



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

P/18/001

LKR.410.001.08.2018

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.
Jednostka kontrolowana	3 Regionalna Baza Logistyczna w Krakowie, ul. Montelupich 3, 30-91 Kraków ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	plk Mirosław Molik, Komendant (dowód: akta kontroli str. 9)
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Wiesław Matras – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/32/2018 z 23 stycznia 2018 r. 2. Andrzej Salwiński – inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/60/2018 z 1 marca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2017 r. 3 RBLog w ramach części 29 *Obrona Narodowa*, 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 i rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych;
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań.

Ponadto przeprowadzono 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:

- dokonanie analizy wykonania planu dochodów,
- dokonanie analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,
- dokonanie analizy realizacji wydatków budżetu państwa w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- dokonanie analizy stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V – *Wyniki kontroli*.

¹ Dalej: 3 RBLog lub Baza.

² Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

3 RBLog jest rejonowym organem zarządzania logistyką wykonawczą, realizującą zadania wsparcia pod względem logistyczno-finansowym, koordynacji ruchu wojsk na rzecz jednostek wojskowych stacjonujących lub przebywających czasowo w obszarze odpowiedzialności, bez względu na ich organizacyjne podporządkowanie.

Zgodnie ze Statutem 3 Regionalna Baza Logistyczna w Krakowie³ jest jednostką budżetową, jednostką wojskową oraz podmiotem leczniczym.

Baza jest dysponentem III stopnia podległym Szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych.

W 2017 r. zrealizowane przez Bazę dochody wyniosły 6 740,9 tys. zł, natomiast wydatki odpowiednio 1 448 452,9 tys. zł. Nie dokonywano wydatków z budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 13,40-44,59)

IV. Ocena

Ocena i jej
uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia⁴ pozytywnie wykonanie przez 3 RBLog planu finansowego dochodów i wydatków w 2017 r.

W wyniku kontroli 19,6% wydatków zrealizowanych w 2017 r. przez Bazę stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵. Wydatki te zostały rzetelnie skalkulowane, poniesione zgodnie z planem i dokonane w terminie. W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto zaplanowane cele. Decyzje o realizacji wydatków były poprzedzone procedurami przewidzianymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶ oraz wewnętrznymi procedurami.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje następujące roczne sprawozdania sporządzone przez 3RBLog za 2017 r.:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków⁷, które nie wygasły z upływem roku budżetowego (Rb-28NW),

a także roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) i sprawozdania finansowe za IV kwartał o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania te zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁸, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁹ oraz sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁰.

W sprawozdaniu z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) za 2017 r. dochody i zaległości (netto) zostały wykazane prawidłowo. Natomiast nie ujęto w ww. sprawozdaniu budżetowym należności dochodzonych w sądzie (416,5 tys. zł), pomimo tego, że należności te nadal miały charakter należności z tytułu dochodów budżetowych. Stanowiło to

³ Załącznik Nr 37 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 z 2013 r. poz. 291).

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.), dalej ufp.

⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 1579, dalej: upzp.

⁷ 2016 r.

⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 1015 ze zm. (dalej sprawozdawczości budżetowej).

⁹ 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).

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr. 298, poz. 1766 ze zm.).

naruszenie postanowień rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Zgodnie z § 9 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 załącznika nr 37 do ww. rozporządzenia zarówno należności sporne, jak i wątpliwe powinny zostać wykazane w wymienionym sprawozdaniu.

Z uwagi na przyjęte kryteria oceny poszczególnych sprawozdań¹¹, NIK ocenia negatywnie niewykazanie w sprawozdaniu Rb-27 za 2017 r. wszystkich należności pozostałych do zapłaty.

W ocenie NIK nieprawidłowym było wykazanie w sprawozdaniu o zatrudnieniu i wynagrodzeniach (Rb-70) za 2017 r. w rozdziale 75213 Dowodzenie i Kierowanie Siłami Zbrojnymi RP wydatków na wynagrodzenia¹² w kwocie 397,2 tys. zł, bez zaplanowanego w tym rozdziale zatrudnienia i ich wykonania. Zadaniem NIK, było to niezgodne z § 20 pkt 8, 9 i 10 załącznika Nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 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 2016 r.

