



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.001.09.2018

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.
<i>Jednostka kontrolowana</i>	12. Wojskowy Oddział Gospodarczy w Toruniu ¹ , 87-100 Toruń, ul. Okólna 37
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Mirosław Sowiński, Komendant 12. Wojskowego Oddziału Gospodarczego w Toruniu (dowód: akta kontroli str. 5)
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 i art. 4 ustawy z dnia 24 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² , z odpowiednim uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 tej ustawy
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Bydgoszczy
<i>Kontrolerzy</i>	1. Andrzej Grzymysławski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/8/2018 z 16 stycznia 2018 r. 2. Andrzej Szulc, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/11/2018 z 17 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2017 r. 12. WOG pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:

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

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

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- analiza wykonania planu dochodów,
- analiza stanu należności pozostałych do zapłaty oraz stanu zobowiązań,
- analiza realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- szczegółowe badanie wybranej próby wydatków, stanowiącej 19,6% wydatków WOG,
- badanie trzech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,

¹ Dalej: „12. WOG”.

² Dz.U. z 2017 r. poz. 524; dalej: „ustawa o NIK”.

- analiza stosowanych procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części wystąpienia, dotyczącej wyników kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

Zadaniem 12. WOG³ była realizacja zabezpieczenia finansowego i logistycznego jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej, przydzielonych mu na zaopatrzenie, zgodnie z planem przydziałów gospodarczych resortu obrony narodowej. Zrealizowane przez 12. WOG w 2017 r. dochody i wydatki budżetu państwa wyniosły odpowiednio: 1,3 mln zł i 610,3 mln zł, co stanowiło 320,3% i 99,9% kwot planowanych. Wielkości te obejmowały odpowiednio 0,7% i 1,7% dochodów i wydatków części 29. *Obrona narodowa*. W 2017 r. 12. WOG nie realizował wydatków budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 361-367, 445-449)

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli – w wyniku opisanych powyżej działań kontrolnych – ocenia⁴, że objęte badaniem wydatki mieściły się w planie finansowym 12. WOG na 2017 r. i zostały poniesione w celu wykonania jego zadań statutowych. Realizacja ww. wydatków była zgodna z zawartymi umowami lub zamówieniami. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujących zapłaceniem odsetek lub kar. W wyniku szczegółowego badania trzech postępowań o udzielenie zamówień publicznych stwierdzono nieprawidłowości, w tym naruszające przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵, dotyczące:

- udzielenia jednego zamówienia z wolnej ręki, mimo niespełnienia przesłanek zastosowania tego trybu; w wyniku tego zamówienia wydatkowano 7 480 tys. zł;
- niezłożenia przez wszystkie osoby wykonujące czynności - w dwóch postępowaniach - wymaganych oświadczeń odnośnie do istnienia przesłanek ich wykluczenia;
- publikacji ogłoszeń o udzieleniu dwóch zamówień z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio: 30 i 173 dni;
- nierzetelnego sporządzenia protokołów z dwóch postępowań;
- ustalenia wartości jednego zamówienia z nienależytą starannością;
- nieokreślenia w planie postępowań o udzielenie zamówień na 2017 r. przewidywanego trybu lub innej procedury udzielenia zamówienia.

Pozytywnie oceniono, że umowy zawarte w wyniku badanych postępowań zostały zrealizowane prawidłowo i we właściwych terminach, a wypłacone wynagrodzenie było zgodne z przewidzianym w umowach.

Objęte badaniem sprawozdania za 2017 r. zostały przekazane w wymaganych terminach⁶. Prawidłowo sporządzono sprawozdania w zakresie operacji

³ Zgodnie z § 8 ust. 1 załącznika nr 6 do zarządzenia Nr 28/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 października 2013 r. w sprawie nadania statutów Inspektoratowi Wsparcia Sił Zbrojnych oraz jednostkom podległym Szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych (Dz. Urz. MON, poz. 291, ze zm.).

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej, stosuje się ocenę opisową.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.; dalej: „Pzp”.

⁶ Tj. terminach określonych w: rozporządzeniu Ministra Finansów z 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.), dalej: „rozporządzenie w sprawie

finansowych. Dane dotyczące dochodów i wydatków wykazane w sprawozdaniach budżetowych nie wynikały bezpośrednio z obrotów konta 130 – *Rachunek bieżący jednostki*, gdyż nie zachowano na nim zasady czystości obrotów oraz nie prowadzono ewidencji szczegółowej według podziałek klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych⁷. W wyniku tej nieprawidłowości dane dotyczące dochodów i wydatków wykazane w rocznych sprawozdaniach budżetowych nie wynikały bezpośrednio z obrotów (sum zapisów) konta 130. Pozostałe nieprawidłowości dotyczyły:

- wykazania należności w sprawozdaniu za 2017 r. z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27), które były niezgodne z ewidencją księgową, co stanowiło naruszenie § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej;
- sporządzenia rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb BZ1) niezgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 1 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym oraz z pominięciem aplikacji wymaganej w § 13 ust. 1 tego rozporządzenia.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2017 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych w części 29. *Obrona narodowa* została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

Na 2017 rok dochody budżetowe 12. WOG zostały zaplanowane w kwocie 418 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 1 339,0 tys. zł, tj. 320,3% kwoty planowanej, i były wyższe o 19,1% (o 215,2 tys. zł) od uzyskanych w roku poprzednim. Największy udział w dochodach (stanowiący 99,8% wartości ogółem) miały dochody w rozdz. 75220 Zabezpieczenie wojsk, w tym głównie: wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów (§ 0950) w kwocie 735,1 tys. zł, wpływy z różnych dochodów (§ 0970) w wysokości 498,5 tys. zł i wpływy z usług (§ 0830) w kwocie 89,2 tys. zł. Realizacja dochodów z tytułu kar umownych, niepodlegających planowaniu, w rozdz. 75220 miała największy wpływ na wyższe od planowanego wykonanie dochodów.

(dowód: akta kontroli str. 361, 445)

Na koniec 2017 r. wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 453,9 tys. zł, w całości stanowiące zaległości. W porównaniu z 2016 r. należności te były wyższe o 149,4 tys. zł (49,1%). Zwiększenie kwoty zaległości wynikało głównie ze wzrostu

„sprawozdawczości budżetowej” w zw. z § 22 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 109); rozporządzeniu Ministra Finansów z 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773), dalej: „rozporządzenie w sprawie sprawozdań w zakresie operacji finansowych”; rozporządzeniu Ministra Finansów z 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766, ze zm.), dalej: „rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym”.

⁷ Obowiązki w tym zakresie wynikały z załącznika nr 3 (pkt II.1. ppkt 17) do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 760), dalej: „rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości”.

liczby naliczonych, a niezapłaconych kar z tytułu niewywiązania się kontrahentów z warunków umów.

(dowód: akta kontroli str. 275, 361, 445)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych.

2. Wydatki budżetowe

Opis stanu
faktycznego

2.1. Plan wydatków budżetowych 12. WOG na 2017 r. został ustalony w wysokości 432 819,3 tys. zł. W ciągu roku budżetowego, na podstawie 46 decyzji Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych, dokonano zmian planu wydatków, zwiększając go per saldo o kwotę 177 602,5 tys. zł (o 41%), tj. do kwoty 610 421,8 tys. zł. Największe zmiany dotyczyły zwiększenia planu wydatków w § 6060 wydatki na zakupy inwestycyjne o 110 347,4 tys. zł (o 182,5%).

