



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.001.04.2016
P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Krakowie
Kontrolerzy	1. Julian Czekay, główny specjalista kp, upoważnienie do kontroli nr 98686 z 4 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Mariusz Pindral, specjalista kp, upoważnienie do kontroli nr 98701 z dnia 11 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	8. Baza Lotnictwa Transportowego w Krakowie-Balicach, 30-901 Kraków-Balice, (dalej Baza, 8 BLT lub JW. 1155).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Plk pil. Krzysztof Cur - Dowódca Bazy. (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015¹ przez 8. Bazę Lotnictwa Transportowego w Krakowie-Balicach.

Baza wykonywała – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi – zadania w zakresie wojskowego transportu lotniczego.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego,
- wykonanie wydatków budżetu państwa, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych.

W 2015 r. zrealizowane przez Bazę dochody wyniosły 374,3 tys. zł, natomiast wydatki odpowiednio 165.661,2 tys. zł. Nie dokonywano wydatków z budżetu środków europejskich.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia² pozytywnie wykonanie przez 8. Bazę Lotnictwa Transportowego w Krakowie wykonanie budżetu Państwa w roku 2015.

W wyniku kontroli 14,7% zrealizowanych w 2015 r. przez 8. Bazę Lotnictwa Transportowego w Krakowie wydatków stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ i aktach wykonawczych.

Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

¹ Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz. U. poz. 153 ze zm.).

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 Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm. (dalej: *ustawa o finansach publicznych*)

W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele zaplanowane w planie działalności. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała następujące roczne sprawozdania Bazy za 2015 r.:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),

a także sprawozdanie w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r. o stanie należności, wybranych aktywów finansowych (Rb-N) oraz zobowiązań według tytułów dłużnych, poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Przekazują one prawdziwy obraz dochodów, należności i zobowiązań wg tytułów dłużnych. Sprawozdania te zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁴ i sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁵.

W sprawozdaniu z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) i rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1z) wydatki zostały wykazane prawidłowo, natomiast – w związku z nieujęciem w 2015 r. w księgach rachunkowych kosztów dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi – nie wykazano w konsekwencji zobowiązań z tego tytułu.

Przyjęte przez Bazę rozwiązanie narusza postanowienia art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶, który stanowi, że 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, ale takie działanie wynikało z dyspozycji Ministerstwa Obrony Narodowej (dalej MON).

Wszystkie sprawozdania zostały sporządzone terminowo.

W przyjętej koncepcji kontroli zarządczej ustanowiono mechanizmy kontroli zapobiegające znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań.

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 sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów za 2015 r. z danymi, ujętymi w sprawozdaniu za 2014 r.

Dochody budżetowe na 2015 r. zostały zaplanowane w kwocie 112,3 tys. zł (wszystkie w § 097) a wykonane w wysokości 374,3 tys. zł, (tj. 333 % planu). W porównaniu do 2014 r. (214,1 tys. zł) osiągnięte w 2015 r. dochody były wyższe o 160,2 tys. zł, (tj. o 74,8 %). Ich głównym źródłem były wpływy z różnych dochodów (§ 097) w kwocie 344,6 tys. zł, w tym m.in. 185,7 tys. zł z tytułu kar umownych, 69,5 tys. zł za sprzedaż mediów Wojskowego Ośrodka Szkoleniowo Kondycyjnego (WOSzK) w Zakopanem oraz 44,7 tys. zł wpływów z likwidacji szkód.

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2015 r. wyniosły 390,0 tys. zł i były wyższe w porównaniu do 2014 r. (381,9 tys. zł) o 8,2 tys. zł, tj. o 2%. Zaległości netto w ww. okresie uległy obniżeniu o 1,8 tys. zł (z 327,1 tys. zł do 325,3 tys. zł). Odsetki naliczone od należności zaległych wyniosły 50,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli-str. 7-8, 15-33, 224)

Należności zaległe, w szczególności z lat 1995 – 2001 (314,3 tys. zł) dotyczą:

- kwoty 123.3 tys. zł wraz z odsetkami z tytułu faktur wystawionych w 1999 r. Zakładom Tworzyw Sztucznych (dalej ZTS) za koszty przelotu, załadunku, koszty techniczne

⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 119 ze zm.).

