



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.001.09.2018

P/18/001

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>	15 Wojskowy Oddział Gospodarczy w Szczecinie ul. Narutowicza 10 a, 71-231 Szczecin ¹ .
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Komendantem od 1 sierpnia 2017 r. jest płk Mieczysław Spychalski ² . Poprzednio Komendantem był od 1.01.2017 r. do 31.03.2017 r. płk Ryszard Konefał. Czasowe pełnienie obowiązków Komendanta od 1.04.2017 r. do 31.07.2017 r. zostało powierzone ppłk Andrzejowi Rybackiemu, Zastępcy Komendanta. (dowód: akta kontroli str. 7)
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie.
<i>Kontrolerzy</i>	1. Małgorzata Wejwer, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/18/2018 z dnia 16.01.2018 r. 2. Karol Kośnik, specjalista kontroli państwowej upoważnienie do kontroli nr LSZ/25/2018 z dnia 18.01.2018 r. 3. Artur Matejko, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/20/2018 z dnia 18.01.2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego 15 WOG na 2017 r. (w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 29-Obrona Narodowa) pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa,
- prawidłowość i rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za 2017 r. oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego⁴.

¹ Dalej: 15 WOG.

² Dalej: Komendant.

³ Dz.U z 2017 r. poz.524, dalej: ustawa o NIK.

⁴ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r., kontrola dochodów budżetowych w tej części została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym 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,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- dokonanie analizy stanu zobowiązań,
- dokonanie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych prowadzonych dla 15 WOG,
- szczegółowa kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta trzeciego stopnia procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- analiza realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej.

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

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

15 WOG jest stacjonarną jednostką logistyczną⁵ podporządkowaną Komendantowi 1 Regionalnej Bazy Logistycznej w Wałczu. Komendant 15 WOG został ustanowiony dysponentem środków budżetu państwa III stopnia⁶. Nadzór merytoryczny nad działalnością 15 WOG (JW nr 4340) sprawuje Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych. Podstawowym zadaniem 15 WOG jest realizacja zabezpieczenia finansowego i logistycznego jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej przydzielonych mu na zaopatrzenie w zakresie: obsługi finansowej, zabezpieczenia materiałowego i technicznego, zabezpieczenia infrastruktury wojskowej, zabezpieczenia medycznego, ochrony obiektów i zadań mobilizacyjnych w stosunku do jednostek nowoformowanych.

Zrealizowane przez 15 WOG w 2017 r. dochody budżetowe wyniosły 1 851,6 tys. zł (213% planu). Wydatki budżetu państwa wyniosły 503 332,1 tys. zł (99,9% planu po zmianach). W 2017 r. 15 WOG nie realizował wydatków z budżetu środków europejskich.

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia⁷ pozytywnie wykonanie planu finansowego 15 WOG na 2017 r.

⁵ Na podstawie: 1) Decyzji Nr Z-105/Org./P1 Ministra Obrony Narodowej z dnia 9.12.2010 r. w sprawie zmian organizacyjnych i etatowych w stacjonarnym systemie zabezpieczenia logistycznego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; 2) Decyzji Nr Z-14/Org./SSG/ZPS-P5 z dnia 1.03.2011 r. w sprawie wskazania miejsca dyslokacji WOG; 3) Rozkazu Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych nr PF-19/Org z dnia 9.03.2011 r. w sprawie zmian organizacyjnych i etatowych w stacjonarnym systemie zabezpieczenia logistycznego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; 4) Wytycznych Zastępcy Szefa Inspektoratu - Szefa Sztabu z dnia 16.03.2011 r. oraz Wytycznych Zastępcy Szefa Inspektoratu – Szefa Logistyki z dnia 22.03.2011 r. precyzujących zakres działań umożliwiających przeprowadzenie zmian organizacyjnych i etatowych w stacjonarnym systemie logistycznym opartym na Wojskowych Oddziałach Gospodarczych; 5) etatu wojenno-pokojowego Nr OH/018/O.

⁶ Na podstawie zarządzenia nr 13/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 8.04.2011 r. w sprawie utworzenia jednostek budżetowych oraz ustanowienia kierowników jednostek budżetowych dysponentami środków budżetu państwa (Dz. Urz. MON Nr 8 poz. 93).

⁷ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 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.

Wydatki objęte badaniem poniesiono z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸ i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego⁹ wydatkowania środków publicznych. Stwierdzono natomiast wydatkowanie środków z naruszeniem prawa, dotyczące udzielenia zamówienia na usługi medyczne o wartości 989,1 tys. zł w trybie zamówienia z wolnej ręki mimo, że nie zachodziła co najmniej jedna z okoliczności, określonych w art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰, uzasadniających jego zastosowanie. Ponadto nie zawiadomiono Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych¹¹ i nie przekazano Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej¹² ogłoszenia o tym zamówieniu, co było niezgodne z art. 67 ust. 2 i art. 95 ust. 2 pzp. Skutkowało to naruszeniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie ogólne kwoty dochodów i wydatków oraz zobowiązań z tytułu wydatków budżetowych, wykazanych w sprawozdaniach budżetowych 15 WOG za 2017 r. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych i sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz prawidłowości prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej¹³, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁴. Jednakże stwierdzono:

- wykazanie zaniżonych należności w sprawozdaniu z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) o kwotę 49 480,08 zł,
- wskazanie błędnego okresu księgowania w dwóch operacjach gospodarczych (tj. 0,02% z 230 badanych), w tym w jednym przypadku na kwotę 2 996,16 zł, mającym wpływ na wiarygodność sprawozdania rocznego za 2016 r. w zakresie zobowiązań,
- niezapewnienie trwałego oznaczenia wydruków z ksiąg rachunkowych generowanych z Zintegrowanego Wieloszczeblowego Systemu Informatycznego Resortu Obrony Narodowej¹⁵, co było niezgodne w art. 13 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. rachunkowości¹⁶.

Ustalone nieprawidłowości nie wpłynęły na obniżenie oceny ogólnej z uwagi na przyjęte kryteria, oparte na wskaźnikach wartościowych¹⁷.

⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.; dalej: ufp.

⁹ Wydatkowanie niecelowe i niegospodarne środków publicznych: do tej kategorii zalicza się w szczególności wydatki niecelowe z punktu widzenia realizacji zadań jednostki objętej kontrolą; wydatki poniesione na zakup majątku zniszczonego lub utraconego wskutek niezachowania należytej staranności albo marnotrawstwa; zakupy dóbr i usług wynikające z rozrzutności, w tym straty wynikające z różnicy między faktyczną ceną zakupionych towarów lub usług, a ich ceną rynkową, w sytuacji gdy kontrolowana jednostka miała możliwość swobodnego wyboru dostawcy.

¹⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm., dalej: pzp.

¹¹ Dalej: UZP.

¹² Dalej: Urząd Publikacji UE.

¹³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.), dalej: rozporządzenie w sprawie: sprawozdawczości budżetowej

¹⁴ 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).

¹⁵ Dalej: ZWSI RON.

¹⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 395, dalej: ustawa o rachunkowości.

