



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.001.11.2018

P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony, uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą nr KPK-KPO.443.097.2018
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 9 maja 2018 r.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.
Jednostka kontrolowana	4 Regionalna Baza Logistyczna we Wrocławiu, ul. Pretficza 28, 50-984 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Plk Rafał Smuszkiewicz, Komendant, od dnia 1 kwietnia 2017 r. ¹ . Plk Jan Bereza, czasowo pełniący obowiązki Komendanta, od dnia 10 października 2016 r. do dnia 5 kwietnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1433, 7892-7893)
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ² (dalej: „ustawa o NIK”).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Edward Klatka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/29/2018 z dnia 12 stycznia 2018 r. 2. Paweł Potemski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/45/2018 z dnia 23 stycznia 2018 r. 3. Grzegorz Fikus, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/54/2018 z dnia 30 stycznia 2018 r. 4. Dominik Kosenda, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/75/2018 z dnia 26 lutego 2018 r. 5. Andrzej Siekierka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWR/78/2018 z dnia 1 marca 2018 r. 6. Marcin Kaliński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/28/2018 z dnia 12 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-12)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2017 r. 4 Regionalnej Bazy Logistycznej we Wrocławiu (dalej: „RBLog” lub „Baza”), pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa,
- prawidłowość i rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych 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 ubiegłego.

¹ Objął obowiązki od 6 kwietnia 2017 r.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

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

- dokonanie analizy wykonania planu dochodów,
- 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,
- szczegółowa kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych.

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

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

4 Regionalna Baza Logistyczna została sformowana na podstawie rozkazu Nr PF-83/Org Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych z dnia 5 sierpnia 2010 r. Baza jest jednostką organizacyjną podległą Ministrowi Obrony Narodowej, bezpośrednio podporządkowaną Szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych (IWsp SZ)³. Baza jest jednostką wojskową w rozumieniu art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*⁴ i jednostką budżetową w rozumieniu art. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*⁵ (dalej: „ufp”), a kierownik jednostki jest dysponentem środków budżetu państwa III stopnia, podległym Szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych. W systemie zabezpieczenia logistycznego wojsk Baza jest organem zarządzania logistyką wykonawczą Szefa IWsp SZ, przewidzianym do realizacji zadań wsparcia logistycznego na rzecz jednostek wojskowych stacjonujących lub przebywających czasowo w obszarze odpowiedzialności, bez względu na ich organizacyjne podporządkowanie. Przeznaczona jest do planowania, gromadzenia, przechowywania, rotacji, dystrybucji materiałowych i technicznych środków zaopatrzenia oraz zaopatrywania jednostek wojskowych, a także planowania i realizacji działalności obsługowo-naprawczej sprzętu, koordynowania ruchu wojsk we wskazanym rejonie odpowiedzialności, oraz realizacji zadań w ramach obowiązków państwa gospodarza. Baza jest oddziałem gospodarczym posiadającym na zaopatrzeniu finansowym i logistycznym jednostki i instytucje wojskowe, zgodnie z planem przydziałów gospodarczych resortu obrony narodowej. Baza jest również podmiotem leczniczym w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. *o działalności leczniczej*⁶. Zadania Bazy zostały określone w Statucie⁷ i Szczegółowym zakresie działania 4 Regionalnej Bazy Logistycznej, który został określony w załączniku do Rozkazu Nr Z-28/Org. Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych z dnia 22 kwietnia 2016 r. w sprawie nadania szczegółowego zakresu działania dla 4. Regionalnej Bazy Logistycznej⁸. Dokument ten został opatrzony klauzulą zastrzeżone. Komendant Bazy jest, dowódcą jednostki

³ Obszarem działania Bazy jest terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a siedzibą Bazy jest Wrocław.

⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 1430 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 160, ze zm.

⁷ Nadanym przez Ministra Obrony Narodowej. Załącznik nr 38 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. Ministra Obrony Narodowej z 2013 r., poz. 291).

⁸ Z późniejszymi zmianami.

wojskowej w rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o *powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, kierownikiem jednostki budżetowej w rozumieniu ufp i kierownikiem podmiotu leczniczego w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej. Zgodnie z § 6 ust. 1 i 2 ww. załącznika Komendant Bazy jest bezpośrednio podporządkowany Szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych. Dowodzi jednoosobowo podległymi wojskami oraz kieruje całokształtem działalności Bazy. Komendant odpowiada za realizację wszystkich zadań nałożonych na Bazę. Zastępca Komendanta podlega bezpośrednio Komendantowi Bazy. Odpowiada za koordynację bieżącej działalności wszystkich komórek wewnętrznych Bazy. Zastępca Komendanta, w czasie nieobecności Komendanta, kieruje Bazą i wykonuje wszystkie obowiązki Komendanta, posiada jego pełne uprawnienia, chyba, że Komendant zastrzeże dany obszar kompetencyjny (sprawę) do swojej wyłączności (§ 7 ust. 1 i 2 ww. załącznika).

(dowód: akta kontroli str. 18, 43-123, 7665-7672)

Zrealizowane przez Bazę w 2017 r. dochody budżetowe wyniosły 2 118,8 tys. zł, natomiast wydatki budżetu zrealizowano w wysokości 532 785,4 tys. zł. RBLog nie realizowała wydatków budżetu środków europejskich.

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie⁹ wykonanie planu finansowego na 2017 r. RBLog w ramach części 29 – Obrona narodowa.

Ocenę tę uzasadniają w szczególności stwierdzone nieprawidłowości dotyczące udzielania zamówień publicznych. W wyniku przeprowadzonego badania wydatków stwierdzono, że wydatki w kwocie 39 910,8 tys. zł (tj. 7,5% wydatków ogółem) zostały poniesione w 2017 r. na rzecz pięciu wykonawców, którzy zostali wybrani w siedmiu postępowaniach przeprowadzonych niezgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - *Prawo zamówień publicznych*¹⁰ (dalej: „Pzp”), poprzez niezastosowanie do ich wyboru uregulowań zawartych w Dziale III rozdziale 4a Zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa¹¹, a wydatek na kwotę 1 793,3 tys. zł (tj. 0,3% wydatków ogółem) został poniesiony na rzecz jednego wykonawcy zamówienia, który został wybrany bez stosowania tej ustawy, w okolicznościach, które nie stanowiły podstawy do takiego działania. Wydatki te zostały zatem dokonane na podstawie umów zawartych z naruszeniem art. 44 ust. 4 ufp, stanowiącym, że jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

Pomimo ustanowienia mechanizmów kontroli zarządczej w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań, nie działały one w pełni skutecznie w odniesieniu do sprawozdawczości budżetowej i nie zdołały wyeliminować stwierdzonych błędów o charakterze systemowym. W szczególności NIK opiniuje negatywnie roczne sprawozdania za 2017 r.: o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23), z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27), z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28), a także z wykonania wydatków budżetu państwa oraz środków

⁹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

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

¹¹ Zamówienia zostały udzielone w trybie przetargów nieograniczonych oraz przepisów dotyczących zamówień na usługi społeczne, w sytuacji gdy tych trybów udzielania zamówień nie stosuje się do zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa.

europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1), które w zakresie wykazanych dochodów i wydatków nie odzwierciedlały danych ujętych w księgach rachunkowych prowadzonych w Zintegrowanym Wieloszczeblowym Systemie Informatycznym Resortu Obrony Narodowej (dalej: „ZWSI RON”), którego rozwiązania systemowe, przyjęte i zatwierdzone bez udziału RBLog, ale stosowane w kontrolowanej jednostce, naruszały obowiązujące w 2017 r. zarówno przepisy ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹² (dalej: „ustawa o rachunkowości”), jak i rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹³ (dalej: „rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości”). Nieodzwierciedlanie wykazanych w ww. sprawozdaniach budżetowych danych z prowadzonych ksiąg rachunkowych polegało na tym, że na koncie 130 – Rachunek bieżący jednostki, w tym: 130-2 – Rachunek dochodów budżetowych i 130-1 – Rachunek wydatków budżetowych, nie prowadzono ewidencji w szczególności planu finansowego dochodów i wydatków budżetowych, które to zasady wymagane są przepisami rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości.

Dodatkowo w przypadku konta 221 Należności z tytułu dochodów budżetowych - nie prowadzono do tego konta ewidencji w szczególności podziałek klasyfikacji dochodów budżetowych, natomiast w przypadku konta 231 Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń - na tym koncie ujmowano dane z list wynagrodzeń w wielkościach netto, podczas gdy należało je ujmować w wielkościach brutto.