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1773).

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

i operacyjne oraz ubezpieczenie. We wrześniu 2000 r. ogłoszona została upadłość ww. podmiotu. Z korespondencji prowadzonej z syndykiem wynika, że postępowanie upadłościowe nie zostało zakończone, a do tej pory zaspokojono ok. 10 % wierzycieli II kategorii. Wierzyciele znajdujący się na liście poza tą kategorią (w tym Baza - w kat. VI) nie zostaną zaspokojeni. W piśmie z 28 stycznia 2016 r. syndyk potwierdził, iż z uwagi na brak funduszy, wierzytelności w kategoriach od trzeciej do siódmej nie będą zaspokojone;

- kwoty 180,7 tys. zł (na podstawie podpisanej w 2001 r. ugody), powstałej w wyniku przywłaszczenia w latach 1995-1997, byłego oficera - głównego księgowego Bazy, kwoty 99,1 tys. zł. W wyniku postępowań egzekucyjnych, po stwierdzeniu bezskuteczności egzekucji, w dniu 30 czerwca 2009 r. komornik umorzył postępowanie;
 - kwoty 58,6 tys. zł (wraz z odsetkami) wynikającej z przywłaszczenia w 2000 r. 24,6 tys. zł z kasy JW. 1616. przez oficera rezerwy - byłego głównego księgowego jednostki. Wobec bezskuteczności egzekucji, w dniu 21 lutego 2006 r., postępowanie zostało umorzone. W dniu 14 lipca 2009 r. - po ponownym wniosku wierzyciela z października 2008 r. – komornik potwierdził bezskuteczność postępowania egzekucyjnego.
- (dowód: akta kontroli-str.9 -12, 34-93, 153)

Audytor wewnętrzny w dokumencie z lipca 2015 r. obejmującym analizę dochodzenia należności w Bazie, podkreślił obciążenie dwoma, cyt. „starymi” wierzytelnościami na kwotę ponad 300 tys. zł, z których jedną (ZTS) opisał w tabeli. Audytor wnioskował m.in. o zakończenie postępowania w tej sprawie, a w braku możliwości odzyskania wierzytelności - skierowanie wniosku do MON o jej umorzenie.

W przedmiotowym dokumencie nie odniesiono się do wierzytelności od ww. dwóch byłych głównych księgowych (odpowiednio 180,7 tys. zł i 10,3 tys. zł wraz z odsetkami w kwocie 48,4 tys. zł).

(dowód: akta kontroli: str.110-114)

Nadmienić należy, że Zespół kontrolerów z Delegatury Departamentu Kontroli MON w Krakowie po kontroli gospodarczej z marca 2013 r. nie zwrócił uwagi na wyżej opisane, wieloletnie należności Bazy. W ocenie działalności finansowej jednostki podkreślono m.in. terminowość i skuteczność egzekwowania należności za wyrządzone szkody.

(dowód: akta kontroli-str. 225)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na wysoki poziom wykazanych w ewidencji księgowej należności zaległych z lat 1995-2001 w sytuacji, gdy postępowania w zakresie ich windykacji były umarzane z powodu bezskuteczności egzekucji. Zdaniem NIK wskazane byłoby urealnienie wykazywanych danych w tym zakresie, co znajduje podstawę w dokonanych umorzeniach prowadzonych postępowań egzekucyjnych.

2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

2.1. Plan finansowy wydatków Bazy wynikający z ustawy budżetowej na 2015 r. został ustalony w kwocie 165.958,8 tys. zł. W ciągu roku został on zmniejszony do kwoty 165.661,2 tys. zł (o 297,6 tys. zł, tj. o 0,2 %). Zmian w planie dokonano na podstawie 42 zawiadomień z Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych (dalej *IWsp*), w tym 27 zwiększających i 15 zmniejszających. Ponadto, w ramach uprawnień Dowódcy Bazy (na podstawie wniosków jednostek i komórek organizacyjnych) dokonano 44 zbiorczych korekt wewnętrznych dot. przesunięć między paragrafami klasyfikacji budżetowej.