¹⁷ Zgodnie z przyjętymi kryteriami ocen wykonania budżetu państwa ocena pozytywna, jeżeli udział wydatków poniesionych z naruszeniem prawa w łącznej kwocie zrealizowanych wydatków części 29 – Obrona narodowa i zrealizowanych w 15 WOG był nie większy niż 0,5% i nie większy niż 25 mln zł, gdy wydatki części wyniosły powyżej 3 mld zł do 10 mld zł.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane przez 15 WOG dochody wyniosły 1 851,6 tys. zł i były wyższe o 113% od kwoty przyjętej w planie finansowym na 2017 r. oraz o 124% od dochodów wykonanych w 2016 r. Wyższa realizacja planu dochodów od kwoty planowanej na 2017 r. wynikała m.in. z wpływów z tytułu kar umownych nałożonych na wykonawcę, z tytułu niewywiązania się z postanowień zawartej umowy na usługę całodobowej ochrony fizycznej obiektów jednostek wojskowych, będących na zaopatrzeniu 15 WOG. Dochody w wysokości 1 288,8 tys. zł (tj. 69,6% dochodów ogółem), ujęto w rozdziale 75220-Zabezpieczenie Wojsk, § 0950-Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów. W tym rozdziale uzyskano także dochody w § 0970-Wpływy z różnych dochodów¹⁸ w wysokości 411,9 tys. zł (22,2% dochodów ogółem).

Na koniec 2017 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w 15 WOG wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 1 608,8 tys. zł. Dotyczyły one głównie należności w rozdziale 75201-Wojska Lądowe z tytułu likwidacji szkód i kar dyscyplinarnych żołnierzy (748,5 tys. zł, tj. 46,5%) oraz odsetek naliczanych za nieterminowe wpłaty należności (340,9 tys. zł, tj. 21,2%). Zaległości netto według stanu na 31.12.2017 r. wyniosły 1 590,2 tys. zł i były wyższe o 69 tys. zł, tj. o 5% od zaległości na koniec 2016 r. Na koniec 2017 r. liczba dłużników wynosiła 62 osoby¹⁹ i w porównaniu do 2016 r. zmalała o 13 osób. Wobec dłużników prowadzono postępowania windykacyjne.²⁰

(dowód: akta kontroli str. 14-24, 316-320, 720-721, 795-796)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W pierwotnym planie finansowym na 2017 r. w zakresie wydatków budżetowych ustalony limit wynosił 460 042 tys. zł. W ciągu roku zaplanowane wydatki zostały zwiększone per saldo o kwotę 43 594,9 tys. zł (9,5%). Nie było zwiększania planu wydatków środkami z rezerw budżetowych. Zmiany w planie finansowym były dokonywane po otrzymaniu zawiadomienia z Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych (dysponent II stopnia) lub na podstawie korekt wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 321-376, 1036, 1038)

W 2017 r. porównaniu do 2016 r. nastąpił wzrost wydatków 15 WOG o 55 348,7 tys. zł, tj. o 12,4%. Wydatki zostały zrealizowane na kwotę 503 332,1 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu po zmianach. Wydatki zostały poniesione w szczególności na: uposażenia żołnierzy zawodowych w łącznej kwocie 267 229,7 tys. zł (53,1% wydatków), wynagrodzenia osobowe pracowników - 31 598,7 tys. zł (6,3%), wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane

¹⁸ Wpływy z odsprzedaży mediów, z Punktów Żywienia Kadry, z tytułu likwidacji szkód, kar dyscyplinarnych żołnierzy.

¹⁹ W 2017 r. wobec 62 dłużników prowadzono 69 spraw.

²⁰ Według stanu na 31.12.2017 r. w 29 przypadkach prowadzono egzekucję komorniczą, w 14 przypadkach komornik zwrócił tytuł wykonawczy z powodu bezskutecznej egzekucji, w 11 przypadkach sprawy były prowadzone przez Wojskowy Sąd Garnizonowy, w dwóch przypadkach postępowanie egzekucyjne zostało umorzone z powodu bezskuteczności, w dwóch przypadkach sprawy były w toku przygotowań do umorzenia z powodu ogłoszenia przez dłużników upadłości i braku masy upadłościowej do podziału, w dwóch przypadkach wysłano dłużnikom wezwanie do zapłaty, w dwóch przypadkach wszczęto mediację z dłużnikami.

żołnierzom - 28 189,2 tys. zł (5,6%), dodatkowe uposażenie roczne dla żołnierzy zawodowych - 18 812,9 tys. zł (3,7%).

(dowód: akta kontroli str.377-385, 722-728, 797-801)

Wydatki 15 WOG, według grup ekonomicznych, wykonane zostały w 2017 r. zgodnie z planem rzeczowym i finansowym. 15 WOG wydatkował na świadczenia na rzecz osób fizycznych 28 684,5 tys. zł (5,7% wydatków ogółem), na wydatki bieżące 473 659,8 tys. zł (94,1%), na wydatki majątkowe 987,7 tys. zł (0,2%).

W 2017 r. w stosunku do 2016 r. nastąpiła zmiana struktury wydatków, tj. zostały zwiększone wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych o 5 400,3 tys. zł (23%) i wydatki bieżące o 50 564 tys. zł (12%), a wydatki majątkowe zostały zmniejszone o 615,7 tys. zł (38,5%).

Zwiększenie wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2017 r. było spowodowane przede wszystkim podwyższeniem podstawy wymiaru tych świadczeń ustawowymi regulacjami, zwiększeniem stanów osobowych poszczególnych jednostek organizacyjnych oraz odbywaniem przeszkoleń wojskowych.

Zwiększenie wydatków bieżących w 2017 r. było spowodowane przede wszystkim wzrostem wartości umów ze Specjalistycznymi Uzbrojonymi Formacjami Ochronnymi²¹ w związku z ustaleniem wysokości minimalnej stawki godzinowej, przejęciem nowego obiektu podlegającego ochronie oraz przejęciem na stan zaopatrywania jednej jednostki.

Zmniejszenie wydatków majątkowych nastąpiło przy zwiększonej liczbie zadań. W 2017 r. wydatki majątkowe zostały wykonane w wysokości 987,7 tys. zł na realizację pięciu zadań. W 2016 r. zrealizowane zostały trzy zadania na łączną kwotę 1 603,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 387-392, 1036, 1039-1040, 1042)

W 2017 r. 15 WOG zrealizował wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych zgodnie z planem rzeczowym i finansowym na kwotę 28 684,5 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. Najwyższe wydatki poniesiono na: gratyfikacje urlopowe żołnierzy - 15 536,4 tys. zł (54,2% wydatków w tej grupie ekonomicznej), wynagrodzenia za służby i zwrot przejazdów żołnierzy niezawodowych - 3 972 tys. zł (13,8%), zasiłki na zagospodarowanie i zasiłki osiedleniowe - 3 274,8 tys. zł (11,4%), uposażenie żołnierzy niezawodowych - 2 839,8 tys. zł (9,9%). Na koniec 2017 r. zobowiązania z tytułu świadczeń wyniosły 1 008,6 tys. zł i nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli, str.392-394, 436)

W 2017 r. przeciętne zatrudnienie w 15 WOG wyniosło 6 332 osób w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, w tym 753 osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagradzania; 70 członków korpusu służby cywilnej; 5 508 żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy. W 2017 r., w porównaniu do 2016 r., przeciętne zatrudnienie zwiększyło się o 489 osób w przeliczeniu na pełnozatrudnionych. Wynikało to ze zwiększenia przeciętnego zatrudnienia w statusie zatrudnienia „10”- żołnierze zawodowi i funkcjonariusze o 484 osób oraz w statusie zatrudnienia „01” - osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń o 5 osób.