Dochody budżetowe na 2017 r. zostały zaplanowane w kwocie 2 514,8 tys. zł a wykonane w wysokości 6 740,9 tys. zł, (zrealizowano dochody wyższe o 4 226,1 tys. zł, tj. 268,1% planu). W porównaniu do 2016 r. (9 880 tys. zł) osiągnięte w 2017 r. dochody były niższe o 3 139,1 tys. zł, tj. o 31,8 %. Głównymi źródłami uzyskanych dochodów we wszystkich rozdziałach¹³ były:

- wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów (§ 095), które wyniosły 6 185,6 tys. zł (3 492,1 tys. zł w rodz. 75 204 oraz 2 693,5 tys. zł w rodz. 75 202), co stanowiło łącznie 91,8% dochodów,
- wpływy z rozliczeń z lat/ zwrotów z lat ubiegłych (§ 094), które wyniosły 491,5 tys. zł (347,5 tys. zł w rodz. 75 204 oraz 144 tys. zł w rodz. 75 220) co stanowiło łącznie 7,3% dochodów,
- wpływy z różnych dochodów (§ 097), które wyniosły 53,6 tys. zł (rozd. 75 220) co stanowiło 0,8% dochodów.

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2017 r. wyniosły 670,6 tys. zł, w tym zaległości stanowiły 92,3 tys. zł (stanowiące 13,8% należności pozostałych do zapłaty¹⁴). W porównaniu do 2016 r. nastąpił ich spadek zarówno należności pozostałych do zapłaty o 22,1% (860,7 tys. zł) oraz zaległości o 67,3% (282,5 tys. zł). Kwotowo zaległości zmniejszyły się o 190,1 tys. zł. Według stanu na koniec 2017 r. najwyższą kwotowo pozycję stanowiły zaległości zaewidencjonowane w § 097 (wpływy z różnych dochodów) – 54,2 tys. zł oraz w § 092 (wpływy z pozostałych odsetek) – 28 tys. zł dotyczące kar umownych za niewywiązywanie się z umów oraz odszkodowań co do których prowadzona była egzekucja komornicza. Jak również zaległości w § 095 (wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów) – 8,6 tys. zł z tytułu naliczonych firmie kar umownych (wysłano wezwanie do zapłaty).

Nieplanowane dochody uzyskano w §§ 0940, 0950 w rozdz. 75204 i rozdz. 75220 w wysokości 6 667,1 tys. zł co stanowiło 99,1% dochodów uzyskanych.

¹¹ Niewykazane należności stanowiły 5,6% sumy kwoty zrealizowanych dochodów i należności pozostałych do zapłaty (Rb-27 za 2017 r.).

¹² Dotyczy wydatków na nagrody dla żołnierzy zawodowych, zapomogi dla żołnierzy zawodowych, nagrody dla funkcjonariuszy PSP, nagrody dla pracowników Resortu Obrony Narodowej (dalej RON).

¹³ Wskazano trzy paragrafy, których łączna wartość dochodów stanowiła 99,9% dochodów ogółem zrealizowanych w 2017 r.

¹⁴ Na dzień 31 grudnia 2016 r. zaległości stanowiły 32,8 % ogółu należności pozostałych do zapłaty.

Według wyjaśnień Komendanta, głównego księgowego – szefa finansów oraz kierownika sekcji planowania finansowego 3 RBLog niezaplanowane dochody poprzednio klasyfikowano do § 097. Natomiast w związku z pismem Departamentu Budżetowego MON¹⁵ (z 14 marca 2017 r.) zmieniono ich sposób klasyfikowania doprowadzając do ich zgodności według źródeł przychodów (§§ 0940, 0950) z klasyfikacją budżetową¹⁶. Wpływ na rozbieżności pomiędzy planowaniem dochodów budżetowych a ich wykonaniem miało również przyjęcie założenia, że odszkodowania z tytułu kar umownych będą dotyczyć Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych (Fundusz) na skutek zapisów w art. 11 ust. 3 pkt 7 znowelizowanej ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu sił zbrojnych¹⁷. Po przeprowadzonej weryfikacji stwierdzono, że pomimo realizacji przez Bazę zadań związanych z zakupem sprzętu wojskowego, należności z tytułu kar umownych nie dotyczą należności które należałoby przekazać na fundusz.