Ponadto w sprawozdaniu Rb-27 nie wykazano należności spornych ewidencjonowanych na koncie 240-10 - Roszczenia sporne skierowane na drogę postępowania sądowego, które na koniec 2017 r. wyniosły 2.161,9 tys. zł.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Dochody budżetowe zostały zrealizowane w wysokości 2 118,8 tys. zł, to jest 188,2% planu finansowego. W stosunku do 2016 r. dochody wykonane w 2017 r. były niższe o 17,4%, tj. 368,9 tys. zł¹⁴. Głównym źródłem dochodów w 2017 r. (96,1%) były wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów, które wyniosły 2 035,4 tys. zł. W sprawozdaniach miesięcznych i rocznych Rb-27 nieprawidłowo wykazano stan należności oraz stan należności pozostałych do zapłaty ogółem, co było spowodowane nieuwzględnieniem należności spornych. Opis w tym zakresie znajduje się w dalszej części wystąpienia, dotyczącej badania sprawozdań.

Zaległości netto wzrosły o 14,6%, z 779,3 tys. zł według stanu na 31 grudnia 2016 r. do 893,4 tys. zł według stanu na 31 grudnia 2017 r. Głównymi przyczynami wzrostu zaległości było naliczenie pod koniec roku kar umownych w związku z nienależytym lub nieterminowym wykonaniem umów, wystąpienie jednego z dłużników

¹² Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.

¹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 760. Obecnie, tj. od dnia 1 stycznia 2018 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 1911).

¹⁴ W 2017 r. wykonano dochody w wysokości 2 118,8 tys. zł, a w 2016 r. w wysokości 2 487,6 tys. zł.

o rozłożenie należności na raty, które zostało przekazane do rozpatrzenia przez dysponenta części budżetowej, zakończenie postępowań sądowych prawomocnymi wyrokami, spłata części należności przez dłużników dopiero na początku 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 27-29, 387-555, 7380-7381)

2. Wydatki

Opis stanu
faktycznego

W 2017 r. wydatki RBLLog wyniosły, według sprawozdania Rb-28, 532 785,4 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu po zmianach¹⁵. W porównaniu do 2016 roku wydatki były niższe o 29 082,4 tys. zł (tj. o 5,2 %). Wydatki realizowano w Dziale 752 Obrona narodowa, z tego w rozdziale 75204 (Centralne wsparcie) - 271 880,7 tys. zł¹⁶ (tj. 51,0% wydatków ogółem), w rozdziale 75213 (Dowodzenie i kierowanie Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej - 398,7 tys. zł, w rozdziale 75220 (Zabezpieczenie wojsk) - 260 238,1 tys. zł (tj. 48,8% wydatków ogółem) oraz w rozdziale 75295 (Pozostała działalność) - 267,1 tys. zł. Ponadto wydatki w wysokości 0,7 tys. zł zrealizowano w Dziale 851 Ochrona zdrowia.

Podział wydatków według grup ekonomicznych kształtował się następująco: wydatki bieżące 428 623,8 tys. zł (tj. 80,4% ogółu wydatków), wydatki majątkowe 101 722,7 tys. zł (tj. 19,1% ogółu wydatków), wydatki na świadczenie na rzecz osób fizycznych 2 438,9 tys. zł (0,5% ogółu wydatków).

Plan finansowy RBLLog został w trakcie 2017 r. zmieniony 46 decyzjami Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych, w wyniku czego plan wydatków został zwiększony o kwotę 175 352,7 tys. zł.

W 2017 r. RBLLog nie realizowała wydatków ze środków rezerw budżetowych oraz z budżetu środków europejskich. W badanym okresie nie wnioskowano o dokonanie przeniesień między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji wydatków polegających na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków majątkowych jednorazowo o kwotę powyżej 100 tys. lub wydatków na inwestycje budowlane¹⁷. Ponadto nie wystąpiły również przypadki blokowania wydatków, o których mowa w art. 177 ust. 1 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 19-42, 387-555, 959-962, 1346-1401, 7688, 9125-9273)

Wydatki bieżące zostały zrealizowane zgodnie z planem rzeczowym i finansowym, w wysokości 428 623,8 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu finansowego po zmianach. Przeciętne zatrudnienie w 2017 r. wynosiło 1 963,5 osoby (w tym 1 710,2 pracowników cywilnych oraz 253,31 żołnierzy) i uległo zmniejszeniu o 3,9% w stosunku do 2016 r., w którym przeciętne zatrudnienie wynosiło 2 042,4 osoby. Przyczyną zmniejszenia stanu zatrudnienia było rozformowanie Składu Wrocław-Poznańska oraz likwidacja Oddziału Warty Cywilnej w kompleksie, w którym mieści się siedziba RBLLog. Środki na wynagrodzenia zostały wydatkowane zgodnie z planem finansowym po zmianach. Na wynagrodzenia wydatkowano w 2017 r. 97 470,5 tys. zł, tj. o 8,5% więcej niż w 2016 r. Przyczyną wzrostu wydatków na wynagrodzenia były podwyżki dokonane w 2017 r., utworzenie funduszu nagród oraz jednorazowe zwiększenia funduszu na wynagrodzenia w sierpniu i listopadzie 2017 r. Wydatki na honoraria i wynagrodzenia bezosobowe (§§ 409 i 417) w 2017 r.

¹⁵ Plan finansowy (wydatków) na 2017 r. wynosił 357 575,5 tys. zł, a plan po zmianach wynosił 532 928,2 tys. zł.

¹⁶ Z tego zakup żywności 97 870,2 tys. zł, zakup usług remontowych 72 287,8 tys. zł, wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych 101 722,7 tys. zł.

¹⁷ Zgodnie z art. 171 ust. 1 ufp dysponent części budżetowych mogą dokonywać przeniesień wydatków między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji wydatków, z zastrzeżeniem ust. 5, w ramach danej części i działu budżetu państwa. W myśl art. 171 ust. 3 ufp przeniesienie polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków majątkowych jednorazowo o kwotę powyżej 100 tys. zł wymaga zgody Ministra Finansów, z zastrzeżeniem ust. 4. W przypadku wydatków na inwestycje budowlane, każde przeniesienie polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu tych wydatków wymaga zgody Ministra Finansów.

w porównaniu do 2016 r. kształtowały się na zbliżonym poziomie. Wydatki na honoraria w 2017 r. wyniosły 1,8 tys. zł, a w 2016 r. 5,4 tys. zł. Wzrost wydatków w § 417 z 171,4 tys. zł w 2016 r. do 184,2 tys. zł w 2017 r. był spowodowany otrzymaniem większych środków finansowych w związku z organizacją konkursu orkiestr wojskowych oraz zwiększonymi wydatkami dotyczącymi czasowego pełnienia obowiązków przez żołnierzy na nieobsadzonych stanowiskach w związku ze dużą ilością zwolnień z zawodowej służby wojskowej.

Wydatki majątkowe zostały zrealizowane zgodnie z planem rzeczowym i planem finansowym po zmianach (plan finansowy został wykonany w 100%).

(dowód: akta kontroli str.481-483, 561-562, 911-958, 1346-1399, 7636-7640, 7657-7658, 7659-7664, 7754-7766)

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych zostały wykonane zgodnie z planem rzeczowym i finansowym (plan finansowy został wykonany w 100%). Wyplacono wszystkie należne świadczenia, których termin płatności przypadał na 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 481-483, 1346-1399, 7812)

W 2017 r. w ramach poniesionych wydatków dokonano, między innymi, zakupu żywności na zapas wojenny, pojazdów dla służby żywnościowej i sprzętu do żywienia w warunkach polowych, zespołów prądotwórczych i kontenerowej elektrowni polowej, części do systemu wieżowego KTO Rosomak, napraw głównych transporterów rozpoznania inżynieryjnego, przeglądów i napraw czołgów.

(dowód: akta kontroli str. 7636-7640, 7657-7658)

Na koniec 2017 r. zobowiązania wyniosły 12 669,1 tys. zł (co stanowiło 2,4% wydatków wykonanych). Dotyczyły one głównie wynagrodzeń osobowych, dodatkowego wynagrodzenia rocznego i składek na ubezpieczenia społeczne od tych należności, dodatkowego uposażenia rocznego żołnierzy zawodowych. Stan zobowiązań wykazany w sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa był zgodny z ewidencją księgową. W porównaniu do stanu wykazanego na koniec 2016 r. stan zobowiązań był wyższy o 961,4 tys. zł, tj. o 8,2%, co wynikało głównie ze wzrostu wysokości wynagrodzenia w 2017 r. Na 31 grudnia 2017 r. nie wykazano w sprawozdaniu rocznym zobowiązań wymagalnych. Zobowiązań wymagalnych nie wykazywano również w sprawozdaniach miesięcznych.