W statusie „10” zwiększenie przeciętnego stanu zatrudnienia nastąpiło w związku z rozformowaniem dwóch jednostek wojskowych oraz sformowaniem nowych jednostek organizacyjnych, posiadających większe stany osobowe, a także w związku z procesem ukompletowania stanów osobowych pozostałych jednostek

²¹ Dalej: SUFO.

wojskowych szczebla operacyjnego. Ponadto z dniem 1.01.2017 r. przyjęto na zaopatrzenie finansowe jedną kompanię regulacji ruchu, która zmieniła miejsce dyslokacji.

W statusie „01” zwiększenie przeciętnego stanu zatrudnienia wynikało głównie z przyjęcia na zaopatrzenie z dniem 1.03.2017 r. Rejonowej Wojskowej Komisji Lekarskiej w Szczecinie.

Wydatki na wynagrodzenia w 2017 r. wyniosły 333 517,9 tys. zł i w stosunku do 2016 r. wzrosły o 17,2% (o 48 912,4 tys. zł). Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, zaplanowane kwoty wydatków na wynagrodzenia nie zostały przekroczone.

W 2017 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 4 389 zł i w stosunku do 2016 r. wzrosło o 8,1% (o 330 zł).

(dowód: akta kontroli str. 8-13, 797-801, 1035-1038)

W 2017 r. 15 WOG zrealizował wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w kwocie 610,2 tys. zł²² (96,3% planu po zmianach). W porównaniu do 2016 r. wydatki te wzrosły o 87,9 tys. zł (16,8%). Wynagrodzenia bezosobowe dotyczyły wynagrodzeń wypłaconych żołnierzom z tytułu czasowego pełnienia obowiązków na stanowiskach nieobsadzonych lub czasowo nieobsadzonych, trwających co najmniej dwa miesiące oraz wynagrodzeń z tytułu zawartych umów zleceń przez Wojskowe Komendy Uzupełnień w Szczecinie i Stargardzie na przygotowanie Teczek Akt Personalnych celem przekazania do Archiwum Wojskowego.

(dowód: akta kontroli, str. 377-385, 387-391, 442, 797-801, 1036, 1038)

Pierwotnie w 2017 r. w 15 WOG nie planowano wydatków majątkowych. Na przedsięwzięcia dyrektywne i zlecone 15 WOG otrzymał środki z Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych. W planie finansowym na 2017 r. dokonano 10 zmian w zakresie wydatków majątkowych, które per saldo zwiększyły limit wydatków majątkowych na zakupy inwestycyjne w rozdziale 75204-Centralne Wsparcie do 990,6 tys. zł. Plan wydatków majątkowych (po zmianach) zrealizowano w 99,7%. Założone na dany rok efekty w ramach wydatków majątkowych zostały osiągnięte.

(dowód: akta kontroli, str. 443-495)

Zobowiązania 15 WOG na koniec 2017 r. wyniosły 31 448,8 tys. zł. Największy udział w tej kwocie stanowiły zobowiązania z tytułu uposażenia rocznego dla żołnierzy i funkcjonariuszy (67,9%, tj. 21 346,1 tys. zł), wynagrodzenia rocznego (8,3%, tj. 2 621,2 tys. zł), usług ochrony świadczonych przez SUFO (8,3%, tj. 2 602,2 tys. zł). W porównaniu do 2016 r. zobowiązania te wzrosły odpowiednio o 18,4%, 9,5% i 41,7%. Przyczyny zwiększenia zobowiązań z tytułu uposażeń i wynagrodzeń wynikały z regulacji ustawowych oraz zwiększenia stanu osobowego żołnierzy zawodowych i przyjęcia na zaopatrzenie finansowe Rejonowej Wojskowej Komisji Lekarskiej w Szczecinie. Wzrost zobowiązań z tytułu usług ochrony wystąpił z powodu wzrostu minimalnej stawki godzinowej do 13 zł. Tytuły i kwoty zobowiązań były zgodne z ewidencją księgową. Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli, str. 496, 722-728, 797-801, 1041, 1043-1046, 1071-1073)

15 WOG poniósł w 2017 r. wydatki²³ na zapłatę odsetek z tytułu nieterminowo zrealizowanej płatności na rzecz Urzędu Transportu Kolejowego w Warszawie za decyzję w sprawie wydania świadectwa bezpieczeństwa²⁴. Obowiązek opłacenia kwoty 2 000 zł za wydanie decyzji powstał 31.01.2017 r. Należność główna została

²² W rozdziale 75201-Wojska lądowe o 33,2 tys. zł (tj. z 302,4 tys. zł do 335,6 tys. zł), w rozdziale 75220-Zabezpieczenie Wojsk o 10 tys. zł (tj. z 188,5 tys. zł do 198,5 tys. zł), w rozdziale 75295-Pozostała działalność o 44,7 tys. zł (tj. z 31,4 tys. zł do 76,1 tys. zł).

²³ Według danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków.

²⁴ Decyzja DBK-WSBP.43.94.2016.RB z dnia 13.01.2017 r.

opłacona 16.05.2017 r., po wezwaniu do zapłaty. Za opóźnienie w uregulowaniu zobowiązania zostały naliczone odsetki za zwłokę w wysokości 40 zł, które zapłacono 13.06.2017 r. Komendant 15 WOG w rozkazie dziennym nr 126 z 3.07.2017 r. stwierdził powstanie ujawnionego niedoboru i jednocześnie zlecił przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego. W wyniku postępowania wyjaśniającego pracownik, który zawinił, 6.07.2017 r. uregulował kwotę odsetek zapłaconych przez 15 WOG.

(dowód: akta kontroli, str. 497, 797-801)

W 2017 r. 15 WOG nie posiadał do wykorzystania wydatków niewygasających z upływem 2016 r.

(dowód: akta kontroli, str. 377-385, 722-728)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 46 214,1 tys. zł, tj. 9,2% wydatków 15 WOG. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających wydatkom pozapłacowym oraz wydatkom w kwocie powyżej 500 zł. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS²⁵). Badaniem objęto 230 zapisów księgowych w grupie wydatków bieżących pozapłacowych na kwotę ogółem 30 255,8 tys. zł, tj. 6% wydatków ogółem. Próba wydatków dobranych celowo wyniosła 15 958,3 tys. zł, tj. 3,2% wydatków ogółem.

(dowód: akta kontroli, str. 498-505, 515, 938-945)

Stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym oraz na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki. Ponadto wylosowana próba wydatków została poddana ocenie w zakresie prawidłowości stosowania pzp.

(dowód: akta kontroli str. 180-187, 296-315, 498-505, 938-945)

W wyniku analizy trzech postępowań o udzielenie zamówień publicznych²⁶, na których realizację w 2017 r. wydatkowano 1 536,2 tys. zł, stwierdzono, że wszystkie umowy zostały prawidłowo zrealizowane, tj. w umownych terminach i zakresie przedmiotu zamówień, a wysokość wypłaconych wynagrodzeń wykonawcom nie przekroczyła kwot określonych w umowach, ani upoważnienia określonego w planie finansowym 15 WOG.