(dowód: akta kontroli str. 13,34,40,41,74,95-106,160-162,220,228-230,598-600)

Ustalone
nieprawidłowości

Nieprawidłowości w zakresie niewykazania w sprawozdaniu Rb-27 należności z tytułu dochodów budżetowych dochodzonych na drodze sądowej przedstawiono w wystąpieniu pokontrolnym w pkt 3 Sprawozdania.

2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

2.1. W ustawie budżetowej na 2017 r.¹⁸ wydatki 3 RBLog zaplanowano w wysokości 1.375 801,8 tys. zł. W trakcie roku został on zwiększony do kwoty 1 450 694,7 tys. zł (o 74 892,9 tys. zł, tj. o 5,3%). Zmian w planie dokonano na podstawie 43 zawiadomień Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych (IWsp.SZ) i 57 korekt wewnętrznych dot. przesunięć między paragrafami klasyfikacji budżetowej (na podstawie uprawnień nadanym dysponentom III stopnia przez Szefa IWsp.SZ).

W 2017 r. 3 RBLog zrealizowała wydatki budżetowe w kwocie 1 448 452,9 tys. zł (tj. 99,9%) planu po zmianach, w tym m.in. 558 590,9 tys. zł (tj. 38,5%) w rozdziale 75204 – Centralne wsparcie, oraz 397,2 tys. zł (tj. 0,03%) w rozdziale 75213 – Dowodzenie i kierowanie Siłami Zbrojnymi RP oraz 889 379,4 tys. zł (tj. 61,4%) w rozdziale 75220 – Zabezpieczenie wojsk.

W ww. okresie Baza nie realizowała wydatków z budżetu środków europejskich oraz wydatków z rezerwy ogólnej i rezerw celowych budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 42-44,55,56,107,108,206)

2.2. Wydatki 3 RBLog realizowane były w trzech grupach:
Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2017 r. wyniosły 2 499,9 tys. zł (100% planu po zmianach). Stanowiły one 98,5% wydatków poniesionych w 2016 r. Zrealizowano je głównie w § 302 wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń pracowników wojska (561,5 tys. zł)¹⁹ i § 307 wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom (1 914,4 tys. zł)²⁰. W ramach wydatków osobowych niezaliczonych do wynagrodzeń pracowników wojska realizowano przede wszystkim (87%²¹) odprawy pieniężne pracowników, ekwiwalenty i równoważniki pieniężne za pranie odzieży roboczej, odprawy pośmiertne. Wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane żołnierzom

¹⁵ Ministerstwo Obrony Narodowej.

¹⁶ Pismo Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych z 15 marca 2017 r. oraz Pismo Departamentu Budżetowego MON z 14 marca 2017 r.

¹⁷ Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o finansach publicznych – Dz. U. z 2015 r. poz. 1117. Art. 11 ust. 3 pkt 7 tej ustawy stanowił, że przychodami Funduszu są odszkodowania lub kary umowne otrzymane w toku realizacji umów, dla których źródłem finansowania są wydatki budżetowe w części budżetu państwa *obrona narodowa*, dotyczących zakupu uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz badań naukowych i prac rozwojowych w zakresie uzbrojenia i sprzętu wojskowego.

¹⁸ Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 108 ze zm.).

¹⁹ Realizacja § 302 według tytułu, tj. 302 001 – Pozostałe należności pracowników, w tym odprawy pieniężne pracowników na podstawie art. 125 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP i dofinansowanie zakupu okularów korekcyjnych do pracy przy komputerze; 302 003 – Ekwiwalenty i równoważniki pieniężne za pranie odzieży roboczej; 302 004 – Odprawy pośmiertne; 302 005 Wypłaty dokonywane na rzecz twórców wynalazków, projektów racjonalizatorskich (pracownicy).