Szczegółowe badanie wybranych zmian o największych wartościach, dokonanych w planie finansowym wydatków na podstawie:

- zawiadomień *Iwsp* (łącznie kwoty zwiększeń i zmniejszeń wyniosły odpowiednio po 10.086,8 tys. zł),
- korekt wewnętrznych Dowódcy Bazy (łącznie kwoty zwiększeń i zmniejszeń odpowiednio po 5.509,3 tys. zł),

wykazało m.in., że zmiany te wprowadzono z zachowaniem procedur i zasad ustalonych przez Szefa *IWsp*. Dokonane zmiany w planie finansowym wynikały z faktycznych potrzeb i były celowe.

Zmniejszenia były związane m.in. z oszczędnościami powstałymi w wyniku udzielenia zamówień publicznych w kwotach niższych aniżeli prognozowane oraz niewywiązaniem się wykonawców z umów. Przykładowo:

- na dostawę części zamiennych do samolotów zaplanowano kwotę 16.098,1 tys. zł brutto, a wydatkowano 10.098,5 tys. zł, tj. 6 mln zł mniej,
- w wyniku niepełnej realizacji umowy na utrzymanie zieleni wydatkowano kwotę o 5,3 tys. zł mniejszą.

(dowód: akta kontroli-str. 163,177-178,)

Największe zwiększenia/zmniejszenia planu (za wyjątkiem wynagrodzeń) dotyczyły zadań zleconych objętych m.in. następującymi korektami IWsp:

- nr 23 z 23 lipca - zmniejszono wartość zadania C-03.01 (przedsięwzięcia koordynowane przez Szefa Szefostwa Techniki Lotniczej), w rozdziale 75220 § 4210 o kwotę 1.000 tys. zł i w § 4270 o 10 tys. zł;
- nr 39 z 23 października – zmniejszono wartość ww. zadania w § 4210 o kwotę 1.889,4 tys. zł;
- nr 47 z 26 listopada – zmniejszono wartość ww. zadania w § 4210 o kwotę 1.834,3 tys. zł;
- nr 30 z 28 sierpnia – zwiększono wartość zadania C-26.02 (remonty nieruchomości), w rozdziale 75220 § 4270 o kwotę 1.000 tys. zł;
- nr 33 z 17 września – zwiększono wartość ww. zadania w § 4270 o kwotę 200 tys. zł.

(dowód: akta kontroli-str. 115-144)

Korekty wewnętrzne (zwiększenia/zmniejszenia) wynikały m.in. z jednej strony ze zmian w planach organizacji uroczystości oraz nagłych zdarzeń (np.: wigilia z udziałem Prezydenta RP, awaria systemów i sprzętu, wichury w Balicach-Brzoskwini), a z drugiej – z oszczędności przy realizacji planu zakupów.

(dowód: akta kontroli-str. 145-152, 211-214, 226)

W 2015 r. Baza zrealizowała wydatki budżetowe w kwocie 165.661,2 tys. zł, tj. w 100 % planu po zmianach, w tym m.in:

- 49,9 tys. zł w rozdziale 75204 - Centralne wsparcie (w 2014 r. wydatkowano w tym rozdziale 20.631,2 tys. zł),
- 81.142,4 tys. zł w rozdziale 75202 - Siły powietrzne, tj. o 14.932,5 tys. zł niższe niż w 2014 r.,
- 82.759,6 tys. zł w rozdziale 75220 - Zabezpieczenie wojsk, tj. o 44.774,1 tys. wyższe niż w 2014 r.