(dowód: akta kontroli str. 112-114, 149-162)

W realizacji umów na wykonanie usług medycznych, zawartych ze 109 Szpitalem w Szczecinie i Przychodnią w Stargardzie nie stwierdzono opóźnień z winy wykonawców. Terminowość wykonywania profilaktycznych badań lekarskich 15 WOG kontrolował na podstawie daty rozpoczęcia i zakończenia badań, wskazywanych w załącznikach do faktur.

W 2017 r. jednostki wojskowe nie zgłaszały nieprawidłowości, stanowiących podstawę do nałożenia kar umownych z tytułu nienależytego wykonania umowy.

(dowód: akta kontroli str. 266-268)

²⁵ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

²⁶ 1) Zamówienie publiczne o największej wartości spośród umów zawartych w postępowaniach o wartości do 30 tys. euro, obowiązujących w 2017 r., przeprowadzone z zastosowaniem procedury określonej w „Instrukcji postępowania w sprawie udzielania zamówień publicznych w 15 WOG”: „Konserwacja pomieszczeń budynku nr 3 przy ul. Dąbrowszczaków w Choszczynie”, dalej: „Konserwacja pomieszczeń w Choszczynie”;

2) zamówienie w trybie zapytania o cenę: „Usługi sprzątnięcia pomieszczeń wewnętrznych budynków, zewnętrznych powierzchni utwardzonych oraz utrzymania terenów zielonych w jednostkach, instytucjach i obiektach wojskowych w Choszczynie będących w rejonie odpowiedzialności 15 WOG”, dalej: „Usługi sprzątnięcia w Choszczynie”; 3) zamówienia w trybie z wolnej ręki: „Wykonanie usługi medycznej obejmującej profilaktyczne badania lekarskie (wstępne, okresowe, kontrolne, dodatkowe sanitarno-epidemiologiczne, badania diagnostyczne, badania laboratoryjne, badania radiologiczne, konsultacyjne specjalistyczne), żołnierzy zawodowych i pracowników wojska 15 WOG, a także żołnierzy zawodowych i pracowników wojska, jednostek oraz instytucji będących na zaopatrzeniu 15 WOG-u: część 1 – Szczecin, część 2 – Stargard”.

Kierownik Sekcji Medycznej 15 WOG wyjaśniła: (...) Sekcja nie miała możliwości weryfikacji prawdziwości podanych dat, ponieważ nie miała dostępu do dokumentacji medycznej objętej tajemnicą lekarską. Zgodnie z przepisami 15 WOG nie miał i nie ma możliwości prowadzenia kontroli dokumentacji medycznej Szpitala, ani Przychodni, które to jednostki mają obowiązek składania rocznych sprawozdań do MON, któremu podlegają organizacyjnie. (...) Od stycznia 2018 r. wprowadziłam, po konsultacji z Komendantem 15 WOG, załącznik nr 7 do umowy z wykonawcą usługi medycznej, zawierający Kartę obiegową. (...) W karcie są podawane m.in. daty wykonywanych badań dla konkretnych osób, potwierdzone podpisem osób realizujących badania. Umożliwia to dokładniejszą weryfikację terminowości realizacji badań. Wzór karty został opracowany przez Sekcję Medyczną na podstawie posiadanego doświadczenia, nie był wzorowany na żadnym podobnym dokumencie. Wcześniej nie było takiego pomysłu (...).

(dowód: akta kontroli str. 266-268)

Próba pozostałych wydatków dobranych celowo²⁷ wyniosła 14 422,1 tys. zł i obejmowała: wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych na kwotę 3 688,3 tys. zł (co stanowiło 12,9% wydatków w tej grupie ekonomicznej i 0,7% wydatków ogółem); wydatki bieżące na kwotę 9 746,1 tys. zł (2,1% wydatków w tej grupie ekonomicznej i 1,9% wydatków ogółem); wydatki majątkowe²⁸ na kwotę 987,7 tys. zł (100% wydatków w tej grupie ekonomicznej i 0,2% wydatków ogółem).

Wydatki były badane w zakresie: nabycia uprawnień do świadczeń²⁹ poprzez przedłożenie stosownych dokumentów³⁰ oraz prawidłowości naliczenia wypłaconych kwot, zgodności z zasadami gospodarowania środkami publicznymi³¹, tj. dokonywania ich w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru środków służących osiągnięciu założonych celów, a także w sposób umożliwiający terminową realizację zadań. Nie stwierdzono nieprawidłowości w wydatkowaniu ww. kwot. Wszystkie wydatki majątkowe były celowe i zostały zrealizowane zgodnie z Planem Modernizacji Technicznej na lata 2017-2022.

(dowód: akta kontroli, str. 392, 395-436, 498-627)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na „Wykonanie usługi medycznej obejmującej profilaktyczne badania lekarskie (wstępne, okresowe, kontrolne, dodatkowe sanitarno-epidemiologiczne, badania diagnostyczne, badania

²⁷ Poza wydatkami poniesionymi w ramach trzech badanych umów o udzielenie zamówienia, na których realizację w 2017 r. wydatkowano 1 536,2 tys. zł.

²⁸ Badane wydatki majątkowe: 15 wydatków w służbie czołowo-samochodowej na wyposażenie stacjonarnych warsztatów remontowych w narzędzia i urządzenia umożliwiające naprawę i obsługę współczesnego sprzętu wprowadzanego do użytkowania w siłach zbrojnych RP; 2 wydatki w służbie żywnościowej na wyposażenie stołówek i kuchni wojskowych; 2 wydatki w służbie infrastruktury na sprzęt i wyposażenie do zabezpieczenia informacji niejawnych; 1 wydatek służby uzbrojeniowej na dokompletowanie ciągu technologicznego obsługi broni strzeleckiej w system osuszania.

²⁹ Zbadano 116 dowodów księgowych (list wypłat).

³⁰ Np.: wyciągi z rozkazów dziennych, wnioski o wypłatę danego świadczenia, oświadczenia o pozostawaniu w związku małżeńskim lub posiadaniu dzieci pozostających na utrzymaniu, oświadczenia o niekorzystaniu z uprawnienia do świadczenia mieszkaniowego, dokumenty potwierdzające miejsce zamieszkania członków rodziny, dokumenty, z których wynika korzystanie z zakwaterowania zbiorowego, przydzielonego miejsca w internacie lub w kwaterze internatowej, bez prawa zamieszkiwania z członkami rodziny, dokumenty potwierdzające wysokość dochodów w rodzinie, dokumenty potwierdzające przez organizatora wypoczynku pobyt dziecka, oświadczenia organizatora, że byli uprawnieni do organizowania wypoczynku dla dzieci i młodzieży, faktury za pobyt dziecka na obozie, kopie przelewu środków z tytułu zapłaty za faktury za pobyt, orzeczenie o stopniu niepełnosprawności dziecka, dokumenty potwierdzające wysokość poniesionych kosztów.