²⁰ Realizacja § 307 według tytułu, tj. 307 001 Uposażenie żołnierzy niezawodowych; 307 002 Nagrody uznaniowe i zapomogi dla żołnierzy niezawodowych; 307 007 Gratyfikacje urlopowe; 307 008 Przejazdy raz w roku dla PSP; 307 009 Zasiłki na zagospodarowanie i zasiłki osiedleniowe, ryczałt z tytułu przeniesienia oraz należności za rozłagę; 307 010 Odprawy pośmiertne; 307 013 Równoważniki pieniężne za brak lub remont lokalu mieszkalnego dla PSP; 307 014 Pozostałe należności; 307 015 Dopłaty do wypoczynku; 307 016 Pozostałe świadczenia socjalno-bytowe.

²¹ 493,7 tys. zł.

i funkcjonariuszom poniesiono głównie (93,6%²²) na gratyfikacje urlopowe, zasiłki na zagospodarowanie i zasiłki osiedleniowe, ryczałt z tytułu przeniesienia, należności za służby dyżurne i przejazdy rozłukowe.

(dowód: akta kontroli str. 35,36,42-44,66,107,108,126-128,143-145,658-720)

a) Wydatki bieżące w 2017 r. wyniosły 1 375 027,3 tys. zł (99,8% planu po zmianach) i były wyższe niż w 2016 r. o 131 330,4 tys. zł (tj. o 9,5%). Udział tych wydatków w wydatkach ogółem wzrósł z 89,8% w 2016 r. do 94,9% w 2017 r. W tej grupie m.in.:

- wydatki na wynagrodzenia wyniosły 124 728,2 tys. zł i w stosunku do 2016 r. wzrosły o 13 433,7 tys. zł (o 13%) co miało wpływ na wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto z 3 725 zł do 4 198 zł, tj. o 473 zł. Plan wydatków na wynagrodzenia w 2017 r. został wykonany na poziomie 100%. przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (status 01) kształtowało się na poziomie 3 874 zł a żołnierzy i funkcjonariuszy (status 10) 6 263 zł.

Wzrost wydatków na wynagrodzenia był związany z podwyżkami na etat w grupach, tj. pracowników (190 zł miesięcznie), żołnierzy zawodowych (450 zł miesięcznie) oraz funkcjonariuszy PSP (320 zł miesięcznie). Na zwiększenie wynagrodzeń wpływ miał także utworzony na 2017 r. funduszu nagród pracowników w wysokości 1% (w 2016 r. fundusz nagród uznaniowych nie był utworzony) oraz wypłaty odpraw emerytalnych (nagród jubileuszowych i ekwiwalentów za niewykorzystany urlop).

Przeciętne zatrudnienie w 2017 r. wyniosło 2 475 osób i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2016 r. o 15 osób (w tym 6 osób o statusie 01 i o 9 osób w grupie żołnierzy i funkcjonariuszy). Zasadniczą przyczyną zmniejszenia zatrudnienia spowodowana była przejściem pracowników wojska na emeryturę a w przypadku żołnierzy zawodowych zwolnienie z zawodowej służby wojskowej lub odejście do innych jednostek wojskowych.

- na wynagrodzenia bezosobowe (§ 417 001 – wynagrodzenia wypłacane na podstawie umowy zlecenie, § 417 003 – dodatkowe wynagrodzenie za czasowe pełnienie obowiązków służbowych oraz wykonywanie czynności powierzonych i § 417 004 – dodatkowe wynagrodzenie rzeczników dyscyplinarnych) wypłacono 194,7 tys. zł (100% zaplanowanych środków), tj. mniej niż w 2016 r. o 16,3 tys. zł (o 7,7%). W trakcie roku zwiększono plan finansowy w § 417 003 o kwotę 39,6 tys. zł celem realizacji wypłat należności żołnierzy zawodowych z tytułu czasowego pełnienia obowiązków, czynności powierzonych oraz lotów próbnych samolotem lub śmigłowcem i prac przygotowawczych do tych lotów. W pozostałych pozycjach § 417 001 i 004 dokonano zmniejszeń o kwotę 3,9 tys. zł;
- nie wykorzystano w § 4270 (zakup usług remontowych) kwotę 2 227 tys. zł przeznaczoną na naprawę hełmów stalowych. Przyczyną niewykorzystania tych środków finansowych było niezrealizowanie przez wykonawcę umowy w terminie, tj. do 15 grudnia 2017 r. (3 RBLog odstąpił od zawartej umowy oraz obciążył wykonawcę karą umowną z tego tytułu).