(dowód: akta kontroli str. 388-390, 481-483, 7659-7664, 7689-7731)

W 2017 r. zapłacono odsetki wynikające z wyroku sądowego w łącznej wysokości 3,2 tys. zł¹⁸.

(dowód: akta kontroli str.481-483, 7421-7588)

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. badaniu miała zostać poddana wylosowana próba wydatków z konta 130. Stosowany w jednostce Zintegrowany Wieloszczeblowy System Informatyczny Resortu Obrony Narodowej nie pozwalał na wygenerowanie do odpowiedniego pliku zapisów tego konta. W związku z tym doboru próby do badania wydatków dokonano z przedłożonego przez jednostkę w wersji elektronicznej (Excel) zestawienia 78 845 zapisów (rekordów) na łączną kwotę odpowiadającą kwocie wydatków wykazanych w sprawozdaniu rocznym Rb-28. Zbiór zapisów(rekordów) stanowiących populację wydatków, z której losowana była próba odpowiadał pozapłacowemu wydatkom kontrolowanej jednostki, tj. z wyłączeniem wydatków w paragrafach 401-408, 411-414, 418, 420 i 444 oraz wydatków poniżej 500 zł. Losowania dokonano z 11 505 zapisów (rekordów) o wartości 411 775,7 tys. zł. Doboru próby wydatków dokonano

¹⁸ Z tego za okres po wydaniu wyroku (70 dni) w wysokości 132,41 zł.

metodą MUS¹⁹. Badaniem objęto 70 zapisów (rekordów) na łączną kwotę 91 776,0 tys. zł (co stanowiło 17,2% wydatków zrealizowanych przez jednostkę w 2017 r.), z tego 17 zapisów o łącznej wartości 18 019,2 tys. zł dotyczyło wydatków majątkowych. Pozostałe 53 zapisy dotyczyły wydatków bieżących na kwotę łączną 73 746,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 19-42, 387-557, 564-565, 7732-7746)

Objęte badaniem wydatki były ponoszone, zgodnie z 44 ust. 1 pkt 3 ufp na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym RBlog. Z badanej próby wydatki na kwotę 28 334,8 tys. zł zostały poniesione w wyniku udzielenia zamówień z naruszeniem przepisów Pzp (w tym wydatki na kwotę 27.608,5 tys. zł nastąpiły w wyniku udzielenia zamówień w nieprawidłowym trybie, a wydatki na kwotę 298,9 tys. zł nastąpiły w wyniku nieuprawnionego udzielenia zamówienia bez stosowania Pzp). Wydatki zostały poniesione w sposób celowy na realizację zadań statutowych. Wydatki z badanej próby, z wyłączeniem wydatków, poniesionych w wyniku nieuprawnionego odstępiania od stosowania Pzp oraz częściowo wydatków na zakup mobilnych zespołów spalinowo - elektrycznych o mocy do 2,5 KW w związku z zawarciem aneksu przedłużającego okres obowiązywania umowy, zostały poniesione gospodarnie.

(dowód: akta kontroli str. 556-557, 564-565, 1438-1730, 2514-2534, 2914-5143, 7382-7391, 7589-7635, 7732-7746, 7894-9124)

Badaniem celowym objęto procedurę udzielenia zamówień publicznych na naprawę Transporterów Rozpoznania Inżynieryjnego przeprowadzoną w trybie przetargu nieograniczonego (wydatki w tym zakresie zostały również wylosowane do badania w ramach próby wydatków), udzielenie zamówień na ochronę obiektów wojskowych (udzielonych w trybie przewidzianym w Pzp dla usług społecznych) oraz zakup rowerów (postępowanie o wartości do 30 tys. euro). Ponadto badaniem celowym objęto wydatki na przeglądy i naprawy czołgów (wydatki w tym zakresie zostały również wylosowane w ramach próby wydatków), naprawy awaryjne KTO Rosomak (wydatki w tym zakresie zostały również wylosowane w ramach próby wydatków), a także dodatkowe wynagrodzenia radców prawnych. W zakresie wydatków na przeglądy i remonty czołgów nie stwierdzono nieprawidłowości. Opis ustaleń w pozostałym zakresie zawarty jest w dalszej części wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 124-386, 566-663, 1169-1244, 1438-1967, 6579-7228, 7767-7772, 9274-9581)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1) RBlog udzieliła w dniu 21 kwietnia 2017 r. zamówienia publicznego²⁰, w wyniku postępowania przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie art. 39 Pzp, na remont główny w latach 2017-2019 transporterów rozpoznania inżynieryjnego TRI²¹, za kwotę 88 744,1 tys. zł (w zakresie zamówień gwarantowanych²² i opcjonalnych). Udzielenie zamówienia na remont sprzętu

¹⁹ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji. Założono próg istotności (TB): 2,0% populacji badanej i ryzyko statystyczne (RS): 27% oraz ryzyko statystyczne przy założeniu pełnego przeglądu analitycznego ksiąg: 30-35%.

²⁰ Umowa nr 2/2017/W została zawarta przez obecnego Zastępcę Komendanta.

²¹ Transportery te są wyposażone, między innymi, w sprzęt do rozpoznania zapór minowych, przeszkód wodnych, sprzęt rozpoznania (pomiarów i obserwacji), w tym rozpoznania chemicznego, sprzęt strzelecki.

²² Wartość zamówień gwarantowanych wynosiła 73 399,9 tys. zł.

wojskowego²³, tj. usługi bezpośrednio związanej ze sprzętem wojskowym, w trybie przetargu nieograniczonego stanowiło naruszenie art. 131a ust. 1 pkt 3 Pzp w związku z art. 131h ust. 1 Pzp. Zgodnie z art. 131h ust. 1 Pzp podstawowymi trybami udzielania zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa jest przetarg ograniczony lub negocjacje z ogłoszeniem (przepisy rozdziału 4a w Dziale III Pzp nie przewidują możliwości udzielenia tego rodzaju zamówień w trybie przetargów nieograniczonych). W 2017 r. w związku udzieleniem ww. zamówienia poniesiono wydatki na łączną kwotę 27 940,1 tys. zł (z tego wydatki na kwotę 23 320,4 tys. zł zostały wylosowane do badania próby wydatków). Zastępca Komendanta RBLog, zawierający umowę z wykonawcą, wyjaśnił, między innymi, że: zastosowanie trybu przetargu nieograniczonego wynikało z art. 10 Pzp, zamawiający kierował się zasadą zachowania uczciwej konkurencji i pozyskaniem szerszego kręgu wykonawców, zapisy umowy nie przewidywały realizacji jakichkolwiek zadań niejawnych, zastosowana procedura umożliwiła wcześniejsze udzielenie zamówienia, a wydłużony termin procedowania postępowania mógłby doprowadzić do braku ofert bądź niewywiązania się wykonawcy z terminu realizacji umowy, co skutkowałoby znacznym obniżeniem zdolności bojowych i operacyjnych jednostek wojskowych z miało na celu skrócenie czasu trwania procedury udzielenia zamówienia.

NIK nie uwzględniła tych wyjaśnień w zakresie możliwości zastosowania przez zamawiającego trybu przetargu nieograniczonego do udzielenia zamówienia na remont sprzętu wojskowego w rozumieniu art. 2 pkt 8a. Wskazane przez Zastępcę Komendanta RBLog okoliczności nie zwalniały zamawiającego ze stosowania regulacji zawartych w Dziale III, rozdziale 4a Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 891-897, 1089-1168, 1438-1730, 7732-7734)

2) RBLog udzieliła w dniu 22 maja 2015 r. zamówienia publicznego²⁴, w wyniku postępowania przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego²⁵ na podstawie art. 39 Pzp, na remont główny w latach 2015-2017 pływających transporterów samobieżnych PTS-M²⁶, za kwotę 10 115,8 tys. zł, remontu głównego w wyniku postępowania przeprowadzonego na Udzielenie zamówienia na remont sprzętu wojskowego, tj. usługi bezpośrednio związanej ze sprzętem wojskowym, w trybie przetargu nieograniczonego stanowiło naruszenie art. 131a ust. 1 pkt 3 Pzp w związku z art. 131h ust. 1 Pzp. Zgodnie z tym ostatnim przepisem podstawowymi trybami udzielania zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa jest przetarg ograniczony lub negocjacje z ogłoszeniem (przepisy rozdziału 4a w Dziale III Pzp nie przewidują możliwości udzielenia tego rodzaju zamówień w trybie przetargów nieograniczonych). W 2017 r. w związku udzieleniem ww. zamówienia poniesiono wydatki na łączną kwotę 3 371,9 tys. zł (z tego wydatki na kwotę 337,2 tys. zł zostały wylosowane do badania próby wydatków). Zastępca Komendanta RBLog i Szef Sekcji Inżynieryjno-Saperskiej i OPBMR²⁷ wyjaśnili, między innymi, że zastosowanie trybu przetargu nieograniczonego wynikało z art. 10 Pzp, zamawiający kierował się zasadą zachowania uczciwej konkurencji i pozyskaniem

²³ Zgodnie z art. 2 pkt 8a Pzp, ilekroć w tej ustawie jest mowa o sprzęcie wojskowym - należy przez to rozumieć wyposażenie specjalnie zaprojektowane lub zaadaptowane do potrzeb wojskowych i przeznaczone do użycia jako broń, amunicja lub materiały wojenne.