Wykonanie wydatków w 2015 r. było wyższe o 10.594 tys. zł (tj. o 6,8 %) w porównaniu do roku ubiegłego. Ich struktura, wg grup ekonomicznych, kształtowała się następująco:

- świadczenia na rzecz osób fizycznych niezaliczone do wynagrodzeń – wykonano je w kwocie 5.364,7 tys. zł, tj. wyższej o 11,2 % w porównaniu do 2014 r. (4.828,5 tys. zł), głównie w § 3070 (5.054,1 tys. zł);
- wydatki bieżące – wykonano je w kwocie 160.244,7 tys. zł. Były one wyższe niż w 2014 r. (135.358,8 tys. zł) o 30.302,4 tys. zł (tj. o 19,5 %). Według planu po zmianach, największy wzrost wydatków bieżących nastąpił w rozdziale 75220 – zabezpieczenie wojsk⁷. W szczególności:
 - wynagrodzenia osobowe i pochodne od wynagrodzeń wykonane w kwocie 89.317,2 tys. zł, stanowiły 53,9 % wydatków ogółem i były wyższe o 1.028,7 tys. zł, tj. o 1,2 % w porównaniu do 2014 r. Udział wydatków na wynagrodzenia w wydatkach ogółem wynosił 53,9 % i zmniejszył się o 3 % w porównaniu do roku ubiegłego;
 - wynagrodzenia bezosobowe (§ 4170) wykonane w kwocie 147,6 tys. zł, były wyższe o 30,3 tys. zł (25,8 %) w porównaniu do 2014 r.;
 - zakupy materiałów i wyposażenia (rozd. 75220, § 4210) wykonane w kwocie 29.087,2 tys. zł, były wyższe o 17.505,5 tys. zł (tj. o 151 %) w porównaniu do

⁷ w §§ 4010 - z 29,1 tys. zł do 4.448,1 tys. zł; 4050 - z 631,5 tys. zł do 6.739,8 tys. zł; 4210 - z 11.581,7 tys. zł do 29.087,2 tys. zł; 4270 - z 2.878 tys. zł do 7.622,5 tys. zł; 4300 - z 14.674 tys. zł do 21.054,4 tys. zł.

2014 r. Zakupy usług remontowych (§ 4270) w kwocie 7.622,5 tys. zł były niższe o 1.196 tys. zł (tj. o 13,5 %) w porównaniu do 2014 r.;

- podróże służbowe krajowe i zagraniczne wykonane w kwocie 5.996,6 tys. zł były wyższe o 1.842,6 tys. zł (tj. o 44,4 %) w porównaniu do 2014 r., głównie w § 4410 (5.325,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli-str. 94-97)

- wydatki majątkowe w 2015 r. zostały wykonane - zgodnie z planem po zmianach – w kwocie 49,9 tys. zł i były niższe niż w 2014 r. o 14.643,3 tys. zł. W ramach centralnego wsparcia (rozdział 75204) został nabyty sprzęt i wyposażenie na potrzeby służby samochodowej, m.in. zakupiono montażownicę (7,6 tys. zł), urządzenie diagnostyczne do samochodów z oprzyrządowaniem (17,9 tys. zł), dwie sprężarki (9 tys. zł), stół warsztatowy i zestawy narzędziowe (7,4 tys. zł) oraz klucz udarowy i zestaw narzędzi (8 tys. zł). Przyjęto je prawidłowo na stan środków trwałych.

(dowód: akta kontroli-str. 95,179-199)

Baza nie korzystała ze środków pochodzących z rezerw budżetowych, jak również ze środków europejskich.

(dowód: akta kontroli- str. 172-174)

Przeciętne zatrudnienie ogółem w 2015 r., w przeliczeniu na pełny etat, wyniosło 1.491 pracowników i było niższe niż w 2014 r. o 31 (2,1 %) pełnozatrudnionych. Pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagradzania było 349, tj. mniej o 62 (15 %), żołnierzy zawodowych 1.110, tj. o 30 (2,7 %) więcej w porównaniu do 2014 r.