(dowód: akta kontroli str. 36-38,42-46,66,109,110,129-139,146-156,219-227,603-656)

b) Wydatki majątkowe realizowano wyłącznie w formie zakupów (§ 6060) w rozdz. 75 204 – Centralne Wsparcie. W ustawie budżetowej na rok 2017 (po zmianach) zaplanowano na wydatki majątkowe 70,93 tys. zł. Zmiany w planie (korygowano 22 krotnie) na podstawie zawiadomień otrzymanych od dysponenta II stopnia (IWsp.SZ). Wykonanie wydatków majątkowych w 2017 r. wyniosło 70,92 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach.

Niewykorzystana kwota 6,5 tys. zł stanowiła różnicę pomiędzy planem przeznaczonych na realizację zadania dotyczącego zakup sprzętu warsztatowego a zawartymi umowami (T.1.1.14.9.1.1/1) zaplanowano kwotę 2 552,1 tys. zł natomiast wartość zadania wyniosła 2 545,6 tys. zł²³.

²² 1 792,3 tys. zł.

²³ Zawarto 16 umów.

Zmniejszenia planu w zakresie wydatków majątkowych dotyczyły trzech zadań na kwotę 23 235,5 tys. zł, (tj. zakupu motocykli, samochodów ogólnego przeznaczenia małej ładowności oraz taśm gąsienicowych z nakładkami gumowymi do transportera). W przypadku zakupu motocykli i samochodów z uwagi na brak ofert po przeprowadzonym postępowaniu zmniejszono plan. Natomiast zadanie pn. *Taśmy gąsienicowe z nakładkami gumowymi do sprzętu inżynierskiego* zostało przesunięte do realizacji w ramach Funduszu Modernizacji SZ²⁴ (przez MON).

W trakcie roku do planu finansowego wprowadzono osiem nowych zadań przydzielonych przez IWsp.SZ dotyczących m.in. zakupu zestawów do kontroli czystości zawadnienia paliw lotniczych, sprzętu specjalistycznego w związku z koniecznością wykonywania specjalistycznych badań produktów żywnościowych przechowywanych na zapasach w magazynach, oprogramowania, odbiorników sygnałów alarmowych, sprzętu warsztatowego, zestawów rozbudowy fortyfikacyjnej i posterunków obserwacyjnych, kontenerów mieszkalnych. W ramach Planu Modernizacji Technicznej ze środków budżetowych sfinansowano wszystkie zaplanowane 18 zadań.

(dowód: akta kontroli str. 42,107,141,158,281-287,359-394)

Zobowiązania, na koniec 2017 r. wyniosły 15 026,6 tys. zł (w rozdziale 75220), z tego:

- wynagrodzenia, pochodne od wynagrodzeń, dodatkowe wynagrodzenia roczne, dodatkowe uposażenie roczne, składki na fundusz emerytur pomostowych (§§ 401-407, §§ 411-418, § 478) stanowiły 11 198,8 tys. zł (74,5%);
- wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane żołnierzom (§ 307) stanowiły 62,6 tys. zł (0,4%);
- z tytułu zakupu materiałów, usług, podróży służbowych raz szkolenia pracowników (§§ 421, 427, 441, 470) stanowiły 3 765,1 tys. zł (25,1%).

Przedstawione w Rb-28 za 2017 r. zobowiązania wynikały z prowadzonej ewidencji. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły i nie poniesiono wydatków z tytułu odsetek od nieterminowych płatności.

(dowód: akta kontroli str. 42,43,163-203)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków w łącznej wysokości 283 686 967,7 tys. zł, tj. 19,6% wydatków ogółem. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowemu wydatkom budżetowym oraz w sposób celowy. Próba wylosowana metodą monetarną²⁵ objęła 86 dowodów księgowych potwierdzających wydatki w łącznej wysokości 269 313 138,9 tys. zł²⁶, w tym wydatki majątkowe w wysokości 2 293,9 tys. zł²⁷. Próba wydatków dobranych w sposób celowy wyniosła 14 373,8 tys. zł²⁸ (233 dowody księgowe). Realizacja wydatków była zgodna z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, określonymi w art. 44 ust. 3 upr zostały one poniesione w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Stwierdzono m.in., że