³¹ Zbadano 114 dowodów księgowych (faktur), w tym 94 dotyczących wydatków bieżących i 20 dotyczących wydatków majątkowych.

laboratoryjne, badania radiologiczne, konsultacyjne specjalistyczne), żołnierzy zawodowych i pracowników wojska 15 WOG, a także żołnierzy zawodowych i pracowników wojska, jednostek oraz instytucji będących na zaopatrzeniu 15 WOG: część 1 – Szczecin, część 2 – Stargard” o wartości 989 098 zł, zamawiający zastosował tryb zamówienia z wolnej ręki mimo, że nie zachodziła co najmniej jedna z okoliczności określonych w art. 67 ust. 1 pzp, uzasadniających zastosowanie tego trybu. Stwierdzono także, że nie zawiadomiono Prezesa UZP o wszczęciu postępowania i nie przekazano Urzędowi Publikacji UE ogłoszenia o udzieleniu zamówienia, tj. informacji wymaganych art. 67 ust. 2 i art. 95 ust. 2 pzp. Tym samym zamawiający nie zapewnił zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Udzielając zamówienia wykonawcy wybranemu niezgodnie z przepisami ustawy, naruszył zasady udzielania zamówień określone w art. 7 ust. 1 i 3 pzp.

(dowód: akta kontroli str. 109-111, 148)

Komendant wyjaśnił: (...) *Usługi związane z medycyną pracy dla żołnierzy zawodowych, cechują się szczególnymi wymaganiami, które wynikają z charakteru wykonywanego zawodu. Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy, Minister Obrony Narodowej tworzy i utrzymuje w jednostkach sobie podległych służby wykonujące zadania odpowiednie do zadań służby medycyny pracy. Szczegółowy tryb i zasady wykonywania medycyny pracy w jednostkach podległych MON reguluje rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 sierpnia 2010 r. w sprawie służby medycyny pracy w jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej. W § 2 rozporządzenia określono jakie podmioty wykonują zadania z zakresu służby medycyny pracy (...), m.in. poradnie medycyny pracy zakładów opieki zdrowotnej utworzonych przez Ministra, będących wiodącymi zakładami wojskowej służby zdrowia odwołów profilaktyczno-leczniczych. Na terenie miasta Szczecin, jedynym takim podmiotem jest 109 Szpital Wojskowy wraz z Przychodnią SPZOZ, a na terenie miasta Stargard (...) Wojskowa Specjalistyczna Przychodnia Lekarska Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej, które (...) zostały powołane do wykonywania zadań służby medycyny pracy, w tym badań okresowych i badań profilaktycznych pracowników wojska. Podkreślenia wymaga, że badania te są wykonywane jako zadanie zlecone. Zlecenie usługi wykonywania badań z zakresu medycyny pracy wynika z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze, gdyż specyfika wykonywanego zawodu i szczególne regulacje z tym związane takie jak: a) prowadzenie dyspanseryzacji w stosunku do żołnierzy zgodnie z rozporządzeniem Ministra Obrony Narodowej z dnia 23.12.2010 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 8, poz. 36) w sprawie niektórych świadczeń zdrowotnych przysługujących żołnierzom zawodowym (...) określają techniczne wymagania jakie podmiot świadczący tego rodzaju usługi musi spełnić, b) prowadzenie profilaktyki psychologicznej w zakresie stresu zawodowego oraz zapobieganie skutkom zaburzeń stresu pourazowego (...) c) sprawowanie kontroli służby medycyny pracy w jednostkach organizacyjnych polegającej na ocenie prawidłowości zakresu i częstotliwości badań profilaktycznych, dokumentacji medycznej oraz wydawania i dokumentowania orzeczeń lekarskich. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Obrony Narodowej z 9.08.2010 r. (...) kontrolę badań profilaktycznych wykonują poradnie medycyny pracy będące wiodącymi zakładami wojskowej służby zdrowia obwołów profilaktyczno-leczniczych, utworzone przez Ministra Obrony Narodowej. W przypadku medycyny pracy żołnierzy zawodowych jedynym takim podmiotem jest 109 Szpital Wojskowy oraz Przychodnia w Stargardzie. Należy wobec tego stwierdzić, że (...) są jedynym wykonawcą na rynku mogącym świadczyć tego rodzaju usługi z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze i nie istnieją inne*

rozsądne rozwiązania lub rozwiązania zamienne, które mogłyby doprowadzić do udzielenia zamówienia w innym trybie konkurencyjnym. Jednocześnie z uwagi na obowiązujące regulacje i zakres wykonywanych badań, jak i wymagania w tym zakresie, nie może być mowy o celowym działaniu prowadzącym do zawężenia parametrów zamówienia (...).

(dowód: akta kontroli str. 193-197)

Ponadto Komendant wyjaśnił, że: (...) w przypadku przedmiotowych usług, ocena „przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze” związana była z faktem posiadania wyłącznie przez 109 Szpital Wojskowy zaplecza intelektualnego znającego specyfikę wykonywanego zawodu, ale przede wszystkim zaplecza technicznego, pozwalającego na prawidłową realizację zadań profilaktycznej opieki medycznej dla żołnierzy zawodowych. (...) zamawiający (...) wziął pod uwagę wszystkie uwarunkowania techniczne (...), ponadto posiadał doświadczenie z realizacji umów z lat poprzednich, gdzie badania medycyny pracy realizowane były przez podmioty inne niż wojskowe nie posiadające wiedzy i doświadczenia w sprawie służby medycyny pracy w jednostkach organizacyjnych podległych MON. Lekarze opierali się wyłącznie na przepisach cywilnych i nie realizowali badań zgodnie z przepisami resortowymi, co skutkowało wydawaniem błędnych orzeczeń lekarskich (...) przyczyny techniczne w przypadku zamówienia na usługi medyczne żołnierzy zawodowych są związane z właściwościami 109 Szpitala Wojskowego, o których przesądził w drodze powszechnie obowiązujących regulacji prawnych Minister Obrony Narodowej (...) zapewniając monopol dla świadczenia tego rodzaju usług. Konsekwencją takiego monopolu jest odpowiednie przygotowanie techniczne i diagnostyczne uwzględniające szczególny rodzaj wykonywanej służby żołnierzy i pracowników MON, które nie występuje w innych placówkach medycznych zajmujących się profilaktyczną opieką medyczną, zarówno w czasie „P” oraz (...) stanie kryzysu i wojny. To właśnie „narzucone z góry” uwarunkowania prawne przesądzają także o obiektywnym charakterze istnienia przyczyn technicznych. Nie istnieje bowiem obiektywna możliwość wykonywania usług medycznych wskazanych wyżej przez inne placówki medyczne(...).

(dowód: akta kontroli str. 269-272)

Były Komendant wyjaśnił: (...) udzieliłem zamówienia (...) w trybie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy pzp (...). Zgodnie z art. 27 ustawy o służbie medycyny pracy Minister Obrony Narodowej tworzy i utrzymuje w jednostkach sobie podległych służby wykonujące zadania odpowiednie do zadań służby medycyny pracy. (...) Rozporządzeniem z dnia 7.05.2010 r. w sprawie zadań służby medycyny pracy w jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej określił zadania służby medycyny pracy niewymienione w art. 6 ust. 1 ustawy (...) W przypadku wykonania usługi z zakresu medycyny pracy żołnierzy zawodowych jedynym takim podmiotem w Szczecinie jest 109 Szpital Wojskowy oraz Przychodnia w Stargardzie (...) i są jedynym wykonawcą na rynku, mogącym świadczyć tego rodzaju usługi z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze i nie istnieją inne rozsądne rozwiązania lub rozwiązania zamienne, które mogłyby doprowadzić do udzielenia zamówienia w innym trybie konkurencyjnym (...).