²⁴ Umowa nr 3/2015/W została zawarta przez obecnego Zastępcę Komendanta.

²⁵ W 2017 r. naprawę tego rodzaju sprzętu zakwalifikowano do zamówień w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności, nie stosując do wyboru wykonawcy ustawy Prawo zamówień publicznych na podstawie art. 131b Pzp. (umowa nr 283/2017).

²⁶ Transportery PTS-M to transportery pływające służące do przeprawy desantowej dział artyleryjskich, kołowych i gąsienicowych ciągników artyleryjskich, transporterów opancerzonych, samochodów, pododdziałów desantowych oraz innych ładunków.

²⁷ Obrony Przed Bronią Masowego Rażenia.

szerszego kręgu wykonawców, postępowanie w trybie przetargu ograniczonego byłoby postępowaniem bardziej złożonym, w postępowaniu nie występowały informacje niejawne, a przepisy prawa były niejednoznaczne co do kwalifikacji tego sprzętu, wskazując, że znowelizowany wykaz uzbrojenia określono dopiero w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 czerwca 2017 r. w sprawie wykazu uzbrojenia, na obrót którym jest wymagane zezwolenie²⁸.

NIK nie uwzględniła tych wyjaśnień w zakresie możliwości zastosowania przez zamawiającego trybu przetargu nieograniczonego do udzielenia zamówienia na remont sprzętu wojskowego w rozumieniu art. 2 pkt 8a Pzp. Wskazane przez wyjaśniającego okoliczności nie zwalniały zamawiającego ze stosowania regulacji zawartych w Dziale III, rozdziale 4a Pzp. Należy również zauważyć, że ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane 17 lutego 2015 r., a obowiązujące wówczas rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 maja 2014 r. w sprawie wykazu uzbrojenia, na obrót którym jest wymagane zezwolenie²⁹, zawierało w załączniku nr 1 regulację (LU6 pkt a), z której wynikało, że transportery PTS-M, należy kwalifikować jako uzbrojenie na gruncie tych przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 1968-2160, 2274-2418, 2904-2913, 7589-7635, 8114-8160)

3) RBLog udzielił w dniach 4 kwietnia 2017 r.³⁰ i 6 lipca 2017 r.³¹ w wyniku przetargu nieograniczonego zamówień publicznych na: 1) wykonanie naprawy zakładowej uniwersalnych kamizelek ochronnych UKO, ubiorów bojowych żołnierza piechoty UBP oraz ubiorów bojowych strzelca pokładowego UBS oraz 2) wykonanie naprawy zakładowej uniwersalnych kamizelek ochronnych UKO, ubiorów żołnierza UBŻ oraz ubiorów strzelca pokładowego UBS, o łącznej wartości 6 997,0 tys. zł. Przedmiotem zamówienia było wykonanie usługi w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa (usługi bezpośrednio związanej ze sprzętem wojskowym), a zatem udzielenie zamówień w trybie przetargu nieograniczonego stanowiło naruszenie art. 131a ust. 1 pkt 3 Pzp w związku z art. 131h ust. 1 Pzp. Zgodnie z tym ostatnim przepisem podstawowymi trybami udzielania zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa jest przetarg ograniczony lub negocjacje z ogłoszeniem (przepisy rozdziału 4a w Dziale III Pzp nie przewidują możliwości udzielenia tego rodzaju zamówień w trybie przetargów nieograniczonych). W 2017 r. wydatkowano na realizację zamówień 6 997,0 tys. zł (z tego wydatki na kwotę 3 950,9 tys. zł zostały wylosowane do badania próby wydatków).

Zastępca Komendanta RBLog oraz Szef Sekcji Uzbrojenia i Elektroniki wyjaśnili, że uniwersalne kamizelki kuloodporne są sprzętem, którego wykorzystanie nie jest ograniczone wyłącznie do celów wojskowych w związku z czym nie było przesłanek do zastosowania trybu przetargu ograniczonego.

NIK nie uwzględniła tych wyjaśnień. Naprawa tego rodzaju sprzętu jest wymieniona w pkt 1 wykazu usług w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa o charakterze priorytetowym, stanowiącym załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2016 r. w sprawie wykazu usług w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa o charakterze priorytetowym i nie priorytetowym³². W ogłoszeniach o zamówieniach jako główny kod CPV wskazano 50841000 - usługi w zakresie napraw i konserwacji broni. Ponadto kamizelki ochronne, kuloodporne oraz ubiory bojowe wymienione są w grupie 12. (Sprzęt i środki ochrony indywidualnej i zbiorowej) szczegółowego wykazu wyrobów podlegających ocenie zgodności, stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia

²⁸ Dz. U. poz. 1156.

²⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 627, ze zm.

³⁰ Umowa nr 68/2017 zawarta w imieniu RBLog przez obecnego Zastępcę Komendanta.

³¹ Umowa nr 147/2017 zawarta w imieniu RBLog przez obecnego Zastępcę Komendanta.

³² Dz. U. poz. 1135.

11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowego wykazu wyrobów podlegających ocenie zgodności oraz sposobu i trybu przeprowadzania oceny zgodności wyrobów przeznaczonych na potrzeby obronności państwa³³ (poz. 7, 8 i 24).

(dowód: akta kontroli str. 7589-7635, 7894-7955, 8334-8572)

4) RBlog udzieliła w dniu 5 maja 2017 r. zamówienia publicznego³⁴ na videoendoskopowy system inspekcji do luf od 5,56 mm do 12,7 mm za kwotę 1 793,3 tys. zł (wydatki w wymienionej kwocie zostały poniesione w 2017 r, z tego wydatki na kwotę 298,9 tys. zł zostały wylosowane do badania próby wydatków), bez stosowania Pzp, na podstawie art. 131b, w związku z tym z tym, że wartość dostawy nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości 418 tys. euro. W ramach umowy dostarczono wideoskopy Olympus I Plex NX IV9435N w ilości 6 kompletów, które nie stanowiły sprzętu wojskowego ani sprzętu bezpośrednio związanego ze sprzętem wojskowym w rozumieniu Pzp³⁵. Do zamówienia na dostawę tego rodzaju urządzeń nie miały w związku z tym zastosowania przepisy Działu III rozdziału 4a Pzp (w tym art. 131b Pzp), a zamówienie powinno być udzielone w ramach jednego z podstawowych trybów udzielania zamówień publicznych (art. 10 ust. 1 Pzp)³⁶. Komendant RBlog, Zastępca Komendanta RBlog oraz Szef Sekcji Uzbrojenia i Elektroniki wyjaśnili, między innymi, że urządzenia będące przedmiotem zamówienia należy kwalifikować jako sprzęt wojskowy, wskazując, że sprzęt ten jest wymieniony w wykazie uzbrojenia określonym w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 czerwca 2017 r. w sprawie wykazu uzbrojenia, na obrót którym jest wymagane zezwolenie³⁷, bądź, że dostawy tego sprzętu należy kwalifikować jako dostawy bezpośrednio związane ze sprzętem wojskowym.

NIK nie uwzględniła przedmiotowych wyjaśnień. W powołanym rozporządzeniu nie wymieniono ww. urządzeń jako uzbrojenia (wideoskop nie należy do wskazanych w wyjaśnieniach grup uzbrojenia - LU1 - Broń gładkolufowa o kalibrze mniejszym niż 20 mm, inne uzbrojenie i broń automatyczna o kalibrze 12,7 mm (0,50 cala) lub mniejszym oraz wyposażenie i specjalnie zaprojektowane do nich elementy składowe – wideoskop nie stanowi bowiem wyposażenia broni ani nie jest specjalnie zaprojektowanym jej elementem składowym, oraz LU 22 – „technologia”, bowiem przedmiotem zamówienia nie była „technologia” w rozumieniu ww. rozporządzenia³⁸, a określony rodzaj urządzenia technicznego). Ponadto urządzenia te nie mogą być również kwalifikowane jako dostawy bezpośrednio związane ze sprzętem wojskowym, bowiem pomiędzy zakupionymi wideoskopami a bronią gładkolufową

³³ Dz. U. poz. 136, ze zm.

