwy nie zostały wykorzystane. Zaliczka na realizację umowy nie została wypłacona z powodu nieuzyskania przez Wykonawcę umowy gwarancji zwrotu udzielonej zaliczki i odstąpienia od jej wnioskowania.

Szczegółowemu badaniu poddano wykorzystanie dwóch rezerw celowych¹⁶ na łączną kwotę 111 933,1 tys. zł, tj. 97,2% środków przyznanych w ramach rezerw celowych. W wyniku badania stwierdzono przypadek wystąpienia dysponenta części z wnioskiem o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 62 na zadanie w części dotyczącej wypłaty dodatków motywacyjno-łojalnościowych żołnierzom zawodowym w kwocie 103,9 tys. zł, tj. 26,8%, środków przyznanej rezerwy, bez uprzedniej weryfikacji jego zasadności /szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości – nieprawidłowość nr 2/*.

(akta kontroli część I str. 15-24, 47-54, 60-66)

W 2024 r. według sprawozdania Rb-28, wydatki wyniosły 115 491 043,4 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu po zmianach. Najwyższe kwotowo wydatki zostały poniesione w dwóch działach:

- 752 Obrona narodowa - 101 837 686,1 tys. zł, co stanowiło 88,2% wydatków części 29,
- 753 Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne - 11 241 591,5 tys. zł (9,7%).

(akta kontroli część I str. 247-249)

W ramach niniejszej kontroli nie stwierdzono niecelowego ujęcia w pierwotnym planie wydatków Departamentu Budżetowego MON¹⁷ środków w paragrafach, w których co do zasady dysponent ten nie ponosił wydatków, co było jednym z ustaleń ubiegłorocznej kontroli wykonania budżetu państwa. Wyjątek stanowił § 4050, na którym zaplanowano kwotę 3 060 368,0 tys. zł. NIK w ramach analizy zmian planu stwierdziła, że środki te poniesione zostały zgodnie z pierwotnym celem jednak przez innych dysponentów środków budżetowych. Dyrektor Departamentu Budżetowego wyjaśnił, że wynikało to z planowanego wzrostu uposażeń żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy o wskaźnik waloryzacji 120%.

¹⁶ Poz. 62 – Rezerwa na przygotowanie i realizację zadań związanych z objęciem i sprawowaniem przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE w pierwszej połowie 2025 r. i poz. 70 – Rezerwa na inwestycje KPO finansowane z wykorzystaniem środków pożyczki z Instrumentu Odbudowy i Zwiększenia Odporności w formie wsparcia o charakterze bezzwrotnym.

¹⁷ Dalej: DB MON.

Stwierdzono natomiast, że proces planowania wpłaty na Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych¹⁸ tj. w § 6680 przeprowadzono w sposób nierzetelny /szerszy opis w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości* – nieprawidłowość nr 1/.

(akta kontroli część I str. 280)

W grudniu 2024 r. zwiększono plan wydatków Departamentu Budżetowego MON w § 6680 o 2 826 342,0 tys. zł¹⁹. Zmiana planu wydatków w części 29 oraz planu finansowego FWSZ powiązana była ze zidentyfikowaniem zadań niemożliwych do realizacji w ramach centralnych planów rzeczowych. Niemożliwy do zrealizowania plan w obszarze CPR został relokowany na inne zadania możliwe do sfinansowania w 2024 r., a pozostałość została relokowana na zwiększenie planowanej wpłaty na FWSZ. Zwiększenie planowanej wpłaty na FWSZ zostało zaakceptowane na posiedzeniu Rady Modernizacji Technicznej w dniu 06 grudnia 2024 r. Zmiana Planu finansowego FWSZ na 2024 rok została zatwierdzona przez Ministra ON w dniu 20 grudnia 2024 r.

W wyniku powyższego, zaktualizowana wartość wpłaty MON na FWSZ w 2024 r. wyniosła 15 631 220,0 tys. zł.

(akta kontroli część I str. 276-278)

W planie finansowym dysponenta III stopnia, na podstawie decyzji Ministra i Dyrektora DB MON, wprowadzono 66 zmian, w wyniku, których planowane wydatki zwiększono per saldo o 31 301,2 tys. zł, tj. o 3,1%.

W 2024 r. plan finansowy dysponenta III stopnia był pięciokrotnie zwiększany z rezerwy celowej o łączną kwotę 447,8 tys. zł, która została wykorzystana w kwocie 318,6 tys. zł, tj. 71%. Środki te były przekazane na sfinansowanie dodatków służby cywilnej oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi dla trzech urzędników służby cywilnej, mianowanych z dniem 1 grudnia 2023 r. zatrudnionych w MON (poz. 20), dodatków służby cywilnej wraz z pochodnymi dla pięciu urzędników służby cywilnej przewidzianych do mianowania z dniem 1 grudnia 2024 r. zatrudnionych w MON (poz. 20) oraz na zadania związane z przygotowaniem przewodnictwa w Radzie UE w I połowie 2025 roku (poz. 62).

(akta kontroli część I str. 47-49)

W 2024 r. Minister ON wydał dwie decyzje²⁰ dotyczące blokowania wydatków dysponenta III stopnia. Blokada dotyczyła pozostałości planowanych wydatków na realizację przygotowania przewodnictwa w Radzie UE w I połowie 2025 roku (118,8 tys. zł) oraz na sfinansowanie dodatków służby cywilnej i dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi dla trzech urzędników służby cywilnej mianowanych z dniem 1 grudnia 2023 r., zatrudnionych w MON (0,3 tys. zł).

(akta kontroli część I str. 50, 56)

Wydatki wykonane przez dysponenta III stopnia w 2024 r. wyniosły 1 044 489,0 tys. zł i stanowiły 99,0% planu po zmianach (1 055 519,2 tys. zł) oraz 0,9% wydatków w części 29. W porównaniu do wykonanych w 2023 r. wydatki

¹⁸ Dalej: FWSZ.

¹⁹ Decyzjami 63/DB, 64/DB, 68/DB oraz 193/MON.

²⁰ Decyzja Nr 189/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie blokowania wydatków w 2024 r. (Dz. Urz. MON poz. 229). Decyzja Nr 191/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 grudnia 2024 r. zmieniająca decyzję w sprawie blokowania wydatków w 2024 r. (Dz. Urz. MON poz. 232).

były wyższe o 120 120,0 tys. zł, tj. o 13,0%. Wzrost wynikał przede wszystkim ze wzrostu wydatków w § 4050 - Uposażenia żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy o 52 334,1 tys. zł (o 24,1 %).

Najwyższe wydatki u dysponenta III stopnia wystąpiły w dziale 752 Obrona narodowa – 531 093,4 tys. zł (tj. 50,8% ogółu wydatków) i w dziale 750 Administracja publiczna – 450 420,7 tys. zł (43,1%).

Struktura wydatków dysponenta III stopnia, według grup ekonomicznych, przedstawiała się następująco:

- wydatki bieżące – 786 781,8 tys. zł (tj. 75,3% wydatków),
- świadczenia na rzecz osób fizycznych - 253 193,9 tys. zł (24,2%),
- wydatki majątkowe - 4 513,4 tys. zł²¹ (0,4%).

(akta kontroli część I str. 309-313, 349-357 p. 71)

Szczegółową kontrolę realizacji wydatków dysponenta III stopnia przeprowadzono na próbie 46 dowodów dobranych metodą MUS - losową i celową. Łączna kwota zbadanych wydatków wyniosła 89 381,8 tys. zł (w tym 287,1 tys. zł wydatków majątkowych i 89 094,7 tys. zł wydatków bieżących), co stanowiło 16,9% pozapłacowych wydatków w 2024 r.

Losowa próba dokonana metodą monetarną MUS na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów odpowiadających pozapłacowemu wydatkom dysponenta III stopnia objęła 43 zapisy księgowe dotyczące wydatków pozapłacowych na łączną kwotę 88 562,2 tys. zł (42 w grupie wydatków bieżących, jeden - majątkowy). W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym na 2024 r., służyły one realizacji zadań kontrolowanej jednostki i były ponoszone zgodnie z zapisami zawartych z wykonawcami umów. Nie stwierdzono przypadków naruszenia zasad określonych art. 44 ust. 3 uofp.

(akta kontroli część I, str. 342-345)

Umowy cywilnoprawne

Koszty wynagrodzeń bezosobowych²² planowane u dysponenta III stopnia na 2024 r. w kwocie 642,9 tys. zł zrealizowano w wysokości 498,1 tys. zł, tj. 77,5% planu po zmianach. Kwota wydatkowana w 2024 r. była niższa o 1 168,2 tys. zł, tj. 70,1% w porównaniu do 2023 r. (1 666,4 tys. zł).

Wydatki bezosobowe w 2024 r. zostały poniesione m.in. z tytułu realizacji 56 umów cywilnoprawnych w kwocie 353,8 tys. zł, z czego 181,9 tys. zł, tj. 51,4% wydatków na realizację umów zlecenia dotyczących realizacji zadań konsultanta krajowego w ochronie zdrowia związanych wyłącznie z obronnością kraju w czasie wojny i pokoju²³ oraz 97,2 tys. zł, tj. 27,5% wydatków na realizację umów cywilnoprawnych, na realizację sześciu umów zlecenia na usługi eksperckie w tym: jedna umowa na doradztwo prawne adwokata i pięć umów w zakresie wojskowej służby zdrowia.

Badaniem objęto prawidłowość realizacji 22 umów cywilnoprawnych, na które w 2024 r. wydatkowano kwotę 279,1 tys. zł, co stanowiło 78,9% wydatków na realizację umów cywilnoprawnych. Ustalono, że Minister ON w 2024 r. zawarł 16

²¹ W tym 2 640,3 tys. zł stanowiło wydatki na współfinansowanie programów inwestycyjnych NATO i UE.

²² Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-28.

²³ Dalej: umów na konsultanta krajowego.

umów zlecenia dotyczących realizacji zadań konsultanta krajowego w ochronie zdrowia związanych wyłącznie z obronnością kraju w czasie wojny i pokoju na kwotę 181,6 tys. zł. Stwierdzono, że 14 z 16 podpisanych w 2024 r. umów z konsultantami krajowymi, zostało zawartych w trakcie ich realizacji. Wartość tych umów wynosiła 168,1 tys. zł. Umowy zawierały zastrzeżenie o retroaktywności, tzn. o ich obowiązywaniu z chwilą podpisania z mocą od daty rozpoczęcia świadczenia usługi przez zleceniobiorcę /szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości – nieprawidłowość nr 4/*.

(akta kontroli część III str. 1-20,152-201, 574-749, 796-1060)

Zamówienia publiczne

Ministerstwo Obrony Narodowej, zgodnie z art. 23 ustawy z dnia 11 września 2019 r. *Prawo zamówień publicznych*²⁴, zamieściło plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych na 2024 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 28 lutego 2024 r.

W 2024 r. prowadzono łącznie 131 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, z czego 30 na podstawie ustawy Pzp. Z wyłączeniem przedmiotowej ustawy zrealizowano 101 postępowań, w tym 12 w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności państwa.

W 2024 r. zawarto 141²⁵ umów na łączną kwotę 63 797,9 tys. zł, z czego wydatkowano 43 576,8 tys. zł.

(akta kontroli część IV str. 48)

Kontrolą objęto trzy postępowania o udzielenie zamówień publicznych o łącznej wartości 819,6 tys. zł, z czego kwota 523,4 tys. zł stanowiła wydatek zrealizowany w 2024 r. Były to postępowania na: świadczenie usług hotelarskich i restauracyjnych na potrzeby 33. Posiedzenia Komitetu Wspólnego Szefów Sztabu (Obrony) Państw Ramowych Eurokorpusu w 2024 r.; dostawę samochodu na potrzeby Ataszatu Obrony RP; sukcesywne dostawy artykułów biurowych. W wyniku weryfikacji trzech ww. postępowań nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie: wyboru trybu ich przeprowadzenia, przebiegu, wyboru wykonawcy zamówień, terminu realizacji umów oraz wypłaty należnego wynagrodzenia. Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 82 ustawy Pzp sporządzono i przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych roczne sprawozdanie o udzielonych w 2024 r. zamówieniach.

(akta kontroli część IV str. 1-47)

Wydatki niewygasające

W 2024 r. nie wystąpiły w części – 29 wydatki, które nie wygasły z końcem roku budżetowego.

(akta kontroli część I str. 234)

Dotacje i subwencje

Zrealizowane w 2024 r. w części 29 wydatki na dotacje i subwencje wyniosły łącznie 6 869 030,6 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach oraz 118,1% wydatków wykonanych na ten cel w 2023 r. Dotacje podmiotowe zrealizowano w kwocie 1 354 962,5 tys. zł tj. 100,0% planu po zmianach, dotacje celowe w kwocie 4 658 012,1 tys. zł, tj. 99,6% planu po zmianach, zaś subwencje w kwocie

²⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, dalej: ustawa Pzp.

²⁵ W tym na podstawie ustawy Pzp 39.

856 056,0 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach. Według stanu na koniec stycznia 2025 r. zwroty z tytułu niewykorzystanych środków z dotacji wyniosły 607,0 tys. zł, natomiast od 1 lutego do dnia 11 marca 2025 r. dokonano zwrotów niewykorzystanych środków z dotacji w łącznej kwocie 961,1 tys. zł, które odprowadzono na rachunek dochodów płatnika (DB MON). W dniu 7 lutego 2025 r. Minister wydał obwieszczenie, o którym mowa w art. 122 ust. 4 uofp²⁶.

Szczegółowym badaniem pod kątem prawidłowości udzielenia oraz sprawowanego przez dysponenta części nadzoru i kontroli nad ich wykorzystaniem objęto udzielone dotacje i subwencje na łączną kwotę 729 895,5 tys. zł, tj. 10,6% zrealizowanych wydatków na dotacje i subwencje w części 29 w 2024 r. Kontrolą objęto wybrane dotacje udzielone: [1] Agencji Mienia Wojskowego na kwotę 609 427,0 tys. zł²⁷, [2] Muzeum Wojska Polskiego na kwotę 55 953,0 tys. zł, [3] Akademii Sztuki Wojennej²⁸ na kwotę 14 932,5 tys. zł²⁹ i [4] Wojskowego Instytutu Wydawniczego w Warszawie na kwotę 12 923,0 tys. zł, a także subwencję udzieloną Uniwersytetowi Medycznemu w Łodzi³⁰ na kwotę 36 660,0 tys. zł.

Kontrola dwóch dotacji celowych udzielonych AMW w kwocie 609 427,0 tys. zł wykazała, że dysponent analizował realizację zadań i stosownie do stopnia zaangażowania realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych, z uwzględnieniem zmian wynikających z procesów inwestycyjnych na bieżąco aneksował umowy oraz rozpatrywał wnioski o zmianę harmonogramów zawartych w programach inwestycji. Wartość kosztorysowa inwestycji analizowana była na podstawie zestawień kosztów zadań uwzględniających koszty wynikające z opracowywanych przez inwestora kosztorysów. Zmiany wynikające z procesów inwestycyjnych uwzględniane w umowach dotacyjnych były ściśle skorelowane ze zmianami wprowadzanymi w Planie Inwestycji Budowlanych AMW oraz w Planie Inwestycji Budowlanych SZ RP³¹.

(akta kontroli część I str. 239-240, część II str. 52-245)

Analogicznie do badania dotacji celowej udzielonej AMW, nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie dotacji podmiotowych udzielonych Muzeum Wojska Polskiego i Wojskowemu Instytutowi Wydawniczemu. W przypadku dotacji podmiotowych udzielonych ASzWoj ustalono nierzetelne rozliczenie dotacji udzielonej na realizację kursów i szkoleń /szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości – nieprawidłowość nr 5/*.

Ponadto stwierdzono nierzetelne opracowanie załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra ON z dnia 18 października 2019 r.³² w zakresie sposobu

²⁶ Obwieszczenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 lutego 2025 r. w sprawie wykazu jednostek, którym przyznano w 2024 r. dotacje podmiotowe i celowe oraz kwot tych dotacji (Dz. Urz. MON poz. 21).

²⁷ Umowa dotacyjna nr 3300027448 na dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz modernizacji zasobu mieszkaniowego i internatowego w kwocie 150 000,0 tys. zł i umowa dotacyjna nr 3300027484 na realizację zadań inwestycyjnych na rzecz Sił Zbrojnych w kwocie 459 427,0 tys. zł.

²⁸ Dalej: ASzWoj.

²⁹ W tym: dotacja na finansowanie kursów i szkoleń w kwocie 11 727,8 tys. zł oraz dotacja na finansowanie bezzwrotnej pomocy materialnej dla studentów i doktorantów, będących osobami cywilnymi, kształcącymi się na uczelniach wojskowych w kwocie 3 204,7 tys. zł.

³⁰ Dalej: UM w Łodzi.

³¹ Dalej: PIB.

³² W sprawie podziału środków finansowych dla uczelni wojskowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego i badawczego oraz na zadania związane z obroną narodową (Dz. U. poz. 2047).

podziału środków finansowych przeznaczonych dla uczelni wojskowych na zadania związane z obroną narodową /szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – nieprawidłowość nr 6/.

(akta kontroli część I str. 379-424)

Subwencja dla UM w Łodzi w kwocie 36 660,0 tys. zł, została udzielona na podstawie art. 7 ustawy o utworzeniu UM w Łodzi oraz na podstawie art. 371 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*³³, nie mniej jednak w powyższych aktach prawnych brak było podstawy prawnej do udzielania przez Ministra ON subwencji UM w Łodzi ponieważ nie sprawuje on nadzoru nad UM w Łodzi /szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – nieprawidłowość nr 3/.

(akta kontroli część III str. 453-554, 562-573)

Ponadto zweryfikowano sprawowanie nadzoru przez Ministra ON nad realizacją Konkursów Ofert pn. „Strzelnica w powiecie” nr 1/2024/CWCR oraz 3/2024/CWCR na dofinansowanie zadań związanych z utworzeniem przez jednostki samorządu terytorialnego strzelnic wirtualnych, w ramach których wydatkowano z budżetu państwa kwotę 12 611,4 tys. zł. W wyniku powyższego badania stwierdzono nierzetelne przeprowadzenie konkursów, o których mowa w § 3 rozporządzenia Ministra ON z dnia 6 lipca 2018 r. w sprawie dofinansowania z budżetu państwa zadań związanych z budową, remontami i utrzymaniem strzelnic oraz rozwijaniem sportu strzeleckiego³⁴, poprzez zatwierdzenie przez Ministra ON Ogłoszeń Konkursów Ofert, w których kryteria merytorycznej oceny ofert nie spełniały wymogu transparentności, a także nierzetelne prowadzenie nadzoru przez Ministra w zakresie ww. postępowań konkursowych /szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – nieprawidłowość nr 7/.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 14 962 449,6 tys. zł, tj. blisko 100% planu po zmianach i w porównaniu do wykonania w 2023 r. były wyższe o 2 263 259,7 tys. zł, tj. o 17,8%.

W 2024 r. na świadczenia w ramach zaopatrzenia emerytalnego wydatkowano 10 823 527,0 tys. zł, w tym głównie na:

- emerytury wojskowe – 7 999 795,0 tys. zł, 1 337 660 liczba wypłaconych świadczeń; przeciętna miesięczna liczba świadczeń - 111 472 świadczeń; przeciętna wysokość świadczenia wynosiła – 5 982 zł (w 2023 r. – 5 281 zł);
- renty rodzinne – 2 020 013,0 tys. zł, liczba wypłaconych świadczeń - 450 410, przeciętna miesięczna liczba świadczeń – 37 534; przeciętna wysokość świadczenia wynosiła 4 482 zł (w 2023 r. – 3 962 zł);
- renty z tytułu niezdolności do pracy – 536 892,0 tys. zł, liczba wypłaconych świadczeń - 111 214; przeciętna miesięczna liczba świadczeń – 9 268; przeciętna wysokość świadczenia wynosiła 4 826 zł (w 2023 r. – 4 285 zł).

Wojskowe Biura Emerytalne w 2024 r. wydatkowały także kwotę 525 706,0 tys. zł na uposażenia i świadczenia pieniężne wypłacane przez okres roku żołnierzom i funkcjonariuszom zwolnionym ze służby.

(akta kontroli część III str. 1161-1164)

³³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1571, ze zm., dalej: *Prawo o szkolnictwie wyższym*.

³⁴ Dz. U. poz. 1335. Dalej: rozporządzenie w sprawie dofinansowania zadań związanych z budową strzelnic.

Wydatki dysponenta III stopnia na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2024 r. wyniosły 253 193,9 tys. zł (stanowiły blisko 100% planu po zmianach), były wyższe o 6,2% od wykonanych w 2023 r. i dotyczyły głównie wydatków osobowych niezaliczonych do uposażeń (§ 3070) w kwocie 214 000,8 tys. zł (tj. 84,52% wydatków w tej grupie).

Należne świadczenia na rzecz osób fizycznych, zgłoszone do realizacji w 2024 r. zostały przeznaczone głównie na:

- 110 823,4 tys. zł - świadczenia pieniężne wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom wyznaczonym do pełnienia służby poza granicami państwa w składzie misji specjalnych organizacji międzynarodowych i w ramach NATO;
- 102 056,6 tys. zł - równoważniki pieniężne za brak lub remont lokalu mieszkalnego oraz pomoc mieszkaniową dla żołnierzy zawodowych pełniących służbę poza granicami państwa (w ataszatach obrony przy polskich placówkach dyplomatycznych i przedstawicielstwach wojskowych).

(akta kontroli część III str. 1161-1164)

Wydatki bieżące, w tym wynagrodzenia i zatrudnienie

Zrealizowane wydatki bieżące na dzień 31 grudnia 2024 r. wyniosły 44 659 523,2 tys. zł, tj. blisko 100% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2023 r. o 6 762 339,6 tys. zł, tj. o 17,8%. Najwyższe wydatki poniesione zostały na: uposażenia żołnierzy zawodowych - 13 903 107,1 tys. zł (31,1% wydatków bieżących), zakup materiałów i wyposażenia - 6 270 392,4 tys. zł (14,0%), zakup usług remontowych - 4 959 348,4 tys. zł (11,1%), wynagrodzenia osobowe pracowników - 4 177 881,2 tys. zł (9,4%), zakup usług pozostałych - 4 107 416,3 tys. zł (9,2%).

(akta kontroli część I str. 245-246, 349-357 p. 11, 41)

Wydatki na uposażenia i wynagrodzenia wykonane zostały w kwocie 19 915 642,1 tys. zł i w porównaniu do 2023 r. były wyższe o 4 495 814,6 tys. zł, tj. 29 %, w tym wydatki na uposażenia żołnierzy zawodowych były wyższe o 3 594 072,8 tys. zł, tj. o 31 % i wydatki na wynagrodzenia pracowników resortu obrony narodowej były wyższe o 892 078,8 tys. zł, tj. o 25%.

(akta kontroli część I str. 349-357 p. 7, 8)

Na wzrost ogólnej kwoty wydatków na uposażenia i wynagrodzenia w porównaniu do 2024 r. wpływ miały m.in. następujące czynniki:

- podwyższenie stawek uposażenia zasadniczego żołnierzy zawodowych od około 15,2% do 25,4% tj. od 1 040 zł do 2 750 zł,
- wzrost wysokości kwoty bazowej stanowiącej podstawę obliczenia przeciętnego uposażenia żołnierzy zawodowych, która od 1 stycznia 2024 r. wynosi 2 088,8 zł tj. 20% więcej niż w 2023 r.,
- zwiększenie liczebności Sił Zbrojnych RP.

(akta kontroli część VI str. 672-676)

Przeciętne zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty w 2024 r. wyniosło 184 816 osób (z wyłączeniem Służby Wywiadu Wojskowego - informacja niejawna) i było wyższe o 14 439 osób, tj. 8,0 % w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2023 r.

(akta kontroli część VI str. 677)

Limit zatrudnienia bazowego pracowników resortu obrony narodowej wynosił w 2024 r. 48 999 stanowisk (47 431 w 2023 r.). Średnioroczny stan zatrudnienia wyniósł 45 267 (45 403 w 2023 r.) a faktyczne zatrudnienie pracowników w resorcie na koniec 2024 r. wyniosło 47 051 osób (47 110 na koniec 2023 r.).

(akta kontroli część VI str. 669-670)

Przeciętne uposażenie żołnierzy zawodowych wyniosło 9 253,25 zł i było wyższe o 1 542,21 zł, tj. o 20% od przeciętnego uposażenia w 2023 r.

(akta kontroli część VI str. 677)

W stosunku do stanu na koniec 2023 liczba żołnierzy zawodowych w 2024 r. zwiększyła się o 10 107 i na dzień 31 grudnia 2024 r. wyniosła 144 469 (w tym w korpusie: [1] szeregowych – 64 608; [2] podoficerów – 55 881; [3] oficerów – 23 834; [4] generałów – 146).

Liczba żołnierzy powołanych do zawodowej służby wojskowej w 2024 r. wyniosła 19 389 i była niższa o 5 801 (23%) od liczby żołnierzy powołanych w 2023 r. (25 190). Liczba zwolnień z zawodowej służby wojskowej w 2024 r. wyniosła 9282 i była wyższa o 114 (1,2%) od liczby zwolnień w 2023 r. (9168).

(akta kontroli część VI str. 651-667)

Dane dotyczące: [1] liczby etatów żołnierzy zawodowych na dzień 31 grudnia 2024 r.; [2] stopnia ukończenia Sił Zbrojnych w poszczególnych korpusach; [3] liczby żołnierzy zawodowych wg stażu służby na ostatni dzień roku kalendarzowego; [4] liczby szeregowych zawodowych w poszczególnych korpusach osobowych; [5] stanu ewidencyjnego Sił Zbrojnych RP z rozbiorem na Dowództwa, Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych, Żandarmerię Wojskową, Wojska Obrony Terytorialnej oraz pozostałe jednostki Departament Kadr MON objął klauzulą ZASTRZEŻONE.

(akta część VIII str. 60-68)

Liczba żołnierzy w Terytorialnej Służbie Wojskowej³⁵ w 2024 r. wzrosła o 3,0% (1052) w porównaniu z 2023 r. i wyniosła 35 997. Liczba żołnierzy, którzy wstąpili w 2024 r. do TSW wyniosła 10 749, natomiast liczba odejść wyniosła 9697 (w tym do zawodowej służby wojskowej wstąpiło 1311 żołnierzy).

W ramach aktywnej rezerwy służbę pełniło 2053 żołnierzy.

(akta kontroli część VI str. 635-653)

Liczba miejsc dla słuchaczy w jednostkach szkolnictwa wojskowego w 2024 r. wyniosła 4747 i była wyższa o 38 (0,8%) miejsc w porównaniu do 2023 r. (4709).

(akta kontroli część VI str. 662)

Wydatki bieżące dysponenta III stopnia zostały przeznaczone głównie na uposażenia żołnierzy zawodowych – 243 724,4 tys. zł (31,0% wydatków w tej grupie) oraz na zakup pozostałych usług – 138 087,0 tys. zł (17,6%).

(akta kontroli część I str. 349-357 p. 71)

Wykonane w 2024 r. przez dysponenta III stopnia wydatki na wynagrodzenia (według Rb-70) wyniosły 400 208,3 tys. zł i w porównaniu do 2023 r. były wyższe o 59 375,2 tys. zł, tj. o 17,4%.

³⁵ Dalej: TSW.

Przeciętne zatrudnienie u dysponenta III stopnia w 2024 r. wyniosło 2 376,2 osób i w stosunku do 2023 r. było wyższe o 73,3 osoby, tj. o 3,2%.

Przeciętne wynagrodzenie u dysponenta III stopnia w 2024 r. wyniosło 14 035,48 zł i w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia w 2023 r. było wyższe o 1 701,96 zł (o 13,8%). Zarówno na wzrost wydatków na wynagrodzenia jak i zwiększenie przeciętnego wynagrodzenia w Ministerstwie miał wpływ przede wszystkim „ustawowy” wzrost wynagrodzeń i uposażeń w 2024 roku o 20%.

(akta kontroli część I str. 349-357 p. 48)

Zobowiązania

W sprawozdaniu rocznym Rb-28, na koniec 2024 r. wykazano zobowiązania ogółem w kwocie 2 730 338,5 tys. zł. W porównaniu do 2023 r. zobowiązania wzrosły o 723 909,9 tys. zł, tj. o 36,1%.

Najwyższe zobowiązania w 2024 r. powstały w rozdziałach: 75220 Zabezpieczenie wojsk, które wynosiły 642 078,9 tys. zł, co stanowiło 23,5% kwoty ogólnej zobowiązań w części 29; 75201 Wojska Lądowe, kwota 650 255,3 tys. zł (23,8%); 75202 Siły Powietrzne, kwota 240 281,3 tys. zł (8,8%); 75204 Centralne wsparcie, kwota 611 657,2 tys. zł (22,4%).

Zobowiązania, w przeważającej większości dotyczyły ujętych memoriałowo (zgodnie z art. 6 ust. 1. ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³⁶) zobowiązań z tytułu dodatkowego uposażenia i wynagrodzenia rocznego żołnierzy i pracowników za 2024 r. płatnego w I kwartale 2025 r. Na koniec 2024 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli część I str. 247-249)

Zobowiązania dysponenta III stopnia na koniec 2024 r. wyniosły 33 743,2 tys. zł i były wyższe o 6 807,0 tys. zł, tj. o 25,3%, od stanu zobowiązań na koniec 2023 r. (26 936,2 tys. zł). Wzrost zobowiązań w porównaniu do poziomu z 2023 r. wynika z „ustawowego” wzrostu wynagrodzeń i uposażeń w 2024 r. o 20 %, co skutkowało wzrostem zobowiązań z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Na koniec 2024 r. u dysponenta III stopnia nie wystąpiły zobowiązania wymagalne i zobowiązania podlegające ujęciu w sprawozdaniu w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2024 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

(akta kontroli część I str. 302-303)

Wydatki ujęte w centralnych planach rzeczowych oraz pozostałe wydatki majątkowe

W ustawie budżetowej na rok 2024 na wydatki majątkowe w części 29 – Obrona narodowa zaplanowano środki w wysokości 52 014 076,0 tys. zł.

W planie po zmianach na wydatki majątkowe ustalono kwotę 51 034 283,8 tys. zł, a wykonano je w kwocie 50 953 887,3 tys. zł (99,8% planu po zmianach), tj. wyższej o 8 455 152,5 tys. zł (o 19,9%) od wykonanych w 2023 r. (42 498 734,8 tys. zł³⁷). Wykonane wydatki majątkowe stanowiły 44,1% ogólnej kwoty wykonanych wydatków w części 29 - Obrona narodowa.

(akta kontroli część I, str. 349-357 p. 11)

³⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm., dalej: uor.

³⁷ Nie zwiera współfinansowania projektów z udziałem środków UE.

Zgodnie z decyzją Nr 118/MON Ministra ON z dnia 1 września 2021 r. w sprawie *zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych*³⁸ wydatki realizowane w ramach planu finansowego resortu ON, ujmowane były w centralnych planach rzeczowych³⁹, w tym w: Planie Modernizacji Technicznej⁴⁰, PIB, Planie Zakupu Środków Materiałowych⁴¹ oraz Planie Inwestycji NSIP⁴².

W 2024 r. zaplanowano wydatki na realizację CPR w łącznej wysokości 48 899 203,0 tys. zł, z czego w PMT: 34 914 054,0 tys. zł (71,4% wydatków w CPR); w PZŚM: 6 788 733,0 tys. zł (13,9% wydatków), w PIB: 6 690 208,0 tys. zł (13,7% wydatków) oraz w Planie inwestycji NSIP: 506 208,0 tys. zł (1,0% wydatków).

Wg planu po zmianach wydatki na realizację CPR wynosiły 42 259 563,8 tys. zł, w tym w ramach PMT: 31 543 467,8 tys. zł (74,6% wydatków w CPR); w PZŚM: 4 270 678,5 tys. zł (10,1%), w PIB: 5 976 648,5 tys. zł (14,2%) oraz w Planie inwestycji NSIP: 468 769,0 tys. zł (1,1%).

W ramach PMT zrealizowano wydatki w kwocie 31 475 865,0 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu po zmianach i 109,5% zrealizowanych wydatków na ten cel w 2023 r. (tj. 28 754 857,8 tys. zł).

Powyższe środki wydatkowano m.in. na: zakupy sprzętu wojskowego (26 344 103,9 tys. zł), zakup usług remontowych (1 958 713,7 tys. zł), modernizację i modyfikację sprzętu wojskowego (1 075 582,6 tys. zł), zakupy sprzętu i uzbrojenia (943 665,0 tys. zł), prace rozwojowe (673 109,9 tys. zł).

Na dzień 31 grudnia 2024 r. w PMT ujęto do realizacji 804 zadania, tj. o 76 zadań (8,6%) mniej w porównaniu do liczby zadań ujętych w PMT na dzień 1 stycznia 2024 r. (tj. 880).

W ramach PIB wydatkowano łącznie 5 975 634,3 tys. zł, tj. blisko 100% planu po zmianach i 139,4% zrealizowanych wydatków na ten cel w 2023 r. (tj. 4 287 362,3 tys. zł). Najwięcej w 2024 r. przeznaczono na zadania inwestycyjne pn.:

- *Budowa strefy rozśrodkowania F-35 wraz z hangarami typu półciężkiego oraz infrastrukturą towarzyszącą, płaszczyzny lotniskowe i drogi kołowania (Łask)*, na które w 2024 r. wydatkowano 287 903,0 tys. zł;
- *Obiekt kierowania i dowodzenia (C2) połączony z obiektem systemów informatycznych wraz z sieciami teleinformatycznymi (Poznań)*, na które w 2024 r. wydatkowano 172 215,2 tys. zł;
- *Budowa infrastruktury do zabezpieczenia funkcjonowania uzbrojenia specjalistycznego (Sochaczew)*, na które w 2024 r. wydatkowano 134 419,0 tys. zł;
- *Budowa budynku operacyjno-symulatorowego (Łask)*, na które w 2024 r. wydatkowano 132 765,6 tys. zł;

³⁸ Dz. Urz. MON poz.190, ze zm. Dalej: decyzja 118/MON.

³⁹ Dalej: CPR.

⁴⁰ Dalej: PMT.

⁴¹ Dalej: PZŚM.

⁴² NATO Security Investment Programme.

- *Budowa budynku szpitala dla potrzeb bloku operacyjnego, oddziałów szpitalnych, zaplecza diagnostyczno-laboratoryjnego i rehabilitacji (Kraków), na które w 2024 r. wydatkowano 124 353,0 tys. zł.*

Na dzień 31 grudnia 2024 r. w PIB ujęto do realizacji 816 zadań, tj. o 57 zadań (7,5%) więcej w porównaniu do liczby zadań ujętych w PIB na dzień 1 stycznia 2024 r. (tj. 759).

Wydatki w ramach PZŚM wyniosły 4 270 674,2 tys. zł, tj. blisko 100% planu po zmianach i 78,0% zrealizowanych wydatków na ten cel w 2023 r. (tj. 5 474 659,8 tys. zł). Powyższe środki wydatkowano na: środki bojowe (1 624 612,4 tys. zł), materiały pędne i smary (830 414,9 tys. zł), przedmioty umundurowania i wyekwipowania (1 422 606,2 tys. zł), produkty żywnościowe (308 514,3 tys. zł), medyczne środki materiałowe (84 526,4 tys. zł).

Na dzień 31 grudnia 2024 r. w PZŚM ujęto do realizacji 358 zadań, tj. o 54 zadania (13,1%) mniej w porównaniu do liczby zadań ujętych w PZŚM na dzień 1 stycznia 2024 r. (tj. 412). Przyczyną zmniejszenia liczby oraz kwoty zadań realizowanych w 2024 r. był m.in. brak ofert umożliwiających zakup poszczególnych środków bojowych, ograniczone możliwości produkcyjne podmiotów realizujących umowy na dostawy środków bojowych i niżej indeksowane ceny jednostkowe paliw.

Ze środków budżetowych finansowano również zadania ujęte w Planie inwestycji NSIP, na które w 2024 r. wydatkowano 468 740,3 tys. zł (blisko 100% planu po zmianach i 71,6% zrealizowanych wydatków na ten cel w 2023 r., tj. 654 474,6 tys. zł). Realizacja wydatków w ramach Planu inwestycji NSIP, niższa o 28,4% względem roku 2023, wynikała głównie z mniejszej liczby prowadzonych zadań oraz stopniowym finalizowaniu prowadzonych inwestycji.

Na inwestycje budowlane, realizowane na terenie Polski wydatkowano 444 499,1 tys. zł⁴³, a na składki na Program NSIP – kwotę 121 658,8 tys. zł.

Na dzień 31 grudnia 2024 r. w Planie inwestycji NSIP ujęto do realizacji 94 zadania, tj. o sześć zadań więcej w porównaniu do liczby zadań ujętych na dzień 1 stycznia 2024 r. (tj. 88).

Głównymi przyczynami zmiany liczby zadań realizowanych w 2024 r. w ramach CPR były: rezygnacja z realizacji zadań m.in. z powodu zmiany sposobu zabezpieczenia potrzeb; zmiany harmonogramów realizacji zadań zgodnie z wynikami prowadzonych postępowań; brak ofert w prowadzonych postępowaniach przetargowych lub ofert spełniających wymagania określone w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, wystąpienie ograniczeń w dostępie do komponentów niezbędnych przy produkcji amunicji skutkujące brakiem możliwości realizacji dostaw, ograniczone możliwości produkcyjne podmiotów realizujących zamówienia w obszarze środków bojowych, wprowadzenie nowych inwestycji uznanych przez Kierownictwo MON za priorytetowe.

W wyniku kontroli Wykonania budżetu państwa w 2024 r., przeprowadzonej u dysponenta III stopnia cz. 29 – Obrona narodowa, tj. Szefa Agencji Uzbrojenia stwierdzono, że w 2024 r. w sposób niecelowy przekazano na rachunek powierniczy środki finansowe w kwocie 400 000,0 tys. zł. Wpłata została poprzedzona zatwierdzeniem przez Ministra ON korekty nr K.17/2024/PMT z 20 grudnia 2024 r., w zakresie określonym wnioskiem Szefa AU o zwiększenie

⁴³ W tym 97 417,6 tys. zł ze środków NATO.

planowanego wydatku w 2024 r. o kwotę 50 000,0 tys. zł, co stanowiło wzrost o 14,3% w stosunku do kwoty pierwotnie planowanej w PMT w przedmiotowym zadaniu. Zgodnie z informacjami przekazanymi do Zarządu Planowania Rzeczowego-P8 przez Szefa AU, zmiana poziomu finansowania zadania w 2024 r. była spowodowana wynikami negocjacji z wykonawcą. Z ustaleń kontroli przeprowadzonej w Agencji Uzbrojenia wynika, że w wyniku tych negocjacji ustalono przekazanie przez AU w 2024 r. na rachunek powierniczy środków finansowych w kwocie 400 000,0 tys. zł, ale kwota ta nie wynikała z faktycznego zapotrzebowania zgłaszanego przez wykonawcę, a dodatkowo w związku z postanowieniami umowy nr AU/205/XI/2024/472 z 27 grudnia 2024 r., do 27 marca 2025 r. wykonawca miał prawo odstąpienia od umowy oraz nie mógł dokonać żadnych wypłat z rachunku powierniczego. Informacji tych nie zawierał wniosek Szefa AU o dokonanie korekty. Zgodnie z ustaleniami NIK, nieprawidłowość ta nie niosła za sobą negatywnych skutków dla finansów publicznych. Niezależnie od powyższego, NIK wskazuje na lakoniczność treści wniosków Szefa AU o dokonanie korekt w CPR, co może utrudniać Szefowi Zarządu Planowania Rzeczowego-P8, Szefowi Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, a finalnie Ministrowi ON sprawowanie skutecznej kontroli nad zasadnością wnioskowanych korekt.

Dodatkowo w ramach niniejszej kontroli nie stwierdzono dokonywania niecelowych przedpłat w ramach Programu FMS i poprzedzających ich korekt CPR, które stanowiły istotną przesłankę dla dokonywanych ocen przez NIK w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w części 29 – Obrona narodowa w latach poprzednich⁴⁴.

W obszarze CPR zidentyfikowana wartość zaangażowania planu wydatków na lata 2025-2035, według stanu na koniec I kwartału 2025 r. wynosiła łącznie 186 056 576,6 tys. zł, z czego dla roku: 2025 r. – 52 958 934,8 tys. zł; 2026 r. – 31 023 405,7 tys. zł; 2027 r. – 28 336 911,7 tys. zł; 2028 r. – 20 444 698,1 tys. zł; 2029 r. – 23 869 678,4 tys. zł; 2030 r. – 13 791 926,3 tys. zł; 2031 r. – 5 174 243,9 tys. zł; 2032 r. – 4 694 986,4 tys. zł; 2033 r. – 1 646 146,5 tys. zł; 2034 r. – 1 512 109,3 tys. zł; 2035 r. – 2 603 535,6 tys. zł.

(akta kontroli część II str. 250-307, część VII str. 480-490)

Ogólna wartość zaliczek udzielonych w 2024 r. w ramach części 29 budżetu państwa wyniosła:

- dla przyszłych dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego w tym dotyczących wsparcia i eksploatacji w ramach umów zawartych w programie FMS oraz remontów i modyfikacji w ramach PMT - 16 057 856,8 tys. zł⁴⁵;
- dla inwestycji budowlanych - 709 336,0 tys. zł⁴⁶.

Ogólny stan nierozliczonych zaliczek na ww. cel na koniec 2024 r. wyniósł 63 520 896,2 tys. zł, z czego:

- dla przyszłych dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz remontów i modyfikacji w ramach PMT - 62 450 854,5 tys. zł;

⁴⁴ W wystąpieniu pokontrolnym nr P/24/001 stwierdzono niewłaściwie realizowany nadzór nad celowością wydatków dokonywanych przez dysponenta III stopnia, tj. Szefa Agencji Uzbrojenia. Dotyczyło to przyspieszenia wypłaty zaliczek na realizację czterech umów na łączną kwotę 1 870 817,9 tys. zł.

⁴⁵ Wielkość tych zaliczek nierozliczonych na dzień 31 grudnia 2024 r. wyniosła 14 629 758,2 tys. zł.

⁴⁶ Wielkość tych zaliczek nierozliczonych na dzień 31 grudnia 2024 r. wyniosła 569 534,2 tys. zł.

– dla inwestycji budowlanych - 1 070 041,7 tys. zł.

(akta kontroli część I str. 254-258)

Wydatki majątkowe dysponenta III stopnia w 2024 r. zostały wykonane w kwocie 4 513,4 tys. zł (97,9% planu po zmianach) i były wyższe o 1 526,9 tys. zł (51,1%) od poniesionych w 2023 r. W 2024 r. dokonano zmniejszenia planu na wydatki majątkowe z kwoty 17 550,0 tys. zł do kwoty 4 609,6 tys. zł. Zmniejszenie wydatków majątkowych wynikało przede wszystkim z przeniesienia środków finansowych w kwocie 7 700 tys. zł (PIB) do Akademii Marynarki Wojennej na dofinansowanie realizacji zadania pn. „Budowa budynku wielofunkcyjnego”. Zwiększenie finansowania związane było z przyspieszeniem realizacji przedmiotowej inwestycji poprzez przesunięcie zakresu rzeczowego zadania z roku 2025 i jej zakończenie w roku 2024.

(akta kontroli część I str. 309-313, 349-357 p. 71)

W *Skonsolidowanym planie wydatków w układzie zadaniowym na 2024 rok i dwa kolejne lata*⁴⁷, Rada Ministrów określiła, że zadanie 11.1 - Utrzymanie i rozwój zdolności operacyjnych SZ RP jest priorytetowym zadaniem państwa⁴⁸.

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 realizacji celu zadania był wskaźnik osiągnięcia wymaganego poziomu dostępności sił (relacja poziomu posiadanego do wymaganego) (w %). Szczegółowy sposób wyliczenia i wartość docelowa miernika w 2024 r. stanowiły, podobnie jak w latach ubiegłych informację niejawną⁴⁹.

Na wydatki w ramach funkcji 11 - Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic zaplanowano pierwotnie kwotę 102 438 668,0 tys. zł, w tym na priorytetowe zadanie 11.1 - kwotę 97 992 803,0 tys. zł. Wykonanie wydatków na realizację funkcji 11 wyniosło 100 170 275,4 tys. zł, tj. blisko 100% planu po zmianach (100 259 105,2 tys. zł), w tym na zadanie priorytetowe 11.1 wydatkowano kwotę 95 561 849,8 tys. zł, tj. blisko 100% planu po zmianach (95 641 244,1 tys. zł).

(akta kontroli część I str. 247-249, 349-357 p. 18)

Plan finansowy dysponenta III stopnia na 2024 r. sporządzony w układzie zadaniowym, w ramach funkcji 11 zakładał realizację pięciu zadań, z czego dwa, na które zaplanowano największe nakłady, to:

⁴⁷ Rada Ministrów, Planowanie w układzie zadaniowym na 2023 r., wrzesień 2022 r.

⁴⁸ Realizacja zadania zorientowana jest na osiągnięcie odpowiedniego rozwoju zdolności strategicznych do przeciwdziałania zaskoczeniu militarnemu, zwiększenie zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP do prowadzenia samodzielnych i sojuszniczych działań obronnych, jak również na wzmocnienie potencjału bojowego (w tym jego nowoczesności). Środki publiczne przeznaczone także są m.in. na szkolenia Sił Zbrojnych RP i utrzymanie ich gotowości bojowej. W ramach zadania realizowane są działania polegające na zabezpieczeniu zdolności operacyjnych do dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP, utrzymaniu zdolności do rozpoznania wojskowego zewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa państwa, a także umożliwiające skuteczne rażenie sił przeciwnika w sytuacji zagrożenia państwa. Zapewniane jest zabezpieczenie logistyczne i medyczne zdolności operacyjnych, jak również zakwaterowanie SZ RP.

⁴⁹ Zgodnie ust. 63 pkt 10 załącznika nr 42 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 745, ze zm.).

- Wsparcie kierowania obronnością (11.5)⁵⁰ – 405 445,0 tys. zł;
- Realizacja zobowiązań sojuszniczych i międzynarodowych oraz uczestnictwo w działaniach na rzecz pokoju i stabilizacji międzynarodowej (11.3)⁵¹ – 399 434,0 tys. zł.

W 2024 r. na zadanie 11.5. wydatkowano 414 961,5 tys. zł (99,2% planu po zmianach); celem realizacji tego zadania było zapewnienie skutecznej i efektywnej obsługi organu administracji rządowej na rzecz osiągnięcia celów polityki obronnej.

Na zadanie 11.3. wydatkowano 413 641,0 tys. zł (98,9% planu po zmianach). Celem realizacji tego zadania było wzmocnienie bezpieczeństwa oraz pozycji RP na arenie międzynarodowej.

(akta kontroli część I str. 349-357 p. 85)

Wydatki dysponenta III stopnia dokonywane były m.in. w celu zabezpieczenia finansowej i logistycznej obsługi Ministerstwa mającej na celu zapewnienie jego funkcjonowania oraz obsługi placówek w strukturach poza granicami państwa, w tym realizacji zamierzeń wynikających z CPR i planów rocznych opracowanych przez poszczególne komórki organizacyjne MON (stosownie do ich kompetencji), a do efektów rzeczowych uzyskanych w 2024 r. zaliczono m.in.: zakup 12 samochodów osobowych dla Polskich Przedstawicielstw Wojskowych i Ataszatów Obrony oraz pozyskanie sprzętu fotograficznego, sprzętu sportowego, podzespołów do urządzeń klimatyzacyjnych oraz sprzętu infrastruktury i ppoż. do utrzymania obiektów dysponenta III stopnia.

(akta kontroli część I str. 263-265)

Promocja

W 2024 r. proces planowania i realizacji zadań z zakresu promocji w resorcie obrony narodowej koordynowało Centrum Operacyjne MON⁵². Do jego zadań należało m.in. opracowywanie *Planu priorytetowych przedsięwzięć promocyjnych*⁵³ resortu oraz zapewnianie materiałów promocyjnych dla komórek Ministerstwa. Zadania resortu obrony narodowej podejmowane w celu kreowania pożądanego wizerunku SZ i MON, tryb zgłaszania propozycji przedsięwzięć do planu, cele działalności promocyjnej oraz zasady realizacji wydatków na działalność promocyjną były określone w decyzji Nr 33/MON Ministra ON z dnia 5 marca 2019 r. w sprawie *działalności promocyjnej w resorcie obrony narodowej*⁵⁴. Źródłem finansowania wydatków na działalność promocyjną MON w 2024 r. były wydatki określone w PPPP oraz wydatki ustalone w ramach dwóch limitów na stałą działalność promocyjną⁵⁵.

⁵⁰ Obejmującego podzadanie: 11.5.1. Wsparcie kierowania obronnością.

⁵¹ Zadanie to obejmowało jedno podzadanie: 11.3.2. Międzynarodowa współpraca bilateralna i współpraca w strukturach wielostronnych, w tym w ramach NATO i UE.

⁵² Dalej: CO MON. Zgodnie z § 20 ust. 3 pkt 12 załącznika 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.), które obowiązywało do 17 grudnia 2024 r. i zostało uchylone przez Zarządzenie Ministra ON z dnia 17 grudnia 2024 r. Nr 35/MON w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej (Dz. Urz. MON poz. 227).

⁵³ Dalej: PPPP.

⁵⁴ Dz. Urz. MON poz. 40, ze zm.

⁵⁵ [1] Limit dla stałej działalności promocyjnej realizowanej przez CO MON oraz [2] limit dla stałej działalności promocyjnej realizowanej przez jednostki prowadzące działalność promocyjną na rzecz własną i podległych jednostek organizacyjnych, tj. Dowódcę Generalnego RSZ, Dowódcę Operacyjnego RSZ, Dowódcę Wojsk Obrony Terytorialnej, Szefa Inspektoratu Wsparcia SZ, Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej, Dowódcę Garnizonu Warszawa, Dowódcę

W opracowanym przez CO MON PPPP na 2024 r. przewidziano realizację 17 zadań promocyjnych na łączną kwotę 15 225,0 tys. zł, a także wskazano mierniki określające stopień realizacji celów oraz wartości planowane do osiągnięcia na koniec 2024 r. Do PPPP zostało wprowadzonych 10 aneksów. Zmiany dotyczyły m.in. zmniejszenia planowanych kwot przeznaczonych na realizację niektórych zadań, przesunięcia środków na inne zadania ujęte w PPPP, czy też przesunięcia środków lub ujęcia dodatkowych środków na nowe zadania jednostek organizacyjnych resortu.

W 2024 r. CO MON nie prowadziło produkcji i/lub emisji programów telewizyjnych m.in. kampanii promocyjnych, gdyż zrezygnowano z kontynuacji współpracy w zakresie produkcji i emisji programu telewizyjnego pt. „wojsko polskie.pl” oraz odstąpiono od umowy, której przedmiotem była emisja programu telewizyjnego pt. „Zostań żołnierzem RP”. W ramach działań promocyjnych realizowanych w 2024 r. dysponent III stopnia nie ponosił wydatków.

W 2024 r. wydatki na działalność promocyjną w resorcie z PPPP wynosiły 11 009,3 tys. zł, tj. 70,0% planu po zmianach i 72,0% planu pierwotnego. Były one niższe o 2 820,9 tys. zł, tj. o 20,0% niż wydatki zrealizowane w 2023 r. (13 812,2 tys. zł). W ramach limitów na stałą działalność promocyjną poniesiono 1 501,5 tys. zł wydatków, w tym 313,2 tys. zł na przedsięwzięcia realizowane w ramach stałej działalności promocyjnej prowadzonej przez CO MON oraz 1 188,3 tys. zł na przedsięwzięcia realizowane w ramach stałej działalności promocyjnej prowadzonej przez dowódców (szefów, komendantów) jednostek organizacyjnych finansujących działalność ze środków własnych.

Prawidłowość planowania działań promocyjnych zbadano na podstawie zmian wprowadzonych do PPPP w zakresie siedmiu zadań zaplanowanych do realizacji w 2024 r. w ramach środków Dyrektora Generalnego MON w wysokości 7 745,0 tys. zł. Zmiany do PPPP polegały m.in. na wprowadzeniu do realizacji pięciu nowych zadań⁵⁶ oraz odstąpieniu od wykonania dwóch zadań⁵⁷. Niższa realizacja dwóch zadań⁵⁸, która wyniosła odpowiednio 3,8%, tj. 75,5 tys. zł i 46,3%, tj. 932,1 tys. zł wynikała z faktu, że szacowanie kwot przeznaczonych na realizację zadań odbywało się na podstawie wielkości wydatków z 2022 r. Pięć z siedmiu zaplanowanych dla DG MON zadań w trakcie roku zostało przeniesionych do realizacji innym dysponentom resortu. Pomimo, że PPPP w przypadku tych pięciu zadań nie wskazywał konkretnych dysponentów, u których powinny być realizowane zadania, nie stwierdzono, aby utrudniło im to realizację zadań.

(akta kontroli część II str. 1- 41)

Komponentu Wojsk Obrony Cyberprzestrzeni oraz rektorów-komendantów uczelni wojskowych i komendantów jednostek szkolnictwa wojskowego.

⁵⁶ Zadania dotyczyły działań promocyjnych w związku z ćwiczeniem taktycznym pk. Dragon-24, a także realizowanych podczas innych ćwiczeń, obchodów świąt państwowych i wojskowych oraz współpracy z partnerami społecznymi, przedsięwzięć podejmowanych w celu pozyskania kandydatów do służby w Wojsku Polskim, realizowanych w ramach operacji „Bezpieczne Podlasie” oraz w związku z 25. rocznicą wstąpienia Polski do NATO.

⁵⁷ Zadanie nr 1 dotyczące produkcji i/lub emisji programów telewizyjnych i zadanie nr 7 (f) dotyczące promowania nowej Polityki Innowacyjności.

⁵⁸ Zadanie nr 2 pod nazwą: Działania promocyjne prowadzonych podczas obchodów świąt narodowych i wojskowych; zadanie nr 3 pod nazwą: Działania promocyjne CO MON w tym realizowane we współpracy z innymi komórkami i jednostkami organizacyjnymi resortu, prowadzone w związku z bieżącą działalnością kierownictwa MON.

Działania kontrolne, nadzorcze i audytowe

Obowiązek sprawowania nadzoru i kontroli nad realizacją budżetu, określony w art. 175 ust. 1 i 2 uofp, w zakresie części 29 - Obrona narodowa, realizowany był głównie w oparciu o postanowienia decyzji Nr 122/MON Ministra ON z dnia 20 września 2018 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej⁵⁹. Decyzja ta określała zadania i kompetencje osób zajmujących kierownicze stanowiska w MON, komórek organizacyjnych MON oraz jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi ON lub przez niego nadzorowanych w zakresie planowania i wykonywania budżetu państwa w części 29 - Obrona narodowa.

W badanym okresie kontrola zarządcza i zarządzanie ryzykiem uregulowane były m.in.: decyzją Nr 204/MON Ministra ON z dnia 31 grudnia 2021 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej - obrona narodowa oraz w Ministerstwie Obrony Narodowej⁶⁰ i decyzją Nr 140/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 października 2024 r. w sprawie planowania i rozliczania działalności w dziale administracji rządowej - obrona narodowa⁶¹.

(akta kontroli część I str. 103-106, 111-116)

W 2024 r. Departament Kontroli MON wraz z podporządkowanymi mu delegaturami przeprowadził 112 kontroli w jednostkach podległych Ministrowi ON. Działania kontrolne swoim zakresem obejmowały m.in.: sprawozdawczość budżetową i finansową, wydatkowanie środków publicznych, zlecenie usług, realizację zamówień publicznych, udzielanie i rozliczanie dotacji oraz ustalanie i egzekwowanie należności.

W wyniku kontroli przeprowadzonych w 2024 r. sformułowano łącznie 645 zaleceń i wniosków oraz skierowano do wyspecjalizowanych organów ochrony państwa i prawa 34 zawiadomień, w tym 31 zawiadomień o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych oraz trzy zawiadomienia do Żandarmerii Wojskowej dotyczące popełnienia przestępstwa ściganego z urzędu. Z ww. 645 zaleceń i wniosków 64% zostało zrealizowanych, a 36%, według stanu na koniec 2024 r. znajdowało się w trakcie realizacji.

Najistotniejsze nieprawidłowości dotyczyły: niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami; realizowania wydatków na usługi związane z udzielaniem świadczeń zdrowotnych, na podstawie umów, które zawierano z pominięciem procedury konkursowej określonej w ustawie o działalności leczniczej; błędów w przeprowadzanych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego; zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków nieustalonych w planie finansowym jednostki; nieterminowego dokonywania zwrotu środków dotacji celowych; nieegzekwowania należności i nieprawidłowym naliczaniu kar umownych.

(akta kontroli część I str. 261-266)

W 2024 r. Biuro Audytu Wewnętrznego⁶² zrealizowało cztery zadania audytowe: dwa doradcze i dwa zapewniające, co stanowiło 100% Planu audytu.

⁵⁹ Dz. Urz. MON poz. 149, ze zm.

⁶⁰ Dz. Urz. MON poz. 287.

⁶¹ Dz. Urz. MON poz. 175.

⁶² Dalej: BAW.

Rekomendacje wydane w ramach przeprowadzonych zadań zostały przyjęte do realizacji. Przeprowadzenie czynności sprawdzających w celu uzyskania informacji na temat realizacji rekomendacji zadań zapewniających zostało przewidziane na 2025 r. W 2024 r. nie prowadzono zadań audytowych w jednostkach podległych lub nadzorowanych, których przedmiotem byłyby tematy dotyczące: sprawozdawczości budżetowej i finansowej, należności i ich windykacji; wydatkowania środków publicznych, wydatków na dotacje.

(akta kontroli część I str. 117-128, część VIII str. 1-59)

Realizacja Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności⁶³

Polska propozycja KPO, w skład której weszła inwestycja nr A2.6.1 pn. „*Rozbudowa krajowego systemu serwisów monitoringowych, produktów, narzędzi analitycznych i usług i towarzyszącej infrastruktury wykorzystujących dane satelitarne*”⁶⁴ została uchwalona w dniu 30 kwietnia 2021 r.⁶⁵. Została ona zakwalifikowana do objęcia wsparciem na podstawie art. 1411 ust.2 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*⁶⁶. Kwota finansowania przypisana MON⁶⁷ wyniosła 108,2 mln euro.

Celem inwestycji było, znaczące zwiększenie efektywności wykorzystania satelitarnych obserwacji Ziemi w Polsce oraz zapewnienie sprawnego i nieprzerwanego wytwarzania przetworzonych informacji dotyczących obserwacji Ziemi dostosowanych do potrzeb użytkownika oraz ich udostępniania. Zakres rzeczowy inwestycji polegał na wyniesieniu czterech satelitów na orbitę. Realizacja inwestycji ma zostać zakończona do dnia 30 czerwca 2026 r.⁶⁸.

Na podstawie decyzji Nr 4/DIn Ministra ON z dnia 12 stycznia 2023 r. *ws. wprowadzenia procedury zarządzania i kontroli realizacji inwestycji w ramach KPO w resorcie obrony narodowej* za koordynację oraz nadzór nad Inwestycją odpowiedzialny był Departament Innowacji MON⁶⁹. Realizację, wdrożenie i dokonywanie płatności w ramach Inwestycji powierzono Agencji Uzbrojenia.

(akta kontroli część VI str. 32, 432-442)

W 2024 r. DIn koordynował działania zmierzające do realizacji Inwestycji. Na podstawie §7 ust. 47 załącznika do ww. decyzji, AU przekazywała do DIn MON, w cyklu miesięcznym, informację z postępu rzeczowego i finansowego inwestycji, w tym informację nt. wydatków i harmonogramu, a także ryzyk związanych z nieosiągnięciem kamieni milowych/wskaźników w inwestycji.

Do najważniejszych wydarzeń i procesów w realizacji Inwestycji należały:

- w I kwartale 2024 r. przeprowadzono analizy „Przemysłowego Studium Wykonalności projektu Konstelacji mikrosatelitów optoelektronicznej

⁶³ Dalej: KPO.

⁶⁴ Dalej: Inwestycja.

⁶⁵ Uchwała Rady Ministrów w sprawie przyjęcia projektu Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności przyjęta w trybie obiegowym 30 kwietnia 2021 r.

⁶⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 198, ze zm., dale: ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

⁶⁷ Drugim podmiotem posiadającym status instytucji odpowiedzialnej za realizację inwestycji nr A2.6.1 było Ministerstwo Rozwoju i Technologii, któremu przyznano kwotę 15 mln euro.

⁶⁸ Zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 listopada 2022 r. w sprawie wykazu inwestycji w ramach KPO i zwiększenia odporności kwalifikujących się do objęcia wsparcia o charakterze bezzwrotnym oraz w ramach których wsparcie zwrotne przyznawane w formie pożyczki może podlegać umorzeniu. (Dz. U. poz. 2413, ze zm.).

⁶⁹ Dalej: DIn.

obserwacji Ziemi” pozyskanego w ramach realizacji części kamienia milowego A9L „Prace przygotowawcze do uruchomienia pierwszego polskiego satelity: European Cooperation for Space Standardization⁷⁰ Faza 0/A/B/C (Analiza misji/identyfikacja potrzeb, wykonalność i definicja)”. Przemysłowe studium dotyczyło Faz 0 i A;

- w II kwartale 2024 r. zakończono prace legislacyjne związane z decyzją Nr 159/AU Ministra ON regulującą odmienny sposób pozyskania systemu Mikroglob od obowiązującej w resorcie obrony narodowej procedury pozyskiwania sprzętu wojskowego, ponadto AU powołała komisję przetargową do przeprowadzenia postępowania przetargowego na realizację Fazy B/C/D/E zgodnie z ECSS oraz rozpoczęła prace nad opracowaniem dokumentacji przetargowej celem uruchomienia postępowania;
- w III kwartale 2024 r. zakończono procedurę oceny występowania Podstawowego Interesu Bezpieczeństwa Państwa dla zadania, stwierdzając występowanie tej przesłanki oraz wszczęto postępowanie o zamówienie publiczne;
- w IV kwartale 2024 r. negocjowano warunki umowy z wykonawcą.

Przedmiotowa umowa została zawarta przez AU w dniu 20 grudnia 2024 r.

(akta kontroli część VI str. 23-32, 427-431, 462-481)

W ramach kontroli stwierdzono, że stan realizacji przedmiotowej inwestycji odbiega od założeń aktualnie przyjętego KPO oraz harmonogramu jej realizacji stanowiącego załącznik do zawartego pomiędzy Ministrem Funduszy i Polityki Regionalnej, a Ministrem ON w dniu 1 czerwca 2023 r. porozumienia o realizacji inwestycji w ramach planu rozwojowego /szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – nieprawidłowość nr 8/.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelny proces planowania wpłaty środków na Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych tj. w § 6680 w łącznej kwocie 8 004 808,0 tys. zł.

Zgodnie z art. 41 ust. 4 pkt 11 *ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny*⁷¹, jednym ze źródeł wpływów FWSZ są środki z budżetu państwa przekazywane przez Ministra ON. Środki te są planowane w ramach planu finansowego będącego w dyspozycji DB MON. Zgodnie z decyzją budżetową na rok 2024 r. środki te zostały zaplanowane w wysokości 12 804 878,0 tys. zł.

W ramach posiedzeń w dniach 15 i 26 maja 2023 r., Rada Modernizacji Technicznej przyjęła do planu finansowego FWSZ w § 6680 kwotę 8 000 000,0 tys. zł przedłożoną przez Dyrektora DB MON. Kwota ta następnie została zwiększona do 12 804 878,0 tys. zł. Powyższe zwiększenie wynikało w szczególności z procesu uzgodnienia planu finansowego FWSZ przez Ministra Finansów⁷² oraz samodzielnego przesunięcia przez Ministerstwo Finansów w kwocie 70,0 tys. zł z części 46 – Zdrowie do części 29. Minister Finansów wskazał: „nie zgłaszam uwag pod warunkiem (...) przesunięcia środków z poz. 7. *Dodatkowe wpływy ze źródeł wskazanych w art. 41 ust. 4 ustawy o obronie Ojczyzny* do poz. 9. *Środki z budżetu państwa przekazywane przez Ministra ON* w wysokości 4 800 000,0 tys. zł, tj. kwoty wynikającej z uchwały Nr 89 Rady Ministrów z dnia 9 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Wypożyczenie

⁷⁰ Dalej: ECSS.

⁷¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 248, ze zm., dalej: ustawa o obronie Ojczyzny.

⁷² Zgodnie z ustawą o obronie Ojczyzny, Minister Finansów uzgadnia projekt planu finansowego FWSZ opracowanego przez BGK.

Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czołgi” i zapewnienia warunków jego realizacji”.

W toku kontroli nie przedłożono kontrolerom dokumentów, analiz, wyliczeń, zestawień itp. wskazujących, w jaki sposób DB MON wyliczył pozostałą wartość tj. 8 004 808,0 tys. zł

Z wyjaśnień Dyrektora DB MON złożonych 7 marca 2025 r. wynika, że dokumentami odniesienia stanowiącymi podstawę zaplanowania powyższej kwoty były: [1] prognoza wpływów i wydatków FWSZ na lata 2022-2035; [2] projekcja wpływów i wydatków FWSZ na lata 2024-2026; [3] wytyczne Ministra Finansów z dnia 3 października 2022 r. dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych.

W dniu 19 marca 2025 r. Dyrektor DB MON wyjaśnił, że dokumentami odniesienia były ponadto: [1] Plan zadaniowo finansowy Programu Wieloletniego „Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej w czołgi ABRAMS M1A2 SEPv3 ze sprzętem towarzyszącym” oraz [2] Prezentacja „Propozycje zmiany prognozy finansowania Sił Zbrojnych w latach 2021-2035” przedstawiona na posiedzeniu RMT w dniu 27 lutego 2023 r. Wyjaśnił także, że na dzień 31 maja 2023 r. w planowanej kwocie wpłaty do FWSZ znajdowały się środki na sfinansowanie ww. programu wieloletniego.

W dniu 4 kwietnia 2025 r. Dyrektor DB MON wycofał się z wyjaśnień złożonych 19 marca 2025 r. twierdząc: „został użyty zbyt duży skrót myślowy” oraz „że środki przekazywane na FWSZ nie są dedykowane na konkretne zadania”.

W kolejnym piśmie złożonym 8 kwietnia 2025 r. Dyrektor DB MON wyjaśnił, że „Wyliczenia wpłaty na Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych należy rozpatrywać w szerszym kontekście, tj. m.in. z uwzględnieniem przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 30 sierpnia 2022 r. projektu ustawy budżetowej na 2023 r. zakładającego brak zwiększenia budżetu MON ponad poziom 3% PKB na finansowanie programu wieloletniego „Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czołgi”, pomimo jego uzgodnienia przez Ministra Finansów”. Dyrektor wskazał także nowe czynniki determinujące przedmiotową kwotę 8 mld zł, tj. [1] płatności dotyczące systemu uzbrojenia ABRAMS M1A1 (pozyskiwanego w ramach pilnej potrzeby operacyjnej) – 5,5 mld zł; [2] koszty finansowania dłużnego – 4,2 mld zł; [3] pozostałości środków na koniec 2023 r. – 2,2 mld zł.

Wyjaśnienia Dyrektora DB MON nie pozwalały na potwierdzenie zasadności zaplanowania wpłaty w powyższej wysokości 8 004 808,0 tys. zł, co zdaniem NIK świadczy o niezapewnieniu właściwej ścieżki audytu i skutkuje brakiem korelacji pomiędzy kwotą planowaną, a potrzebami w zakresie wpłaty do FWSZ⁷³.

Zdaniem NIK kwota wpłaty do FWSZ powinna wynikać z ustaleń poczynionych z Bankiem Gospodarstwa Krajowego w zakresie kosztów obsługi, w tym finansowania dłużnego przy uwzględnieniu możliwości budżetu.

Z wyjaśnień Dyrektora DB MON, tj. osoby odpowiedzialnej za powyższą nieprawidłowość wynikało, że „praktyka w MON obliczania tej kwoty jest w trakcie kształtowania, obecnie pierwsze co robię to pytam BGK o planowane koszty finansowania dłużnego”.

(akta kontroli część I, str. 276-281, 358-362, część VIII str. 60-85, 101-119)

⁷³ Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez Dyrektora DB MON w procesie palowania budżetu na 2024 r. w zakresie przedmiotowej wpłaty, rola MON ograniczała się do wskazania przychodów generowanych przez resort obrony narodowej oraz wydatków na cele określone w Programie Rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Potrzeby w zakresie kosztów obsługi finansowania dłużnego funduszu były analizowane przy planie na 2025 r. Analiza dokumentów opracowanych przez BGK (projekcja, prognoza) nie wyjaśniała sposobu wyznaczenia planowanej kwoty.

2. Wystąpienie z wnioskiem o uruchomienie środków z rezerwy celowej na kwotę 103,9 tys. zł, tj. 26,8% środków przyznanej rezerwy, pomimo braku w ustawie z dnia 11 marca 2022 r. *o obronie Ojczyzny* podstawy prawnej do wypłaty dodatków motywacyjno-lojalnościowych żołnierzom zaangażowanym w przygotowania przewodnictwa w Radzie UE w I połowie 2025 r.

Dysponent części, po uprzedniej akceptacji dysponenta III stopnia (DG MON), wystąpił z wnioskami o uruchomienie środków z rezerw celowych poz. 62 *Rezerwa na przygotowanie i realizację zadań związanych z objęciem i sprawowaniem przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE w pierwszej połowie 2025 r.* Minister ON złożył w dniu 26 września 2024 r. wniosek o wydanie decyzji budżetowej na rok 2024 w trybie współakceptacji przez dysponenta części 23 – Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej o zwiększenie środków rezerwy o kwotę 8,4 tys. zł z przeznaczeniem na sfinansowanie systemu motywacyjno-lojalnościowego dla członka korpusu prezydencji, tj. żołnierza zawodowego zaangażowanego w 2024 r., który został zaakceptowany przez Ministra do spraw Unii Europejskiej w dniu 26 września 2024 r., a w dniu 2 października 2024 r. Minister ON złożył wniosek o wydanie decyzji budżetowej na rok 2024 w trybie współakceptacji przez dysponenta części 23 budżetu państwa o zwiększenie środków rezerwy celowej o kwotę 319,3 tys. zł, który został zaakceptowany przez Ministra do spraw Unii Europejskiej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁷⁴ w dniu 4 października 2024 r. Złożone wnioski uwzględniały także wypłatę dodatków motywacyjno-lojalnościowych żołnierzom zawodowym na kwotę 103,9 tys. zł. Powyższe wnioski poprzez dysponenta części 23 zostały przekazane do Ministra Finansów⁷⁵. MF w dniu 30 września 2024 r. wydał decyzję w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2024 zwiększając o 8,4 tys. zł poz. 62 rezerwy, a w dniu 15 października 2024 r. decyzję w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2024 zwiększając o 95,5 tys. zł poz. 62 rezerwy.

NIK zauważa, że kwota w wysokości 103,9 tys. zł z przeznaczeniem na wypłaty dla żołnierzy nie kwalifikowała się do objęcia finansowaniem ze względu na art. 430 ust. 1, art. 431 ust. 1 i art. 439 ust. 1 i 2 *ustawy o obronie Ojczyzny*. Wymienione uregulowania prawne nie przewidywały wypłaty żołnierzom zawodowym dodatku motywacyjno-lojalnościowego. Powyższe znajdowało potwierdzenie w stanowiskach DK MON z dnia 6 listopada 2024 r. i z dnia 6 grudnia 2024 r., które były podstawą do odrzucenia wypłat dla żołnierzy zaangażowanych w przygotowania przewodnictwa w Radzie UE. Minister ON niewykorzystane środki rezerwy w kwocie 103,9 tys. zł niezwłocznie zgłosił⁷⁶ do blokady wydatków w 2024 r. Nie wypłacono środków finansowych, które były przedmiotem rezerwy dla 27 żołnierzy wskazanych w uzasadnieniu wniosku o rezerwę, pomimo że żołnierze wykonali zadania, na które były one przeznaczone. Dyrektor Generalny MON wyjaśnił, że „żołnierzom wykonującym zadania w 2024 r. na rzecz Prezydencji nie zostały wypłacone świadczenia z tego tytułu z budżetu MON”.

Zastępca Dyrektora Departamentu Administracyjnego MON⁷⁷ wyjaśniła m.in., że DG MON występując z wnioskami o uruchomienie środków z rezerwy celowej do

⁷⁴ Dalej: KPRM.

⁷⁵ Dalej: MF.

⁷⁶ Decyzja Nr 189/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie blokowania wydatków w 2024 r. (Dz. Urz. MON poz. 229, 232 i 236).

⁷⁷ Dalej: DA MON.

dysponenta części kierował się dokumentem⁷⁸ przedstawionym przez KPRM oraz przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. *o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw*⁷⁹, rangą przedsięwzięcia i zaangażowaniem MON w przygotowania. Złożenie wniosków o rezerwę celową oraz jej uruchomienie w ocenie DA MON było zasadne. DA MON nie został poinformowany o jakichkolwiek uwagach mogących mieć wpływ na brak możliwości, planowanej do realizacji wypłaty środków.

Zdaniem NIK podjęte przez DA MON czynności w ramach mechanizmów kontroli zarządczej były niewystarczające w efekcie czego nie zapobiegły wystąpieniu o środki z rezerwy w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami w zakresie wynagradzania żołnierzy. Przed sporządzeniem wniosku o środki z rezerwy celowej dysponent III stopnia zobowiązany był do weryfikacji podstawy prawnej umożliwiającej wypłatę dodatków. Dysponent występując o środki z rezerwy musi oszacować kwotę niezbędną na realizację zakładanego celu, tym samym musiał posiadać wiedzę komu i w jakiej wysokości dodatki mają zostać wypłacone, a co za tym idzie już na tym etapie zobowiązany był to przeprowadzenia pełnej analizy prawnej, w tym w zakresie dotyczącej żołnierzy objętych odrębnymi regulacjami prawnymi, zgodnie z wytycznymi KPRM i regulacjami prawnymi określonymi w ustawie *o obronie Ojczyzny*.

NIK zauważa, że KPRM w dokumencie z dnia 12 lutego 2024 r. wskazał na konieczność zapewnienia przez właściwe instytucje sposobu wypłacania dodatków motywacyjno-lojalnościowych w zgodzie z obowiązującymi przepisami prawa.

(akta kontroli część I str. 31-46, 93)

NIK stwierdza, że rzetelnej analizy zasadności wystąpienia o przedmiotową rezerwę nie przeprowadził również DB MON. Zastępca Dyrektora DB MON wyjaśnił m.in., że dokonano weryfikacji złożonych przez DG MON wniosków w zakresie zgodności formalnej (podstawy prawnej), zakresu przedmiotowego, przeznaczenia określonego w § 4020 i § 4060. Przedmiot wniosku podlegał wcześniejszym uzgodnieniom pomiędzy DA MON a KPRM. Nie stwierdzono podstaw do ich odrzucenia.

Zdaniem NIK to dysponent części 29 budżetu państwa w związku ze sprawowanym nadzorem nad całością gospodarki podległych mu jednostek organizacyjnych, o którym mowa w art. 175 ust. 2 uofp był właściwym do sprawdzenia wniosku sporządzonego przez dysponenta III stopnia w zakresie możliwości wykorzystania środków z rezerwy oraz jego akceptacji po weryfikacji.

(akta kontroli część I str. 67-72)

Przekazany do MON dokument KPRM z dnia 12 lutego 2024 r. przewidywał, że *„W przypadku osób objętych szczególnymi regulacjami prawnymi w zakresie wynagradzania (np. sędziowie, prokuratorzy) konieczne będzie wewnętrzne zapewnienie przez właściwe instytucje sposobu wypłacania tych środków finansowych, w zgodzie z obowiązującymi przepisami (bądź ich odpowiednie dostosowanie), bez uszczerbku dla tych pracowników”*. Zgodnie z § 24 ust. 1 Regulaminu organizacyjnego MON, Departament Kadr MON⁸⁰ odpowiadał, m.in. za kształtowanie resortowego systemu uposażeń żołnierzy zawodowych.

⁷⁸ Pt. „System motywacyjno-lojalnościowy dla członków korpusu prezydencji w związku z przygotowaniem i sprawowaniem przewodnictwa w Radzie UE w I połowie 2025 r.”, z dnia 12 lutego 2024 r.

⁷⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1356.

⁸⁰ Dalej: DK MON.

Zdaniem NIK, DK MON na wczesnym etapie powinien zostać włączony w procedowanie rozwiązań umożliwiających przyznanie dodatku lojalnościowo-motywacyjnego żołnierzom zaangażowanym w przygotowania przewodnictwa w Radzie UE.

Dyrektor DK MON wyjaśnił m.in., że *„Departament Kadr nie dysponował wiedzą o istnieniu omawianego dokumentu (...)”*. W dniu 6 listopada 2024 r. podczas uzgodnień projektu zarządzenia Dyrektora Generalnego MON w sprawie *wprowadzenia systemu motywacyjno-lojalnościowego dla członków korpusu prezydencji oraz innych pracowników zaangażowanych w Ministerstwie Obrony Narodowej w latach 2024-2025 w polskie przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej w I połowie 2025 r. na etapach jego przygotowania, sprawowania oraz sprawozdania*, DK MON wskazał, że brak jest podstaw przyznania żołnierzom dodatków na podstawie projektowanego zarządzenia. Z ustaleń kontroli wynika, że od opracowania przedmiotowego zarządzenia odstąpiono. W 2024 r. ww. zarządzenie nie weszło w życie.

(akta kontroli część I str. 73-93)

DG MON w złożonych wyjaśnieniach nie wykazał jednoznacznie powodów niewypracowania stosownych rozwiązań wewnętrznych, aby można było legalnie wypłacić żołnierzom dodatki motywacyjno-lojalnościowe za pracę na rzecz Prezydencji zgodnie z sugestią KPRM w dokumencie z dnia 12 lutego 2024 r.

Ustalenia te potwierdzają niewypełnienie przesłanek art. 68 ust. 2 pkt 2, 6 i 7 uofp oraz części standardów kontroli zarządczej, określonych w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁸¹, w zakresie konieczności dokonania analizy zmian przepisów prawa, tj. standard B.7, B.8, B.9 Identyfikacja, analiza i reakcja na ryzyko. Ponadto standard D.16 Bieżąca informacja: osobom zarządzającym i pracownikom należy zapewnić, w odpowiedniej formie i czasie, właściwe oraz rzetelne informacje potrzebne do realizacji zadań, a zgodnie z D.17 Komunikacja wewnętrzna: w jednostce należy zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki.

Przyczyną powyższej nieprawidłowości był brak prawidłowej komunikacji wewnętrznej pomiędzy komórkami organizacyjnymi Ministerstwa, co wpłynęło na nienależyte zweryfikowanie wniosku pod względem możliwości wykorzystania środków na wypłatę dodatków motywacyjno-lojalnościowych żołnierzom w ramach wykonywanych zadań na rzecz Prezydencji. Skutkowało to wystąpieniem o środki rezerwy, których nie można było wykorzystać, nie mając podstawy w prawie materialnym, aby wypłacić je zgodnie z ich przeznaczeniem, tj. dla żołnierzy skierowanych do zadań na rzecz Prezydencji.

W dniu 27 marca 2025 r. DG MON wystąpił do Prokuraturii Generalnej RP o wydanie opinii prawnej w zakresie wydatkowania środków publicznych.

(akta kontroli część I str. 94-102, 368)

3. Minister ON udzielił Uniwersytetowi Medycznemu w Łodzi⁸² subwencji w wysokości 36 660,0 tys. zł bez podstawy prawnej, co stanowiło naruszenie art. 460 ustawy *Prawa o szkolnictwie wyższym* w związku z art.

⁸¹ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

⁸² Dalej: UM w Łodzi.

4 i 7 ustawy o utworzeniu Uniwersytetu Medycznego w Łodzi oraz było niezgodne z art. 68 ust. 2 pkt 1 uofp.

Minister ON udzielił subwencji na podstawie decyzji nr 70/MON Ministra ON z dnia 27 czerwca 2024 r. zmieniającej decyzję budżetową na rok 2024⁸³ oraz Porozumienia zawartego pomiędzy Ministrem Zdrowia a Ministrem ON w dniu 25 marca 2021 r. w sprawie ustalania i przekazywania środków finansowych dla Uniwersytetu Medycznego w Łodzi na działalność dydaktyczną na kształcenie studentów w poszczególnych zawodach medycznych wynikające z potrzeb Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁸⁴, zawartego na podstawie art. 7 ustawy o utworzeniu UM w Łodzi. Zgodnie z art. 7 ustawy o utworzeniu UM w Łodzi, Minister ON w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia, corocznie ustala i przekazuje dotację na działalność dydaktyczną na kształcenie studentów, których Minister ON zgłosił Ministrowi Zdrowia w celu ustalenia limitu przyjęć.

UM w Łodzi nie jest uczelnią wojskową. Jest uczelnią medyczną⁸⁵ według *Prawa o szkolnictwie wyższym*, ponieważ to Minister Zdrowia sprawuje nad nią nadzór. W zakresie działalności dydaktycznej uwzględniającej potrzeby Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej nadzór nad Uniwersytetem sprawował Minister Zdrowia w porozumieniu z Ministrem ON. Oznacza to, że Minister ON nie sprawował nadzoru w zakresie działalności dydaktycznej studentów wojskowych i nie miał podstawy do udzielenia subwencji w tym zakresie. Wynika to również z art. 460 ust. 8 *Prawa o szkolnictwie wyższym* zgodnie, z którym środki finansowe m. in. na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego, są przyznawane z części budżetowej, której dysponentem jest minister nadzorujący uczelnię. Zatem mając na uwadze przepisy art. 460 *Prawa o szkolnictwie wyższym* Minister ON nie miał podstawy prawnej przyznać subwencji uczelni medycznej, ponieważ było to w zakresie właściwości Ministra Zdrowia.

Ponadto zgodnie z art. 7 ustawy o utworzeniu UM w Łodzi, Minister ON w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia, corocznie ustala i przekazuje dotację.

W związku z powyższym na kształcenie studentów wojskowych Minister ON powinien udzielić UM w Łodzi dofinansowania w postaci dotacji, a nie subwencji. Skutkiem przyznania uczelni dofinansowania w formie subwencji zamiast dotacji jest odmienny sposób rozliczenia tych środków. Z rozliczeń wykorzystania subwencji przez UM w Łodzi (za kwartały I-III) nie wynika na co środki zostały przeznaczone oraz na ilu studentów. UM w Łodzi w rozliczeniu wykazał tylko kwotę otrzymanej subwencji oraz kwotę kosztów faktycznie poniesionych, co było zgodne z art. 407 ust. 2 *Prawa o szkolnictwie wyższym* ponieważ o przeznaczeniu dofinansowania pochodzącego z subwencji decyduje ich beneficjent. Dofinansowanie w formie subwencji to środki nieodpłatne oraz bezzwrotne. Choć w badanym rozliczeniu subwencji nie stwierdzono wykorzystania jej w mniejszej kwocie niż została ona przyznana, to niemożliwością jest stwierdzenie na co zostały one wydatkowane i w jakiej wysokości tak jak byłoby to w przypadku rozliczenia dotacji, zgodnie z art. 152 uofp, według którego zatwierdzenie rozliczenia dotacji dokonuje się w zakresie rzeczowym i finansowym.

⁸³ Dz. Urz. MON, poz. 88. Dalej: decyzja nr 70/MON.

⁸⁴ Niepublikowane. Dalej: *Porozumienie*.

⁸⁵ W rozumieniu art. 433 ust. 1 pkt. 4 *Prawa o szkolnictwie wyższym* w związku z art. 4 ustawy z o utworzeniu UM w Łodzi.

W poprzednich latach udzielono dofinansowania również w formie subwencji w wysokości: w 2024 r. - 36 600,0 tys. zł; w 2023 r. - 30 381,0 tys. zł; w 2022 r. - 23 923,0 tys. zł; w 2021 r. - 18 127,0 tys. zł⁸⁶.

Dyrektor Departamentu Szkolnictwa Wojskowego⁸⁷ wyjaśnił, że subwencja na działalność dydaktyczną w zakresie związanym z obroną narodową (kształcenie kandydatów na żołnierzy zawodowych) (rozdział 73015 § 2520) przekazywana dla Uniwersytetu Medycznego w Łodzi w 2024 roku, wskazana w załączniku nr 3 do decyzji Nr 70/MON przekazana była na podstawie *Porozumienia*. Ponadto Dyrektor DSW wyjaśnił, że zgodnie z art. 371 ust. 1 Prawo o szkolnictwie wyższym w formie subwencji przyznaje się środki finansowe, o których mowa w art. 365 pkt 1-2a (utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego, w tym kształcenie studentów na studiach stacjonarnych).

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że przepisy art. 460⁸⁸ *Prawa o szkolnictwie wyższym* umożliwiają ministrom nadzorującym uczelnie jako dysponentom części budżetowych przyznawanie odpowiednio subwencji, dotacji celowych i dotacji podmiotowych – w zakresie określonym w tym artykule. Są to przepisy uszczegóławiające dyspozycje art. 365 *Prawa o szkolnictwie wyższym*. Jednocześnie art. 7 ustawy o *utworzeniu UM w Łodzi* wprost wskazuje, że formą dofinansowania UM w Łodzi przez Ministra ON jest forma dotacji.

(akta kontroli część III str. 453-554, 562-573)

4. Dyrektor Departamentu Wojskowej Służby Zdrowia⁸⁹ zawarł umowy cywilnoprawne z konsultantami krajowymi w ochronie zdrowia związanych wyłącznie z obronnością kraju w czasie wojny i pokoju⁹⁰ z mocą wsteczną tj. po terminie rozpoczęcia czynności będących przedmiotem umowy (14 umów).

Zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o konsultantach w ochronie zdrowia⁹¹ Minister ON zawiera corocznie z powołanymi przez siebie krajowymi konsultantami, umowę cywilnoprawną na dany rok o realizację zadań określonych w ustawie, ustalając w niej, w szczególności, wysokość wynagrodzenia, termin i sposób jego wypłaty oraz obowiązek sporządzenia sprawozdania.

Spośród 16 umów cywilnoprawnych zawartych z konsultantami krajowymi w 2024 r., 14 podpisano po terminie rozpoczęcia realizacji przedmiotu umowy. Zostały one zawarte w okresie od 15 kwietnia do 22 maja 2024 r. Było to działaniem nierzetelnym, ponieważ zgodnie z postanowieniami umowy wchodziły w życie z dniem podpisania i obejmowały wcześniejszą realizację zadań (obejmowały okres od 104 dni do 141 dni przed ich podpisaniem). Dwie pozostałe umowy były zawarte w trakcie roku, jednak obejmowały okres krótszy niż rok i były zawarte przed okresem ich obowiązywania. Wartość tych 14 umów zawartych po rozpoczęciu wykonywania zadań wynosiła 168,1 tys. zł. Wprawdzie zobowiązanie wypłaty wynagrodzenia ustalono na koniec obowiązywania umowy niemniej jednak postanowienia dotyczące obowiązywania realizacji zadań były skuteczne dopiero z dniem podpisania umowy.

Na podstawie postanowień umownych jednym z obowiązków konsultanta była realizacja zadań kontrolnych w oparciu o pisemne upoważnienie wydane przez

⁸⁶ Dotacje w powyższych latach nie były objęte kontrolą NIK.

⁸⁷ Dalej: DSW.

⁸⁸ Lex specialis w stosunku do przepisów art. art. 365 *Prawa o szkolnictwie wyższym*.

⁸⁹ Dalej: Dyrektor DWSZdr.

⁹⁰ Dalej: konsultanci krajowi.

⁹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 69. Dalej: ustawa o konsultantach.

Ministra ON, które stanowiło załącznik do umowy. Ponadto konsultant realizował te zadania w oparciu o plan kontroli zatwierdzony przez Ministra ON stanowiący również załącznik do umowy. W konsekwencji zadania te nie mogły być realizowane przez konsultantów do czasu podpisania z nimi przedmiotowych umów.

Dyrektor DWSZdr wyjaśnił, że umowy z konsultantami są zawierane na każdy rok kalendarzowy w trakcie pięcioletniej kadencji na realizację zadań określonych w ustawie zgodnie z art. 16 ustawy o konsultantach. Przygotowanie umów było zainicjowane i prowadzone zgodnie ze standardową procedurą w styczniu 2024 r. Proces ten został nagle przerwany w związku z odwołaniem poprzedniego Dyrektora DWSZdr oraz jego Zastępcy w dniu 18 stycznia 2024 r. tj. osób posiadających pełnomocnictwa Ministra ON do podpisania przedmiotowych umów. Obecnie pełniący funkcję Dyrektora Departamentu otrzymał pełnomocnictwo do podpisywania przedmiotowych umów w dniu 14 marca 2024 r. i w tym momencie przystąpiono do dopełnienia wymogów formalnych związanych z zawarciem umów między stronami.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że zmiany organizacyjne nie powinny mieć wpływu na opóźnienie w zawieraniu umów, w szczególności, że umowy zawierane są co roku oraz z osobami, które wcześniej zostały powołane na to stanowisko na okres pięcioletni. Jednocześnie w opinii NIK zawieranie umów cywilnoprawnych w trakcie ich realizacji jest nierzetelne. Powierzenie obowiązków powinno nastąpić z równoczesnym upoważnieniem do podpisania umów. Niespełna dwumiesięczne opóźnienie w umocowaniu Dyrektora DWSZdr spowodowało jak przyznała jednostka kontrolowana niemożność skutecznej realizacji przez niego powierzonych mu zadań. Powyższe działanie naruszało także art. 68 ust. 2 pkt 2 uofp.

(akta kontroli część III str. 1-20,152-201, 574-749, 796-1060)

5. Nierzetelne rozliczenie dotacji podmiotowej udzielonej Akademii Sztuki Wojennej na realizację kursów i szkoleń.

W toku kontroli stwierdzono, że Departament Szkolnictwa Wojskowego przyjął roczne „sprawozdanie z kursów i szkoleń realizowanych przez ASzWoj za okres od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2024 r.” mimo, iż zawierało liczne rozbieżności m.in. [1] w przypadku kursu nr 8101126, trwającego od 2 września do 6 września rozliczono 29 dni; [2] kurs 8101132 rozliczono w ilości 8 dni mimo, iż zgodnie z programem kurs ten powinien trwać 36 godzin, czyli maksymalnie 5 dni.

Powyższe sprawozdanie zostało przedłożone przez ASzWoj w dniu 3 grudnia 2024 r. i przyjęte przez DSW w niezmienionym kształcie, tj. bez korygowania. Rozliczenie zostało przekazane przez Dyrektora DSW do Dyrektora Departamentu Budżetowego w dniu 28 lutego 2025 r.

Dyrektor DSW wskazał m.in., że kurs o nr 8101126 trwał w dwóch edycjach po 5 dni szkoleniowych. Ponadto wskazał, że szkolenie nr 8101132 odbyło się w terminie: 13-20 listopada 2024 r. (8 dni kalendarzowych, z tego 6 dni roboczych oraz przypadające 2 dni weekendu).

Najwyższa Izba Kontroli nie zgadza się z powyższymi wyjaśnieniami i wskazuje, że oba stwierdzenia są błędne ponieważ, w odniesieniu do pierwszego kursu, odbył się on w pięciu edycjach, z czego jedną z nich rozliczono w ilości 29 dni, natomiast szkolenie nr 8101132 według programu kursu powinno trwać 36 godzin czyli maksymalnie 5 dni.

Ponadto NIK podkreśla, że w toku kontroli stwierdzono dodatkowe rozbieżności w przypadku kilkunastu szkoleń m.in.: [1] w przypadku kursu 8101001

trwającego od 26 lutego do 28 czerwca 2024 r., tj. 124 dni, rozliczono 96 dni; [2] w przypadku kursu 8101121 trwającego od 9 września do 20 września 2024 r., rozliczono 22 dni; [3] w przypadku dwusemestralnego kursu języka polskiego na poziomie 1 trwającego od 31 października 2024 r. do 27 czerwca 2025 r. błędnie rozliczono 123 dni.

Starszy specjalista koordynator Wydziału Koordynacji Studiów Oddziału Wsparcia Dydaktyki ASzWoj potwierdził, że sprawozdanie zawiera błędy, które powstały *na etapie opracowywania oraz finalnej redakcji dokumentu i dotyczyły m.in. nieprecyzyjnych sformułowań oraz niewłaściwego przyporządkowania danych w tabelach*. Ponadto wskazał, że w sprawozdaniu wykazano o 307 dni szkolenia za dużo i 193 dni za mało. Podkreślił, że błędy te nie wynikały z celowego działania, lecz z niedostatecznej koordynacji pomiędzy zespołami opracowującymi poszczególne części dokumentu, braku ostatecznej spójnej weryfikacji całości oraz z ograniczeń czasowych towarzyszących przygotowaniu sprawozdania. Wskazał także, że *po wykryciu nieprawidłowości podjęto niezwłoczne działania naprawcze, polegające na wprowadzeniu wewnętrznej procedury ostatecznego sprawdzenia redakcyjnego dokumentów przed ich zatwierdzeniem oraz przypisaniu odpowiedzialności redakcyjnej konkretnej osobie celem zapewnienia jednoznaczności i zgodności danych na poziomie całego dokumentu*.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że brak weryfikacji sprawozdania przez Dyrektora DSW było działaniem nierzetelnym, tym bardziej, że Dyrektor DSW wskazał: sprawozdanie było wykorzystywane przez DSW do innych celów, tj. do sporządzenia dokumentu pn. „Realizacja średniorocznych limitów szkoleniowych kandydatów na żołnierzy zawodowych i żołnierzy zawodowych w uczelniach wojskowych i Uniwersytetu medycznego w Łodzi za 2024 r.”, który został dołączony do rocznej informacji dotyczącej wydatków budżetowych w 2024 r. w zakresie zadań pozostających w kompetencji DSW MON realizowanych w ramach subwencji oraz dotacji celowych i podmiotowych. Ponadto wadliwe sprawozdanie uniemożliwia rozliczenie dotacji, a także wpływa na kwotę udzielonej dotacji w przyszłym roku⁹².

(akta kontroli część I str. 379-423)

6. Nierzetelne opracowanie załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra ON z dnia 18 października 2019 r. w zakresie sposobu podziału środków finansowych przeznaczonych dla uczelni wojskowych na zadania związane z obroną narodową.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że formuła zawarta w ust. 4 załącznika nr 2 do ww. rozporządzenia Ministra ON, nie była wystarczająco precyzyjna oraz zawierała błędy.

Do stwierdzonych mankamentów wzoru należą:

- a. Formuła zawarta w ust. 4 definiuje przeliczeniową liczbę funkcjonariuszy i żołnierzy w i-tej uczelni wojskowej, a zatem powinna rozpoczynać się od Zi. W ww. załączniku formuła ta rozpoczyna się od Z. W kontekście wzoru na podział dotacji, zawartego w ust. 3, który opiera się na wielkościach Z oraz Zi, staje się to niezrozumiałe.
- b. Powyższa formuła składa się z części sumującej po e-tym charakterze formy doskonalenia, gdzie e przyjmuje wartości

⁹² Zgodnie z art. 412 ust. 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

między 1 a 7, zaś poniżej definiuje się jedynie 3 możliwe warianty niniejszej wielkości. Aby zachować spójność należy sumować po e w przedziale pomiędzy 1 a 3. Z drugiej strony, jeśli sumowanie od 1 do 7 jest poprawne, to konieczne jest zdefiniowanie dodatkowych charakterów form doskonalenia.

- c. Załącznik nie zawiera definicji średniorocznej liczby funkcjonariuszy i żołnierzy w czynnej służbie wojskowej. Jest to kluczowe, aby można było dokonać podziału dotacji w oparciu o ww. załącznik.
- d. Wzór w ust. 4 nie uwzględnia dodatku w wysokości 5%, który przyznawany jest za szkolenia e-learningowe.

Powyższe uwagi zostały potwierdzone przez powołanego postanowieniem Dyrektora Departamentu Obrony Narodowej NIK biegłego z dziedziny matematyki.

Uwagi te zostały przyjęte przez przedstawicieli DSW podczas narady z kontrolerami NIK.

Osobą odpowiedzialną za ww. nieprawidłowość był Minister ON.

Skutkiem wadliwości powyższego wzoru była możliwość odmiennej interpretacji jego zapisów przez jednostki dotowane.

(akta kontroli część III str. 1-20,152-201)

- 7. Zatwierdzenie przez Ministra Ogłoszeń Konkursów Ofert pn. „Strzelnica w powiecie”, w których część kryteriów merytorycznej oceny ofert nie została sprecyzowana, co nie sprzyjało transparentności dokonywanej oceny. Za nierzetelny NIK uznała również sposób pełnienia przez Ministra ON nadzoru przez w zakresie postępowań konkursowych pn. „Strzelnica w powiecie”.

W 2024 r. Minister ON ogłosił Konkursy Ofert pn. „Strzelnica w powiecie” nr 1/2024/CWCR oraz 3/2024/CWCR na dofinansowanie zadań związanych z utworzeniem przez jednostki samorządu terytorialnego strzelnic wirtualnych, natomiast ich realizację powierzył jednej z jednostek organizacyjnych podległych Ministerstwu ON, tj. Centralnemu Wojskowemu Centrum Rekrutacji⁹³.

Zdaniem NIK brak skonkretyzowania i transparentności dotyczył kryteriów merytorycznej oceny ofert poprzez przyznawanie punktów w obszarach: [1] „Uzasadnienie potrzeby realizacji zadania związanej z utworzeniem strzelnicy w danym powiecie”⁹⁴ oraz [2] „Koszt inwestycji – celowość nakładów, relacja ceny do osiągniętego rezultatu”⁹⁵. W regulaminie konkursu nie wyjaśniono w jaki sposób punktowane są powyższe kryteria. Szef CWCR wskazał, iż obszar wskazany w pkt 1 jest składową mierników nr 3⁹⁶, 4⁹⁷, i 5⁹⁸, natomiast obszar

⁹³ Dalej: CWCR.

⁹⁴ Maksymalna liczba punktów za to kryterium to 30, a suma wszystkich to 100.

⁹⁵ Maksymalna liczba punktów za to kryterium to 10, a suma wszystkich to 100.

⁹⁶ Tworzenie strzelnicy w powiecie, w którym brak jest strzelnic wirtualnych, będących pod zarządem jednostki samorządu terytorialnego – 10 pkt. Przy istniejącej strzelnicy nie przyznawano punktów.

⁹⁷ Tworzenie strzelnicy wirtualnej w powiecie, w którym utworzono i prowadzone są klasy o profilach mundurowych w szczególności uczestniczące w resortowych projektach edukacyjnych, tj. oddziały przygotowania wojskowego (OPW), CYBER.MIL z klasą oraz Branżowe Oddziały Wojskowe (BOW) – 10 pkt. Przy braku oddziałów nie przyznawano punktów.

⁹⁸ Stworzenie możliwości symulowania prowadzenia strzelania w różnych warunkach atmosferycznych, w tym porze nocnej – 10 pkt.

wskazany w pkt 2 jest składową mierników nr 1⁹⁹ i 6¹⁰⁰. Zdaniem NIK powyższe wskazuje na niecelowość stosowania tak przyjętej kalkulacji, która prowadzi w efekcie do podwójnego punktowania części obszarów. Zdaniem NIK niezasadne było również przyznawanie punktów za kryterium „*Stworzenie możliwości symulowania prowadzenia strzelań w różnych warunkach atmosferycznych, w tym porze nocnej*”¹⁰¹, które było jednym z obligatoryjnych wymogów dopuszczających do udziału w konkursie. Zgodnie z pkt. 12 ppkt 3 lit. n regulaminu konkursu dofinansowane systemy powinny m.in. umożliwiać „dobór w tworzonych ćwiczeniach pory dnia, warunków oświetleniowych (światło sztuczne, naturalne), warunków atmosferycznych”.

Odnosnie przyznawania punktów za obszar mieszczący się w wymaganiach regulaminu, Szef CWCR stwierdził, iż nie jest on tożsamy z ujętymi wymaganiami, a celem jego punktowania było jednoznaczne określenie możliwości wykorzystania systemu w porze nocnej. NIK nie podziela powyższego stanowiska, gdyż przeczy mu sama nazwa rzeczonoego kryterium „*Stworzenie możliwości symulowania prowadzenia strzelań w różnych warunkach atmosferycznych, w tym porze nocnej*”. Tym samym regulamin przewidywał przyznawanie punktów, za kryterium, którego spełnienie było niezbędne dla dopuszczenia oferty do konkursu.

Za wszystkie ww. kryteria można było otrzymać 50 punktów, tj. 50% całości przyznawanej punktacji.

Ponadto NIK zauważa, iż precyzyjny system oceniania powinien znajdować się w regulaminie Konkursów Ofert, w celu zagwarantowania przede wszystkim transparentności postępowania. Kryteria oceny powinny być jasno sformułowane, w sposób czytelny i zrozumiały dla obu stron postępowania, tj. zarówno dla osób oceniających oraz beneficjenta, zapewniając tym samym zachowanie uczciwej konkurencji oraz równego traktowania.

Ponadto kontrola wykazała nieprawidłowości w obu postępowaniach¹⁰² poddanych kontroli, w zakresie braku rzetelnego nadzoru Ministra nad ich realizacją. Przedmiotem nieprawidłowości było:

- a) Nierzetelne przeprowadzenie postępowania przez CWCR w przedmiocie wniosku jednego z producentów o rozszerzenie postanowień regulaminu.

W 2023 r. jeden z producentów trenażera strzeleckiego wielokrotnie zwracał się do CWCR z propozycją wykorzystania przez resort obrony narodowej jego produktu, tj. rozszerzając treść regulaminu konkursowego. W pierwszej odpowiedzi CWCR, wskazało, że obecna oferta dotacyjna nie przewiduje włączenia do projektu strzelnic typu ASG, oraz podkreśliło brak spełnienia wymagań wymienionych w regulaminie. Po tym jak Producent wskazał, iż w każdej z dotychczas dopuszczanych wirtualnych strzelnic wykorzystywane były repliki ASG z wkładką laserową, CWCR ponownie odrzuciło jego prośbę o zmianę regulaminu konkursu, tym razem z powodu braku posiadania przez niego: [1] deklaracji zgodności CE dla wyrobu wprowadzanego lub udostępnianego na rynku Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz [2] certyfikatu zgodności przedmiotowego wyrobu z wymaganiami konkursu. Kontrola wykazała, iż CWCR nie weryfikowało oferty producenta pod kątem

⁹⁹ Uzasadnienie potrzeby realizacji zadania związanej z utworzeniem strzelnicy w danym powiecie – 30 pkt.

¹⁰⁰ Udział środków własnych jednostki samorządu terytorialnego w zadaniu – 30 pkt.

¹⁰¹ Maksymalna liczba punktów za to kryterium to 10, a suma wszystkich to 100.

¹⁰² Konkursy Ofert pn. „Strzelnica w powiecie” nr 1/2024/CWCR oraz 3/2024/CWCR.

posiadania deklaracji i certyfikatu oraz nie występowało o przedstawienie ich przez producenta. Co więcej, powyższą deklarację wystawia sam producent¹⁰³, a certyfikat dotyczy zgodności z regulaminem konkursu, o którego rozszerzenie wnioskował właśnie producent.

Dodatkowo NIK zauważa, że w udzielonych producentowi odpowiedziach, CWCR informowało, iż decyzje były wypracowane na posiedzeniach Komisji Konkursowej. Jednakże, jak ustalono, z posiedzeń tych nie została sporządzona żadna dokumentacja, potwierdzająca sposób rozpatrzenia przedmiotowej sprawy.

NIK zauważa, iż Program Ministerstwa ON¹⁰⁴, na podstawie którego były realizowane konkursy, został zatwierdzony w 2019 r., natomiast rozwiązanie jakie zaproponował Producent pojawiło się w sprzedaży w 2020 r., zaś sam Producent przekazywał informację o nim w 2023 r. do MON. Zdaniem NIK, powyższa sytuacja wymagała od CWCR rzetelnego przeanalizowania tej kwestii oraz przedstawienia Ministrowi ON rekomendacji dotyczących potencjalnego rozszerzenia regulaminu o nowe rozwiązania. Na zasadność przyjęcia powyższej ścieżki procedowania wskazywał również fakt deklarowania przez producenta niższych kosztów przy szkoleniu większych grup uczniów oraz większej mobilności przy wykorzystaniu systemu.

Sam brak rzetelnego udokumentowania przebiegu postępowania w przedmiocie wniosku złożonego przez jednego z producentów trenażera strzeleckiego, skutkuje również brakiem pozostawienia właściwej ścieżki rewizyjnej.

- b) Oddelegowanie przez Ministra ON do CWCR rozpatrzenia wniosku Producenta, w której wskazywał on na wcześniejsze nieprawidłowe działania CWCR w tym zakresie.

W dniu 25 lipca 2024 r. Producent, o którym mowa w ppkt a, zwrócił się z wnioskiem do Ministra ON o podjęcie inicjatywy w rozszerzeniu wymagań ujętych w przedmiotowych konkursach ofert, jednocześnie wskazując, iż wielokrotnie podjęte z jego strony działania skierowane do CWCR, nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Odpowiedzi na przyjęte przez Ministra ON pismo udzielił Szef CWCR¹⁰⁵, podtrzymując dotychczasowe stanowisko CWCR, odrzucające propozycję wnioskodawcy.

NIK zauważa, iż organy administracji publicznej zobowiązane są do prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, natomiast skierowanie do rozpatrzenia powyższej sprawy podmiotowi, będącemu de facto stroną sporu podważa bezstronność organu rozstrzygającego sprawę.

(akta kontroli cz. IV str. 50-300; cz. VI str. 33-117, 151-275)

- 8. Brak skutecznych działań prowadzących do terminowej realizacji Projektu Mikroglob realizowanego za pomocą środków pochodzących z KPO.

Zgodnie z załącznikiem do wniosku dotyczącego decyzji wykonawczej Rady Unii Europejskiej w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski dla powyższej inwestycji określono jeden kamień milowy,

¹⁰³ Producent wystawił taką deklarację w trakcie kontroli.

¹⁰⁴ Program wspierania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie budowy i rozwoju infrastruktury strzeleckiej „Strzelnica w powiecie”, zaakceptowany 25 września 2019 r. przez Sekretarza Stanu Ministerstwa Obrony Narodowej.

¹⁰⁵ W dniu 9 sierpnia 2024 r.

tj. Prace przygotowawcze do wyniesienia pierwszego polskiego satelity: ECSS Phase 0/A/B/C (analiza misji/identyfikacja potrzeb, wykonalność i definicja) z terminem realizacji do końca II kwartału 2023 r. oraz dwie wartości docelowe, tj. wyniesienie pierwszego polskiego satelity z terminem realizacji do końca II kwartału 2025 r. i wyniesienie kolejnych trzech satelitów z terminem realizacji do końca II kwartału 2026 r. Na skutek rewizji KPO dokonanej w dniu 24 listopada 2023 r., przesunięto termin realizacji kamienia milowego z końca II kwartału 2023 r. na III kwartał 2024 r. Pozostałe wartości pozostały bez zmian. Analogiczne terminy określono w harmonogramie inwestycji stanowiącym załącznik do zawartego w dniu 29 maja 2024 r. aneksu nr 1 do porozumienia o realizacji inwestycji pomiędzy Ministrem Funduszy i Polityki Regionalnej, a Ministrem Obrony Narodowej.

Do końca 2023 r. osiągnięto dwie z czterech faz składających się na przedmiotowy kamień milowy, tj. 0 i A. Było to wynikiem realizacji zawartej przez AU w dniu 24 maja 2023 r. umowy z wykonawcą. W 2024 r. w AU: [1] w I kwartale analizowano Przemysłowe Studium Wykonalności projektu, tj. efekt prac umowy z 24 maja 2023 r.; [2] w II kwartale powołano komisję przetargową do przeprowadzenia postępowania przetargowego na realizację Fazy B/C/D/E, a tym samym postanowiono połączyć elementy kamienia milowego (fazy B i C) z etapem realizacyjnym (D i E); [3] w III kwartale zakończono procedurę oceny występowania Podstawowego Interesu Bezpieczeństwa Państwa dla zadania oraz wszczęto postępowanie o zamówienie publiczne; [4] w IV kwartale, w dniu 20 grudnia podpisano umowę z wykonawcą, której termin wyniesienia pierwszego satelity wskazano do 31 sierpnia 2026 r. (tj. ponad rok po terminie przyjętym w KPO), a zakończenia całego projektu na 31 marca 2027 r. (tj. dziewięć miesięcy po terminie określonym w KPO).

Jednocześnie NIK podkreśla, że zestawienie harmonogramu umowy zawartej z wykonawcą z okresem realizacji inwestycji z KPO wskazuje, że poza okresem finansowania projektu ze środków tego Planu znajduje się obecnie kwota 170 390,6 tys. zł, a tym samym będzie zachodziła konieczność poniesienia jej z budżetu MON. Niezależnie od powyższego, w przypadku braku osiągnięcia rezultatów całej inwestycji w przyjętym przez Radę Unii Europejskiej terminie, ryzykiem utraty środków przyznanych Polsce z tego tytułu należy objąć pełną kwotę pożyczki bezzwrotnej, tj. 484 941,6 tys. zł. Zgodnie z *rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiającym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności*¹⁰⁶, płatności KPO dokonuje się, jeżeli państwo członkowskie w zadowalający sposób osiągnęło odpowiednie kamienie milowe i wartości docelowe. W związku z powyższym, istnieje ryzyko, że środki na realizację inwestycji nr A2.6.1. będą musiały zostać przekierowane na realizację innej inwestycji w ramach części 29 – Obrona narodowa lub na realizację inwestycji w ramach innej części budżetowej lub w najgorszym wypadku zostaną całkowicie utracone.

Zdaniem NIK, do głównych przyczyn powyższej nieprawidłowości należy zaliczyć: [1] opóźnienia realizacji inwestycji w ubiegłych latach, na które NIK zwracała uwagę w ramach zeszłorocznej kontroli wykonania budżetu państwa¹⁰⁷, w tym brak realizacji pierwszego kamienia milowego w wyznaczonym pierwotnie przez KPO terminie (fazy 0, A), który skutkował skróceniem czasu realizacji projektu z 36 miesięcy do 21 miesięcy, a tym samym kumulację zadań przygotowawczych

¹⁰⁶ Dz. Urz. UE, L 57 z 18 lutego 2021 r., str. 17, ze zm.

¹⁰⁷ Stwierdzony brak skutecznych działań prowadzących do terminowej realizacji kamienia milowego A9L, a tym samym skrócenie o 15 miesięcy fazy realizacyjnej projektu wskazane w wystąpieniu pokontrolnym nr P/24/001 skierowanym do Ministra ON.

i realizacyjnych; [2] długi, obejmujący ponad rok czas, pomiędzy odebraniem rezultatów umowy na fazy 0, A umożliwiających przeprowadzenie postępowania na pozostałe elementy projektu, a podpisaniem finalnej umowy, w tym powołanie komisji do udzielenia zamówienia 23 kwietnia, zaproszenie wykonawcy do negocjacji 9 września i ich rozpoczęcie w dniu 7 października 2024 r.; [3] późną, ponieważ podjętą dopiero we wrześniu 2024 r. decyzję o scaleniu w jedną umowę faz B/C i D/E inwestycji, [4] procedowanie dopiero w 2024 r. projektu regulacji wewnątrzresortowych umożliwiających pozyskanie sprzętu w ramach inwestycji.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DIn¹⁰⁸, tj. osoby odpowiedzialnej za nieprawidłowość: „Od początku roku 2024 działania związane z realizacją inwestycji A2.6.1 2/2 w zakresie SSOZ były ukierunkowane na przeprowadzenie zamówienia publicznego na realizację faz B/C oraz D/E (po zakończeniu w grudniu 2023 r. fazy 0/A). Zgodnie z decyzją Nr 4/DIn Ministra ON z dnia 12 stycznia 2023 r. Agencja Uzbrojenia jako Jednostka Wdrażająca inwestycję, a w jej ramach Szefostwo Dowodzenia i łączności odpowiedzialne było za wdrażanie inwestycji w zakresie przygotowania i przeprowadzenia postępowań ws. zamówień publicznych oraz zawarcia umów i ich realizację”.

Zdaniem NIK fakt prowadzenia przetargu przez AU nie zdejmował z Ministerstwa obowiązku aktywnej partycypacji w poszczególnych elementach projektu, zwłaszcza w zakresie zmian regulacji wewnątrzresortowych umożliwiających przeprowadzenie procesów zakupowych oraz w pozyskiwaniu dla Agencji eksperckiego wsparcia specjalistów spoza resortu obrony narodowej (European Space Agency/Polska Agencja Kosmiczna). W obu powyższych procesach DIn nie partycypował.

Izba wskazuje, że realizacja tak nowatorskiego i skomplikowanego pod względem technicznym oraz organizacyjnym (standard ECSS) projektu wymagała podjęcia odpowiednio wczesnych działań, w ramach zarządzania ryzykami projektu, zgodnie z art. 68 ust. 2 pkt 7 uofp, mających na celu zwiększenie prawdopodobieństwa realizacji inwestycji w założonym w KPO terminie nie tylko od instytucji realizującej przetarg (AU), ale również od podmiotu odpowiedzialnego koordynację i nadzór inwestycji, zgodnie z § 2 ust. 9 pkt. 1 załącznika do decyzji Nr 4/DIn.

(akta kontroli część VI str. 23-32, 427-431, 462-481)

Opis stanu
faktycznego

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

W 2024 r. w resorcie obrony narodowej nie ponoszono wydatków pochodzących ze środków Unii Europejskiej. W związku z ustaleniami kontroli P/24/001 wykonania budżetu państwa w 2023 r. w części 29 – Obrona narodowa zweryfikowano realizację inwestycji pn. „Budowa ogólnopolskiej platformy wysokiej jakości i dostępności e-usług publicznych w podmiotach leczniczych utworzonych i nadzorowanych przez MON”. Inwestycja była realizowana w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020. Porozumienie o dofinansowanie projektu zostało podpisane w dniu 19 czerwca 2020 r. przez Centrum projektów Polska Cyfrowa oraz MON. W projekcie uczestniczyli również: Centrum Zasobów Cyberprzestrzeni Sił Zbrojnych¹⁰⁹, Dowództwo Komponentu Wojsk Obrony Cyberprzestrzeni¹¹⁰ oraz partnerzy Projektu¹¹¹. W ramach Projektu przewidziano uruchomienie niżej wymienionych

¹⁰⁸ Pismo w zastępstwie Dyrektora DIn podpisał Naczelnik Wydziału Planowania i Wsparcia DIn.

¹⁰⁹ Decyzja nr 121/DWSZdr Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 maja 2022 r.

¹¹⁰ Decyzja nr 21/DWSZdr Ministra Obrony Narodowej z dnia 2 lutego 2023 r.

¹¹¹ 28 podmiotów leczniczych utworzonych i nadzorowanych przez MON.

e-usług/modułów: [1] (EDM) udostępnienie elektronicznej dokumentacji medycznej celem poprawy dostępności do danych medycznych oraz jej wymianę z innymi uprawnionymi podmiotami, zgodnie z obowiązującymi przepisami, [2] e-Rejestracja celem poprawy efektywności i jakości udzielanych świadczeń zdrowotnych, [3] e-Analizy celem optymalizacji zarządczej po stronie podmiotów leczniczych oraz Ministerstwa.

Wartość całego projektu wyniosła kwotę 112 496,3 tys. zł, w tym Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego - 94 828,2 tys. zł, Budżet państwa - 17 223,6 tys. zł oraz inne krajowe środki publiczne - 444,5 tys. zł.

W toku niniejszej kontroli stwierdzono, że cele Projektu e-zdrowie, nie zostały osiągnięte pomimo upływu ponad roku od daty jego zakończenia /szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*/.

(akta kontroli część VI str. 1-18)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Niezrealizowanie celów Projektu e-zdrowie, pomimo upływu ponad roku od daty jego zakończenia.

Podstawowym celem Projektu e-zdrowie było zapewnienie pacjentom 28 podmiotów leczniczych: [1] możliwości udostępnienia elektronicznej dokumentacji medycznej; [2] możliwości zarządzania rejestracjami (np. zmianę terminu, odwołanie wizyty).

Zgodnie z § 4 ust. 3 Porozumienia w sprawie Projektu e-zdrowie obowiązkiem beneficjenta była realizacja Projektu w pełnym zakresie, w tym realizacja wskaźników produktu w terminie wskazanym w § 3 ust. 1 ww. porozumienia, tj. do dnia 29 grudnia 2023 r.

Przeprowadzone w dniu 19 lutego 2025 r. przez NIK oględziny w Wojskowym Instytucie Medycznym – Państwowym Instytucie Badawczym, tj. u jednego z 28 partnerów uczestniczących w Projekcie e-zdrowie wykazały, że wszystkie planowane do utworzenia moduły wchodzące w skład systemu nie zostały uruchomione produkcyjnie oraz nie spełniają warunków koniecznych do eksploatacji. Powyższe ustalenia potwierdził Zastępca Dowódcy DKWOC, który wyjaśnił¹¹², że „liczba i waga zgłaszanych uwag powoduje, że na dzień dzisiejszy projekt nie osiągnął pełnej gotowości operacyjnej zgodnej z zapisami umowy”.

Podstawowym miernikiem realizacji inwestycji były określone we wniosku o dofinansowanie wskaźniki produktu, z których kluczowym dla realizacji ww. celów projektu był wskaźnik pn. *liczba usług publicznych udostępnionych on-line o stopniu dojrzałości, co najmniej 4-transakcja [2 szt.]*. Deklarację o jego osiągnięciu złożył w dniu 4 października 2024 r. do Centrum Projektów Polska Cyfrowa¹¹³ Zastępca Dyrektora Departamentu Wojskowej Służby Zdrowia MON. W przedmiotowym oświadczeniu wskazał on, że „projekt został uruchomiony produkcyjnie i posiada wszystkie funkcjonalności”. Jak ustalono w trakcie kontroli system został uruchomiony 30 września 2024 r. jednak po jednym dniu z uwagi na błędy został ograniczony jedynie do użytkowników Milnet-I, tj. pracowników resortu obrony narodowej. Przedstawiciel DKWOC zeznał, że „Błędy były na tyle istotne, że należało dać czas wykonawcy na poprawki. System dostarczony przez wykonawcę został odebrany z uwagami, nie był pozbawiony wad”. Z kolei przedstawiciel DWSZdr w kontekście osiągnięcia powyższego

¹¹² Pismo DKWOC Nr 3596/25 z dnia 27 lutego 2025 r.

¹¹³ Dalej: CPPC.

wskaźnika produktu zeznał, że „My to uruchomiliśmy zgodnie z zakładanym harmonogramem. Potem w ocenie DKWOC należało nie udostępniać opinii publicznej dostępu do systemu, aby dać sobie czas na usunięcie zidentyfikowanych usterek”. Ponadto w wyniku działań podejmowanych na przełomie listopada i grudnia 2024 r. przez audytora analizującego system ze strony CPPC stwierdzono, że ówczesna wersja systemu uniemożliwiała dostęp do zakładania konta, a tym samym rejestrowania nowych użytkowników systemu. Kolejnym istotnym mankamentem, zdiagnozowanym przez DKWOC był brak dostępu do elektronicznej dokumentacji medycznej nawet dla posiadaczy kont. Tym samym nie można było dokumentacji przejrzeć, pobrać, udostępnić. Zgodnie z wyjaśnieniami przedstawiciela DKWOC oba powyższe problemy rozwiązano w dniu 2 kwietnia 2025 r.

Zdaniem NIK skala mankamentów systemu, uniemożliwiających jego użytkowanie oraz ograniczony sposób upowszechnienia e-usług przez MON nie pozwalały na stwierdzenie osiągnięcia zakładanych celów przedmiotowego projektu. Dodatkowo należy zauważyć, że samo CPPC, które jest instytucją przyznającą dotację na ten cel nie określiło w jakim czasie projekt osiągnie pełną gotowość produkcyjną¹¹⁴. W tym zakresie NIK wskazuje, że do powyższego stanu przyczyniło się nieprawidłowe zarządzanie ryzykami przez Ministra ON, które nie zapobiegło pośpiesznemu uruchomieniu i udostępnieniu pełnym zakresie wadliwego systemu, które skutkowało następnie koniecznością ograniczania jego dostępności.

Poza przedłużającym się brakiem możliwości zdalnej rejestracji pacjentów i pobierania przez nich elektronicznej dokumentacji medycznej, skutkiem powyższej nieprawidłowości było ryzyko konieczności zwrotu udzielonego dofinansowania w wysokości 94 828,2 tys. zł z uwagi na brak osiągnięcia celu projektu. Wszystkie płatności w ramach na rzecz kontrahentów zostały zrealizowane. Wykonawca systemu po jego odbiorze dokonywał modyfikacji zgodnie ze stwierdzonymi przez użytkowników wadami.

Osobą odpowiedzialną za przedmiotową nieprawidłowość byli Dyrektor oraz Zastępca Dyrektora DWSZdr.

(akta kontroli część VI str. 145-149, 276-290, 392- 398, 443-459, 642-646, 680-681, 686-725)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia w formie opisowej wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2024 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

Wydatki budżetowe zostały zrealizowane zgodnie z planem finansowym. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie prawidłowości udzielania zamówień publicznych, zmian planu finansowego w trakcie roku budżetowego, dokonanych blokad planowanych wydatków, a także przestrzegania ustalonych limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia. Minister ON podejmował działania w zakresie uruchomienia systemu e-zdrowie, jednak nie zapewniły one skutecznego uruchomienia i pełnego udostępnienia systemu użytkownikom.

Wyniki kontroli wykazały brak w pełni skutecznego systemu kontroli zarządczej i nadzoru w działalności kontrolowanej jednostki, czego przykładami było wystąpienie o środki z rezerwy celowej na wypłaty dodatków motywacyjno-łojalnościowych dla żołnierzy w ramach realizacji zadań na rzecz Prezydencji bez uprzedniej analizy zasadności wniosku oraz zawarcie 14 (z 16) umów

¹¹⁴ Pismo CPPC z dnia 19 marca 2025 r.

cywilnoprawnych z konsultantami krajowymi w ochronie zdrowia z mocą wsteczną. Wpływ na ocenę miało także udzielenie z naruszeniem przepisów powszechnie obowiązujących dofinansowania w formie subwencji zamiast dotacji, dla Uniwersytetu Medycznego w Łodzi.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.1 Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

W Ministerstwie Obrony Narodowej użytkowany był *Zintegrowany system informatyczny sprawozdawczości budżetowej SI SFINKS*, który stanowi narzędzie do sporządzania sprawozdań. System ten na podstawie danych z ewidencji księgowej generował dane do Systemu Obsługi Budżetu Państwa TREZOR.

Zasady sporządzania i kontroli sprawozdań budżetowych zawarto w instrukcji do powyższego systemu i obowiązywały dysponentów podległych dysponentowi części 29 w roku budżetowym 2024.

DB MON w ramach nadzoru nad gospodarką bezpośrednio podległych dysponentów dokonywał kontroli formalno-rachunkowej i merytorycznej otrzymywanych sprawozdań budżetowych. Kontrola formalno-rachunkowa obejmowała sprawdzanie terminowości przekazanych sprawozdań oraz poprawność podpisów złożonych przez osoby do tego uprawnione. Sprawdzenie merytoryczne polegało na dokonaniu kontroli prawidłowości powiązań danych liczbowych wykazanych w różnych sprawozdaniach oraz porównanie danych z ewidencją księgową.

(akta kontroli część I str. 282-284)

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2024 r. przez dysponenta części 29 – Obrona narodowa i sprawozdań jednostkowych DB MON oraz 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 planu wydatków budżetu środków europejskich (Rb-28 UE),
- Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach,
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2024 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 29 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań.

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Sprawozdania

przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach.

Roczne sprawozdanie łączne Rb-27 zostało skorygowane w dniu 31 marca 2025 r. Korekta sprawozdania dotyczyła zmniejszenia stanu należności rozdziału 75301-0940 o 22,8 tys. zł i wynikała z korekty dokonanej przez jedno biuro emerytalno-rentowe w zakresie zmian ewidencji rozrachunków dotyczących wypłacanych emerytur.

Roczne sprawozdanie łączne Rb-28 zostało skorygowane w dniu 31 marca 2025 r. Sprawozdanie łączne Rb-BZ1 zostało skorygowane w dniu 1 kwietnia 2024 r. Korekty dotyczyły zmniejszenia stanu zobowiązań o 1097,1 tys. zł w związku ze zmianą w ewidencji księgowej głównie w zakresie dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

(akta kontroli część I str. 142-148, 241-242, 245-249, 259-260, 269-274, 306-334, 349-357 p. 10-13, 22-25, 73)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

3.2 Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

W części 29 księgi rachunkowe dysponenta części prowadzone były w DB MON. Odrębnie księgi prowadzone były przez DG MON, który wykonywał funkcję dysponenta środków budżetu państwa III stopnia.

DG MON posiadał dokumentację opisującą przyjęte zasady (politykę) rachunkowości. Dokumentacja, o której mowa wyżej, była dokumentem opisującym przyjęte zasady rachunkowości obejmujące wydzielone księgi dysponenta trzeciego stopnia.

U dysponenta III stopnia od 1 stycznia 2014 r. funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez DG MON Zintegrowany Wieloszczeblowy System Informatyczny Resortu Obrony Narodowej¹¹⁵ wersja 1.0.

Przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych dokonano na podstawie danych księgi głównej pozyskanych z ZWSI RON za rok 2024 (706 916 zapisów księgowych).

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 (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych) przeprowadzono badanie bezpośrednie próby dowodów i zapisów ksiąg prowadzonych przez dysponenta III stopnia.

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 dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 1000 zł).

Do losowania próby przyjęto średnie ryzyko nieodłączne (RN) i średnie ryzyko zawodności systemów kontroli wewnętrznej (RZSKW).

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych DG MON przeprowadzono na próbie 92 zapisów księgowych o łącznej wartości 141 105,3 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną (która została uzupełniona 10 zapisami o łącznej wartości

¹¹⁵ Dalej: ZWSI RON.

3 776,9 tys. zł, wyselekcjonowanymi na podstawie przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych, jako zapisy z brakami w zapisach (treść operacji gospodarczej), błędnymi datami lub niewłaściwą sekwencją dat).

W wyniku przeprowadzonego badania dowodów i zapisów księgowych na łączną kwotę 144 882,2 tys. zł stwierdzono, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

(akta kontroli część I str. 304-305, 335-341, 349-357 p. 87-100)

W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że w zakresie zapisów dotyczących dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań DG MON prowadzone były nieprawidłowo.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania jednostkowe zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ksiąg rachunkowych, a sprawozdania łączne na podstawie sprawozdań jednostkowych. Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie prowadzone przez dysponenta III stopnia księgi rachunkowe.

OBSZAR

V. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Podjęcie skutecznych działań w celu doprowadzenia do udostępnienia Projektu e-zdrowie wszystkim docelowym użytkownikom oraz upowszechnienie tego rozwiązania.
2. Podjęcie działań mających na celu udzielanie w prawidłowej formie dofinansowania Uniwersytetowi Medycznemu w Łodzi w zakresie działalności dydaktycznej uwzględniającej potrzeby Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej albo podjęcie działań inicjujących zmiany legislacyjne w tym zakresie.
3. Usprawnienie systemu kontroli zarządczej w obszarach wnioskowania o rezerwy celowe oraz terminowości zawierania umów cywilnoprawnych.
4. W związku ze stwierdzonymi rozbieżnościami w sprawozdaniu z realizacji dotacji przyznanej ASzWoj, Izba wnioskuję o ponowną weryfikację ww. dokumentu, a w przypadku gdyby rozbieżności miały wpływ na kwotę rozliczonej dotacji postępowanie zgodnie z regulacjami uofp.
5. Dokonanie korekty oraz uszczegółowienia wzoru zawartego w ust. 4 załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra ON z dnia 18 października 2019 r.
6. Zapewnienie rzetelności procesu planowania wpłaty na FWSZ z uwzględnieniem kosztów obsługi Funduszu.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie¹¹⁶ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

Poniższy zapis stosowany w przypadku sformułowania uwag i wniosków pokontrolnych w wystąpieniu:

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli w terminie 21 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, 16 kwietnia 2025 r.

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Michał Jędrzejczyk

/podpisano elektronicznie/

¹¹⁶ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.