- wszystkie badane wydatki zostały ujęte w planie wydatków na 2017 r. Wydatki majątkowe realizowane w formie zakupów (paragraf 6060) były zadaniami o statusie dyrektywnym²⁹ zostały poniesione legalnie, gospodarnie i celowo. Nie wystąpiły nieterminowe płatności skutkujące zapłatą odsetek i kar umownych;
- zadania zrealizowane były w zleconym zakresie. Za opóźnienie realizacji dostaw materiałów i usług wystawiono noty obciążeniowe oraz naliczono kary umowne a potrącone płatności z faktur odprowadzono na dochody budżetowe;
- do każdej faktury załączono dowody wskazujące na zrealizowanie wydatku m.in. protokoły odbioru lub protokoły techniczne wykonania prac. Dowody przyjęcia środka

²⁴ Sił Zbrojnych.

²⁵ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

²⁶ 18,6% wydatków zrealizowanych, tj. wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych, bieżące (pozapłacowe) oraz majątkowe.

²⁷ 0,2 % wydatków zrealizowanych.

²⁸ 0,99 % wydatków zrealizowanych.

²⁹ Przedsięwzięcia dyrektywne – zadania realizowane w ramach centralnych planów rzeczowych.

trwałego były przekazywane do Bazy przez jednostki na rzecz których zrealizowano zakup;

- wszystkie badane wydatki były zaksięgowane zgodnie z dekreacją wskazaną na poszczególnych dokumentach przez osoby merytoryczne odpowiedzialne za zobowiązania i wykonanie wydatku. Na wszystkich badanych fakturach zamieszczone były m.in. opisy z podpisami osób potwierdzających, że wydatek był zgodny z planem finansowy, zamówieniem (umową), sprawdzony pod względem merytorycznym, formalno rachunkowym, posiada potwierdzenie usługi, został zaksięgowany i ujęty w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 68-73,446-470)

Dokonanie wydatków³⁰ zostało poprzedzone procedurami przewidzianymi w upzp oraz wewnętrznymi procedurami³¹. Zastosowano prawidłowy tryb udzielania zamówienia a w przypadku, gdy wydatku dokonano bez uprzedniego stosowania upzp, zachodziły przesłanki wyłączenia (art. 131b upzp). Celem zapewnienia wykonawcom niedyskryminacyjnego dostępu do zamówień publicznych, ograniczenia ryzyka nieefektywnego wydatkowania środków publicznych oraz zapewnienia przejrzystości postępowania i wyboru wykonawcy, w regulaminie udzielania zamówień³² których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 upzp, zapisano m.in., że:

- zamówienia muszą być dokonywane zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, tj. w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów;
- czynności podejmowane w postępowaniu o udzielenie zamówienia, muszą być udokumentowane w sposób umożliwiający przeprowadzenie kontroli przez uprawniony organ;
- czynności związane z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia wykonują osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm, które zobowiązane są zapewnić w prowadzonym postępowaniu zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, a powierzone zadanie realizować w sposób rzetelny, obiektywny, z zachowaniem należytej staranności;
- w celu zapewnienia wydatkowania środków publicznych zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych przeprowadza się rozpoznanie ofertowe (dot. zamówień o wartości powyżej 30 tys. zł brutto);
- zaproszenie do złożenia oferty należy skierować do takiej liczby wykonawców, która zapewni konkurencję oraz wybór najkorzystniejszej oferty – nie mniej jednak niż do trzech wykonawców specjalizujących się w realizacji podobnych zamówień.

(dowód: akta kontroli str. 473-490)

Sporządzono plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych na 2017 r. a wyciąg z ww. planu opublikowano na stronie internetowej Bazy 17 stycznia 2017 r. stosownie do wymogów art. 13a ust. 1 upzp. Roczne sprawozdanie o udzielonych w 2017 r. zamówieniach zostało sporządzone i przekazane Prezesowi UZP w terminie wymaganym przez art. 98 ust. 2 upzp. Szczegółowym badaniem objęto trzy zamówienia publiczne (łącznie na kwotę brutto 93 714,1 tys. zł), z tego:

- w trybie przetargu nieograniczonego (na dostawę części zamiennych oraz tśm³³ do pojazdów kołowych i podwozi specjalnych³⁴);
- w trybie wolnej ręki (serwisowanie śmigłowców³⁵);

³⁰ Dotyczy wydatków wylosowanych metodą MUS z uwzględnieniem wydatków dobranych w sposób celowy.