(dowód: akta kontroli-str. 98-101)

Zgodnie z rozkazem Dowódcy Generalnego Rodzaju Sił Zbrojnych z 31 grudnia 2014 r., zmieniającym rozkaz z 28 lipca 2014 r. w sprawie określenia limitu zatrudnienia bazowego pracowników wojska (...), limit zatrudnienia bazowego 8 BLT został obniżony w 2015 r. z 244 do 191 w przeliczeniu na pełnozatrudnionych. Na podstawie art. 23¹ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁸ 53 stanowiska zostały przekazane do WOSZk.

Z informacji o średniorocznym zatrudnieniu na koniec IV kwartału 2015 r. wynika m.in, że zmniejszenie zatrudnienia nastąpiło z dniem 1 maja 2015 r.

(dowód: akta kontroli-str. 104-109)

W 2015 r. przeciętne, miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego, w jednostkach organizacyjnych podporządkowanych Bazie (za wyjątkiem WOSZk) wyniosło:

- w rozdziale 75202
 - w grupie pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagradzania, (JW. 4328, JW. 4750, JW. 1155) wyniosło odpowiednio 2.772,5 zł, 3.123,3 zł i 3.292,3 zł i było wyższe o odpowiednio 1,3 %, 5,2 % i 8,6 % w porównaniu do 2014 r.;
 - w grupie żołnierzy zawodowych tych jednostek wyniosło odpowiednio 6.325,5 zł, 5.649,9 zł i 4.944,8 zł i było wyższe o odpowiednio 4,6 %, 2,9 % i 1,5 % w porównaniu do 2014 r.;
- w rozdziale 75220
 - w grupie pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagradzania, (WKU Oświęcim, JW. 4658) wyniosło odpowiednio 2.693 zł i 3.469 zł. Było wyższe o odpowiednio 2,5 % i 3,4 % w porównaniu do 2014 r.;
 - w grupie żołnierzy zawodowych (WKU Oświęcim, JW. 4658) wyniosło odpowiednio 7.396,8 zł i 4.907,7 zł. Było wyższe o 9,8 % i 2,6 % w porównaniu do 2014 r. W WKU Nowy Targ wyniosło 6.994,9 zł i było niższe o 1,2 %;
 - w grupie pracowników korpusu służby cywilnej (WKU Oświęcim i Nowy Targ) wyniosło odpowiednio 3.264,8 zł i 3.373,3 zł. W porównaniu do 2014 r. było wyższe o 1,6 % i 4,8 %.

(dowód: akta kontroli-str. 13-14, 102-103)

Zwiększenie przeciętnej, średniej wysokości miesięcznego wynagrodzenia wynikało m.in. z § 28 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 listopada 2014 r. w sprawie

⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.

dotatków do uposażenia zasadniczego żołnierzy zawodowych⁹, zgodnie z którym dodatek za długoletnią służbę wojskową po 15 latach służby wojskowej podlegał zwiększeniu o kwotę 1 procenta należnego uposażenia zasadniczego za każdy kolejny rok służby pełnionej przez 15 lat, nie więcej jednak niż do wysokości 35 % po 35 latach służby. Rozporządzenie weszło w życie 4 grudnia 2014 r., co spowodowało dodatkowe naliczenia różnic z tego tytułu w uposażeniu żołnierzy zawodowych, wliczone w ciężar 2015 r. (wypłacane od 1 stycznia).

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa przeprowadzono w Bazie badanie wydatków metodą monetarną¹⁰. Do badania wylosowano 168 dodatknych zapisów księgowych na kwotę 35.486,4 tys. zł ze specjalnie wygenerowanego pliku oraz 20 zapisów ujemnych w odrębnym pliku. Badanie dokumentacji źródłowej zapisów ujemnych z tego zbioru wykazało, że obejmują one zwroty niewykorzystanych zaliczek, wypłaconych na podróże służbowe zagraniczne (wyloty samolotami transportowymi) z kart płatniczych do banku. Zgodnie z planem kont, ww. zwroty po rozliczeniu były księgowane na kontach 139-6 inne rachunki bankowe, sumy depozytowe i przeciwnym 141-0 środki pieniężne w drodze.