(dowód: akta kontroli str. 437-441)

NIK stwierdza, że w wyjaśnieniach nie wskazano przyczyn o obiektywnym charakterze, w tym technicznych których nie posiadali inni potencjalni wykonawcy usług medycznych, uzasadniających udzielenie zamówienia jednemu wykonawcy. Wybór trybu zamówienia z wolnej ręki na usługi medyczne nie zapewnił zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, nie dał gwarancji wyboru

najkorzystniejszej oferty, a w związku z tym nie zapewnił efektywnego wydatkowania środków publicznych na ten cel. W 2017 r. na zakup usług medycznych w ramach tego zamówienia wydatkowano 979 746 zł.

(dowód: akta kontroli str. 108, 193-197)

W sprawie nieprzekazania Prezesowi UZP oraz Urzędowi Publikacji UE informacji wymaganych art. 67 ust. 2 i art. 95 ust. 2 pzp, Komendant wyjaśnił, że w związku z interpretacją przepisu zawartego w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26.02.2014 r. w sprawie zamówień publicznych oraz art. 67 ust. 2 pzp, zamawiający pozostawał w usprawiedliwionym przekonaniu, że jego działanie jest zgodne z prawem i nie ma obowiązku przekazywania Urzędowi Publikacji UE do publikacji ogłoszenia o zamówieniu, a jednocześnie w związku z tym przekazania zawiadomienia do Prezesa UZP o wszczęciu postępowania. Uzasadnienie prawne i faktyczne trybu udzielenia zamówienia publicznego zostało opisane we wniosku o wszczęcie postępowania, protokole postępowania oraz ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia. Przeprowadzenie przedmiotowego postępowania przez zamawiającego nie spowodowało żadnej szkody dla finansów publicznych, a przyczyniło się do realizacji zadania, które wynikają z zadań wojskowej służby medycyny pracy z zachowaniem celowego, racjonalnego i efektywnego zrealizowania zadania finansowanego ze środków publicznych (...).

(dowód: akta kontroli str. 168, 171)

NIK stwierdza, że zamówienie na „Usługi medyczne” nie dotyczyło przypadków, określonych w art. 32 ust. 2 lit. b) Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE³², w których można było stosować procedurę negocjacyjną bez uprzedniej publikacji.

(dowód: akta kontroli str. 108-111)

2. W trakcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na „Usługi sprzątnięcia w Choszcznie” o wartości 438 348 zł, w trybie zapytania o cenę, zamawiający nie zamieścił na stronie internetowej informacji, o których mowa w art. 86 ust. 5 pzp, tj. dotyczących: 1) kwoty, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia; 2) firm oraz adresów wykonawców, którzy złożyli oferty w terminie; 3) ceny, terminu wykonania zamówienia, okresu gwarancji i warunków płatności zawartych w ofertach.

(dowód: akta kontroli str. 105-106)

Komendant wyjaśnił, że: (...) Zamawiający przekazał informację z otwarcia ofert wykonawcom, którzy byli uczestnikami postępowania i zostali zaproszeni do złożenia oferty. Na swojej stronie internetowej zamawiający zamieścił informację o wyborze najkorzystniejszej oferty wraz z datą, po której upływie umowa w sprawie zamówienia publicznego może być zawarta, a do której wykonawcy biorący udział w postępowaniu mogą złożyć odwołanie.

(dowód: akta kontroli str. 168, 170)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego na 2017 r. 15 WOG w zakresie zrealizowanych wydatków budżetu państwa. Wydatki objęte badaniem zostały poniesione zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki. Jednakże wydając 979,7 tys. zł (0,19% wydatków ogółem) z tytułu realizacji umowy na usługi medyczne, zastosowano tryb z wolnej ręki, bez spełnienia warunków określonych w art. 67 ust. 1 pzp oraz nie zawiadomiono Prezesa UZP i Urząd Publikacji UE o wszczęciu postępowania, czym ograniczono konkurencyjność wyboru wykonawcy.

³² Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014 r., str. 65 ze zm.

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.1. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań jednostkowych 15 WOG:

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

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponenta III stopnia) w zakresie dochodów, wydatków i zobowiązań były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Uzyskano je poprzez wybranie określonych kryteriów wyszukiwania danych. Powyższe było zgodne z przyjętą „Polityką Rachunkowości 15 WOG”, która została wprowadzona rozkazem dziennym Komendanta nr 109 z dnia 7 czerwca 2017 r., na podstawie „Wzorcowej Polityki Rachunkowości dla jednostek budżetowych prowadzących księgi rachunkowe z wykorzystaniem ZWSI RON”.

(dowód: akta kontroli str. 715-826, 1062-1070)

Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 628-718)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Dane wykazane w sprawozdaniu budżetowym Rb-27 w zakresie należności w kolumnie 7 „Należności (saldo początkowe plus przypisy minus odpisy)” oraz w kolumnie 11 „Należności pozostałe do zapłaty” nie były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, tj. nie zawierały należności o charakterze roszczeń spornych w wysokości 49 480,08 zł zaewidencjonowanych na koncie 240-0010- Pozostałe rozrachunki z tytułu roszczeń spornych przekazanych na drogę postępowania sądowego lub do innych uprawnionych organów.

Stanowiło to naruszenie przepisów § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, które stanowią, że kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 795-796, 805-806, 827-853)

Komendant wyjaśnił: *należności o charakterze spornym zaewidencjonowane na koncie 240-0010-Pozostałe rozrachunki z tytułu roszczeń spornych przekazanych na drogę postępowania sądowego lub do innych organów w wysokości 49 480,08 zł, nie były wykazywane w sprawozdaniu Rb-27, zgodnie z wytycznymi zawartymi w piśmie Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych nr 10163/16 z 22.03.2016 r.*

(dowód: akta kontroli str. 1074-1082)

3.2. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Salda kont księgi głównej na dzień 31.12.2016 r. zostały prawidłowo wprowadzone do ksiąg rachunkowych 2017 r., jako bilans otwarcia na dzień 1.01.2017 r., tj. została zachowana zasada ciągłości bilansowej, o której mowa

w art. 5 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Istniała zgodność stanów aktywów i pasywów na dzień 31.12.2016 r., wynikających z zestawienia obrotów i sald kont syntetycznych za 2016 r. ze stanami na dzień 1.01.2017 r., wynikającymi z zestawienia obrotów i sald kont syntetycznych za 2017 r. Stosownie do art. 14 ust. 1 tej ustawy sumy obrotów dzienników częściowych (miesięcznych) za 2017 r. były zgodne z zestawieniem obrotów i sald kont księgi głównej na 31.12.2017 r. System organizacji rachunkowości i zapisy księgowe umożliwiały jednoznacznie powiązanie zapisów w dzienniku ze sprawdzonymi i zatwierdzonymi dowodami księgowymi, co było zgodne z art. 14 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli, str. 1013-1034)

System prowadzenia ksiąg rachunkowych w ZWSI RON na platformie SAP (ERP) spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości, tj. zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku (lub dziennikach częściowych) oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4),
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 23 ust. 2 pkt 1, 2, 4),
- trwałość zapisów księgowych i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1).