³¹ W Bazie obowiązywały następujące uregulowania wewnętrzne, tj.: regulamin udzielania zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 upzp, regulamin udzielania zamówień publicznych których wartość przekracza wyrażoną w złotych równowartości kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 upzp oraz regulamin udzielania zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa na dostawę lub usługi których wartość jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 upzp.

³² Rozkaz dzienny Komendanta 3 RBLog nr Z-5 z dnia 9 stycznia 2017 r.

³³ Techniczne środki materiałowe.

³⁴ Nr sprawy 180/2016.

³⁵ Nr sprawy 264/2014.

- na podstawie art. 4 pkt 8 upzp (zakup części do przyczepy, agregatów prądotwórczych oraz polowych elektrowni oświetleniowych³⁶).

Postępowania w ww. sprawach zostały przeprowadzone zgodnie z wymogami upzp.

(dowód: akta kontroli str. 5,6,30-33,231-234,471-474,491-594)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Zaplanowanie wydatków na wynagrodzenia w rozdziale 75213 Dowodzenie i kierowanie Siłami Zbrojnymi RP, bez zaplanowanego w tym rozdziale zatrudnienia i ich wykonanie w tym rozdziale, bez przeniesienia tych wydatków do właściwych rozdziałów, w których zaplanowano wydatki i zatrudnienie, stanowiło naruszenie art. 162 pkt 3 up³⁷. Skutkowało to ujęciem w sprawozdaniu Rb-70 w rozdziale 75213 za 2017 r. wydatków na wynagrodzenia (nagrody dla żołnierzy zawodowych, zapomogi dla żołnierzy zawodowych, nagrody dla funkcjonariuszy PSP, nagrody dla pracowników RON) w kwocie 397,2 tys. zł bez zaplanowanego w tym rozdziale zatrudnienia i ich wykonania w tym rozdziale (nie przeniesiono tych wydatków do właściwych rozdziałów, w których zaplanowano wydatki i zatrudnienie).

Wykazanie tych wydatków na wynagrodzenia w sprawozdaniu Rb-70 za 2017 r. w rozdziale (75213), zamiast w rozdziałach, których wydatki te faktycznie dotyczyły, było niezgodne z niezgodne z § 20 pkt 8, 9 i 10 załącznika Nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 42,44,45,46,109,110,301,316-343)

Komendant 3 RBLog wyjaśnił m.in., że Baza *nie planuje wydatków* na nagrody i zapomogi żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy PSP oraz nagrody dla pracowników RON w rozdziale 75213, jednak realizuje wydatki w tym rozdziale na podstawie zawiadomień³⁸ otrzymanych od dysponenta II stopnia (IWsp.SZ).

(dowód: akta kontroli str. 301,315)

3.Sprawozdania

Badaniem objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań rocznych 3 RBLog za 2017 r³⁹:

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

Jak również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania te 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 oraz sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym oraz przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, należności oraz wybranych aktywów finansowych i zobowiązań wg tytułów dłużnych w 2017 r.

³⁶ Nr sprawy 59/05/2017.

³⁷ Art. 162 pkt 3 up³⁷ stanowi, że dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

³⁸ W myśl §27 Decyzji budżetowej na rok 2017 Nr 18/MON z dnia 16 stycznia 2017 r. wypłaty nagród i zapomóg przyznane z funduszy, o których mowa w §9, dysponenti środków budżetowych realizują z rozdziału, w którym otrzymali zwiększenie planu finansowego od dysponenta części.

³⁹ Do czasu zakończenia kontroli dokonano jednej korekty sprawozdania Rb-28 za m-c grudzień 2017 r. (23 stycznia 2018 r.) w związku z otrzymaniem faktur dot. roku poprzedniego od kontrahentów na kwotę 3 740,9 tys. zł.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczy niewykazania w sprawozdaniach Rb-27 należności z tytułu dochodów budżetowych dochodzonych na drodze sądowej.

(dowód: akta kontroli str. 12,39-44,47-54,56,57,235-237,259-280,288-296,394-439)

W ramach funkcjonującego 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. 58-61,207,266-277,300,312-314)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W działalności 3 RBLog w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieujęciu w sprawozdaniu budżetowym Rb-27 za 2017 r. należności z tytułu dochodów budżetowych zaewidencjonowanych ze względu na dochodzenie tych należności w sądzie na koncie 240 0010⁴⁰ w kwocie 416,5 tys. zł, pomimo tego, że należności te nadal miały charakter należności z tytułu dochodów budżetowych.

Suma błędów stwierdzonych w sprawozdaniu Rb-27 za 2017 r. stanowiła 5,6% sumy kwoty zrealizowanych dochodów i należności pozostałych do zapłaty wykazanych w tym sprawozdaniu (7 411,4 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 40, 207-218, 345-352)

Według wyjaśnień Komendanta, głównego księgowego – szefa finansów oraz kierownika sekcji księgowości 3 RBLog konto 240 0010 nie powinno być brane pod uwagę przy sporządzaniu sprawozdania Rb-27 z uwagi na przyjęte stanowisko Departamentu Budżetowego MON w zakresie prezentowania należności budżetowych w sprawozdawczości.

Z treści załączonych do wyjaśnień pism wynika, że w dniu 22 marca 2016 r. IWspSZ zwrócił się do Departamentu Budżetowego MON w zakresie prezentowania należności budżetowych w sprawozdawczości budżetowej. Departament Budżetowy MON m.in. w piśmie z 20 grudnia 2016 r.⁴¹ wskazał iż *należności o charakterze roszczeń spornych nie powinny być wykazane w sprawozdaniu Rb-27.*

(dowód: akta kontroli str. 297-299, 302,303, 440-445,595,596)

Przyjęte przez 3RBLog – na podstawie stanowiska MON – rozwiązanie narusza postanowienia rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Zgodnie z § 9 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 załącznika nr 37 do ww. rozporządzenia, w sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych w kolumnie *Należności* jednostki zobowiązane są wykazać salda początkowe (należności pozostałych do zapłaty zmniejszone o nadpłaty), powiększone o kwoty przypisów z tytułu dochodów budżetowych, których pierwotny termin płatności przypada na dany rok budżetowy, po zmniejszeniu o kwoty odpisów. Sformułowanie pierwotny termin oznacza, że w sprawozdaniu Rb-27 powinny zostać ujęte także te należności, które zostały rozłożone na raty lub terminy ich zapłaty zostały odroczone, nawet wtedy gdy nowe terminy wykraczają poza rok budżetowy, w którym sporządzane jest sprawozdanie. Z kolei w kolumnie *Należności pozostałe do zapłaty* wykazuje się saldo końcowe należności pozostałych do zapłaty, w tym zaległości netto (należności pozostałe do zapłaty, których termin zapłaty minął i mogą być egzekwowane). W związku z powyższym zarówno należności sporne, jak i wątpliwe powinny zostać wykazane w wymienionym sprawozdaniu.

⁴⁰ Roszczenia sporne przekazane na drogę postępowania sądowego do innych uprawnionych organów.

⁴¹ 1. Pismo z 22 marca 2016 r. IWspSZ. 2. Pismo z 21 marca 2016 r. MON. 3. Pismo z 20 grudnia 2016 r. MON.

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

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 Kontroli, wnosi o:

1. Prezentowanie w sprawozdaniu z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb 27) należności spornych dochodzonych przez jednostkę na drodze sądowej.
2. Podjęcie działań celem dokonywania wydatków przeznaczonych na nagrody i zapomogi we właściwych rozdziałach, w ramach których ponoszone są wydatki na żołnierzy, funkcjonariuszy straży pożarnej oraz pracowników wojska, co umożliwi właściwe sporządzanie sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach (Rb-70).

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 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 uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kraków, dnia 26 marca 2018 r.

Kontroler

Wiesław Matras
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Jan Kosiniak
Wicedyrektor