Nie wystąpiły zwiększenia wydatków z rezerwy ogólnej i rezerw celowych budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 222-262)

Zrealizowane w 2017 r. wydatki budżetu państwa w kwocie 610 322,8 tys. zł były niższe o 99 tys. zł (o 0,02%) od wielkości planowanej (610 421,8 tys. zł) i wyższe o 50 784,3 tys. zł (o 9,1%) od wykonania w 2016 r.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 16 238,8 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach, i w porównaniu do 2016 r. były niższe o 0,5%, tj. o 74,1 tys. zł. Największy udział w tej grupie wydatków (96,2%) stanowiły wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane żołnierzom (§ 3070), wykonane w łącznej kwocie 15 621,3 tys. zł. Wszystkie należne świadczenia objęte kontrolą⁸ zostały prawidłowo wypłacone.

Zrealizowane wydatki bieżące wyniosły 423 256,0 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach, i były niższe od wykonania w 2016 r. o 6 714,9 tys. zł, tj. o 1,6%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków (53,5%) stanowiły wydatki na zakup towarów i usług, zrealizowane w §§ 4210-4380 w kwocie 226 572,5 tys. zł, oraz wydatki na wynagrodzenia⁹ wraz z pochodnymi, wykonane w §§ 4010-4140 w kwocie 180 425,4 tys. zł (42,6%), nie przekraczającej limitu określonego w planie finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 281, 364-367, 444, 446-449)

Wykonanie wydatków na wynagrodzenia osobowe wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym¹⁰ w 2017 r. wyniosło 165 652 tys. zł i było wyższe o 10,9% (tj. o 16 294 tys. zł) od wykonania w 2016 r. W jednostce nie zostały przekroczone planowane wydatki na wynagrodzenia¹¹.

Przyczynami wzrostu wydatków na wynagrodzenia były w głównej mierze zwiększenie poziomu zatrudnienia oraz wzrost przeciętnego wynagrodzenia brutto na jednego pełnozatrudnionego.

⁸ Szczegółowym badaniem objęto próbę 4 wydatków z tytułu świadczeń na rzecz osób fizycznych w łącznej kwocie 32,2 tys. zł, wylosowanych statystyczną metodą monetarną (MUS).

⁹ Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28 z wykonania planu wydatków. Przeciętne zatrudnienie w 2017 r. wyniosło 2 915,6 etatów.

¹⁰ Według danych ze sprawozdań rocznych Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniu.

¹¹ Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28 z wykonania planu wydatków.

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe (§ 417) wyniosły 700,5 tys. zł i były niższe o 152,6 tys. zł (17,9%) od ich wykonania w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 364-367, 444, 446-449)

Wydatki majątkowe, poniesione w dziale 752 rozdz. 75204 § 6060¹² w zaplanowanej kwocie 170 828,1 tys. zł, były wyższe od wykonania w 2016 r. o 57 584,2 tys. zł, tj. o 50,8%. Wyższe niż w roku poprzednim wykonanie wydatków majątkowych było wynikiem realizacji przez 12. WOG zadań zleczanych w trakcie roku przez dysponenta wyższego stopnia¹³. W trakcie roku nie zrezygnowano z realizacji zadań ujętych w planie pierwotnym. Objęte badaniem wydatki majątkowe¹⁴ były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2017 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań. Wydatki majątkowe w 2017 r. wykorzystano głównie na zakup oraz modernizację sprzętu wojskowego i transportowego.

(dowód: akta kontroli str. 263-264, 281-290, 364-367, 444, 446-449)

Wykazane w sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa zobowiązania 12. WOG na koniec 2017 r. wyniosły 16 450,9 tys. zł i były wyższe o 1 101,0 tys. zł (o 7,2%) od zobowiązań na koniec 2016 r. Główną pozycję zobowiązań (13 096,1 tys. zł) oraz przyczynę ich wzrostu w porównaniu do roku poprzedniego stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego uposażenia rocznego dla żołnierzy zawodowych oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracowników cywilnych wojska i pochodnych od tego wynagrodzenia. Wykazane kwoty zobowiązań wynikały z prowadzonej w 12. WOG ewidencji.

W 2017 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz odsetki od nieterminowych płatności zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 364-367, 429, 446-449)

W 2017 r. 12. WOG nie realizował wydatków finansowanych z budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 222-262, 364-367)

2.2. Szczegółowym badaniem objęto próbę wydatków w kwocie łącznie 119 364,9 tys. zł, co stanowiło 19,6% wydatków 12. WOG (610 322,8 tys. zł). Próbę ww. wydatków wylosowano statystyczną metodą monetarną¹⁵. Badanie przeprowadzono przy zastosowaniu kryteriów kontrolnych: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Objęte badaniem wydatki dotyczyły m.in.:

- w § 3070 – wypłat gratyfikacji urlopowych oraz należności z tytułu ćwiczeń żołnierzy rezerwy;
- w § 3250 – wypłat stypendiów szkoleniowych;
- w § 4210 – zakupu materiałów do remontu sprzętu wojskowego i materiałów eksploatacyjnych do urządzeń biurowych;
- w § 4220 – zakupu środków żywności;

¹² Rozdział 75204 Centralne wsparcie, § 6060 Zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych.

¹³ Na podstawie decyzji dysponenta wyższego stopnia w trakcie roku zwiększono per saldo plan wydatków majątkowych (w rozdz. 75204 § 6060) o kwotę łącznie 110 347,4 tys. zł, w zw. ze zleceniem do realizacji 16 nowych zadań dyrektywnych, dotyczących zakupu i modernizacji sprzętu wojskowego i transportowego.

¹⁴ Szczegółowym badaniem objęto próbę 38 wydatków majątkowych w kwocie 28 105,9 tys. zł, wylosowanych statystyczną metodą monetarną (MUS).

¹⁵ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji – MUS.

- w § 4270 – remontów uzbrojenia i sprzętu wojskowego, środków transportu oraz budynków i pomieszczeń;
- w § 4300 – badań technicznych i kontrolnych środków bojowych oraz uzbrojenia, usług utrzymania czystości i ochrony obiektów;
- w § 6060 – zakupu oraz modernizacji sprzętu wojskowego i środków transportu.

Badane wydatki mieściły się w planie finansowym 12. WOG i poniesione zostały w celu wykonania jego zadań statutowych, tj. zabezpieczenia finansowego i logistycznego jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej przydzielonych mu na zaopatrzenie w zakresie m.in.: obsługi finansowej, zabezpieczenia materiałowego, technicznego i medycznego, zabezpieczenia infrastruktury wojskowej, ochrony obiektów. Realizacja ww. wydatków była zgodna z zawartymi umowami lub zamówieniami. Nie stwierdzono przypadków dokonania zakupów bez akceptacji głównego księgowego. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujących zaplaceniem odsetek, kar lub opłat.