(dowód: akta kontroli, str. 946-947)

W wyniku badań ewidencji należności z tytułu dochodów budżetowych stwierdzono, że prawidłowo wykazano je z uwzględnieniem terminów ich płatności. 15 WOG podejmował działania przerywające bieg przedawnienia we właściwym czasie, tj. wznawiał egzekucje komornicze w postępowaniach egzekucyjnych bezskutecznie dochodzonych należności (wcześniej postępowania były umorzone przez komorników sądowych) w okresie do 3 lat po ich umorzeniu. Badane kwoty należności budżetowych były zgodne z ewidencją księgową. W badanej próbie 14 sald³³ należności przeterminowanych ustalono, że w jednym przypadku poszukiwano następcę prawnego Garnizonowego Węzła Łączności (sprawa w toku), w sześciu przypadkach egzekucja komornicza była bezskuteczna, w pięciu przypadkach egzekucja komornicza była w trakcie realizacji, w jednym przypadku nie było możliwości dochodzenia należności (dłużnik przebywał za granicą), w jednym przypadku dłużnik zmarł i sprawa była przygotowywana do przekazania do sądu w celu ustalenia spadkobierców. W badanej próbie pięciu sald ściąganych należności bieżących ustalono, że w jednym przypadku należności zostały zasądzone wyrokiem sądowym, w trzech przypadkach z dłużnikami zawarto umowy ugody, w tym: przedłużając termin spłaty jednorazowo do 1.01.2018 r. jednemu dłużnikowi oraz rozkładając spłatę zaległości na raty dwóm dłużnikom, odpowiednio do 3.04.2018 r. i 1.06.2019 r., w jednym przypadku należność została rozłożona na raty i żołnierz spłacał ją z uposażenia co miesiąc.

(dowód: akta kontroli str. 909-937)

Szczegółowe badanie wylosowanej próby³⁴ 230 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych na łączną kwotę 30 255,8 tys. zł³⁵, przeprowadzono w zakresie

³³ Dla dwóch dłużników prowadzono więcej niż jedną sprawę:

- cztery sprawy - w dwóch prowadzono egzekucję komorniczą i w dwóch egzekucja była bezskuteczna (komornik zwrócił tytuł wykonawczy).
- dwie sprawy - w jednej prowadzono egzekucję komorniczą i w jednej egzekucja była bezskuteczna (komornik zwrócił tytuł wykonawczy).

³⁴ Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2017 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1.01.2017 r. do 31.12.2017 r. (wg daty księgowania) na kontach zespołu 130. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy dotyczące:

poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (badanie zgodności) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych).

(dowód: akta kontroli str. 498-505, 938-945, 1009-1012, 1033-1034)

W badanej próbie na dowodach księgowych był naniesiony numer pozycji zapisu uwidocznionego w księgach rachunkowych i można było w sposób jednoznaczny ustalić dowód stanowiący podstawę zapisu księgowego. Podlegające księgowaniu zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, prawidłowo były udokumentowane, właściwymi co do rodzaju dowodami, w sposób kompletny i przejrzysty, tj. pod fakturami były dołączone inne dokumenty związane z operacją gospodarczą, np. protokoły odbioru robót/prac, PZ, rachunek kosztów podróży służbowej, rozkazy dzienne dowódców jednostek wojskowych, deklaracje podatkowe. Dowody księgowe, stanowiące podstawę zapisów księgowych, odpowiadały wymogom określonym w art. 21 ustawy o rachunkowości, w tym przeprowadzono ich formalno-rachunkową i merytoryczną kontrolę, zawierały wskazanie okresu, którego dotyczyły (poza sześcioma przypadkami, w których wskazano błędny okres) i podpis stwierdzający ich zakwalifikowanie do ujęcia w księgach oraz dekretację. Wszystkie badane zdarzenia, w tym operacje gospodarcze (próba 230 zapisów księgowych) poprawnie zostały ujęte w księgach rachunkowych na odpowiednich kontach księgi głównej i kontach pomocniczych (ze szczególnym uwzględnieniem prawidłowości kwalifikacji wg podziałek klasyfikacji budżetowej), zgodnie z ich treścią ekonomiczną. W badanej próbie stwierdzono sześć przypadków operacji opisanych w systemie „pogotowie kasowe”. W celu zachowania jednolitości stosowanych rozwiązań, wymaganej przy użytkowaniu ZWSI RON Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych ustalił § 430018-Pozostałe usługi, jako właściwy do ujmowania „pogotowia kasowego” w ostatnim dniu miesiąca. Ustalenie to nie dotyczyło grudnia. W 224 przypadkach (z 230 badanych zapisów księgowych) zdarzenia gospodarcze ujęto we właściwym okresie sprawozdawczym, zgodnie z zasadą memoriału i współmierności i stosownie do zapisów w „Polityce Rachunkowości 15 WOG” w zakresie określenia granicznych terminów ujmowania w księgach dowodu księgowego.

(dowód: akta kontroli str. 948-1012, 1033-1034)

System kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 717-718, 854-908)

15 WOG nie zrealizował w całości wniosku, sformułowanego po kontroli budżetowej P/13/084 „Wykonanie budżetu państwa w 2012 r., cz. 29 – Obrona narodowa oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych”, dotyczącego prowadzenia ewidencji w zakresie kwot dochodów i wydatków ujętych w planie finansowym 15 WOG, tj. nie wprowadził do ewidencji księgowej 2012 r. błędnie zaksięgowanych w styczniu 2013 r. zobowiązań niewymagalnych na łączną kwotę 360 579,62 zł (z kwoty objętej wnioskiem 2 247 779,58 zł) dokumentujących operacje gospodarcze dokonane w grudniu 2012 r.

wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 500 zł).

³⁵ Wartość obszaru podlegającego ocenie (PO) wynosiła 133.586.101,11 zł; ryzyko statystyczne 5%, próg istotności 1,5%. Wydatki ogółem 15 WOG wynosiły 503 332 104 zł.

Komendant wyjaśnił, że: (...) *niewprowadzenie zobowiązań na kwotę 360 579,62 zł nie było działaniem celowym, wynikało to raczej z przeoczenia lub niedokładnego wczytania się we wnioski pokontrolne.*

(dowód: akta kontroli str. 1035, 1037)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W dwóch niżej wymienionych zapisach księgowych (tj. 0,02% badanych) o łącznej wartości 116 648,16 zł wystąpiły błędy, dotyczące wskazania okresu księgowania, przez co zostały one ujęte w niewłaściwych okresach sprawozdawczych. Skutkiem było niewykazanie ich jako zobowiązania w odpowiednim sprawozdaniu miesięcznym (na kwotę 113 652 zł zł) oraz w sprawozdaniu rocznym Rb-28 za 2016 r. zaniżono zobowiązania o 2 996,16 zł, tj.:

- a) poz. 71, id nr dokumentu referencyjnego 51005647, nr faktury F1298/H/10/2017, kwota zapisu księgowego 113 652 zł, data operacji gospodarczej 24.10.2017 r., w księgach ujęto w listopadzie;
- b) poz. 201, id nr dokumentu referencyjnego 51000139, nr faktury F172/12/16, kwota zapisu księgowego 2 996,16 zł, data operacji gospodarczej 31.12.2016 r., w księgach ujęto w styczniu 2017 r.