Szczegółowa kontrola rozliczeń dot. 10 zapisów ujemnych na łączną kwotę 1.085,9 tys. zł wykazała celowość wydatków, ich zgodność z planem finansowym po zmianach, rzetelność rozliczeń finansowych i ich zgodność z ewidencją księgową. Podstawę prawną realizacji zadań (powiązanych z ww. 10 zapisami) stanowiły zarządzenia wyjazdu za granicę kierowane z nadrzędnych szczebli dowodzenia Siłami Zbrojnymi oraz rozkazy dowódcy Bazy związane z wykonywaniem planowanych zadań (np. 7 na 10 zdarzeń stanowiły wyloty do Bagram).

Badaniu poddano także zapisy i odpowiadające im dowody księgowe pięciu operacji o największej wartości w rozdziale 75220, na łączną kwotę 12.063,4 tys. zł, z tego:

- w § 4300 na kwotę 9.281,7 tys. zł, tj. 9,6 % wydatków w tym paragrafie;
- w § 4210 na kwotę 2.781,7 tys. zł, tj. 57,3 % wydatków w tym paragrafie.

Realizacja wydatków objętych badaniem dokonywana była zgodnie z planem finansowym oraz z zasadami oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi, określonymi w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Były one zatem ponoszone w sposób celowy i oszczędny, z zastosowaniem zasad uzyskiwania założonych efektów, optymalizowania nakładów oraz metod i środków służących do wykonania postawionych zadań.

(dowód: akta kontroli-str. 154- 162, 207-214)

Kontroli poddano procedury udzielenia trzech zamówień publicznych w rozdziale 75220 – zabezpieczenie wojsk, łącznie – wg zawartych umów - na kwotę brutto 11.233,5 tys. zł, z tego na:

- dostawy części zamiennych do samolotów - 10.397,6 tys. zł (§ 4210),
- remont drogi na terenie Bazy – 540,6 tys. zł (§ 4270),
- utrzymanie zieleni na terenie Bazy, WOSzK w Zakopanem i WKU Oświęcim - 295,3 tys. zł (§ 4300).

Postępowania w sprawie ww. zamówień zostały przeprowadzone w trybie przetargów nieograniczonych, zgodnie z wymogami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹ oraz wewnętrznymi procedurami. Czynności z postępowania zostały odpowiednio udokumentowane.

Wydatki, związane z realizacją ww. zadań, wyniosły w 2015 r. 10.929 tys. zł.

(dowód: akta kontroli-str. 163-178, 227-240)

Zobowiązania, wg stanu na 31 grudnia 2015 r., wyniosły 615,8 tys. zł, z tego:

- w rozdziale 75202 - 245,1 tys. zł (w tym pochodne od wynagrodzeń – 135,0 tys. zł i 107,6 tys. zł - podróże służbowe),
- w rozdziale 75220 – 370,7 tys. zł (w tym pochodne od wynagrodzeń – 99,4 tys. zł oraz zakup usług pozostałych – 193,7 tys. zł).

Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły. Nie poniesiono wydatków z tytułu odsetek od nieterminowych płatności.

(dowód: akta kontroli-str. 172-176)

⁹ Dz. U. poz. 1618 ze zm.

¹⁰ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

¹¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań rocznych Bazy za 2015 r.:

- 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),

a także sprawozdania 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).

Sprawozdania zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych i przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności oraz zobowiązań wg tytułów dłużnych w 2015 r.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczy niewykazania w sprawozdaniach Rb-28 i Rb-BZ1 zobowiązań z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi.

Wszystkie sprawozdania zostały sporządzone terminowo. Sprawozdanie Rb-28 – po zwróceniu uwagi przez IWsp jako dysponenta II stopnia na drobną pomyłkę – zostało 19 lutego 2016 r. skorygowane i przyjęte.

W związku z nieponoszeniem wydatków w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej nie sporządzono sprawozdań: Rb-28 Programy oraz Rb-28UE.

(dowód: akta kontroli-str. 7, 172-176, 215-223, 241-245, 260-261)

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

W ramach wdrożonego systemu kontroli zarządczej opracowano procedury/instrukcje sporządzania sprawozdań, a ich stosowanie pozwala w sposób racjonalny na zapewnienie wiarygodności tych sprawozdań. Przyjęty Zakładowy plan kont umożliwiał sporządzanie sprawozdań w wymaganej szczegółowości. Zidentyfikowano i oszacowano ryzyko w obszarze sprawozdawczości i prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz ustanowiono mechanizmy kontrolne zapobiegające istotnym ryzykom wystąpienia nieprawidłowości w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli-str. 246-258)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności Bazy w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieujęciu w księgach rachunkowych za rok 2015 kosztów dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi, a w konsekwencji niewykazaniu w sprawozdaniach: z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) i z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) za ww. okres zobowiązań z tego tytułu w kwocie 5.945,0 tys. zł. Przyjęte przez Bazę – na podstawie stanowiska MON – rozwiązanie narusza postanowienia art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że 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. P.o. Głównego Księgowego wyjaśniła, że (cyt.): *Kosztów z tytułu dodatkowego wynagrodzenia nie zaewidencjonowałam w roku 2015 i nie ujęłam w sprawozdaniu Rb-28, dlatego że w dniu 15 grudnia 2015 r. otrzymałam pismo Dyrektora Departamentu Budżetowego Ministra Obrony Narodowej nr 3230/DB z dnia 03.12.2015 r. w sprawie wykazania zobowiązań z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Zgodnie z treścią pisma*

„koszty z tytułu wynagrodzenia rocznego będą wykazane w okresie, w którym pracownicy nabyli prawo do tego wynagrodzenia, czyli najwcześniej w styczniu roku następnego”.

Z treści załączonego do wyjaśnień pisma Departamentu Budżetowego MON wynika, że w dniu 21 lipca 2015 r. Minister Obrony Narodowej zwrócił się do Ministra Finansów z prośbą o wskazanie prawidłowego sposobu ujmowania m.in. zobowiązań z tytułu dodatkowych wynagrodzeń rocznych. Pismem z 20 listopada 2015 r. Minister Finansów wskazał, iż: cyt.: „należne pracownikom dodatkowe wynagrodzenie roczne w kwocie brutto - bez względu na datę wypłaty - odnosi się na podstawie dokumentu księgowego (polecenie księgowania - PK) w ciężar kosztów działalności operacyjnej jednostki i wykazuje w sprawozdaniu finansowym za rok obrotowy, w którym pracownicy świadczący pracę nabyli prawo do tego wynagrodzenia.” Zasady w tym zakresie powinny zostać zawarte w przyjętych przez jednostkę zasadach (polityce) rachunkowości.

W związku z powyższą wykładnią, Departament Budżetowy MON poinformował Ministerstwo Finansów m.in. o przyjętym sposobie wykazywania kosztów z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego w sprawozdaniu Rb-28. Cyt.: „Koszty te będą wykazywane w okresie, w którym pracownicy nabyli prawo do tego wynagrodzenia, czyli najwcześniej w styczniu roku następnego. Tym samym wypłata dokonana 31 marca będzie też realizowana w ramach środków z planu finansowego roku, w którym następuje.”

(dowód: akta kontroli-str. 172-174, 200-203, 218-219, 262)

Dla porównania, w sprawozdaniu Rb-28 za 2014 r. zostały wykazane zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego (§§ 4040, 4070) w łącznej kwocie 5.949,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli-str. 204-206)

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 Kontroli¹², wnioskuje o rozważenie podjęcia działań celem umorzenia nieściągalnych należności.

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 Krakowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi 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.

Kraków, dnia 22 marca 2016 r.

Kontroler

Julian Czekay
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Jan Kosiniak
Wicedyrektor

¹² Dz. U. z 2015 r., poz. 1096