Dwa z objętych badaniem wydatków, dotyczące zakupu mobilnych strzelnic kontenerowych w kwocie łącznie 3 740 tys. zł, zostały poniesione w wyniku zamówienia udzielonego z naruszeniem przepisów Pzp, co przedstawiono szerzej w części wystąpienia pokontrolnego dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 277-290)

2.3. Wszystkie objęte próbą 84 wydatki w łącznej kwocie 119 364,9 tys. zł zbadano pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych określonych w Pzp oraz wyłączenia stosowania tej ustawy. Wśród zbadanych wydatków:

- 1) osiem poniesiono na podstawie zamówień udzielonych bez stosowania Pzp – łączna wartość tych wydatków wyniosła 549,5 tys. zł i stanowiła 0,5% próby,
- 2) 76 wydatków poniesiono na podstawie zamówień udzielonych po przeprowadzeniu postępowań w trybach określonych w Pzp, z tego:
 - a) 59 w trybie z wolnej ręki (łącznie 107 482 tys. zł – 90,0% próby),
 - b) 16 w trybie przetargu nieograniczonego (łącznie 4 407,7 tys. zł – 3,7% próby),
 - c) jeden w trybie przetargu ograniczonego (6 925,7 tys. zł – 5,8% próby).

(dowód: akta kontroli str. 6-101)

Analizę prawidłowości udzielania zamówień publicznych przeprowadzono na podstawie trzech zamówień, spośród których dwa udzielono w trybie z wolnej ręki:

- a) „Dostawa Obiektu Szkolenia Podstawowego i Zaawansowanego – Krytej Mobilnej Strzelnicy Ćwiczebnej w kontenerach 40 ft HC (High Cube) w ilości 4 kpl.”¹⁶ – wartość zamówienia 7 480 tys. zł;
- b) „Modernizacja i remont samochodów średniej ładowności wysokiej mobilności STAR 266 do wersji STAR 266M2 z dostosowaniem i wyposażeniem ruchomych warsztatów sprzętu: służby uzbrojenia i elektroniki, inżynieryjno-saperskiego, przeciwichemicznego i łączności”¹⁷ – wartość zamówienia 85 248,1 tys. zł.

Trzeciego badanego zamówienia pn. „Naprawa i konserwacja sprzętu radiolokacji BRIDGEMASTER E, VISIONMASTER FT na lata 2015-2017” udzielono bez stosowania Pzp, na podstawie art. 131b tej ustawy – wartość pierwotna umowy 700 tys. zł¹⁸.

¹⁶ Postępowanie Nr U/35 IW/17; dalej: „postępowanie w sprawie mobilnej strzelnicy”.

¹⁷ Postępowanie Nr U/22 IW/17; dalej: „postępowanie w sprawie modernizacji samochodów”.

¹⁸ Zwiększono do 1 220 tys. zł.

Przeprowadzona analiza wykazała naruszenia Pzp odnośnie do dwóch postępowań, co opisano poniżej w sekcji „ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 11-136)

Wytypowane zamówienia zrealizowano zgodnie ze zobowiązaniem wykonawców oraz w przewidzianych w umowach terminach. Odbioru przedmiotu umów dokonano zgodnie z postanowieniami umów. 12. WOG zapłacił wykonawcom wynagrodzenie w wysokościach przewidzianych w umowach, po sprawdzeniu wydatku pod względem merytorycznym i zgodności z planem rzeczowym oraz pod względem rachunkowym. Wykonawcy wnieśli przewidziane w umowach zabezpieczenie należytego wykonania umowy oraz udzielili gwarancji na okres określony w ofertach.

(dowód: akta kontroli str. 11-15, 115-117)

Komendant zgodnie z art. 13a ust. 1 Pzp w terminie do 30 dni od dnia przyjęcia planu finansowego sporządził plan postępowań o udzielenie zamówień oraz zamieścił go na stronie internetowej 12. WOG. W planie nie podano przewidywanego trybu lub innej procedury udzielenia zamówień, co opisano poniżej w pkt. 6 sekcji „ustalone nieprawidłowości”.

Sprawozdanie o udzielonych w 2017 r. zamówieniach sporządzono i przekazano Prezesowi UZP terminowo, zgodnie z wymaganym wzorem i sposobem¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 137-139, 218-221, 257-261)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zamówienia w sprawie mobilnej strzelnicy udzielono po przeprowadzeniu postępowania w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 131h ust. 6 pkt 1 w zw. z art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a i b Pzp, pomimo niespełnienia przesłanek zastosowania tego trybu, czym naruszono art. 131h ust. 1 Pzp.

W uzasadnieniu zamówienia nie wskazano przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze wskazujących, że dostawa mogła być świadczona wyłącznie przez jednego dostawcę, co potwierdzałoby istnienie przesłanki wskazanej w art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a Pzp. Nie podano również, w jaki sposób udzielenie zamówienia innemu podmiotowi naruszałoby prawa wyłączne wybranego do negocjacji wykonawcy, tj. Zakładów Mechanicznych Tarnów SA, co potwierdzałoby istnienie przesłanki z art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b Pzp. Ponadto zgodnie z brzmieniem art. 67 ust. 1 pkt 1 Pzp należało wykazać – oprócz istnienia powyższych przesłanek – że nie istnieje rozsądne rozwiązanie alternatywne lub rozwiązanie zastępcze, a brak konkurencji nie jest wynikiem celowego zawężenia parametrów zamówienia.

Należy również wskazać, że wybierając tryb postępowania brano pod uwagę wyłącznie wybór wykonawcy należącego do Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA. Tymczasem zgodnie z art. 131d. ust. 1 Pzp o udzielenie zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa mogą ubiegać się wykonawcy mający siedzibę albo miejsce zamieszkania w jednym z państw członkowskich Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub państwie, z którym Unia Europejska lub Rzeczpospolita Polska zawarła umowę międzynarodową dotyczącą tych zamówień.

¹⁹ Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania (Dz. U. poz. 2038) i jego załącznikiem.

Odstąpienie od stosowania procedury pozwalającej na wybranie z ofert kilku wykonawców należy uznać za naruszenie zasady oszczędnego wydatkowania środków publicznych wynikającej z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁰. W wyniku udzielenia zamówienia z naruszeniem Pzp wydatkowano 7 480 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 11-12, 16-101)

Komendant 12. WOG wyjaśnił m.in., że Kryta Mobilna Strzelnica Ćwiczebna na Kontenerach 40ft HC jest wysoko wyspecjalizowanym urządzeniem do realizacji zadań ogniowych zgodnych z wprowadzonym do działalności służbowej w SZ RP „Programem strzelań z broni strzeleckiej”. Dzięki specyficznemu oprogramowaniu do realizacji zadań ogniowych zawartych w tym programie oraz multimedialnym trenażerem realnej symulacji współczesnego pola walki umożliwia prowadzenie szkoleń strzeleckich na różnych poziomach zaawansowania szkolonego z broni bojowej, jak również jej repliki z wkładem laserowym. Te elementy są własnością intelektualną producenta - ZM Tarnów na prawach wyłączności i prawem chronioną. Również dokumentacja konstrukcyjno-technologiczna strzelnicy jest własnością ZM Tarnów podlegającą prawnej ochronie. Komendant wyjaśnił, że polecenie przeprowadzenia postępowania wraz z danymi uzupełniającymi Zamawiający otrzymał od Dowódcy Wojsk Obrony Terytorialnej²¹ 9 listopada 2017r. W piśmie tym Dowódca WOT uznaje pozyskanie krytych mobilnych strzelnic za „pilną potrzebę”, zgodnie z § 4 ust. 3 decyzji nr 92/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 kwietnia 2017r w sprawie pozyskania sprzętu wojskowego Wojsk Obrony Terytorialnej²² ze względu na konieczność przeszkolenia żołnierzy WOT oraz ograniczoną dostępność do stacjonarnej bazy szkoleniowej. Wraz z poleceniem przekazano środki finansowe, ujęte w Planie Modernizacji Technicznej. Wobec powyższego, Zamawiający kierując się „Strategią rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022” z 9 kwietnia 2013 r.²³, która stanowi, że „Przemysł krajowy pozostaje kluczowym źródłem zaopatrzenia sił zbrojnych w uzbrojenie i sprzęt wojskowy, a polskie placówki naukowo-badawcze są znaczącym dostawcą technologii i myśli technicznej w zakresie technologii obronnych”, oraz zapisami ustawy z dnia 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej²⁴, skierował zapytanie do Polskiej Grupy Zbrojeniowej oraz ZM Tarnów, które wchodzi w jej skład. Niezależnie od powyższego na działanie Zamawiającego w zakresie przeprowadzenia ww. postępowania o udzielenie zamówienia w trybie zamówienia z wolnej ręki wpływ miała okoliczność, że przydzielone w Planie środki finansowe w kwocie 8 mln zł musiały zostać wydatkowane do końca roku budżetowego. Krótki czas od momentu skierowania zadania do realizacji przez Zamawiającego oraz określenie „pilnej potrzeby” determinowały działanie Zamawiającego. Ponadto stosownie do art. 131h ust. 6 pkt 3 Pzp zamówienia w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa można udzielić w trybie zamówienia z wolnej ręki, jeżeli zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności: ze względu na wyjątkową sytuację niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie mógł on przewidzieć, wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia, a nie można zachować terminów, w tym terminów

²⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077; dalej: „ustawa o finansach publicznych”.

²¹ Dalej: „WOT”.

²² Dz. Urz. MON z 2017 r. poz. 89; dalej: „Decyzja Nr 92/MON”.

²³ Przyjęta uchwałą Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022” (M. P. z 2013 r. poz. 377); dalej: „uchwała w sprawie strategii rozwoju”.

²⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2011, dalej: „ustawa o wspieraniu potencjału SZ RP”.

skróconych, określonych dla przetargu ograniczonego lub negocjacji z ogłoszeniem. W przedmiotowej sprawie, jak wykazano wyżej, takie okoliczności niewątpliwie w ocenie Zamawiającego zachodziły. Niezależnie od powyższego w myśl art. 131 d ust. 1 Pzp o udzielenie zamówienia w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa mogą ubiegać się wykonawcy wskazani w tym przepisie, co nie oznacza w ocenie Zamawiającego, że w powyższym zakresie istnieje obowiązek udziału w tym postępowaniu takich podmiotów. W postępowaniu takim może wziąć udział jedynie podmiot mający siedzibę na terytorium RP.

Zastępca Komendanta pełniący w tym postępowaniu obowiązki kierownika zamawiającego, który zatwierdził tryb postępowania, w powyższej sprawie złożył wyjaśnienia podobnej treści.

(dowód: akta kontroli str. 142, 149-150, 194, 201-203)

NIK wskazuje, że zarówno w dokumentacji postępowania, jak i złożonych wyjaśnieniach, nie zawarto informacji wskazujących na uzasadnienie wystąpienia przesłanek określonych w art. 67 ust. 1 pkt 1 Pzp. Wybrany wykonawca posiadał prawa wyłączne do oferowanego produktu, nie wskazano jednak, dlaczego te prawa zasługują na ochronę oraz dlaczego udzielenie zamówienia innemu wykonawcy naruszałoby te prawa. Również opis technicznej specyfikacji produktu nie wyjaśnia, z jakich obiektywnych technicznych przyczyn zamówienie nie mogło być zrealizowane przez inny podmiot. Brak jest również wymaganego uzasadnienia wskazującego, że nie istnieje rozsądne rozwiązanie alternatywne lub rozwiązanie zastępcze, a brak konkurencji nie jest wynikiem celowego zawężenia parametrów zamówienia. W ocenie NIK Zamawiający jest zobowiązany konieczności zbadać istnienie tych przesłanek przed zastosowaniem trybu z wolnej ręki.

Odnosnie do przywołanej decyzji nr 92/MON, to zgodnie z jej § 7 pozyskiwanie SpW²⁵ (zakup, zakup z dostosowaniem) miało być realizowane zgodnie z przepisami Pzp. Nie stanowi więc ta decyzja samoistnej podstawy do stosowania trybu z wolnej ręki. Również ustawa o wspieraniu potencjału SZ RP oraz uchwała w sprawie strategii rozwoju nie zawierają przepisów modyfikujących stosowanie Pzp i nie zezwalają Zamawiającemu na organicznie kręgu podmiotów mogących ubiegać się o zamówienie tylko do podmiotów wchodzących w skład Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA. Konieczność wydatkowania przyznanych środków do końca roku budżetowego także nie stanowi przesłanki do udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki; co więcej, takie podejście stanowi naruszenie art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, nakazującego zawieranie umów na zasadach określonych w Pzp.

Odnosnie do zastosowania art. 131h ust. 6 pkt 3 Pzp, zamawiający dokonując wyboru trybu zamówienia nie powoływał się na ten przepis. Ponadto za wyjątkową sytuację wskazaną w tym przepisie należy rozumieć zjawiska losowe i niezależne od zamawiającego, takie jak klęski żywiołowe, katastrofy, awarie, wypadki, natomiast konieczność natychmiastowego wykonania zamówienia znajduje zastosowanie w sytuacjach wymagających szczególnie szybkiej reakcji w celu ochrony jakiegoś interesu, który może doznać uszczerbku w przypadku zbyt długiego oczekiwania na udzielenie zamówienia publicznego²⁶. Oceniany stan faktyczny nie może zostać uznany za wyjątkowy, a także nie wystąpiły przesłanki pozwalające na stwierdzenie, że brak natychmiastowego zamówienia wykonania powodowałby uszczerbek dla Zamawiającego. Komendant nie uzasadnił, dlaczego – w jego ocenie – w tym postępowaniu może wziąć udział jedynie podmiot mający siedzibę na terytorium RP.

²⁵ Sprzęt wojskowy (SpW) - § 2 pkt 10 decyzji 92/MON.

²⁶ Uchwała Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 14 lipca 2017 r. sygn. KIO/KD 29/17

2. Wszystkie jedenaście osób wykonujących czynności w postępowaniach w sprawie mobilnej strzelnicy oraz w sprawie modernizacji samochodów nie złożyły wymaganych art. 17 ust. 2 Pzp oświadczeń co do istnienia okoliczności wskazanych w art. 17 ust. 1 pkt 5 Pzp.

Ponadto w postępowaniu w sprawie modernizacji samochodów siedem z 12 osób biorących udział w jego przygotowaniu nie złożyło oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności wskazanych w art. 17 ust. 1 Pzp wymaganych art. 17 ust. 2 Pzp w związku z § 27 ust. 1 i 2 pkt 2.4. i 2.6. Części ogólnej Regulaminu udzielania zamówień publicznych w 12. WOG²⁷. Dotyczyło to sześciu osób przygotowujących opis przedmiotu zamówienia i ustalających wartość zamówienia oraz radcy prawnego wykonującego czynności związane z przygotowaniem postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 21-29, 33, 34, 106-114, 135)

Komendant 12. WOG odnośnie do braku oświadczeń osób podejmujących czynności w postępowaniu wyjaśnił m.in., że Pzp nie jest wewnętrznym aktem prawnym Ministerstwa Obrony Narodowej (MON), lecz aktem prawnym skierowanym do ogółu. Przesłanka zawarta w art. 17 ust. 1 pkt 5 Pzp w Resorcie Obrony Narodowej (RON) spełniona jest z chwilą objęcia stanowiska służbowego, co poprzedzone jest weryfikacją braku karalności na podstawie zaświadczenia wydanego przez Krajowy Rejestr Karny. Na wszystkich stanowiskach służbowych wymagany jest dostęp do informacji niejawnych, o klauzuli co najmniej zastrzeżone, a to powoduje, że osoby powołane do komisji przetargowych podlegają weryfikacji w celu wydania upoważnienia lub poświadczenia bezpieczeństwa potwierdzającego m.in. niekaralność. Wskazał, że od 2012 r. komisje przetargowe wykonywały czynności w postępowaniu na podstawie aktu wewnętrznego MON²⁸, w którym w § 7 ust. 1 jasno sprecyzowano, kogo wyłącza się z postępowania o udzielenie zamówienia. Wśród wymienionych okoliczności nie znajdujemy okoliczności wskazanej w art. 17 ust. 1 pkt. 5 Pzp, co potwierdza, że co do zasady w RON ta przesłanka nie ma podstaw do zaistnienia, ze względu na ww. okoliczności.

Odnosnie do siedmiu osób przygotowujących postępowanie, które nie złożyły oświadczeń, Komendant wyjaśnił m.in., że z dyspozycji art. 17 ust. 2 Pzp jednoznacznie wynika, iż obowiązek składania oświadczenia dotyczy jedynie osób wykonujących czynności w postępowaniu o udzieleniu zamówienia, a nie osób przygotowujących takie postępowanie.

Zastępca Komendanta, pełniący w tych postępowaniach obowiązki kierownika zamawiającego, w powyższej sprawie złożył wyjaśnienia podobnej treści.

(dowód: akta kontroli str. 140, 141, 144-146, 152, 192, 193, 195-199)

NIK wskazuje, że w każdym postępowaniu prowadzonym na podstawie Pzp osoby wykonujące czynności w postępowaniu są zobowiązane złożyć przedmiotowe oświadczenia zawierające treść wskazaną w art. 17 ust. 1 Pzp. Ustawa ta nie uzależnia złożenia oświadczenia od spełnienia wymogów dotyczących zatrudnienia czy pozwalających na otrzymanie poświadczenia bezpieczeństwa. Wskazana decyzja nr 291/MON została uchylona z dniem 25 kwietnia 2013 r.²⁹

²⁷ Tekst jednolity wprowadzony decyzją Komendanta 12. WOG z dnia 10 lutego 2016 r. w sprawie wprowadzenia tekstu jednolitego Regulaminu udzielania zamówień publicznych w 12. WOG.

²⁸ Tj. decyzji Nr 291/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 26 lipca 2006 r. w sprawie zasad i trybu zawierania w resorcie obrony narodowej umów, których przedmiotem jest uzbrojenie lub sprzęt wojskowy (Dz. Urz. MON z 2006 r. Nr 14, poz. 179, ze zm.).

²⁹ Na podstawie § 4 decyzji Nr 118/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie zasad i trybu udzielania w resorcie obrony narodowej zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa (Dz. Urz. MON. z 2013 r. poz. 119).

i odnosiła się do postępowań, w których nie stosuje się Pzp na podstawie art. 4 pkt 3 lit. f Pzp, więc nie miała zastosowania w przedmiotowym postępowaniu³⁰. Odnosnie do oświadczeń składanych przez siedem osób uczestniczących w przygotowaniu postępowania Izba wskazuje, że do złożenia tych oświadczeń zobowiązywał przyjęty w 12. WOG regulamin udzielania zamówień publicznych, którego § 27 ust. 1 wprost odsyłał do art. 17 ust. 2 Pzp, a § 27 ust. 2 wskazywał, które osoby oprócz członków komisji przetargowej były zobowiązane złożyć to oświadczenie.

3. Ogłoszenia o udzieleniu dwóch zamówień, tj. w sprawie mobilnej strzelnicy oraz w sprawie modernizacji samochodów, przekazano Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej odpowiednio 30 dni i 173 dni po terminie określonym w art. 95 ust. 2 Pzp w zw. z art. 28 ust. 1 lit. „e” i art. 30 ust. 3 dyrektywy 2009/81/WE³¹.

Zgodnie z art. 30 ust. 3 dyrektywy 2009/81/WE 12. WOG był zobowiązany przysłać ogłoszenie o udzieleniu zamówienia nie później niż 48 dni po jego udzieleniu³². Ponadto, zgodnie z art. 131da Pzp, ogłoszenia o udzieleniu zamówienia należało przekazać zgodnie z formatem i procedurami elektronicznego przysyłania ogłoszeń wskazanymi na stronie internetowej, o której mowa w ust. 3 załącznika VI do tej dyrektywy. Zgodnie z art. 3 w związku z art. 7 rozporządzenia 2015/1986³³ do publikacji przedmiotowych ogłoszeń należało zastosować formularz standardowy 18: "Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia – obronność i bezpieczeństwo" – załącznik XV, w którym przewidziano możliwość wskazania procedury negocjacyjnej bez publikacji ogłoszenia o zamówieniu wraz z podaniem uzasadnienia wyboru procedury, w tym z przyczyn wskazanych w art. 28 ust. 1 lit. „e” dyrektywy 2009/81/WE.

Komendant 12. WOG wyjaśnił m.in., że przekazanie ogłoszeń 8 lutego 2018 r. nie stanowi nieprawidłowości. Przedmiotowe postępowania były prowadzone w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa, w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 131 h ust 6 Pzp, w zw. art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a i b Pzp i było to jedyne odwołanie dotyczące tego trybu do części ogólnej Pzp. W ocenie Zamawiającego Pzp nie zobowiązuje do przekazywania ogłoszenia o udzieleniu zamówienia prowadzonego na podstawie art. 131 h ust 6 Pzp. Odnosnie art. 131 da Pzp podał, że wskazuje on tylko sposób (formę) przekazania ogłoszenia. Podniósł ponadto, że poza brakiem ustawowego obowiązku przekazywania przedmiotowych ogłoszeń, występuje brak spójności art. 95 ust. 2 Pzp z treścią art. 28 ust. 1 lit. „e” i art. 30 ust. 3 dyrektywy 2009/81/WE m.in. w zakresie terminów określających obowiązek ich przekazania Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 141, 142, 147, 148, 153-191, 193, 200, 462-465)

NIK wskazuje, że art. 131 h ust. 6 Pzp znajduje się w Rozdziale 4a Działu III „Przepisy szczególne” Pzp. W związku z czym przepisy tego działu zmieniają lub uchylają pozostałe przepisy Pzp wyłącznie w takim zakresie, w jakim jest

³⁰ Art. 4 Pzp wskazuje, do których zamówień nie stosuje się Pzp. Decyzje MON regulujące materię objętą decyzją nr 291/MON, wydane po uchynieniu tej decyzji również odnosiły się do art. 4 Pzp.

³¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniająca dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE (Dz.U. UE L 2016 z 20.08.2009, str.76, ze zm.); dalej: „dyrektywa 2009/81/WE”.

³² Zgodnie z art. 50 ust. 1 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. UE L 94 z 28.03.2014, str.65, ze zm.) dla „zamówień klasycznych” termin przesłania ogłoszenia o udzieleniu zamówienia wynosi 30 dni, tj. termin wskazany w art. 95 ust. 2 Pzp.

³³ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/1986 z dnia 11 listopada 2015 r. ustanawiające standardowe formularze do publikacji ogłoszeń w dziedzinie zamówień publicznych i uchylające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 842/2011 (Dz.U. UE L 296 z 12.11.2015, str. 1, ze zm.); dalej: „rozporządzenie 2015/1986”.

to wprost w przepisach Działu III Pzp wskazane, zgodnie z zasadą wykładni prawa *lex specialis derogat legi generali*. Przepisy Działu III Pzp nie wyłączają więc stosowania wszystkich ogólnych przepisów Pzp, lecz wyłącznie modyfikują je w sposób wskazany w poszczególnych przepisach tego Działu. Art. 131da Pzp wskazuje sposób przekazywania ogłoszeń i nie wynika z niego, że zamawiający udzielający zamówień w dziedzinach bezpieczeństwa i obronności nie są zobowiązani do publikowania ogłoszeń wskazanych w innych przepisach Pzp. NIK w kontroli przyjął korzystniejszy dla 12 WOG termin przesłania ogłoszeń wynikający z dyrektywy 2009/81/WE dokonując wykładni na podstawie Pzp oraz prawa unijnego, co nie oznacza wykluczenia stosowania art. 95 ust. 2 Pzp. Ponadto ogłoszenia dokonano w toku kontroli NIK po skierowaniu pisemnej prośby o złożenie wyjaśnień dotyczących braku zamieszczenia przedmiotowych ogłoszeń. Tym samym ogłoszenie w sprawie mobilnej strzelnicy przekazano po 78 dniach od zawarcia umowy, a w sprawie modernizacji samochodów 221 dni od zawarcia umowy, tj. z opóźnieniem wynoszącym, odpowiednio 30 i 173 dni, co naruszało art. 95 ust. 2 Pzp w zw. z art. 28 ust. 1 lit. „e” i art. 30 ust. 3 dyrektywy 2009/81/WE.

4. W protokołach z postępowań w sprawie mobilnej strzelnicy oraz w sprawie modernizacji samochodów nie zamieszczono informacji wymaganych w § 2 ust. 2 pkt 2, 6, 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego³⁴. Protokoły z tych postępowań sporządzono bez zastosowania wzoru określonego w § 3 pkt 1 lit. „f” tego rozporządzenia, który stanowił załącznik nr 6 do tego rozporządzenia.

Ponadto, w protokole postępowania w sprawie modernizacji samochodów nie ujęto dwóch osób, które złożyły oświadczenia wymienione w art. 17 ust. 2 Pzp, czym naruszono art. 96 ust. 1 pkt 14 tej ustawy.

Natomiast w protokole z postępowanie w sprawie mobilnej strzelnicy nie zawarto informacji dotyczącej zawiadomienia Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o wszczęciu postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki, pomimo tego, że takie zawiadomienie faktycznie zostało przekazane.

(dowód: akta kontroli str. 20-24, 35-38, 106-111)

Komendant 12. WOG wyjaśnił m.in., że powyższe postępowania prowadzone były w oparciu o rozdział 4a „Zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa” Pzp na podstawie art. 131h ust. 6 pkt. 1. Pzp, który w całej swojej treści nie obliuguje Zamawiającego do sporządzenia jakiegokolwiek protokołu postępowania. Załącznik nr 6 do rozporządzenia w sprawie protokołu postępowania odnosi się do Oddziału V „zamówienie z wolnej ręki” art. 66 Pzp. Wobec powyższego, brak zawarcia w protokołach powyższych informacji nie stanowi naruszenia przepisów Pzp i rozporządzenia, gdyż – w ocenie Komendanta – Zamawiający nie miał obowiązku zawarcia w sporządzonym przez siebie protokole tych informacji. Ponadto Komendant wyjaśnił, że w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 131h ust. 6 pkt 1 Pzp, Zamawiający nie ma nałożonego przepisami Pzp obowiązku informowania Prezesa UZP o wszczęciu postępowania w tym trybie.

Zastępca Komendanta, pełniący w tych postępowaniach obowiązki kierownika zamawiającego, w powyższej sprawie złożył wyjaśnienia podobnej treści.

Pełniący funkcję Sekretarza komisji przetargowych i sporządzający przedmiotowe protokoły w powyższej sprawie złożył wyjaśnienia podobnej treści. Odnosnie do wpisania w protokole zawiadomienia Prezesa UZP dodał, że przez

³⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1128 (dalej: „rozporządzenie w sprawie protokołu postępowania”).

niedopatrzenie pominął wypełnienie tego punktu i celem zachowania przejrzystego obrazu postępowania, w toku kontroli, uzupełnił protokół o brakującą informację.

(dowód: akta kontroli str. 141, 146, 147, 193, 199, 200, 204-217)

NIK wskazuje, że Rozdział 4a znajduje się w Dziale III „Przepisy szczególne” Pzp. W związku z czym przepisy tego działu zmieniają lub uchylają pozostałe przepisy Pzp wyłącznie w takim zakresie, w jakim jest to wprost w przepisach Działu III Pzp wskazane, zgodnie z zasadą wykładni prawa *lex specialis derogat legi generali*. Przepisy Działu III Pzp nie wyłączają więc stosowania wszystkich ogólnych przepisów Pzp, lecz wyłącznie modyfikują je w sposób wskazany w poszczególnych przepisach tego Działu. Odnośnie do braku podania w protokole informacji o przesłaniu zawiadomienia Prezesowi UZP należy podnieść, że skoro takie zawiadomienie zostało przekazane, to w rzetelnie sporządzonym protokole informacja taka powinna się znaleźć. Ponadto NIK wskazuje, że art. 131h ust. 6 pkt 1 Pzp wprost odsyła do trybu „zamówienie z wolnej ręki” i nie zawiera żadnych wyłączeń co do sposobu przeprowadzenia zamówienia w tym trybie, ani przepisów modyfikujących ten tryb. NIK zauważa, że przyjęcie wykładni przedstawionej przez 12. WOG prowadziłoby do przyjęcia, że tryb z wolnej ręki w zamówieniach z zakresu bezpieczeństwa i obronności można stosować w dowolny sposób, gdyż żaden przepis Rozdziału 4a Działu III Pzp nie reguluje tego trybu, tak jak nie reguluje zagadnień dotyczących oświadczeń z art. 17 ust. 2 Pzp czy odpowiedzialności kierownika za prowadzenie postępowania, opisu przedmiotu zamówienia i ustalania wartości zamówienia.

5. Brak ustalenia z należytą starannością wartości zamówienia przy postępowaniu w sprawie mobilnej strzelnicy, czym naruszono art. 32 ust. 1 Pzp.

Wartość zamówienia ustalono na podstawie wartości brutto zadania przewidzianej w „Planie modernizacji technicznej Inspektoratu Wsparcia SZ na lata 2017-2018”, która nie została wyliczona przez 12. WOG, lecz przez jednostkę nadrzędną.

(dowód: akta kontroli str. 20, 25, 29, 31, 32)

Komendant 12. WOG wyjaśnił m.in., że celem nadrzędnym wynikającym z szacowania wartości zamówienia jest określenie progu, w jakim Zamawiający zobligowany jest prowadzić postępowanie o udzielenie zamówienia m.in. w zakresie obronności i bezpieczeństwa. Przyjmując kwotę 8 000 000 zł brutto³⁵ jako podstawę do oszacowania wartości zamówienia i prowadząc postępowanie z zachowaniem przepisów właściwych dla kwoty przekraczającej wartość określoną w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp, nie spowodowano naruszenia przepisów Pzp. Zamawiający uznał, że przyjęcie wartości zamówienia określonej w Planie, ze względu na brak odniesienia do wcześniej prowadzonych tego typu postępowań, będzie właściwe i nie stanowi naruszenia przepisów Pzp.

Zastępca Komendanta, pełniący w tym postępowaniu obowiązki kierownika zamawiającego, w powyższej sprawie złożył wyjaśnienia podobnej treści.

(dowód: akta kontroli str. 142, 148, 193, 194, 200, 201)

NIK wskazuje, że to Zamawiający jest zobowiązany do ustalenia wartości zamówienia z należytą starannością. Wartości wcześniej ustalonych zamówień nie są jedynym środkiem pozwalającym na ustalenie wartości zamówienia, a Zamawiający może skorzystać np. z rozeznania rynku.

³⁵ Netto: 6 504 065,04 zł = 1 557 897,25 €.

6. W sporządzonym przez 12. WOG planie postępowań o udzielenie zamówień na 2017 r. nie wskazano przewidywanego trybu lub innej procedury udzielenia zamówienia, ograniczając się do podania „PZP”, czym naruszono art. 13a ust. 2 pkt 3 Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 137, 138)

Komendant 12. WOG wyjaśnił m.in., że w planie postępowań jako tryb postępowania wskazano „PZP”, co oznacza, że Zamawiający nie zamierza stosować trybów innych niż wskazane przez ustawodawcę w Pzp. Informacja, o której mowa w art. 13a ust. 2 pkt 3 Pzp, ma charakter stricte informacyjny, więc wskazanie przewidywanego trybu z Pzp na tym etapie nie ma żadnego znaczenia dla potencjalnego Wykonawcy, gdyż zgodnie z zapisami Regulaminu zamówień publicznych właściwy wybór trybu dokonywany jest przez komisję przetargową, powoływaną rozkazem dziennym Komendanta bezpośrednio przed wszczęciem postępowania na udzielenie danego zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 142, 150, 151)

Ocena częściowa

W ocenie NIK, objęte badaniem wydatki mieściły się w planie finansowym 12. WOG i zostały poniesione w celu wykonania jego zadań statutowych. Realizacja ww. wydatków była zgodna z zawartymi umowami lub zamówieniami. W wyniku szczegółowego badania trzech postępowań o udzielenie zamówień publicznych stwierdzono nieprawidłowości, w tym naruszające Pzp, które dotyczyły m.in. udzielenia jednego zamówienia z wolnej ręki, mimo niespełnienia przesłanek zastosowania tego trybu (w wyniku tego zamówienia wydatkowano 7 480 tys. zł); niezłożenia przez osoby wykonujące czynności w postępowaniach wymaganych oświadczeń odnośnie do istnienia przesłanek wykluczenia ich z postępowań; dokonania publikacji ogłoszeń o udzieleniu zamówień z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio: 30 i 173 dni oraz nierzetelnego sporządzenia protokołów z postępowań.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych, w tym zgodność z ewidencją księgową danych wykazanych w tych sprawozdaniach za 2017 r.:

- 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 w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- a także sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie:
- należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania jednostkowe 12. WOG (dysponent trzeciego stopnia) były generowane automatycznie na podstawie danych z ksiąg tej jednostki prowadzonych komputerowo w Zintegrowanym Wieloszczeblowym Systemie Informatycznym Resortu Obrony Narodowej³⁶. W ramach przedmiotowej kontroli

³⁶ Na podstawie zarządzenia Nr 1 Komendanta 12. WOG z 30 grudnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania zasad (polityki) rachunkowości (dalej: „polityka rachunkowości”), w 12. WOG przyjęto i stosowano zasady rachunkowości oraz plan kont określone w załączniku Nr 2 do decyzji nr 102/DB Ministra Obrony Narodowej z 19 grudnia 2016 r. w sprawie zasad grupowania operacji gospodarczych w wojskowych jednostkach budżetowych prowadzących księgi rachunkowe w Zintegrowanym Wieloszczeblowym Systemie Informatycznym Resortu Obrony Narodowej (dalej: „ZWSI RON”).

badaniem nie objęto poprawności i kompletności ksiąg rachunkowych³⁷. Objęte badaniem sprawozdania zostały sporządzone w obowiązujących terminach. Do zakończenia kontroli nie dokonywano korekt ww. sprawozdań.

(dowód: akta kontroli, str. 291-309, 359-379, 406-432)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Na koncie księgowym 130 subkonta 130-1 *rachunek wydatków budżetowych i 130-2 rachunek dochodów budżetowych* nie była zachowana czystość obrotów, a sumy zapisów (obrotów) na odpowiednich stronach tego konta nie były zgodne z danymi wykazanymi w sprawozdaniach rocznych z wykonania w 2017 r. planów dochodów i wydatków budżetowych. Ponadto do ww. kont nie była prowadzona ewidencja szczegółowa według podziałek klasyfikacji budżetowych dochodów i wydatków.

Było to niezgodne z opisem funkcjonowania konta zawartym w załączniku nr 3 (pkt II.1. ppkt 17) do rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, zgodnie z którym na koncie 130 obowiązuje zachowanie zasady czystości obrotów (co oznacza, że do błędnych zapisów, zwrotów nadpłat, korekt wprowadza się dodatkowo techniczny zapis ujemny), a ewidencję szczegółową do konta prowadzi się według podziałek klasyfikacji budżetowych³⁸.

W wyniku tej nieprawidłowości dane dotyczące dochodów i wydatków wykazane w rocznych sprawozdaniach budżetowych³⁹ nie wynikały bezpośrednio z obrotów (sum zapisów) konta 130. Nie było możliwe również wygenerowanie zestawienia obrotów i sald zgodnych z danymi wykazanymi w tych sprawozdaniach.

W polityce rachunkowości 12. WOG przyjęto m.in., że w ZWSI RON czystość obrotów na koncie 130 „Rachunek bieżący jednostki” uzyskuje się przy zastosowaniu wbudowanego filtrowania danych umożliwiającego prezentację prawidłowych danych sprawozdawczych, a ewidencja szczegółowa do ww. konta prowadzona jest w module FI i FM – Rachunkowość finansowa ZWSI RON.

(dowód: akta kontroli str. 292-330, 359-379, 384-386, 396, 399-430)

Komendant wyjaśnił m.in., że w 12. WOG przyjęto i stosowano zasady rachunkowości oraz plan kont na podstawie decyzji nr 102/DB Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie zasad grupowania operacji gospodarczych w wojskowych jednostkach budżetowych prowadzących księgi rachunkowe w ZWSI RON, wprowadzoną decyzją Nr 8/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 stycznia 2012 r. w sprawie dopuszczenia do eksploatacji ZWSI RON w jednostkach budżetowych resortu obrony narodowej. W związku

³⁷ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 roku.

³⁸ Przepis w tym brzmieniu został uchylony z dniem 1 stycznia 2018 r. Zgodnie z pkt. II ppkt 17 załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 1911), który wszedł w życie 1 stycznia 2018 r.: *Na koncie 130 obowiązuje zachowanie zasady czystości obrotów, co oznacza, że stosowana technika księgowości ma zapewnić możliwość prawidłowego ustalenia wysokości tych obrotów oraz niezbędne dane do sporządzenia sprawozdań finansowych, budżetowych lub innych określonych w odrębnych przepisach. Ewidencja szczegółowa do konta 130 jest prowadzona w szczególności planu finansowego dochodów i wydatków budżetowych.*

³⁹ Rb-23 w wierszach: 11, 12, 21, 22, Rb-27 w kolumnach: 7, 9, 11, 12, a Rb-28 w kolumnach: 6, 7, 8, 9.

z powyższym nieprawidłowości mają charakter systemowy, a wdrożenie tego systemu wymusiło stosowanie wzorcowej polityki rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 305-327)

NIK – przyjmując wyjaśnienia, że system ZWSI RON został wprowadzony na podstawie wskazanych decyzji MON – zauważa, że konto księgowe 130 prowadzone w tym systemie nie wykazywało obrotów zgodnie z zasadą czystości obrotów, a także nie prowadzono do niego ewidencji szczegółowej według podziałek klasyfikacji budżetowych, tym samym nie spełniało warunków wymaganych rozporządzeniem w sprawie szczególnych zasad rachunkowości.

2. Dane dotyczące należności wykazane w sprawozdaniu Rb-27 za 2017 r. w łącznej kwocie 453,8 tys. zł zostały zaniżone o 0,9 tys. zł i były niezgodne z ewidencją księgową, co stanowiło naruszenie § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Kierownik Sekcji Księgowości 12. WOG wyjaśniła, iż przyczyną powyższej nieprawidłowości było nieuwzględnienie w kwocie wykazanych należności salda konta 2400010 „Roszczenia sporne” w wysokości 863,55 zł, stanowiącego w całości kwotę należności z tytułu dochodów budżetowych 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 361-362, 386-395, 403)

3. Roczne sprawozdanie Rb-BZ1 za okres od początku roku do 31 grudnia 2017 r. zostało sporządzone niezgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 1 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym. W sporządzonym sprawozdaniu brakowało kolumn 5a, 11a, 17a, obejmujących „Wydatki majątkowe z czwartą cyfrą "0", "3" i "4", które zgodnie z przypisem trzecim do wzoru tabeli należało wypełnić po raz pierwszy w sprawozdaniu rocznym za 2017 r. Pod sprawozdaniem nie było także, wymaganego wzorem, podpisu osoby przygotowującej i jej adresu e-mail.

Ponadto, sprawozdanie powyższe nie zostało sporządzone w formie dokumentu elektronicznego utworzonego przy użyciu aplikacji TrezorBZ udostępnionej na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, co było niezgodne z § 13 ust. 1 przywołanego rozporządzenia. Sprawozdanie zostało sporządzone wyłącznie w Systemie Informatycznym SFINKS.

(dowód: akta kontroli str. 376-383)

Komendant wyjaśnił m.in., że sprawozdanie Rb-BZ1 sporządzane jest przez dysponenta trzeciego stopnia tylko i wyłącznie w Systemie Informatycznym SFINKS. Na dzień sprawozdawczy na stronie <http://kalif.diiit.mon.gov.pl> w plikach do pobrania była dostępna wersja, która nie zawierała kolumn 5a, 11a, 17a oraz wymaganego podpisu i adresu e-mail. Wskazał, że sprawozdanie zostało sporządzone w obowiązującym na dzień sprawozdawczy systemie SFINKS (v-1.83.) w wersji papierowej i elektronicznej oraz przesłane do dysponenta drugiego stopnia. Komendant podał, że od ww. dysponenta otrzymano w trybie roboczym informację, że sprawozdanie Rb-BZ1 sporządzają w formie dokumentu elektronicznego utworzonego przy użyciu aplikacji TrezorBZ wyłącznie dysponentci części. Komendant dodał, że przekazywanie sprawozdań w systemie TrezorBZ przez dysponentów trzeciego stopnia w sposób określony w § 13 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym stoi w sprzeczności z zapisami § 5 ust. 1 tego rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 382-383)

NIK wskazuje, że § 13 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym wprost wskazuje obowiązek dysponentów

części i kierowników jednostek dotyczący sporządzania sprawozdań w formie dokumentu elektronicznego utworzonego przy użyciu aplikacji TrezorBZ. Natomiast obowiązek przesyłania sprawozdań zawiera dyspozycję wyłącznie dla dysponentów części, a nie dla dysponentów III stopnia. Wymóg sporządzenia sprawozdania w aplikacji TezorBZ nie nakłada zatem obowiązku przesyłania tego sprawozdania do Ministra Finansów i nie narusza zasad sporządzania sprawozdań wynikających z § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia.

Ocena częściowa

Objęte badaniem sprawozdania zostały przekazane w wymaganych terminach. Prawidłowo sporządzono sprawozdania w zakresie operacji finansowych. Dane dotyczące dochodów i wydatków wykazane w sprawozdaniach budżetowych nie wynikały bezpośrednio z obrotów konta 130 – *Rachunek bieżący jednostki*, gdyż nie zachowano na nim zasady czystości obrotów oraz nie prowadzono ewidencji szczegółowej według podziałek klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych. Pozostałe nieprawidłowości stwierdzono odnośnie do dwóch sprawozdań: dane dotyczące należności wykazane w sprawozdaniu Rb-27 były niezgodne z ewidencją księgową, a sprawozdanie Rb-BZ1 zostało sporządzone niezgodnie z wymaganym wzorem oraz z pominięciem wymaganej aplikacji.

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Udzielanie zamówień w trybie z wolnej ręki w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa wyłącznie w okolicznościach określonych w art. 131h ust. 6 Pzp.
2. Zapewnienie składania przez osoby wykonujące czynności w postępowaniach o udzielenie zamówień oświadczeń wymaganych w art. 17 ust. 2 Pzp.
3. Zapewnienie sporządzania rzetelnych protokołów z postępowań o udzielenie zamówień publicznych.
4. Terminowe przekazywanie Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej ogłoszeń o udzieleniu zamówienia.
5. Wykazywanie w planie postępowań o udzielenie zamówień przewidywanego trybu lub innej procedury udzielenia zamówień.
6. Skorygowanie rocznych sprawozdań budżetowych Rb-27 i Rb-BZ1 za 2017 rok.

VII. 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 14 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 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontroler:
Andrzej Grzymysławski
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
podpis