Powyższe było niezgodne z przepisami art. 6. ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości i miało negatywny wpływ na wiarygodność i rzetelność sprawozdania rocznego za 2016 r. oraz sprawozdań miesięcznych w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1009-1012, 1033-1034)

Komendant wyjaśnił: *Nieprawidłowość wskazania okresu księgowania w przypadku poz. 71 wynika z niedoskonałości systemu informatycznego ZWSI RON. Przed zaksięgowaniem faktury, w której wyszczególniono dużą ilość produktów musi być wprowadzona przez służbę logistyczną do systemu. Niezbędne jest przy tym równoczesne wprowadzenie numeru Jednolitego Indeksu Materiałowego JIM dla każdego produktu (...). Faktura nieopracowana przez służbę (nadanie JIM) nie może zostać ujęta w module finansowym FI-FM, z którego generowane są sprawozdania budżetowe. W związku z tym wskazano następny okres księgowania. Problemy z prawidłowym ujęciem w księgach, dotyczące opisanego wyżej przypadku zostały zgłoszone na odprawie głównych księgowych w Inspektoracie Wsparcia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy, czyli u dysponenta drugiego stopnia, która odbyła się w dniach 27-28.02.2018 r. Nieprawidłowość dotycząca poz. 201 wynika z typowego błędu ludzkiego, tzn. omyłkowo został wskazany okres księgowania (ujęcie w księgach).*

(dowód: akta kontroli str. 1040-1043)

2. Wydruki z ksiąg rachunkowych prowadzonych w ZWSI RON nie spełniały wszystkich wymogów określonych w ustawie o rachunkowości, gdyż nie posiadały trwałego oznaczenia, o którym mowa w art. 13 ust. 4 i 5 ustawy o rachunkowości:

- a) nazwy danego rodzaju księgi rachunkowej z nazwą jednostki,
- b) nazwy programu informatycznego i numeru wersji, w którym prowadzone są księgi rachunkowe,
- c) roku obrotowego,
- d) okresu sprawozdawczego,
- e) daty sporządzenia wydruku,
- f) automatycznego numerowania stron, z oznaczeniem pierwszej i ostatniej,
- g) sumowania kwot na kolejnych stronach.

(dowód: akta kontroli str. 729-768)

Komendant wyjaśnił: *ZWSI RON wprowadzony do eksploatacji w 15 WOG z dniem 1.01.2016 r., którego administratorem jest Inspektorat Systemów Informatycznych,*

nie daje możliwości użytkownikom systemu na wprowadzanie zmian, co do funkcjonalności ZWSI RON, na zgodność z obowiązującymi aktami prawnymi.

Na wydrukach z ZWSI RON ksiąg rachunkowych: dziennika, księgi głównej, zestawienia obrotów i sald oraz zestawień kont syntetycznych znajdują się trwałe oznaczenia: nazwy danego rodzaju księgi rachunkowej, nazwy programu informatycznego bez numeru wersji, w którym prowadzone są księgi rachunkowe, roku obrotowego, okresu sprawozdawczego, daty sporządzenia, automatycznego numerowania stron bez oznaczenia pierwszej i ostatniej oraz sumowanie kwot na kolejnych stronach. Natomiast na pozostałych wydrukach np. z zapisów na kontach syntetycznych i analitycznych z ZWSI RON przedkładanych do kontroli, występuje trwałe oznaczenie nazwy danego rodzaju konta księgi głównej/dostawcy/odbiorcy. Brak innych danych określonych w art. 13 ust. 4 i 5 ustawy o rachunkowości zgłoszony został przez 15 WOG na odprawie Głównych księgowych z dysponentem II stopnia, która odbyła się 26-27.02.2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1041, 1046)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez 15 WOG sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi rachunkowe, stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań dysponenta III stopnia, obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczy zaniżenia należności wykazanych w sprawozdaniu Rb-27 o kwotę 49 480,08 zł i wynikała z interpretacji Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych w sprawie wykazywania w tym sprawozdaniu należności o charakterze spornym.

VI. Uwagi i wnioski

NIK zauważyła, że w rozdziale 75213-Dowodzenie i kierowanie Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej zostały zaplanowane i zrealizowane wydatki w § 304–Nagrody o charakterze szczególnym niezaliczone do wynagrodzeń w wysokości 23,2 tys. zł oraz w § 4060–Inne należności żołnierzy zawodowych zaliczane do wynagrodzeń w wysokości 5 451,8 tys. zł. Według sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach Rb-70 od początku roku do końca kwartału IV 2017 r. w ramach ww. rozdziału nie planowano zatrudnienia oraz wydatków związanych z wynagrodzeniem pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 8-9, 12-13)

Komendant wyjaśnił, że 15 WOG nie planował wydatków w rozdziale 75213 i nie posiadał na zaopatrzeniu finansowym jednostek organizacyjnych finansowanych w tym rozdziale. Wydatki w rozdziale 75213 zostały zaplanowane i zrealizowane na podstawie decyzji Ministra Obrony Narodowej³⁶.

(dowód: akta kontroli str. 1041, 1043, 1059-1061)

Konieczność przeniesienia wydatków do właściwych rozdziałów, w których ujęto zatrudnienie wynagradzanych żołnierzy, wynikała z § 20 pkt 8, 9 i 10 załącznika

³⁶ Decyzją nr 25/Pers./DK z dnia 31 grudnia 2017 r. w sprawie wyróżnienia żołnierzy Minister wyróżnił m.in. 29 żołnierzy pełniących zawodową służbę wojskową w jednostkach organizacyjnych będących na zaopatrzeniu finansowym w 15 WOG nagrodą pieniężną w wysokości po 800 zł; Decyzją budżetową na 2017 rok nr 18/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 stycznia 2017 r. w § 9 Minister ustalił limit na wydatki budżetowe uruchamiane w trakcie roku, przeznaczone w szczególności na nagrody i zapomogi dla żołnierzy zawodowych, nagrody i zapomogi dla żołnierzy niezawodowych, zapomogi dla weteranów żołnierzy i weteranów poszkodowanych, fundusz nagród i zapomóg dla Strażaków Państwowej Straży Pożarnej pełniących służbę w jednostkach organizacyjnych Wojskowej Ochrony Przeciwożarowej i wskazał finansowanie w rozdziale 75213.

Nr 37 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w związku z art. 171 ust. 1 ufp.

Wnioski pokontrolne

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

1. Wzmocnienie nadzoru w zakresie przeprowadzania i udzielania zamówień publicznych.
2. Ujmowanie w ewidencji księgowej daty operacji gospodarczej zgodnej z datą jej dokonania.
3. Podjęcie działań w celu dostosowania ZWSI RON do wymogów ustawy o rachunkowości.

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 ust. 1. i 2 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 jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli.

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 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.

Szczecin, dnia marca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Małgorzata Wejwer
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
Podpis

Karol Kośnik
Specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis