



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.001.05.2016

P/16/001

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/16/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2015 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Sylwia Woźniak-Waszak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98335 z dnia 8 stycznia 2016 r. 2. Artur Nierebiński, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98336 z dnia 8 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych, ul. Dwernickiego 1, 85-915 Bydgoszcz (dalej: Inspektorat lub IWsp SZ).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Generał brygady Dariusz Łukowski – Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych (dalej: Szef Inspektoratu) ¹ . (dowód: akta kontroli str. 7-11, 586, 587)

II. Wprowadzenie

Szef Inspektoratu jest dysponentem środków budżetu państwa drugiego stopnia w części 29 *Obrona narodowa*. W 2015 r. Szefowi Inspektoratu podlegało 58 dysponentów trzeciego stopnia.

Inspektorat jest jednostką wojskową, której podstawowym zadaniem jest zabezpieczenie logistyczne Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz organizowanie współdziałania z pozamilitarnymi ogniwami obronnymi na rzecz Sił Zbrojnych RP. Zadaniem Inspektoratu jest również zarządzanie obroną terytorialną, wydzielonymi siłami inżynierii wojskowej i obrony oraz terenowymi organami wykonawczymi Ministra Obrony Narodowej w sprawach operacyjno-obronnych i rządowej administracji niezespołonej.

III. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że Szef Inspektoratu prawidłowo realizował ustalony plan finansowy, ponosząc wydatki zgodnie z przeznaczeniem, w ramach ustalonych kwot. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieterminowego regulowania zobowiązań oraz nierzetelnego sporządzenia sprawozdań budżetowych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zaplanowane przez Inspektorat (dysponenta drugiego stopnia) na podstawie znowelizowanej ustawy budżetowej na rok 2015³ dochody w kwocie 79 087,5 tys. zł, zostały zrealizowane w wysokości 104 966,4 tys. zł (132,7%). IWsp SZ zrealizował

¹ Od 5 marca 2016 r. Wcześniej funkcję tę pełnił generał broni Edward Gruszka (od 9 sierpnia 2013 r. do 4 marca 2016 r.).

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

³ Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz. U. poz. 153) znowelizowana ustawą z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015 (Dz. U. poz. 2195).

bezpośrednio w 2015 r. dochody w wysokości 4 730,0 tys. zł, co stanowiło 188,8% planu pierwotnego i 89,2% planu finansowego po zmianach.

W 2015 r. wydatki Inspektoratu oraz podległych jednostek budżetowych wyniosły ogółem 14 830 390,9 tys. zł (99,8% planu finansowego po zmianach), natomiast IWsp SZ realizujący wydatki bezpośrednio z konta dysponenta drugiego stopnia zrealizował wydatki w wysokości 79 857,3 tys. zł (100% planu finansowego po zmianach).

Zbadane w trakcie kontroli wydatki IWsp SZ zostały poniesione zgodnie z przeznaczeniem, w ramach kwot określonych w planie finansowym. Oceny dokonano z uwzględnieniem uzyskanych efektów prowadzonej działalności oraz realizacji zakładanych celów. Stwierdzona podczas kontroli nieprawidłowość dotyczyła zapłaty ośmiu zobowiązań na łączną kwotę 972,1 tys. zł po ustalonych terminach, czym naruszono art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych⁴. Opóźnienia te nie skutkowały jednak zapłatą odsetek od nieterminowych płatności.

Pomimo ustanowienia mechanizmów kontroli zapobiegających ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań, nie działały one w pełni skutecznie w odniesieniu do sprawozdawczości budżetowej i nie zdołały wyeliminować stwierdzonych błędów o charakterze systemowym. W szczególności NIK negatywnie opiniuje łączne roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) i łączne roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1), które w zakresie wykazanych zobowiązań nie odzwierciedlały faktycznej sytuacji majątkowej IWsp SZ – dysponenta drugiego stopnia. Negatywnie Izba zaopiniowała także jednostkowe roczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27), które w zakresie wykazanych należności nie było zgodne z danymi w ewidencji księgowej. W pozostałym zakresie Izba pozytywnie opiniuje sprawozdawczość łączną i jednostkową.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 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.

Inspektorat w 2015 r. wraz z podległymi jednostkami zrealizował dochody w wysokości 104 966,4 tys. zł, tj. 132,7 % kwoty planowanej (79 087,5 tys. zł)⁵. Dochody w kwocie 89 928,2 tys. zł (85,7% dochodów ogółem) uzyskano w rozdz. 75220 *Zabezpieczenie wojsk*, z tytułu wpływu z różnych dochodów (§ 0970). Dochody zrealizowane w 2015 r. były wyższe o 43,7 % od dochodów uzyskanych w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 446-448, 452-457, 588)

Różnica w wysokości uzyskanych w 2015 r. dochodów w stosunku do 2014 r. wynikała przede wszystkim z:

– naliczonych kar umownych – 35 225,0 tys. zł,

⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), zwana dalej: „ufp”.

⁵ Zgodnie ze znowelizowaną ustawą budżetową na 2015 r.

- wyższych wpływów na wsparcie udzielane armiom obcym w ramach HNS⁶ (co wynikało ze wzrostu liczby ćwiczeń międzynarodowych na terenie Polski) – 14 767,0 tys. zł,
- zwrotu kosztów kształcenia w szkołach wojskowych – 14 416,9 tys. zł,
- korekty zapłaconych w latach ubiegłych zobowiązań w związku z udziałem Sił Zbrojnych RP w ćwiczeniach w ramach porozumień międzynarodowych (program SALIS⁷) w wysokości 7 009,4 tys. zł,
- zwiększenia wpływów ze sprzedaży posiłków w Punktach Żywienia Kadry – 4 164,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 446-448, 452-457, 588)

Na koniec 2015 r. w Inspektoracie oraz w podległych jednostkach wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 153 137,8 tys. zł, w tym zaległości stanowiły 141 149,7 tys. zł. W porównaniu do 2014 r. należności ogółem i zaległości netto wzrosły (odpowiednio o 15 547,3 tys. zł i 22 620,0 tys. zł). Najwyższy wzrost zaległości netto na koniec 2015 r. – o 12 608,0 tys. zł – wystąpił w dz. 752, rozdz. 75220. Zaległości te dotyczyły należności z tytułu zwrotu kosztów kształcenia w szkołach wojskowych.

(dowód: akta kontroli str. 349-350, 392-393, 446-448, 452-457, 589)

IWsp SZ bezpośrednio zrealizował w 2015 r. dochody w wysokości 4 730,0 tys. zł (rozdz. 75220), co stanowiło 188,8% planu pierwotnego i 89,2% planu finansowego po zmianach⁸. Głównym źródłem dochodów były wpływy z różnych opłat (§ 0970) w kwocie 4 720,5 tys. zł⁹, co stanowiło 99,8% dochodów ogółem. W porównaniu do 2014 r. dochody były wyższe o 555,3 tys. zł, tj. o 13,3%.

Na koniec 2015 r. w IWsp SZ wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 1 577,0 tys. zł¹⁰, w tym zaległości netto stanowiły 1 372,1 tys. zł¹¹. W porównaniu do 2014 r. należności ogółem były niższe o 123,6 tys. zł, a zaległości netto niższe o 306,6 tys. zł. IWsp SZ nie stosował ulg w spłacie należności, a zaległości były objęte postępowaniami windykacyjnymi.

(dowód: akta kontroli str. 458-464, 589-590)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

2.1.1. Realizacja wydatków budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W 2015 r. wydatki Inspektoratu oraz podległych jednostek budżetowych wyniosły ogółem 14 830 390,9 tys. zł, co stanowiło 102,9% planu ustalonego w decyzji budżetowej Ministra Obrony Narodowej¹² i 99,8% planu finansowego po zmianach. W porównaniu do 2014 r. wydatki były wyższe o 818 936,3 tys. zł, tj. o 5,8%.

Najwyższe wydatki zrealizowano w dz. 752 *Obrona narodowa*: 14 790 734,5 tys. zł, tj. 99,73% wydatków ogółem. Pozostałe wydatki zrealizowano w dz. 755 *Wymiar*

⁶ Zabezpieczenie Państwa Gospodarcza (Host Nation Support).

⁷ Program Tymczasowego Rozwiązania Strategicznego Transportu Lotniczego (Strategic Airlift Interim Solution).

⁸ Zgodnie ze znowelizowaną ustawą budżetową na 2015 r.

⁹ M.in. rozliczeń zaliczek wpłacanych w związku z udziałem Sił Zbrojnych RP w ćwiczeniach w ramach porozumień międzynarodowych oraz wynikające z wyroków sądowych, gdzie stroną była zlikwidowana jednostka wojskowa, a należności przejął IWsp SZ.

¹⁰ Z czego 1 029,1 tys. zł stanowiły odsetki (§ 0920), a pozostałe dotyczyły wpływów z różnych dochodów (§ 0970), m.in. wynikających z wyroków sądowych, gdzie stroną była zlikwidowana jednostka wojskowa, a należności przejął IWsp SZ.

¹¹ Z czego 1 026,5 tys. zł stanowiły odsetki (§ 0920).

¹² Nr 34/MON z 4 lutego 2015 r., Dz. Urz. MON poz. 32.

sprawiedliwości – 29 401,6 tys. zł (0,2%), dz. 753 *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* – 6 970,4 tys. zł (0,05%), dz. 851 *Ochrona zdrowia* – 2 372,6 tys. zł (0,02%) i dz. 750 *Administracja publiczna* – 911,8 tys. zł (0,01%).

W 2015 r. dokonywano zmian planu finansowego na podstawie 56 zawiadomień o zmianach¹³, zwiększając ostatecznie plan finansowy o 445 533,0 tys. zł. Analiza czterech wybranych zmian planu finansowego wykazała, że były one wprowadzane niezwłocznie, zarówno w planie finansowym w układzie tradycyjnym, jak i układzie zadaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 78-99, 193-201, 214-216)

Na koniec 2015 r. kwota niewykorzystanych środków wyniosła 27 181,1 tys. zł. Największe kwoty niezrealizowanych wydatków wystąpiły w: rozdz. 75204¹⁴ – 24 101,0 tys. zł (w tym 23 967,0 tys. zł, tj. 99,4%, w § 6060) i rozdz. 75506¹⁵ – 1 360,4 tys. zł (w tym 819,5 tys. zł, tj. 60,2%, w § 4050). Niewykorzystanie środków wynikało przede wszystkim z braku realizacji części zadań ujętych w Centralnych Planach Rzeczowych (24 275,9 tys. zł) oraz w obszarze plac, uposażeń i pochodnych od wynagrodzeń, głównie z powodu opóźnień - niezależnych od Inspektoratu - w wyznaczaniu osób na wakuujące stanowiska sędziów i prokuratorów.

(dowód: akta kontroli str. 193, 217-218)

Minister Obrony Narodowej dokonał blokady wydatków w budżecie Inspektoratu (dysponenta drugiego stopnia) w wysokości 34 795,1 tys. zł¹⁶, z tego w rozdz. 75204 § 6050 na kwotę 34 685,3 tys. zł, rozdz. 75301¹⁷ § 6060 na kwotę 90,8 tys. zł, rozdz. 75503¹⁸ § 6060 na kwotę 17,7 tys. zł i rozdz. 75506, § 6060 na kwotę 1,2 tys. zł. Powyższa blokada została uwzględniona w zmniejszeniu wydatków Inspektoratu o kwotę 34 793,0 tys. zł w nowelizacji ustawy budżetowej na 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 202)

W 2015 r. zwiększono¹⁹ budżet Inspektoratu (dysponenta drugiego stopnia) środkami z rezerw celowych o kwotę 2 621,1 tys. zł tytułem:

- zadośćuczynienia w związku z katastrofą samolotu TU-154M w pobliżu lotniska wojskowego Smoleńsk – Siewiernyj na kwotę 898,2 tys. zł (z tego wypłacone odszkodowania wynosiły 867,2 tys. zł, odsetki 25,6 tys. zł i koszty postępowania sądowego 5,4 tys. zł);
- realizacji zadania „Kompleksowa ochrona nieleśnych siedlisk przyrodniczych na terenach wojskowych w obszarze Natura 2000” na kwotę 1 722,9 tys. zł.

Powyższe środki zwiększyły plan wydatków jednostek realizujących, tj. 1 Bazy Lotnictwa Transportowego w Warszawie oraz Rejonowego Zarządu Infrastruktury w Krakowie.

(dowód: akta kontroli str. 204-213)

IWsp SZ realizujący wydatki bezpośrednio z konta dysponenta drugiego stopnia zrealizował w 2015 r. wydatki w wysokości 79 857,3 tys. zł (rozdział 75220), co stanowiło 76% planu pierwotnego i 100% planu finansowego po zmianach.

¹³ 40 zawiadomień na podstawie decyzji Dyrektora Departamentu Budżetowego MON i 16 zawiadomień na podstawie decyzji Ministra Obrony Narodowej.

¹⁴ Centralne wsparcie.

¹⁵ Wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury.

¹⁶ Decyzja Nr 453/MON z 16 listopada 2015 r., Dz. Urz. MON poz. 313.

¹⁷ Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego.

¹⁸ Sądy wojskowe.

¹⁹ Na podstawie sześciu decyzji Dyrektora Departamentu Budżetowego MON.

W 2015 r. dokonano 15 korekt planu finansowego (zewnętrznych i wewnętrznych), ostatecznie zmniejszając plan o 25 185,5 tys. zł. W porównaniu do 2014 r. wydatki były niższe o 33 546,7 tys. zł.

Środki wydatkowano m.in. na:

- składki do organizacji międzynarodowych w wysokości 53 609,3 tys. zł (z tego składki do wspólnych budżetów jednostek wielonarodowych – 22 273,6 tys. zł, składki do innych organizacji międzynarodowych – 31 335,7 tys. zł);
- zakup usług pozostałych w wysokości 25 147,7 tys. zł (w tym usługi transportowe – 24 064,1 tys. zł);
- kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób fizycznych – 1 100,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 223, 224, 365-368)

Badaniem szczegółowym pod kątem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności ich dokonywania objęto wydatki w wysokości 79 852,9 tys. zł²⁰, tj. 99,9% wydatków IWsp SZ płacącego rachunki bezpośrednio z konta dysponenta drugiego stopnia. Na podstawie tej próby stwierdzono, że wydatków dokonywano w sposób celowy, zgodny z podpisanymi porozumieniami międzynarodowymi oraz w sposób umożliwiający terminową realizację zadań²¹.

(dowód: akta kontroli str. 591-593)

Objęte kontrolą 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 dekreacją. Transakcje objęte badaniem zostały uregulowane w terminie (za wyjątkiem przypadków wskazanych poniżej).

(dowód: akta kontroli str. 592)

Ustalone
nieprawidłowości

Osiem zobowiązań²² na łączną kwotę 972,1 tys. zł uregulowano po ustalonym terminie wynikającym z dokumentów księgowych. Dotyczyło to:

- składki członkowskiej za udział w programie SPIKE na kwotę 77 498,58 euro (równowartość w złotych 315 403,72), która została opłacona 4 maja 2015 r., tj. 124 dni po wskazanym terminie (31 grudnia 2014 r.);
- składki do budżetu MNC NE HeadQuaters-1 w wysokości 47 027,00 zł, którą zapłacono 13 kwietnia 2015 r., tj. 30 dni po wskazanym terminie (14 marca 2015 r.);
- wezwania do zapłaty z 3 lipca 2015 r. na kwotę 10 019,03 euro (równowartość w złotych 42 645,00), które zostało opłacone 11 września 2015 r., tj. 25 dni po wskazanym terminie (17 sierpnia 2015 r.);
- faktury z 18 grudnia 2014 r. na kwotę 549,51 euro (równowartość w złotych 2 338,88), którą opłacono 27 stycznia 2015 r., tj. 10 dni po wskazanym terminie (17 stycznia 2015 r.);
- wezwania do zapłaty z 23 stycznia 2015 r. na kwotę 7 792,24 euro (równowartość w złotych 32 626,11), które opłacono 18 marca 2015 r., tj. 9 dni po wskazanym terminie (9 marca 2015 r.);

²⁰ Badaniem szczegółowym objęto łącznie 88 dokumentów stanowiących podstawę do dokonania płatności (faktury, umowy i wezwania do zapłaty), tj. wszystkie wydatki IWsp SZ poza prowizjami bankowymi.

²¹ Poza przypadkami opisanymi poniżej, tj. ośmioma zobowiązaniami na łączną kwotę 972,1 tys. zł, które zostały uregulowane po terminie wskazanym w dokumentach.

²² Spośród 88 zobowiązań na łączną kwotę 79 852,9 tys. zł objętych badaniem.

- składki członkowskiej w Centrum Doskonalenia Inżynierii Wojskowej (MILENG COE) na kwotę 23 217,00 euro (równowartość w złotych 98 818,92), która została opłacona 27 stycznia 2015 r., tj. 1 dzień po wskazanym terminie (26 stycznia 2015 r.);
- wezwania do zapłaty z 20 lutego 2015 r. w ramach porozumienia P-PL-GAZ na kwotę 115 170,00 USD (równowartość w złotych 433 200,44), które opłacono 26 marca 2015 r., tj. 34 dni po wystawieniu aneksu do umowy, a które - zgodnie z zapisami – powinno być zapłacone niezwłocznie.

Powyższe stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt. 3 ufp, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 592-686)

Główny Księgowy Inspektoratu wyjaśnił, że głównymi przyczynami dokonania zapłaty po ustalonym terminie, wynikającym z dokumentów księgowych, były przede wszystkim opóźnienia we wpływie i otrzymaniu dokumentów przez IWsp SZ.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż w przypadku składki członkowskiej za udział w programie SPIKE, której zapłaty dokonano z największym opóźnieniem (124 dni po terminie), jego przyczyną nie był zbyt późny wpływ dokumentów księgowych do IWsp SZ z zewnątrz, lecz obieg dokumentów finansowo-księgowych wewnątrz IWsp SZ.

Główny Księgowy wyjaśnił, że: *„Dokonanie zapłaty wyżej wymienionych faktur po terminie płatności wynikającym z dowodów księgowych nie skutkowało naliczeniem odsetek za zwłokę, gdyż obowiązujące w tym zakresie umowy międzynarodowe (porozumienia międzynarodowe) nie przewidują takiej możliwości.”*

(dowód: akta kontroli str. 687-691)

2.1.2. Wydatki wg grup ekonomicznych

2.1.2.1. Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 428 562,7 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach, i w porównaniu do 2014 r. były wyższe o 21 556,0 tys. zł. Świadczenia stanowiły 2,9% wydatków ogółem Inspektoratu (dysponenta drugiego stopnia). Najwyższe kwoty przeznaczono na wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom (410 724,7 tys. zł, tj. 95,8% świadczeń ogółem) i wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń (7 967,7 tys. zł, tj. 1,9%).

(dowód: akta kontroli str. 383-391, 468)

2.1.2.2. Wydatki bieżące

Wydatki bieżące Inspektoratu oraz podległych jednostek budżetowych w 2015 r. wyniosły 12 424 355,4 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach i w porównaniu do 2014 r. były wyższe o 955 533,5 tys. zł (tj. o 8,3%). Wydatki bieżące stanowiły 83,8% wydatków ogółem Inspektoratu (dysponenta drugiego stopnia).

Najwyższą pozycję wydatków bieżących stanowiły:

- wynagrodzenia (5 701 152,8 tys. zł, tj. 45,8% wydatków bieżących / 38,4% wydatków ogółem);
- zakup usług remontowych (2 056 099,2 tys. zł, tj. 16,5% wydatków bieżących / 13,9% wydatków ogółem);

- zakup materiałów i wyposażenia (1 835 790,1 tys. zł, tj. 14,8% wydatków bieżących / 12,4% wydatków ogółem).

(dowód: akta kontroli str. 383-391, 468)

Przeciętne zatrudnienie w 2015 r. w przeliczeniu na pełnozatrudnionych wynosiło 118 182,38 etatów i było niższe od przeciętnego zatrudnienia w 2014 r. o 1,3%, tj. 1 614,47 etatu. Przyczyną zmian było utworzenie Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych oraz likwidacja czterech Dowództw poszczególnych rodzajów Sił Zbrojnych, zgodnie z ustawą z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw²³.

(dowód: akta kontroli str. 692-710)

Wykonanie wydatków na wynagrodzenia w 2015 r. wyniosło 5 701 152,8 tys. zł i było wyższe o 1,7% (tj. o 98 736,8 tys. zł) od wykonania w 2014 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2015 r. w przeliczeniu na pełnozatrudnionego wyniosło 4 020,02 zł i było wyższe o 3,2%, tj. o 122,86 zł od średniego wynagrodzenia w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 700)

2.1.2.3. Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe poniesione w 2015 r. w wysokości 1 977 472,8 tys. zł stanowiły 13,3% wydatków Inspektoratu ogółem (dysponenta drugiego stopnia), z tego 1 307 748,8 tys. zł stanowiły wydatki inwestycyjne, a 669 724,0 tys. zł wydatki na zakupy inwestycyjne.

Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 98,8%. Największe kwotowo wydatki dotyczyły zakupu sprzętu warsztatowego (88 799,2 tys. zł), modernizacji infrastruktury dla potrzeb OHQ²⁴ (45 857,2 tys. zł), zakupu cystern do przewozu i dystrybucji wody CW-10 (39 593,7 tys. zł), rozbudowy centralnej płaszczyzny postoju samolotów wraz z wykonaniem oznakowania pionowego lotniska (35 964,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 221-222, 468)

2.1.3. Zobowiązania

Zobowiązania Inspektoratu (dysponenta drugiego stopnia) na koniec 2015 r. wyniosły 405 252,1 tys. zł i były wyższe o 26 455,9 tys. zł, tj. o 7% w porównaniu do zobowiązań na koniec 2014 r. Dotyczyły one przede wszystkim zobowiązań z tytułu zakupu usług pozostałych (347 681,0 tys. zł, tj. 85,8% ogółu zobowiązań), zakupu energii (25 620,7 tys. zł, tj. 6,3%) oraz składek do organizacji międzynarodowych (14 602,4 tys. zł, tj. 3,6%).

(dowód: akta kontroli str. 416-421)

Zobowiązania IWsp SZ realizującego wydatki bezpośrednio z konta dysponenta drugiego stopnia na koniec 2015 r. wyniosły 349 796,1 tys. zł²⁵ i były wyższe o 323 926,5 tys. zł w porównaniu do 2014 r. Przyczyną powyższego wzrostu było przede wszystkim przekazanie przez 31 Bazę Lotnictwa Taktycznego do IWsp SZ koordynacji przedsięwzięcia dotyczącego szkolenia polskiego personelu lotniczego

²³ Dz. U. poz. 852.

²⁴ Operational HQ Headquarters – Dowództwo Operacyjne.

²⁵ Wg wyceny na 31 grudnia 2015 r.

w ośrodkach szkoleniowych i treningowych USAF w latach 2015-2018 oraz związanego z tym zobowiązania z tytułu zawartego porozumienia międzynarodowego.
(dowód: akta kontroli str. 416-421)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Inspektorat nie realizował w 2015 r. wydatków z budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 412-415)

2.3. Efekty prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W związku z realizacją przez Inspektorat (dysponenta drugiego stopnia) wydatków związanych z uczestnictwem strony polskiej w organizacjach i programach międzynarodowych uzyskano m.in. następujące efekty:

1. Program Tymczasowego Rozwiązania Strategicznego Transportu Lotniczego – SALIS (w 2015 r. poniesiono wydatki w wysokości 25 282,1 tys. zł): wykorzystano 113:14 godzin lotu samolotu AN-124, w ramach których zrealizowano 8 lotów przewożąc ogółem 414,8 ton ładunku oraz 31 pasażerów;
2. Międzynarodowa Organizacja Hydrograficzna – IHO (53,1 tys. zł) – uzyskiwanie przychodów z praw autorskich i sprzedaży map papierowych i cyfrowych instytucjom zagranicznym będącym członkami IHO oraz firmom zagranicznym przestrzegającym standardy IHO. Łączna wysokość przychodów uzyskanych w 2015 r. wyniosła 808,5 tys. zł; uczestnictwo w IHO daje możliwość dostępu do światowej społeczności hydrograficznej, nowych technologii oraz wpływu na planowanie i wytyczanie tras żeglugowych, mających wpływ na polską gospodarkę morską;
3. Grupa Robocza NATO ds. Walki Nawodnej – AWWCG (33,2 tys. zł) – realizacja projektów, których wyniki mają wpływ na technologie i rozwiązania techniczne stosowane przy budowie nowych okrętów;
4. Morskie Dowództwo Sił Uderzeniowych i Wsparcia NATO - HQ STRIKFORNATO (113,9 tys. zł) – uzyskanie możliwości obsadzenia stanowiska w strukturze międzynarodowej oraz dostępu do wiedzy na temat obszarów zainteresowania w wymiarze wojskowym;
5. Umowa z USA dotycząca kontraktu szkoleniowego obejmującego loty szkoleniowe oraz szkolenie w zakresie utrzymania i wsparcia załóg samolotów C-130 oraz F-16 w ośrodkach USAF (wydatki dotyczące 2015 r. zostały poniesione w wysokości 49 996,6 tys. zł przez 31 Bazę Lotnictwa Taktycznego). Na 31 grudnia 2015 r. 15 polskich pilotów odbywało szkolenie w ramach umowy.

(dowód: akta kontroli str. 437-445)

3. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań za 2015 r. przez Inspektorat (dysponenta drugiego stopnia) i sprawozdań jednostkowych IWsp SZ:

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

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych IWsp SZ (Rb-23, Rb-28, Rb-N, Rb-Z) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez Inspektorat na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Sprawozdania zostały sporządzone i przekazane w obowiązujących terminach. Łączne sprawozdania Rb-23, Rb-N, Rb-Z zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Inspektorat terminowo zwrócił do Departamentu Budżetowego MON niewykorzystane środki finansowe w wysokości 75,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 360-415, 446-448, 459, 467, 468-478, 481, 526-531)

W jednostkowym sprawozdaniu Rb-BZ1 dane wykazane w kol. 3-8 „Plan według ustawy budżetowej” nie wynikały bezpośrednio z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 469-478)

Główny Księgowy Inspektoratu wyjaśnił, że: *„Ewidencję budżetu w układzie zadaniowym w IWsp SZ prowadzi się zgodnie z ustaleniami zawartymi w Decyzji Nr 18 Dyrektora Departamentu Budżetowego z dnia 27 czerwca 2013 r. Decyzja ta (...) nie wyodrębnia oddzielnych kont do ujęcia planu wg ustawy budżetowej. Dane wykazane w kolumnie sprawozdania Rb-BZ1 „Plan wg ustawy budżetowej na 2015 rok” wynikają z dokumentu zarejestrowanego w systemie SI KRAB, w którym IWsp SZ wprowadził dane wynikające z decyzji budżetowej na odpowiednich kontach 1601 z podziałem na funkcję, zadanie, podzadanie, działanie. Powyższe wynika z systemu informatycznego, w którym to sprawozdanie jest wykonywane, tj. SI SFINKS.”*

(dowód: akta kontroli str. 479-480)

W dniu 8 lutego 2016 r. skorygowano łączne sprawozdanie Rb-Z w związku z ujawnionym zobowiązaniem wymagalnym. W dniu 24 lutego 2016 r. ponownie skorygowano ww. sprawozdanie wykazując wierzyciela w prawidłowej grupie podmiotowej. W dniu 18 lutego 2016 r. skorygowano łączne sprawozdanie Rb-BZ1 aktualizując zapisy w pozycji „plan wg ustawy budżetowej na 2015 r.” na dane zgodne z nowelizacją ww. ustawy. Przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań, jednakże nie eliminowała błędów o charakterze systemowym.

(dowód: akta kontroli str. 360-415, 446-448, 459, 467, 468-478, 481, 526-531)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Dane wykazane w rocznym jednostkowym sprawozdaniu Rb-27 w kol. 7 „Należności” nie były zgodne z ewidencją księgową (sumą zapisów konta 221 Dt). W sprawozdaniu należności wykazano w kwocie 6 307,2 tys. zł, natomiast po stronie Dt konta 221 suma zapisów wynosiła 6 361,0 tys. zł. Dane wykazane w kol. 7 wynikały z rachunku matematycznego bazującego na zasadzie bilansowania sprawozdania Rb-27²⁶. Powyższe naruszało § 9 ust. 2 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych stanowiącej Załącznik nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 459-466)

²⁶ Dane w sprawozdaniu Rb-27 w kolumnie 7 przedstawione jako wynik działania matematycznego: kol. 7 = kol. 11 „Należności pozostałe do zapłaty ogółem” plus kol. 8 „Potrącenia i inne zmniejszenia dochodów” plus kol. 9 „Dochody wykonane”.

²⁷ Dz. U. poz. 119 ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej”.

Główny Księgowy Inspektoratu wyjaśnił, że: „IWsp SZ sporządza sprawozdanie Rb-27 w systemie informatycznym SFINKS, który został wprowadzony Decyzją nr 1 Dyrektora Departamentu Budżetowego MON z dnia 22 stycznia 2004 r. w sprawie wprowadzenia do eksploatacji użytkowej wieloszczeblowego systemu informatycznego sprawozdawczości budżetowej wojska SI SFINKS_01 (Rb-23, Rb-27, Rb-28). W systemie tym wartości kolumny 7 wynikają z sumy kolumn 8, 9, 11. Przyjęty algorytm narusza § 9 ust. 2 Instrukcji sporządzania sprawozdań (...). IWsp SZ w tej sprawie trzykrotnie występował do Dyrektora Departamentu Budżetowego MON o spowodowanie dokonania zmian w systemie informatycznym SFINKS. Powyższe wystąpienia miały miejsce w latach 2012, 2013 oraz 2015 roku i do chwili obecnej IWsp SZ nie uzyskał odpowiedzi w przedmiotowej sprawie.”

(dowód: akta kontroli str. 526-531)

2. W łącznych rocznych sprawozdaniach Rb-28 i Rb-BZ1 nie wykazano zobowiązań z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i dodatkowego uposażenia rocznego dla żołnierzy zawodowych oraz nagród rocznych dla funkcjonariuszy za 2015 r. wraz z pochodnymi, co było konsekwencją nieuwzględnienia ww. zobowiązań w 56 (z 58) sprawozdaniach jednostkowych sporządzonych przez podległych dysponentów trzeciego stopnia²⁸. Dysponenci trzeciego stopnia nie wykazali ww. zobowiązań stosownie do wykładni Departamentu Budżetowego MON²⁹, zgodnie z którą „koszty z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego w sprawozdaniu Rb-28 będą wykazywane w okresie, w którym pracownicy nabyli prawo do tego wynagrodzenia, czyli najwcześniej w styczniu roku następnego”.

Na koniec 2015 r. zobowiązania Inspektoratu (dysponenta drugiego stopnia) z tytułu dodatkowych wynagrodzeń rocznych (§§ 404 i 407) zaewidencjonowano w kwocie 538,7 tys. zł (na koniec 2014 r. wykazano 259 575,8 tys. zł, tj. o 259 037,1 tys. zł więcej niż na koniec 2015 r.). Według łącznego sprawozdania Rb-28 na koniec lutego 2016 r. kwota wypłaconego dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2015 r. wyniosła 69 395,1 tys. zł, a kwota wypłaconego dodatkowego uposażenia rocznego za ten rok wyniosła 5 313,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.: 482-524)

Główny Księgowy Inspektoratu płk Jarosław Jędrzejczak wyjaśnił, że: „W łącznym sprawozdaniu Rb-28 na koniec 2014 r. wykazano zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz dodatkowego uposażenia dla żołnierzy zawodowych w kwocie 259 575 801,63 zł. Powyższe zobowiązanie wykazało 42 dysponentów, natomiast 17 dysponentów nie wykazało zobowiązań z tego tytułu. Bezpośrednią przyczyną takiego stanu było to, że dysponenci ci w 2014 r. prowadzili księgi rachunkowe za pośrednictwem ZWSI RON i stosowali rozwiązania w zakresie ujmowania zobowiązań z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz dodatkowego uposażenia zawarte we Wzorcowej Polityce Rachunkowości. Dokument ten został wprowadzony do stosowania przez Dyrektora Departamentu Budżetowego MON pismem nr 3474/DB z dnia 18.12.2014 r. Dodatkowo Dyrektor

²⁸ Sprawozdanie łączne Rb-28 zostało sporządzone na podstawie 59 sprawozdań jednostkowych, w tym sprawozdania jednostkowego Inspektoratu, który nie wykazał przedmiotowych zobowiązań, gdyż bezpośrednio nie realizował wydatków z przedmiotowych tytułów. Zobowiązania w §§ 404 i 407 wykazały Rejonowe Zarządy Infrastruktury w Szczecinie i Wrocławiu.

²⁹ Pismo Departamentu Budżetowego MON z dnia 14 grudnia 2015 r. Ponadto we „Wzorcowej polityce rachunkowości dla jednostek budżetowych prowadzących księgi rachunkowe z wykorzystaniem Zintegrowanego Wieloszczeblowego Systemu Informatycznego Resortu Obrony Narodowej (ZWSI RON)” stanowiącej załącznik nr 2 do Decyzji Nr 64/DB Ministra Obrony Narodowej z dnia 30 grudnia 2015 r. zapisano, że: „Należne dodatkowe wynagrodzenie i uposażenie roczne – bez względu na datę wypłaty – odnosi się w ciężar kosztów działalności jednostki i wykazuje w sprawozdaniu finansowym za rok obrotowy, w którym świadczący pracę nabyli prawo do tego wynagrodzenia. Ponieważ warunkiem nabycia prawa do pełnego dodatkowego wynagrodzenia jest przepracowanie całego roku kalendarzowego, warunek ten może być spełniony najwcześniej w dniu 1 stycznia roku następnego.”

Departamentu Budżetowego MON pismem nr 3564/DB z dnia 30.12.2014 r. wyjaśnił zasady ujmowania tych zobowiązań w księgach rachunkowych 2014 r.

W łącznym rocznym sprawozdaniu Rb-28 na koniec 2015 r. wykazano zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz dodatkowego uposażenia dla żołnierzy zawodowych w kwocie 538 702,06 zł. Zobowiązania te wykazało 2 dysponentów (RZI Szczecin oraz RZI Wrocław), natomiast pozostali dysponenti środków budżetowych trzeciego stopnia podlegli Szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych nie wykazali tych zobowiązań, gdyż:

- dysponenti prowadzący księgi rachunkowe w ZWSI RON przyjęli rozwiązania zawarte we Wzorcowej Polityce Rachunkowości (34 dysponentów),*
- dysponenti prowadzący księgi rachunkowe w SI KRAB zastosowali się do rozwiązań zawartych w piśmie Dyrektora Departamentu Budżetowego MON nr 3363/DB z dnia 14.12.2015 r.*

W przypadku dysponentów prowadzących księgi w SI KRAB Inspektorat decyzję o ujęciu zobowiązań pozostawił do rozstrzygnięcia kierownikom tych jednostek, zgodnie z wyrażoną w art. 53 ustawy o finansach publicznych zasadą jednoosobowej odpowiedzialności za gospodarkę finansową.”

(dowód: akta kontroli str.: 525)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli nie ulega wątpliwości, że – w świetle przepisów rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym³⁰ – kwoty wykazane w sprawozdaniach Rb-28 i Rb-BZ1 powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, ale prowadzonej zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o rachunkowości³¹, na co wskazuje art. 40 ust. 1 ufp. Ze wskazanych w powyższych wyjaśnieniach dokumentów wynika, że w przypadku 56 sprawozdań jednostkowych, na podstawie których IWsp SZ sporządził roczne sprawozdanie łączne Rb-28 i Rb-BZ1, ich podstawą była ewidencja księgowa prowadzona z naruszeniem zasady memoriału określonej w art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Zgodnie z tą zasadą w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty.

Izba dostrzega fakt, że powyższy sposób sporządzania sprawozdań Rb-28 w zakresie ujmowania zobowiązań z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego, dodatkowego uposażenia dla żołnierzy zawodowych oraz nagród rocznych dla funkcjonariuszy za 2015 r. wraz z pochodnymi, został wskazany przez Ministerstwo Obrony Narodowej, a Inspektorat zastosował się do rozwiązań określonych we Wzorcowej Polityce Rachunkowości, pomimo wielokrotnych uwag w tym zakresie składanych do MON.

NIK wykazała już powyższą nieprawidłowość podczas kontroli³² przeprowadzonej w Ministerstwie Obrony Narodowej dotyczącej wykonania budżetu państwa w 2014 r., formułując stosowne wnioski w tym zakresie³³.

³⁰ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

³¹ Ustawa z 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz. U. z 2013 r. poz. 330 ze zm., dalej: „ustawa o rachunkowości”.

³² Wystąpienie pokontrolne skierowane do Dyrektora Generalnego w MON (opublikowane na stronie internetowej NIK pod adresem: <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/15/001/KON>).

³³ M.in.: 1. Ujęcie w księgach rachunkowych 2014 r. pod datą 31.12.2014 r. kosztów z tytułu dodatkowego rocznego wynagrodzenia za 2014 r. wraz z pochodnymi i jednocześnie skorygowanie rocznych sprawozdań Rb-28 i Rb-BZ1 w zakresie wartości wynikających z powyższej zmiany w ewidencji księgowej; 2. Wypracowanie we współpracy z Departamentem Budżetowym MON oraz Inspektoratem Systemów Informacyjnych narzędzi, procedur umożliwiających zgodnie z zasadą

V. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli³⁴ wnioskuje o:

1. Terminowe regulowanie zobowiązań.
2. Sporządzanie sprawozdania Rb-27 zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
3. Podjęcie działań zmierzających do ujmowania w łącznych sprawozdaniach Rb-28 i Rb-BZ1 wszystkich zobowiązań z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i dodatkowego uposażenia rocznego dla żołnierzy zawodowych oraz nagród rocznych dla funkcjonariuszy wraz z pochodnymi.

VI. 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 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, marca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

Kontroler
Sylwia Woźniak-Waszak
specjalista k.p.

.....
Podpis

.....
Podpis

Kontroler
Artur Nierebiński
starszy inspektor k.p.

.....
Podpis

memoriałową księgowanie operacji gospodarczych, dokonywanie pojedynczych zapisów oraz ich weryfikację na kontach pozabilansowych, a także danych wykazywanych w sprawozdaniach budżetowych z saldami odpowiednich kont księgowych.

³⁴ Dz. U. z 2015 r. poz.1096.

