



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY. 410.001.05.2015

P/15/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz

T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60

lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2014 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Artur Nierebiński, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 93001 z dnia 9 stycznia 2015 r. 2. Ryszard Lutyński, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 93002 z dnia 9 stycznia 2015 r. 3. Jarosław Słaby, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr 93053 z dnia 20 marca 2015 r. (dowód: akta kontroli tom I str. 4-7, 406-407)
Jednostka kontrolowana	Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Bydgoszczy (dalej: „RZI”), ul. Podchorążych 33, 85-915 Bydgoszcz
Kierownik jednostki kontrolowanej	plk mgr Krzysztof Szychulski, Szef RZI. (dowód: akta kontroli tom I str. 8)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w 2014 r. wydatki RZI zrealizowane zostały w granicach przyjętego planu finansowego.

Pozytywnie oceniono realizację wydatków budżetowych RZI, które w 2014 r. wyniosły 251 787,3 tys. zł. Zbadane w trakcie kontroli wydatki w kwocie 13 949,5 tys. zł (tj. 5,5% wydatków RZI) były rzetelnie zaplanowane, a także zostały poniesione w sposób celowy i gospodarny.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała, roczne sprawozdania za 2014 r. sporządzone przez RZI. Dane wykazane w rocznych sprawozdaniach budżetowych, sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym oraz kwartalnych sprawozdaniach w zakresie operacji finansowych są zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej. Zostały one sporządzone i przekazane do odbiorców w terminach określonych w obowiązujących przepisach. Podstawą ich sporządzenia była ewidencja księgowa prowadzona w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym zawierającym wszystkie wymagane elementy/czynności określone w aktach prawnych i regulacjach wewnętrznych oraz obowiązujących standardach. W przyjętej koncepcji kontroli zarządczej ustanowiono mechanizmy zapobiegające znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań, a ich działanie NIK oceniła jako skuteczne. Pozytywnym zjawiskiem było opracowanie i wdrożenie planu poprawy

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria dla oceny pozytywnej i negatywnej stosuje się ocenę opisową.

funkcjonowania kontroli zarządczej, po stwierdzeniu nieprawidłowości podczas audytu w pionie głównego księgowego, w tym wyznaczenie celów i zadań uznanych za konieczne.

Na podstawie przeprowadzonej kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które pozwoliłyby na stwierdzenie, że księgi rachunkowe obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związane z nimi należności i zobowiązania prowadzone były nieprawidłowo.

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- udzieleniu zamówienia publicznego na roboty dodatkowe w trybie z wolnej ręki, pomimo że dla części zleconych robót o wartości 324,5 tys. zł (21,1% wartości całkowitej zamówienia dodatkowego) nie wystąpiły przesłanki określone w art. 67 ust. 1 pkt. 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych², umożliwiające zastosowanie tego trybu zamówienia,
- nieterminowej zapłacie dwóch faktur na łączną kwotę 0,9 tys. zł,
- nierzetelnej kontroli merytorycznej dwóch dowodów księgowych na łączną kwotę 9,4 tys. zł³.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r., kontrola dochodów budżetowych została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

RZI w 2014 r. zrealizował dochody w wysokości 1 876,1 tys. zł, tj. 184,8% kwoty planowanej (1 015,0 tys. zł)⁴. Główne dochody uzyskano z tytułu wpływu z różnych dochodów (sprzedaż mediów, wyegzekwowane kary umowne od kontrahentów za niewłaściwą realizację umów) – łącznie 1 867,5 tys. zł, co stanowiło 99,5% dochodów ogółem. Wykonane dochody w 2014 r. stanowiły 38,9% dochodów uzyskanych w 2013 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 20-21, 88, 369-405)

Różnica w wielkości uzyskanych w 2014 r. dochodów w stosunku do 2013 r. wynikała ze zwrotu w 2013 r. przez Urząd Miasta Bydgoszczy podatku od nieruchomości uznanego za nienależny, w kwocie 3 127,3 tys. zł za lata 2008-2010, zapłaconego przez RZI, dotyczącego terenu Portu Lotniczego w Bydgoszczy, pozostającego w trwałym zarządzie RZI.

Realizacja dochodów w 2014 r. na poziomie wyższym niż planowano była wynikiem nie ujęcia w planie na 2014 r. pozycji, których nie dało się przewidzieć, tj.: jednorazowych wpływów z tytułu rozliczenia umów za dostawę energii elektrycznej (korekty faktur wystawione w 2014 r. dotyczące wydatków roku 2013) - 222,1 tys. zł; kar umownych za nieterminowe wykonanie umów - 485,8 tys. zł oraz zwrot przez nadleśnictwa części należnego podatku leśnego - 112,7 tys. zł⁵.

(dowód: akta kontroli tom I str. 20-21, 88)

² (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.), dalej: „PZP”

³ Nieterminowa zapłata faktur była również wskazana podczas audytu prowadzonego w pionie głównego księgowego w ramach kontroli zarządczej.

⁴ W części 29 - obrona narodowa, dział 752 – obrona narodowa, rozdział 75220 – zabezpieczenie wojsk

⁵ Zwrot dokonywany w trybie zawartego 5.07.2013 r., między Ministrem Obrony Narodowej i Ministrem Środowiska „Porozumienia w sprawie warunków użytkowania lasów na potrzeby związane z obronnością i bezpieczeństwem państwa” - niepublikowane. Jednostki Lasów Państwowych przekazują użytkownikowi 50% należnego podatku leśnego wnoszonego przez użytkownika.

Na koniec 2014 r. w RZl wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 4 664,7 tys. zł, w tym zaległości stanowiły 4 623,7 tys. zł. W porównaniu do 2013 r. należności ogółem i zaległości netto kształtowały się na zbliżonym poziomie i wynosiły odpowiednio 4 628,7 i 4 618,00 tys. zł. W 2014 r. RZl nie stosował ulg w spłacie należności, a wszystkie należności na 31 grudnia 2014 r. były wymagalne i objęte postępowaniami windykacyjnymi. Największe zaległości stanowiły należności od Portu Lotniczego Bydgoszcz S.A. na łączną kwotę 4 522,1 tys. zł, tj. 97,8% ogółu. Należności te powstały w wyniku zapłaty przez RZl w latach 2005-2012, na rzecz Gminy Miasta Bydgoszcz i Gminy Białe Błota, podatku od nieruchomości dotyczącego terenu Portu Lotniczego w Bydgoszczy (pozostającego w trwałym zarządzie RZl), uznanego następnie za nienależnie zapłacony. Działania windykacyjne przeciwko Prezydentowi Miasta Bydgoszczy i Wójtowi Gminy Białe Błota o zwrot wyżej wymienionego podatku podejmowane były przez RZl przy udziale reprezentującej Skarb Państwa Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa w Warszawie. Skutkiem tych działań m.in. wyegzekwowano od Gminy Miasta Bydgoszcz kwotę 3 127,4 tys. zł w 2013 r., a w czasie trwania niniejszej kontroli NIK – dnia 19 lutego 2015 r., kwotę 1 686,0 tys. zł tytułem zwrotu nienależnego podatku od nieruchomości. Postępowanie przeciwko Wójtowi Gminy Białe Błota było w toku – prowadzone także przy udziale Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli tom I str. 107-119, 172-184)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Plan wydatków na realizację zadań RZl, wyniósł 213 197,3 tys. zł i został w ciągu roku zwiększony do kwoty 251 871,7 tys. zł (o 38 674,4 tys. zł, tj. o 18,1%). Wydatki zaplanowano w 4 rozdziałach, z czego:

- w rozdziale 75024 Centralne wsparcie wyniosły 139 123,3 tys. zł i zostały w ciągu roku zwiększone do kwoty 177 285,8 tys. zł (tj. o 27,4%);
- w rozdziale 75220 Zabezpieczenie wojsk wyniosły 72 761,4 tys. zł i zostały w ciągu roku zwiększone do kwoty 73 218,2 tys. zł (tj. o 0,6%).

W 2014 r. RZl nie otrzymał środków z rezerw budżetowych. Szczegółowe badanie zmian w planie finansowym wykazało, że zmiany te były celowe i wprowadzone zostały zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli tom II str. 3-63)

Wydatki poniesione przez RZl wyniosły 251 787,3 tys. zł i stanowiły (118,1% planu wg ustawy budżetowej i 100% planu po zmianach). W porównaniu do roku poprzedniego były one wyższe o 16,9%.

Wydatki w podziale na grupy ekonomiczne przedstawiały się następująco:

- wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 167 310,7 tys. zł (66,4% wydatków jednostki i 99,9% planu po zmianach),
- wydatki bieżące zrealizowano w kwocie 84 416,5 tys. zł (33,5% wydatków jednostki i 100% planu po zmianach),
- świadczenia na rzecz osób fizycznych zrealizowano w kwocie 60,1 tys. zł (0,1% wydatków jednostki i 100% planu po zmianach).

W porównaniu do roku 2013 wydatki w poszczególnych grupach wynosiły odpowiednio 121,6 %, 108,6% i 65%).

Na koniec 2014 roku RZI nie wykazywało zobowiązań.

(dowód: akta kontroli tom II str. 61-63, 208-221)

Przeciętne zatrudnienie w 2014 r. w przeliczeniu na pełnozatrudnionych wynosiło 203 etaty (196 pracowników cywilnych i 7 żołnierzy zawodowych) i było niższe od przeciętnego zatrudnienia w 2013 r. o 2,4%, tj. 5 etatów. Przyczyną zmian było stopniowe zmniejszanie zatrudnienia w celu osiągnięcia limitów określonych na dzień 1 stycznia 2015 r., tj. 205 etatów⁶.

(dowód: akta kontroli tom II str. 64-68, 152-153)

Wykonanie wydatków na wynagrodzenia w 2014 r. wynosiło 10 241,2 tys. zł i było wyższe o 6,9% (tj. o 424,1 tys. zł) od wykonania w 2013 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2014 r. w przeliczeniu na pełnozatrudnionego wyniosło 4 204,1 zł i było wyższe o 271 zł od średniego wynagrodzenia w 2013 r.

Wpływ na to miały m.in. wypłacone odprawy emerytalno-rentowe oraz zwiększenie funduszu płac na wypłatę jednorazowych premii dla pracowników.

(dowód: akta kontroli tom II str. 64, 203-206)

W 2014 r. w RZI udzielono 93 zamówienia publiczne (78 w trybie przetargu nieograniczonego, 2 w trybie zapytania o cenę i 13 w trybie z wolnej ręki) o łącznej wartości 109 841,8 tys. zł. Badania prawidłowości stosowania procedur określonych w PZP dokonano na podstawie czterech postępowań na łączną kwotę 17 331,1 tys. zł, w tym: dwa w trybie przetargu nieograniczonego (na kwotę 15 623,5 tys. zł), jedno zapytanie o cenę (na kwotę 169,7 tys. zł) i jedno w trybie z wolnej ręki (na kwotę 1 537,9 tys. zł). Przedmiotem kontrolowanych postępowań było:

- opracowanie dokumentacji projektowej i budowę naziemnego ośrodka szkolenia spadochronowego w Leżnicy Wielkiej (wartość netto podpisanej umowy 8 405,7 tys. zł),
- remont budynków magazynowych na terenie kompleksu wojskowego w Kutnie dla potrzeb 3 Regionalnej Bazy Logistycznej (dalej: "RBLog") - 7 217,8 tys. zł,
- dodatkowe roboty budowlane nieobjęte zamówieniem podstawowym, dotyczące remontu budynków magazynowych na terenie kompleksu wojskowego w Kutnie, dla potrzeb RBLog, - 1 537,9 tys. zł,
- dostawa sprzętu kwaterunkowego oraz tapicerowanego na wyposażenie sal konferencyjnych 11 Wojskowego Oddziału Gospodarczego w Bydgoszczy (dalej: „WOG w Bydgoszczy”) - 169,7 tys. zł.

W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych postępowań stwierdzono, że rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. W 3 przypadkach⁷ zostały one przeprowadzone zgodnie z przepisami określonymi w PZP. Roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach publicznych za 2014 r. przesłano w terminie Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych.

(dowód: akta kontroli tom II str. 69-127, 236-491)

Badaniem szczegółowym pod kątem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności ich dokonywania objęto wydatki w wysokości 13 949,5 tys. zł tj. 5,5%

⁶ Rozkaz nr 14 Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych z 31.01.2014 r. w sprawie określenia limitu zatrudnienia bazowego w jednostkach organizacyjnych podporządkowanych Szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych.

⁷ Poza postępowaniem dotyczącym dodatkowych robót budowlanych nieobjętych zamówieniem podstawowym, dotyczącym remontu budynków magazynowych na terenie kompleksu wojskowego w Kutnie, dla potrzeb RBLog.

wydatków RZI⁸. Na podstawie tej próby stwierdzono, że wydatków dokonywano w sposób oszczędny i celowy oraz w sposób umożliwiający terminową realizację zadań. Badane wydatki były celowe i zostały rzetelnie skalkulowane, w sposób zapewniający uzyskanie najlepszych efektów z danych nakładów.

(dowód: akta kontroli tom II str. 127-132)

Za wyjątkiem opisanych poniżej przypadków wszystkie dokumenty zostały rzetelnie opisane, sprawdzone pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym, zadekretowane i zatwierdzone do zapłaty. Transakcje w nich ujęte zostały zaksięgowane pod względem wartości, kont syntetycznych i analitycznych w podziałkach klasyfikacji budżetowej zgodnie z dekretacją. Wszystkie transakcje objęte badaniem zostały uregulowane w terminie (za wyjątkiem dwóch faktur opisanych poniżej).

Spośród zbadanych wydatków 71 wydatków dokonano z wyłączeniem procedur określonych w PZP, jednakże każdorazowo wydatki te dotyczyły zamówień o wartościach niższych niż określone w art. 4 ust. 8 tej ustawy.

(dowód: akta kontroli tom II str. 127-132)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Ujęcie w ramach zamówienia dodatkowego, udzielonego w trybie z wolnej ręki w dniu 20 października 2014 r. robót obejmujących:

- w zakresie budynków 32 i 33: usunięcie istniejących elementów stalowych zewnętrznych ramp rozładunkowych (w tym istniejących balustrad), zabezpieczenie krawędzi ramp rozładunkowych i krawędzi schodów ramp rozładunkowych, demontaż urządzeń sanitarnych, wyrównanie powierzchni pionowych i poziomych stopni spoczników klatki schodowej,

- w zakresie budynku nr 32: zamontowanie dodatkowych drzwi pomiędzy magazynami nr 1 i nr 5, montaż mechanizmów cięgowych otwierających okna uchylne, usunięcie zabudowy drewnianej w magazynie broni oraz sprawdzenie systemów alarmowych w budynku nr 32,

o łącznej wartości 324,5 tys. zł netto (tj. 21,1% wartości udzielonego zamówienia dodatkowego), pomimo, że konieczność wykonania tych robót można było przewidzieć na etapie planowania zamówienia podstawowego. Nie spełniono tym samym jednej z koniecznych przesłanek umożliwiających zastosowanie trybu z wolnej ręki i naruszono art. 67 ust. 1 pkt 5 PZP.

Art. 67 ust. 1 pkt 5 PZP stanowi, że warunkiem koniecznym do udzielania zamówienia dodatkowego jest m.in. wystąpienie przyczyn niemożliwych wcześniej do przewidzenia i niezbędność dla wykonania przedmiotu zamówienia podstawowego. Przyczyny te muszą mieć charakter zewnętrzny i niezależny od zamawiającego. Przesłanka ta spełniona jest jedynie wówczas gdy mimo dochowania należytej staranności przy planowaniu i przeprowadzaniu procedury przetargowej zamawiający nie mógł przewidzieć potrzeby wykonania zamówień dodatkowych. Wyżej wymienione roboty budowlane nie wyczerpują zdaniem NIK przesłanki dotyczącej nieprzewidywalności i nie mają charakteru zewnętrznego i niezależnego od zamawiającego. Zamawiający w żaden sposób nie wskazał na zaistnienie przyczyn, które byłyby niemożliwe wcześniej do przewidzenia, w związku z czym uznaje się że zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki do wymienionych robót budowlanych było niedopuszczalne w tym przypadku. W wyniku powyższego działania udzielono zamówienia z wolnej ręki na kwotę 324,5 tys. zł (21,1% wartości

⁸ Badaniem szczegółowym objęto łącznie 123 dokumenty (w tym: 111 faktur, 10 delegacji służbowych oraz 2 wydatki stanowiące zaliczki na poczet realizacji inwestycji)

zleconych robót dodatkowych), bez spełnienia przesłanek umożliwiających zastosowanie tego trybu. W konsekwencji naruszono zasady udzielania zamówień publicznych wynikające z art. 10 ust. 2 PZP, tj. w podanym wyżej zakresie rzeczowym zastosowano niedozwolony tryb udzielenia zamówienia.

(dowód: akta kontroli tom II str. 236-467)

Zastępca Szefa RZI wyjaśnił m.in., że wykonania powyższych robót nie przewidywała dokumentacja przedprojektowa⁹ oraz projektowa (dokumentacja techniczna). Wykonanie tych robót było konieczne, ich nie wykonanie z dużym prawdopodobieństwem mogło skutkować sprzeciwem Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego co do zamiaru użytkowania budynków nr 32 i 33 z uwagi na spełnianie przez budynki wymagań dotyczących warunków bezpieczeństwa. Robót tych nie uwzględniono na etapie planowania inwestycji, gdyż zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie uregulowaniami MWWO-U opracowuje użytkownik, który zazwyczaj nie jest w stanie właściwie określić zakres robót. Inwestor (RZI) nie ma natomiast narzędzi do weryfikacji MWWO-U, gdyż nie posiada organów terenowych, które mogłyby zweryfikować zakres przewidywanych prac oraz programu inwestycji pod kątem zakresu rzeczowego, a jest to niewykonalne personelem RZI, z uwagi na szczupłość dostępnych sił w stosunku do ilości realizowanych zadań.

(dowód: akta kontroli tom II str. 468-491)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, iż jedną z przyczyn nie ujęcia niektórych robót na etapie przygotowania inwestycji była nieskuteczna weryfikacja MWWO-U, które opracował użytkownik¹⁰. Według Zastępcy Szefa RZI zakres przedmiotowy został zweryfikowany jedynie pod kątem możliwości realizacyjnych oraz zakwalifikowania zadania do inwestycji lub remontu, a przed zaopiniowaniem MWWO-U nie dokonano oględzin budynku, gdyż nie było takiego wymogu.

W ocenie NIK wewnętrzne uwarunkowania organizacyjne, ani fakt skomplikowanego charakteru zamówienia nie mogą być w tym przypadku argumentem dla rozszerzającej interpretacji art. 67 ust. 1 pkt. 5 PZP, dlatego niemożliwe było w określonym wyżej zakresie zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki. Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę, że zgodnie z art. 10 ust. 1 PZP - podstawowymi trybami udzielania zamówień publicznych są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony. Korzystanie z trybów zamkniętych, tj. określonych w art. 10 ust. 2 PZP, jest wyjątkiem od ogólnej zasady stosowania trybów podstawowych, a przesłanki ich zastosowania należy interpretować ściśle.

(dowód: akta kontroli tom II str. 468-489)

2. Dwie faktury¹¹ na łączną kwotę 891,02 zł zostały zapłacone po terminie wskazanym w zamówieniu/umowie (odpowiednio 6 dni i 1 dzień):

- faktura na kwotę 63,03 zł zapłacono 6 dni po ustalonym terminie płatności (tj. określonym jako 7 dni od daty dostarczenia zamówienia),
- faktura na kwotę 827,99 zł zapłacono 1 dzień po ustalonym terminie płatności tj. określonym jako 14 dni od daty dostarczenia zamówienia).

(dowód: akta kontroli tom II str. 193-220)

⁹ Minimalne wojskowe wymagania organizacyjno-użytkowe, dalej: „MWWO-U”, o których mowa w Decyzji nr 7/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14.01.2008 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych (Dz. Urz. MON z 2008 r. nr 1 poz. 6).

¹⁰ W tym przypadku kierownik składu materiałowego Kutno.

¹¹ nr 010/01/14 z 31.01.2014r. i 239/MAG/2014 z 27.01.2014 r.

Główna księgowa RZI wyjaśniła m.in., że „faktura VAT (...) została opłacona 1 dzień po terminie, ponieważ została dostarczona do Pionu Głównego Księgowego pod koniec dnia pracy, gdy przelewy zostały już wysłane do NBP. Fakturę na kwotę 63,03 zł otrzymano w dniu 15.01.2014 roku wraz z kompletem 7 sztuk pieczętek. Po przyjęciu materiału okazało się, że zamówienie nie jest wykonane zgodnie ze złożonym zamówieniem. W związku z powyższym pieczętki zwrócono do uzupełnienia. Poprawione pieczętki otrzymano w dniu 23.01.2014 r., po czym niezwłocznie uruchomiono obieg dokumentu, w celu opłacenia faktury. Zapłaty dokonano po terminie płatności dnia 28.01.2014 roku, po usunięciu usterki. W związku z opóźnionymi płatnościami żaden z kontrahentów do dnia 10.03.2015 r. nie wystąpił o odsetki z tytułu nieterminowej zapłaty”.

(dowód: akta kontroli tom II str.221)

NIK zauważa, że przedmiot zamówienia został przyjęty 15 stycznia 2014 r. na stan RZI bez wskazania wad oraz adnotacji o zwrocie towaru do dostawcy. Dlatego nie było podstaw do wydłużenia terminu płatności.

3. Jako działanie nierzetelne należy uznać kontrolę merytoryczną dwóch faktur¹², na łączną kwotę 9 430,48 zł, które zostały zaakceptowane pomimo, że terminy płatności na nich wskazane były niezgodne z warunkami złożonych zamówień.

Na fakturze z dnia 30 kwietnia 2014 r. na kwotę 8 999,98 zł wskazano termin płatności na 14 maja 2014 r., gdy na zamówieniu określono termin płatności na 21 dni od daty dostarczenia faktury. Fakturę dostarczono do RZI 12 maja 2014 r., w związku z czym termin płatności powinien upływać 2 czerwca 2014 r.

Na fakturze z dnia 19 grudnia 2014 r., na kwotę 430,50 zł wskazano termin płatności na 26 grudnia 2014 r., podczas gdy na zamówieniu określono termin płatności na 7 dni od daty dostarczenia faktury. Fakturę dostarczono do RZI 30 grudnia 2014 r., w związku z czym termin płatności powinien upływać 6 stycznia 2015 r.

Pomimo tych rozbieżności powyższe dokumenty zostały zaakceptowane pod względem merytorycznym przez kierownika bazy zabezpieczenia Wydziału Gospodarki Sprzętem i Szefa Wydziału Organizacyjnego. Powyższe zobowiązania zostały zapłacone w terminach wynikających z ustaleń zawartych w zamówieniach.

(dowód: akta kontroli tom II str. 193-220)

Zastępca Szefa RZI wyjaśnił m.in., że „nieprawidłowości w zakresie sprawdzenia pod względem merytorycznym powyższych faktur wyniknęły z powodu nieuwagi osób za to odpowiedzialnych. Taki stan rzeczy miał miejsce incydentalnie. By zapobiec podobnym przypadkom, w czasie najbliższego szkolenia dotyczącego obiegu dokumentów księgowych zostanie poruszony temat ich dokładnej weryfikacji.”

(dowód: akta kontroli tom II str. 222)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W 2014 r. RZI nie realizowało wydatków z budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli tom I str. 405)

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Według układu zadaniowego budżetu RZI najwięcej środków wydatkowano na zadanie 11.1 „Utrzymanie i rozwój zdolności operacyjnej Sił Zbrojnych RP” - 250 436,6 tys. zł (100% planu po zmianach), co stanowiło 99,5% wydatków RZI w 2014 r. W ramach powyższego realizowano następujące podzadania:

¹² Fv nr 8783/2014 z dnia 19.12.2014 oraz Fv nr 14221608 z dnia 30.04.2014 r.

- 11.1.4. „Zdolność do zabezpieczenia logistycznego działań” - wydatkowano 223 376,2 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach (całość na działanie: 11.1.4.4. „Zarządzanie infrastrukturą wojskową”).
- 11.1.5. „Zdolność do przetrwania i ochrony wojsk” - wydatkowano 6 532,3 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach (całość na działanie: 11.1.5.1. „Zapewnienie bezpieczeństwa”).
- 11.1.7 „Zabezpieczenie systemu szkolenia i wykorzystanie doświadczeń”, działanie 11.1.7.1 „Utrzymanie i rozwój bazy szkoleniowej” - wydatkowano 20 528,1 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli tom II str. 214-215)

W efekcie poniesionych wydatków majątkowych w kwocie 162 376,0 tys. zł oraz wydatków remontowych w kwocie 11 258,2 tys. zł (łącznie 173 634,2 tys. zł) uzyskano efekty rzeczowe na kwotę 151 108,4 tys. zł. Pozostałe wydatki na kwotę 22 525,8 tys. zł stanowiły nierozliczone zaliczki udzielone wykonawcom w 2014 r. na roboty budowlane inwestycyjne.

W ramach poniesionych nakładów na inwestycje i remonty zrealizowano m.in.:

- roboty budowlane: przebudowa budynku nr 13 dla potrzeb orkiestry wojskowej w Bydgoszczy, budowa wielkopowierzchniowego magazynu wysokiego składowania 3 RBLog w Kutnie oraz przebudowa i rozbudowa sieci kanalizacyjnej, wodociągowej oraz centralnego ogrzewania w Inowrocławiu,
- prace remontowe w budynkach magazynowych w Kutnie.

(dowód: akta kontroli tom II str.181-202)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia przez RZL rocznych sprawozdań:

a) budżetowych za rok 2014:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb - 23),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

b) finansowych za IV kwartał 2014 r. o:

- stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Roczne sprawozdania budżetowe, sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych zostały sporządzone poprawnie pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Zostały one sporządzone i przekazane do odbiorców w terminach określonych w obowiązujących przepisach.

Podstawą sporządzenia sprawozdań była ewidencja księgowa prowadzona w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym zawierającego wszystkie wymagane elementy/czynności określone w aktach prawnych i regulacjach wewnętrznych oraz obowiązujących standardach.

(dowód: akta kontroli tom I str. 89-96, 369-405; tom II str.207-235)

Ustalone
nieprawidłowości

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

4. Realizacja wniosków z wcześniejszych kontroli NIK oraz innych kontroli zewnętrznych.

Opis stanu
faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli nie przeprowadzała dotychczas w RZI kontroli wykonania budżetu państwa. Ostatnią kontrolę NIK przeprowadziła w I kw. 2013 r., objęto nią „Prawidłowość wydatkowania w latach 2009-2012 środków publicznych na realizację zadań remontowo-inwestycyjnych nieruchomości resortu obrony narodowej” (S/13/003). W wystąpieniu pokontrolnym z 19 marca 2013 r. działalność RZI w kontrolowanym zakresie została oceniona pozytywnie. W powyższym wystąpieniu pokontrolnym Najwyższa Izba Kontroli, zawarła 3 wnioski, (związane z zakresem niniejszej kontroli), dotyczące: opracowania wewnętrznych uregulowań i procedur odbioru dokumentacji projektowych opracowywanych dla potrzeb zadań remontowych poniżej 500 tys. euro; zapewnienia udziału inspektorów posiadających stosowne uprawnienia budowlane do projektowania danej specjalności przy odbiorach dokumentacji projektowej opracowywanej dla realizacji zadań remontowo-inwestycyjnych; wprowadzenia do stosowania wewnętrznych uregulowań w zakresie dokumentowania pobytu na budowie inspektorów nadzoru budowlanego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 30-34, 369-405)

W RZI zrealizowano wszystkie ww. wnioski pokontrolne NIK: opracowano i wdrożono „Regulamin odbioru dokumentacji projektowych opracowywanych dla potrzeb zadań remontowych poniżej 500 tys. euro”. Każdorazowo do udziału w posiedzeniach Komisji Oceny Projektów Inwestycyjnych (KOPI), wyznaczani są inspektorzy poszczególnych branż. Potwierdzenie pobytu służbowego etatowych inspektorów nadzoru budowlanego na budowie poza garnizonem Bydgoszcz, zostało uregulowane i wdrożone do użytku stosownym regulaminem.

W 2014 r. RZI było kontrolowane trzykrotnie, tj.: 1) przez Biuro Infrastruktury Specjalnej MON w Warszawie – w zakresie gospodarowania i ochrony nieruchomości zabytkowych (nie stwierdzono nieprawidłowości). 2) przez Delegaturę Departamentu Kontroli MON w Bydgoszczy – w zakresie gospodarowania nieruchomościami (nie stwierdzono nieprawidłowości). 3) przez Delegaturę Departamentu Kontroli MON w Bydgoszczy – w zakresie realizacji zaleceń z kontroli kompleksowej gospodarczo - finansowej RZI. Powyższa kontrola wykazała nieprawidłowości m.in., w zakresie: wykonania i opłacania robót dodatkowych, ewidencji środków trwałych w budowie, braków w dokumentacji powykonawczej robót oraz nierozliczenia finansowego zadania „Modernizacja systemu zabezpieczeń elektronicznych kontroli dostępu oraz budowa systemu ppoż. – JW 1551 w Sieradzu”. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w wystąpieniu pokontrolnym z 4 lutego 2014 r. zawarto 12 zaleceń (w tym 5 w zakresie objętym niniejszą kontrolą NIK).

(dowód: akta kontroli tom I str. 35-87,369-405)

Ustalone
nieprawidłowości

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹³, wnosi o:

1. Udzielanie zamówień na roboty dodatkowe w trybie z wolnej ręki przy zaistnieniu wszystkich przesłanek wskazanych w art. 67 ust.1 pkt. 5 PZP, tj. m.in. przy braku możliwości ich przewidzenia na etapie planowania oraz niezbędności do prawidłowości wykonania zamówienia podstawowego.
2. Wprowadzenie rozwiązań zapewniających skuteczniejszą weryfikację dokumentów na etapie przygotowania inwestycji.
3. Terminowe regulowanie zobowiązań wynikających z wystawionych faktur.
4. Rzetelne przeprowadzanie kontroli merytorycznej dowodów księgowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 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.

Bydgoszcz, dnia marca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontrolerzy
Artur Nierebiński
starszy inspektor k.p.

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
Podpis

.....
podpis

Jarosław Słaby
doradca prawny

.....
Podpis

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.