³⁴ Umowa nr 149/2017 została zawarta w imieniu RBlog przez obecnego Zastępcę Komendanta.

³⁵ Były to przyrządy optyczne do oglądania trudno dostępnych obiektów, które mogły mieć różnorakie, w tym zwłaszcza cywilne zastosowanie w przemyśle i usługach.

³⁶ Wartość szacunkowa zamówienia została ustalona na 349,6 tys. euro.

³⁷ Dz. U. poz. 1156.

³⁸ Zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu przez technologię należy rozumieć konkretny rodzaj informacji niezbędny do "rozwoju", "produkcji", eksploatacji, instalacji, utrzymania funkcjonalności (przeprowadzania przeglądów), napraw, remontów kapitalnych lub odnawiania danego wyrobu. Informacja ta ma postać 'danych technicznych' lub 'pomocy technicznej'. "Technologia" objęta kontrolą jest do celów wspólnego wykazu uzbrojenia UE określona w LU 22. Uwagi techniczne: 1. Dane techniczne' mogą mieć formę odbitek, planów, wykresów, modeli, wzorów, tabel, projektów technicznych i specyfikacji, podręczników i instrukcji w formie pisemnej lub zarejestrowanych na innych nośnikach lub urządzeniach, takich jak: dyski, taśmy i pamięci wyłącznie do odczytu. 2. Pomoc techniczna' może przybierać takie formy jak: instruktaż, przekazanie umiejętności, szkolenie, przekazanie wiedzy na temat eksploatacji i usługi konsultacyjne. 'Pomoc techniczna' może obejmować przekazanie 'danych technicznych'.

nie zachodzi tak ścisły związek³⁹, który polegałby na tym, że urządzeń tych nie można konstruktywnie wykorzystać do innych celów niż przeglądy broni. Zakupione wideoskopy to urządzenia o przeznaczeniu dla przemysłu i usług, których tylko jednym z możliwych zastosowań jest dokonywanie przy ich użyciu inspekcji luf.

(dowód: akta kontroli str. 1968-1976, 2149-2511, 7589-7635)

5) RBLog udzieliła czterech zamówień publicznych na usługi ochrony kompleksów wojskowych – Składu Skwierzyna – Grupa Zabezpieczenia Biedrusko⁴⁰, kompleksu wojskowego przy ul. Pretficza we Wrocławiu⁴¹ oraz Składu Porażyn⁴² które wiązały się z korzystaniem z informacji niejawnych⁴³, stosując przepisy Rozdziału 6 Zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi⁴⁴, pomimo że zgodnie z art. 138g ust. 2 Pzp przepisów tego rozdziału nie stosuje się do zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa. Przedmiotem zamówień były usługi newralgiczne w rozumieniu art. 2 pkt 5c Pzp⁴⁵ (jako, że realizacja usług ochrony wiązała się z korzystaniem z informacji niejawnych), a zatem, stosownie do art. 131a ust. 1 pkt 4 Pzp, były to zamówienia z dziedziny obronności i bezpieczeństwa, które powinny być udzielone w zgodnie z przepisami Działu III Rozdziału 4a Zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa tej ustawy Pzp (w myśl art. 131h ust. 1 Pzp⁴⁶ podstawowymi trybami udzielania tego rodzaju zamówień jest przetarg ograniczony lub negocjacje z ogłoszeniem). Łączna maksymalna wysokość wynagrodzenia wykonawców ww. zamówień wynosiła 8 874,3 tys. zł, z tego maksymalna wysokość wynagrodzenia wykonawcy zamówienia dotyczącego ochrony Składu Porażyn w latach 2018-2019 wynosiła 5.577,5 tys. zł. W 2017 r., na podstawie trzech umów⁴⁷ poniesiono wydatki w łącznej wysokości 1 601,8 tys. zł Komendant i Zastępca Komendanta RBLog wyjaśnili, że w ich ocenie zamówienia zostały udzielone prawidłowo, wskazując między innymi, że usługi nie miały charakteru newralgicznego, na etapie postępowania o udzielenie zamówienia nie przekazywano wykonawcom informacji niejawnych, a także powołując się na pozytywne wyniki kontroli jednego z zamówień dokonanej przez Wydział Koordynacji i Kontroli Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych.

NIK nie uwzględniła tych wyjaśnień, bowiem bezsporna jest okoliczność, że realizacja usług w ramach ww. zamówień wiązała się z wykorzystywaniem informacji

³⁹ Na taki sposób rozumienia terminu „bezpośrednio związane” wskazała Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego i Usług w pkt 4.1.2 Noty wyjaśniającej dotyczącej zakresu stosowania Dyrektywy 2009/81/WE w sprawie udzielania zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa. Źródło: https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0022/24880/dyrektywa_obronna.pdf.

⁴⁰ Umowa nr 7/2017/W zawarta została w imieniu RBLog przez obecnego Zastępcę Komendanta.

⁴¹ Umowa nr 9/2017/W zawarta została w imieniu RBLog przez obecnego Komendanta.

⁴² Umowa nr 319/2017 zawarta została w imieniu RBLog przez obecnego Komendanta, a umowa nr 1/2018/W zawarta została w imieniu RBLog przez obecnego Zastępcę Komendanta.

⁴³ Wykonawcom udostępniano informacje niejawne w postaci wyciągów z planów ochrony opatrzonych klauzulą „zastrzeżone” oraz sporządzali oni instrukcji ochrony obiektów, które również posiadały ww. klauzulę.

⁴⁴ Umowa nr 1/2018/W została zawarta w wyniku postępowania przeprowadzonego na podstawie art. 138g ust. 1 pkt 1 Pzp, a pozostałe trzy zamówienia udzielono w oparciu o art. 138o Pzp.

⁴⁵ Zgodnie z tym przepisem przez usługi newralgiczne należy rozumieć usługi do celów bezpieczeństwa, które wiążą się z korzystaniem z informacji niejawnych, wymagają ich wykorzystania lub je zawierają.

⁴⁶ Zgodnie z tym przepisem zamawiający może udzielić zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa w trybie przetargu ograniczonego albo negocjacji z ogłoszeniem. Zamawiający może udzielić zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa w trybie dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia albo zamówienia z wolnej ręki w okolicznościach określonych w niniejszym rozdziale, a w przypadku, o którym mowa w art. 74 ust. 2, również w trybie licytacji elektronicznej.

⁴⁷ Umowy nr 7/2017/W, nr 9/2017/W i nr 319/2017.

niejawnych, a zatem były to usługi newralgiczne w rozumieniu Pzp i jako takie powinny być udzielane w trybie określonym w Dziale III, Rozdziale 4a Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 891-897, 1731-1967, 6579-7228, 7395-7414, 7589-7635, 7641-7655)

6) RBlog, sprzecznie z art. 144 Pzp, dokonała w dniu 5 października 2017 r. istotnej zmiany⁴⁸ umowy nr 197/2017 zawartej w dniu 2 sierpnia 2017, dotyczącej napraw awaryjnych systemu wieżowego HITFIST 30 mm oraz obrotnic KTO Rosomak, poprzez dopuszczenie w umowie wymiany na nowe niesprawnych (uszkodzonych) podzespołów, które według pierwotnych postanowień umowy miały podlegać naprawom. Jako uzasadnienie zmiany umowy wskazano nieprzewidziane przedłużenie procedury udzielania zamówienia. W złożonych w tej sprawie wyjaśnieniach Komendant RBlog i Zastępca Komendanta RBlog oraz Szef Sekcji Uzbrojenia i Elektroniki wskazali, że zawarcie aneksu do umowy nastąpiło na polecenie Szefa Szefostwa Służby Uzbrojenia i Elektroniki, a dokonanie zmiany umowy było zgodne z art. 144 ust. 1 pkt 3 Pzp oraz że nie miały charakteru istotnego.

NIK nie uwzględniła tych wyjaśnień. Nie wystąpiły okoliczności, których nie można było przewidzieć. Postępowanie zostało wszczęte ogłoszeniem o zamówieniu w dniu 11 maja 2017 r., a zamówienie zostało udzielone w dniu 2 sierpnia 2017 r. W toku postępowania nie wystąpiły nadzwyczajne okoliczności powodujące jego wydłużenie, zaś zamawiający nie korzystał z możliwości przewidzianych w Pzp na skrócenia terminów na poszczególne czynności wykonawców. Ponadto, w ocenie NIK dokonana zmiana miała charakter istotny w rozumieniu art. 144 ust. 1e pkt 2 lit. c, bowiem znacznie zmniejszała zakres świadczeń wykonawcy poprzez możliwość wymiany uszkodzonych elementów, a nie ich naprawy, a jednocześnie znacznie zwiększała zobowiązania zamawiającego poprzez konieczność ponoszenia wyższych kosztów napraw awaryjnych (związanych ze stosowaniem nowych podzespołów, a nie ich naprawy).

Należy również zauważyć, że w uzasadnieniu zgody na zmianę postanowień umowy Szef Szefostwa Służby Uzbrojenia wskazał, że jej wprowadzenie (poza realizacją napraw z użyciem nowych podzespołów) pozwoli na maksymalne wykorzystanie budżetu przydzielonego na realizację umowy. NIK zauważa, że celem samym w sobie podejmowanych działań przez jednostki sektora finansów publicznych nie może być wykorzystanie środków budżetowych. Środki powinny być wydatkowane oszczędnie, czemu służyło pierwotne rozwiązanie przyjęte w umowie. W badanym przypadku RBlog poniósł realnie wyższe koszty napraw przez zastosowanie nowych podzespołów, a jedynie potencjalnie w przyszłości może dokonać oszczędności dzięki naprawie zwróconych przez wykonawcę niesprawnych podzespołów. Spośród 10 zleconych napraw awaryjnych w pięciu przypadkach dokonano wymiany podzespołów, które według pierwotnej wersji umowy miały podlegać naprawie (w czterech przypadkach dotyczyło to zespołów sterowania napędami (AMT), z tego zamontowano trzy nowe AMT za kwotę 1 484,7 tys. zł (cena 494,9 tys. zł za 1 szt.) i jeden regenerowany AMT kategorii II z pełną gwarancją za kwotę 346,5 tys. zł; w jednym przypadku dokonano zaś wymiany na nowy zespół sterowania i zasilania (DAC) za kwotę 326,9 tys. zł). Różnica w cenie podzespołów AMT nowych i regenerowanych – wynosząca na jednej sztuce 148,4 tys. zł wskazuje na racjonalne rozwiązanie przewidziane w pierwotnej wersji umowy, zobowiązującej wykonawcę do dokonania napraw podzespołów, a nie ich wymiany⁴⁹.

⁴⁸ Aneks nr 1/2017 do umowy 197/2017 zawarł w imieniu RBlog obecny Zastępca Komendanta.

⁴⁹ Chyba, że naprawa byłaby nieopłacalna ekonomicznie, co w badanych przypadkach nie wystąpiło – nie sporządzono kosztorysów, które potwierdzałyby ekonomiczną nieopłacalność napraw.

(dowód: akta kontroli str. 1968-1975, 2535-2773, 2891-2903, 7665-7676, 7837-7884, 7894-7899)

7) Zawierając Aneks nr 1/2017, na podstawie którego wydłużono termin realizacji zamówień gwarantowanych i opcjonalnych o 4 dni, RBLog niezasadnie wyraziła zgodę na zmianę terminu realizacji umowy nr 253/2017 na dostawę mobilnych zespołów spalinowo-elektrycznych. Zawarcie aneksu nastąpiło w związku z wnioskiem wykonawcy z dnia 7 grudnia 2017 r. (złożonym na jeden dzień przed upływem terminu dostaw zamówień gwarantowanych), w którym wskazał on na wystąpienie na przełomie listopada i grudnia 2017 r. anomalii pogodowych (gwałtownych opadów śniegu), których skutkiem były liczne i długotrwałe przerwy w dostawie energii elektrycznej (w piśmie wskazano, że w miejscu, w którym mieścił się zakład produkcyjny wykonawcy, w dniach od 29 listopada do 3 grudnia 2017 r. następowały długotrwałe wyłączenia energii elektrycznej, wskutek czego wszelkie prace produkcyjne były niemożliwe⁵⁰). Do wniosku wykonawca dołączył pismo PGE Dystrybucja S.A. Oddział w Warszawie, w którym operator potwierdził występowanie przerw w dostawie energii w związku z gwałtownymi opadami śniegu.

W złożonych w tej sprawie wyjaśnieniach Komendant RBLog, Zastępca Komendanta RBLog oraz Szef Sekcji Inżynierijno-Saperskiej i OPBMR wskazali, że przyczyną zawarcia aneksu było wystąpienie siły wyższej w postaci przerw w dostawie energii elektrycznej (przesłanka uzasadniająca zmianę umowy z powodu wystąpienia siły wyższej była przewidziana w § 10 pkt 2 lit. b umowy).

Zdaniem NIK aneks zawarto niezasadnie bowiem przerwy w dostawie energii nie mogą być uznane za działanie siły wyższej. Siła wyższa to zdarzenie zewnętrzne w stosunku do przedsiębiorstwa, którego działalność jest rozpatrywana jako przyczyna szkody. Zdarzenie musi cechować się nieuchronnością, nadzwyczajnością i niemożliwością jego przewidzenia. W tym przypadku silne opady śniegu, mające cechy siły wyższej, dotknęły dostawcę energii elektrycznej, a nie RBLog, która była jego kontrahentem. Niewątpliwie przerwa w dostawie energii była zewnętrzną w stosunku do RBLog, ale nie można jej uznać za niemożliwą do przewidzenia. Takie przerwy, spowodowane różnymi przyczynami, nie tylko intensywnymi opadami śniegu (np. silny wiatr, wyładowania atmosferyczne), nie są czymś niezwykłym, zwłaszcza w okresie jesienno-zimowym. W związku z tym zmiana umowy na mocy § 10 pkt 2 lit. b była pozbawiona podstaw, ponieważ wymieniona w tym postanowieniu przesłanka siły wyższej w tym przypadku nie wystąpiła.

(dowód: akta kontroli str. 5528-5615, 7229-7235, 7392-7394, 7374-7379, 7589-7635, 7813-7836)

8) W przypadku zamówienia publicznego o wartości szacunkowej do 30 tys. euro udzielonego w dniu 7 czerwca 2017 r.⁵¹ na dostawę rowerów, akcesoriów i części do rowerów euro stwierdzono, że:

- pomimo iż w treści wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie przedmiotowego zamówienia ustalono, iż nie dopuszczalne było składanie ofert częściowych, podpisano umowę z wykonawcą który wskazał, że w ofercie nie posiada kamizelek odblaskowych (będących jednym z elementów zamówienia).

Szef Sekcji Czołgowo-Samochodowej wyjaśnił, iż w dniu 19 maja 2017 roku w RBLog zorganizowano spotkanie w tej sprawie i po zapoznaniu się z przedstawioną ofertą komisja ustaliła że w związku z brakiem zainteresowania innych potencjalnych dostawców przyjmuje przedstawioną ofertę.

⁵⁰ Do wniosku dołączono pismo z PGE Dystrybucja S.A. Oddział w Warszawie, w którym potwierdzono występowanie przerw w dostawie energii w związku z gwałtownymi opadami śniegu.

⁵¹ Za kwotę 118,6 tys. zł.

NIK nie uwzględniła powyższego wyjaśnienia. Treść zapytania ofertowego nie wskazywała na możliwość składania ofert częściowych, wykonawca wskazał, iż nie posiadał w swojej ofercie jednego z planowanych do zakupu elementów, a mimo to podpisał z nim umowę. Omawiana sytuacja stanowiła naruszenie zasady równego traktowania (o czym mowa w § 2 ust. 6 regulaminu wydatkowania środków finansowych poniżej 30 000 euro w zamówieniach klasycznych, w zamówieniach z dziedziny obronności i bezpieczeństwa poniżej 418 000 euro przez Dysponentów wewnętrznych w 4 Regionalnej Bazie Logistycznej, zatwierdzonego w dniu 6 marca 2017 r.) a także nieprawidłowe uznanie przyjętej oferty za ważną;

- pomimo że w treści zapytania ofertowego wskazano, iż sprzedawca najpóźniej w dniu podpisania umowy zobowiązuje się do wniesienia zabezpieczenia w wysokości 2% maksymalnej kwoty wynagrodzenia, to wybrany wykonawca nie wniósł wymaganego zabezpieczenia.

Szef Sekcji Czołgowo-Samochodowej wyjaśnił, iż w powyższej sprawie powołano komisję, która ustaliła że wyraża zgodę na podpisanie umowy bez wniesienia zabezpieczenia 2%.

NIK nie uwzględniła powyższego wyjaśnienia. Zapis w zapytaniu ofertowym dotyczący zobowiązania wykonawcy do wniesienia kwoty 2% wynagrodzenia był warunkiem udziału w tym postępowaniu. Podpisanie umowy z wykonawcą z pominięciem uzyskania od niego zabezpieczenia stanowi naruszenie zasady równego traktowania. Wybrano bowiem oferenta (uzyskano tylko jedną ofertę) na zasadach innych niż to wskazano w treści zapytania ofertowego wysłanego do innych potencjalnych wykonawców;

- w treści zapytania ofertowego, w opisie przedmiotu zamówienia, nie wskazano ilości planowanych do zakupu rowerów oraz pozostałych zakupów.

Szef Sekcji Czołgowo-Samochodowej wyjaśnił, iż w powyższej sprawie przesłano maila do wszystkich oferentów z informacją o zakupie określonej ilości rowerów (55 szt.) oraz 55 szt. kasków i kamizelek.

NIK nie uwzględniła powyższego wyjaśnienia. Dołączone jako dowód do wyjaśnienia wydruki, nie zostały wysłane do oferentów. Przedstawiono treść wiadomości roboczej, a wydruk nie posiada nadanej przez system daty, godziny oraz adresu internetowego <https://poczta.ron.mil.pl/#> - informacji zawartych na wydrukach z wysyłanych przez RBLog skrzynek (in: sent) poczty elektronicznej. W efekcie analiza zebranej dokumentacji potwierdza, iż w sposób niewyczerpujący opisano przedmiot zamówienia. Nie wskazano bowiem przewidywanej do zakupu liczby rowerów, kasków i kamizelek, przez co wykonawcy nie wiedzieli jaki faktycznie był zakres zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 306-339, 9274-9581)

9) W przypadku zamówienia udzielonego w dniu 20 grudnia 2017 r.⁵² na dostawę rowerów, akcesoriów i części do rowerów o wartości szacunkowej do 30 tys. euro stwierdzono, że:

- w treści zapytania ofertowego wskazano nazwę producenta piasty i przerzutki. Szef Sekcji Czołgowo-Samochodowej wyjaśnił, iż był to produkt najczęściej stosowanym w technice rowerowej i nie stanowi ograniczenia konkurencji (potencjalnych dostawców).

NIK nie uwzględniła powyższego wyjaśnienia. Opis przedmiotu zamówienia nie może ani bezpośrednio, ani pośrednio uprzywilejowywać lub dyskryminować określonych wykonawców. W interesie zamawiającego powinno leżeć takie określenie przedmiotu zamówienia (nie tylko w postępowaniach powyżej kwoty 30 000 euro), które pozwoliłoby mu otrzymać dokładnie taki produkt, jakiego

⁵² Za kwotę 15,4 tys. zł.

oczekuje, a nie faworyzowanie tylko jednego wykonawcy. Przez zamawianie ściśle określonego, wskazanego z nazwy producenta, sprzętu (bez możliwości dopuszczania składania ofert równoważnych czy też opisanie równoważności) zamawiający nie tylko naruszył zasadę równego traktowania, ale również dokonał wydatku w sposób nieprawidłowy – inny bowiem wykonawca mógłby za niższą cenę zaproponować sprzęt, który zamawiającemu by odpowiadał, a nawet byłby lepszy. Opisanym działaniem stanowiło naruszenie zasady równego traktowania;

- w treści zapytania ofertowego, w opisie przedmiotu zamówienia, nie wskazano ilości planowanych do zakupu rowerów oraz pozostałych zakupów.

Szef Sekcji Czołgowo-Samochodowej wyjaśnił, iż w powyższej sprawie przesłano maila do wszystkich oferentów z informacją o zakupie określonej ilości rowerów (11 szt.).

NIK nie uwzględniła powyższego wyjaśnienia. Dołączone jako dowód do wyjaśnienia wydruki, nie zostały wysłane do oferentów. Przedstawiono treść wiadomości roboczej, a wydruk nie posiada nadanej przez system daty, godziny oraz adresu internetowego <https://poczta.ron.mil.pl/#> - informacji zawartych na wydrukach z wysyłanych przez RBLog skrzynek (in: sent) poczty elektronicznej. W efekcie analiza zebranej dokumentacji potwierdza, że w sposób niewyczerpujący opisano przedmiot zamówienia. Nie wskazano bowiem przewidywanej do zakupu liczby rowerów, przez co wykonawcy nie wiedzieli jaki faktycznie był zakres zamówienia.

(dowód: akta kontroli str.9274-9581)

10) RBLog nie dokonywała niezwłocznie potrącenia z wynagrodzenia wykonawców kar umownych z tytułu nieterminowej realizacji poszczególnych zamawianych dostaw lub usług, do czego uprawniały RBLog postanowienia umów. Noty obciążeniowe były wystawiane dopiero po zakończeniu umowy i sporządzeniu protokołu z realizacji umowy. Na skutek tego ponoszono w toku realizacji umów wydatki ze środków publicznych w wyższej wysokości niż niezbędna do prawidłowej realizacji umów, ponieważ umowy przewidywały możliwość potrącenia kar umownych z wynagrodzenia wykonawcy. W ramach umów dotyczących wydatków wylosowanych do badania, stwierdzono, że:

- w przypadku umowy nr 4/2017/W kary umowne w łącznej wysokości 14,4 tys. zł przysługiwały RBLog z tytułu nieterminowych dostaw realizowanych w okresie od sierpnia do listopada 2017 r., jednak nota obciążeniowa została wystawiona dopiero w 4 grudnia 2017 r., już po dokonaniu wszystkich płatności na rzecz wykonawcy w 2017 r. z tytułu realizacji tej umowy. Kara została wpłacona przez wykonawcę w dniu 11 stycznia 2018 r.;

- w przypadku umowy nr 143/2017 kary umowne w łącznej wysokości 165,4 tys. zł przysługiwały RBLog z tytułu nieterminowych dostaw realizowanych w okresie od listopada do 18 grudnia 2017 r. Potrącenia ww. kar dokonano jednak dopiero z ostatniej faktury opłaconej 29 grudnia 2017 r. (z faktury tej potrącono również karę w kwocie 75,2 tys. zł z tytułu nieterminowej dostawy zrealizowanej 27 grudnia 2017 r.);

- w przypadku umowy nr 112/2017 kary umowne w łącznej wysokości 13,7 tys. zł przysługiwały RBLog z tytułu nieterminowych dostaw realizowanych w okresie od października do 24 listopada 2017 r. Potrącenia ww. kar dokonano jednak dopiero z przedostatniej faktury opłaconej 27 grudnia 2017 r. (z faktury tej potrącono również kary w kwocie 4,4 tys. zł z tytułu nieterminowych dostaw zrealizowanych 15 grudnia 2017 r.);

- w przypadku umowy nr 144/2017 kary umowne w łącznej wysokości 36,7 tys. zł przysługiwały RBLog z tytułu nieterminowych dostaw realizowanych w dniu 2 listopada 2017 r. Potrącenia ww. kar dokonano jednak dopiero z ostatniej faktury

opłaconej 20 grudnia 2017 r. (z faktury tej potrącono również karę w kwocie 11,4 tys. zł z tytułu nieterminowej dostawy zrealizowanej 7 grudnia 2017 oraz częściowego braku realizacji dostawy).

Główny Księgowy RBlog wyjaśnił, że było to zgodne z obowiązującą w RBlog procedurą ustaloną w Instrukcji Obiegu Dokumentów⁵³ i spowodowane znaczną ilością obsługiwanych operacji gospodarczych, które zostały udokumentowane około 11 tys. faktur. Główny Księgowy stwierdził również, że przy konieczności sporządzania protokołów z realizacji umowy do każdej faktury RBlog poniósłby niewspółmierne do efektów koszty zatrudnienia dodatkowych osób.

NIK nie uwzględniła tych wyjaśnień. Zapewnienie niezwłocznego egzekwowania zapisów umownych w postaci dokonywania potrąceń wynagrodzenia wykonawców z bieżących płatności dotyczących dostaw lub usług zrealizowanych nieprawidłowo (w tym w szczególności nieterminowo), a tym samym prawidłowej gospodarki finansowej jest możliwe w oparciu o istniejące zasoby. Osoby oceniające merytorycznie realizację wydatku (dysponenci wewnętrzni) mogłyby równocześnie przekazywać informację o wystąpieniu przesłanek do naliczenia kary umownej.

(dowód: akta kontroli str. 5144-6578)

11) RBlog dokonywała niezgodnie z zawartymi umowami potrąceń kar umownych z wynagrodzenia należnego wykonawcom, bowiem potrącenia były dokonywane przed doręczeniem not obciążeniowych (stanowiących oświadczenie o potrąceniu). W ramach umów dotyczących wydatków wylosowanych do badania, stwierdzono, że potrąceń takich dokonano na łączną kwotę 594,1 tys. zł, z tego w potrącenia na kwotę 448,9 tys. zł zostały dokonane na podstawie umów, w których wskazano, iż potrącenie może być dokonane na podstawie not obciążeniowych doręczonych sprzedawcy⁵⁴, a potrącenia na kwotę 145,2 tys. zł zostały dokonane na podstawie umów, których wskazano, iż potrącenia będą dokonywane na podstawie not obciążeniowych⁵⁵.

Główny Księgowy RBlog wyjaśnił, między innymi, że było związane z wyrażeniem przez wykonawców w umowach zgody na dokonywanie potrąceń przez RBlog i takie rozwiązanie skutecznie wykorzystywano.

NIK nie uwzględniła tych wyjaśnień. W umowach zastrzeżono, że potrącenia mogą być dokonywane na podstawie not obciążeniowych, które tym samym spełniały one funkcję oświadczenia o potrąceniu złożonego wobec wykonawcy. Nadto w części umów wyraźnie wskazano, że potrącenie będzie możliwe w oparciu o doręczone noty obciążeniowe.

(dowód: akta kontroli str. 5144-6578, 7659-7664)

12) RBlog zawarła z zatrudnionym na podstawie umowy o pracę radcą prawnym trzy umowy zlecenia na świadczenie pomocy prawnej polegającej na reprezentowaniu RBlog w postępowaniu przed Krajową Izbą Odwoławczą (KIO) na łączną kwotę 10,8 tys. zł (na podstawie, których wypłacono w 2017 r. wynagrodzenie w kwocie 7,2 tys. zł⁵⁶), pomimo że zadania objęte ww. umowami wchodziły w zakres obowiązków radcy prawnego, wynikający z zawartej umowy

⁵³ Zgodnie z Procedurą 7 „Realizacja wydatków rzeczowych” pkt 1.6.4 ppkt 5, noty obciążeniowe dotyczące kar umownych należy sporządzić w terminie 7 dni roboczych od daty zatwierdzenia protokołu.

⁵⁴ Dotyczyło to umowy nr 261/2017 – potrącenie na kwotę 7 857,87 zł; umowy nr 71/2017 – potrącenie na kwotę 1 199,09 zł; umowy nr 283/2017 – potrącenie na kwotę 9 032,73 zł; umowy nr 112/2017 – potrącenie na kwotę 18 103,95 zł; umowy nr 144/2017 – potrącenie na kwotę 40 170,44 zł; umowy nr 143/2017 – potrącenie na kwotę 372 582,88 zł.

⁵⁵ Dotyczyło to: umowy nr 253/2017 – potrącenie na kwotę 132 982,68 zł; umowy nr 326/2017 – potrącenie na kwotę 11 066,92 zł; umowy nr 11/2017/W – potrącenie na kwotę 1 130,80 zł.

⁵⁶ W jednym przypadku, z związku z uwzględnieniem odwołania wykonawcy, nie wystąpiły przesłanki do wypłaty wynagrodzenia.

o pracę, ustalonego zakresu obowiązków⁵⁷ i ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych⁵⁸. W tych okolicznościach RBLog poza wypłatą wynagrodzenia z tytułu stosunku pracy, stosownie do art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, nie miała obowiązku wypłaty odrębnego wynagrodzenia za jej reprezentowanie w sprawach przed KIO.

Zastępca Komendanta RBLog wyjaśnił, że wypłata wynagrodzenia za reprezentację RBLog przed KIO mieściła się w dyspozycji art. 22⁴ ust. 2 ww. ustawy o radcach prawnych. Stwierdził również, że koszty zasądzone stosownym wyrokiem przysługują radcy prawnemu w związku z występowaniem w charakterze pełnomocnika na podstawie udzielanego mu każdorazowo pełnomocnictwa do występowania w sprawie, nie zaś w związku z realizacją jego obowiązków pracowniczych.

NIK nie uwzględniła tych wyjaśnień. Porównanie zakresu obowiązków radcy prawnego z przedmiotem trzech zleceń wskazuje, że ich przedmiotem było wykonanie czynności objętych zakresem obowiązków pracowniczych radcy prawnego. Nie można uznać za słuszny pogląd Komendanta 4.RBLog, że te trzy umowy zlecenia stanowiły umowę cywilnoprawną, o której jest mowa w art. 22⁴ ust. 2 ustawy o radcach prawnych. Sprzeciwia się temu sposób ustalenia wynagrodzenia i jego wysokość. Wynagrodzenie zostało ustalone w stałej kwocie i bez odniesienia do wysokości zasądzonych i ściągniętych kosztów. Zatem bez względu na wysokość zasądzonych i ściągniętych kosztów radcy prawnemu przysługiwało na podstawie każdej z trzech umów zlecenia wynagrodzenie w wysokości 3,6 tys. zł. W kwocie tej mieściło się wynagrodzenie za reprezentowanie 4.RBLog przed KIO, co było objęte zakresem obowiązków pracowniczych radcy prawnego.

Wobec wynikającego ze stosunku pracy obowiązku radcy prawnego do reprezentowania RBLog przed KIO, zawarcie w tym zakresie dodatkowej umowy było również działaniem niegospodarnym. Należy przy tym zauważyć, że RBLog finansował koszty dojazdu i noclegu pełnomocnika w Warszawie w związku z rozprawami przed KIO oraz wypłacał za ten czas wynagrodzenie za pracę (co dotyczyło również innych pracowników i żołnierzy RBLog uczestniczących w tych rozprawach), a pełnomocnik otrzymał całość kosztów zasądzonych na rzecz RBLog.

(dowód: akta kontroli str.664-684, 698-730, 891-897, 960-962, 1346-1355,7781-7784)

13) W ramach umowy z jednym z radców prawnych stwierdzono nienależne wypłacenie mu kwoty 0,8 tys. zł, zasądzonej na rzecz Bazy z tytułu zwrotu kosztów procesu w sytuacji, gdy radca prawny nie reprezentował Bazy w tym postępowaniu (sprawa dotyczyła postępowania o sygn. IC 810/94, zakończonego w 1995 r., w przypadku którego Baza przejęła wyrok do realizacji).

(dowód: akta kontroli str. 1402-1432)

14) W sprawozdaniu budżetowym Rb-70 na koniec 2017 r. dotyczącym zatrudnienia i wynagrodzeń w rozdziale 75213, wykazano wydatki na wynagrodzenia (zarówno po stronie planu, jak i w wykonaniu) w kwocie ogółem 398,7 tys. zł, a w rozdziale 75295 w wysokości 2,1 tys. zł, pomimo że nie występowało w tych rozdziałach zatrudnienie. Było to niezgodne z § 20 pkt 8, 9 i 10 załącznika nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁵⁹. Główny Księgowy wyjaśnił, że wykazane środki w tych rozdziałach dotyczyły nagród i zapomóg z celowego funduszu nagród i zapomóg przyznawanych decyzją Ministra Obrony Narodowej.

⁵⁷ W zakresie obowiązków wprost wskazano na obowiązek reprezentowania RBLog przed właściwymi organami w sprawach zamówień publicznych.

⁵⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1870, ze zm. W szczególności art. 4, art. 6 ust. 1, art. 8 ust. 4.

⁵⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.

15) RBlog nie ujęła w księgach rachunkowych w maju 2017 r., a w konsekwencji nie wykazała jako zobowiązań wymagalnych w sprawozdaniach miesięcznych Rb-28 za maj i czerwiec 2017 r. zasądzonego od jednostki⁶⁰ zadośćuczynienia w kwocie 8,0 tys. zł oraz odszkodowania w kwocie 1,9 tys. zł wraz z odsetkami, pomimo że 11 maja 2017 r. została wezwana do dobrowolnej zapłaty tych należności przez pełnomocnika powoda.

RBlog dopuściła do wszczęcia egzekucji ww. zobowiązań przez komornika sądowego. Komornik wszczął egzekucję w dniu 10 lipca 2017 r. (pismo powiadamiające o tym wpłynęło do jednostki w dniu 21 lipca 2017 r.) żądając zapłaty (poza zasądzonymi należnościami) również kosztów zastępstwa w egzekucji, opłaty egzekucyjnej oraz opłaty za przelew w łącznej wysokości 3,1 tys. zł.

RBlog opłaciła należności zasądzone wyrokiem wraz z odsetkami w dniu 14 lipca 2017 r. w łącznej wysokości 13,0 tys. zł⁶¹. W związku z opłaceniem należności zasądzonych wyrokiem, komornik sądowy ograniczył egzekucję i kolejnym pismem, które wpłynęło do RBlog 8 sierpnia 2017 r. zażądał zapłaty kosztów zastępstwa w egzekucji, opłaty egzekucyjnej, wydatków gotówkowych i opłaty za przelew na kwotę łącznie 2,8 tys. zł. Zobowiązania z tytułu wszczęcia egzekucji nie zostały jednak ujęte w księgach rachunkowych jednostki. Zobowiązania wynikające ze wszczęcia egzekucji opłacili z własnych środków radcowie prawni RBlog. Radca prawny wyjaśnił, że z opóźnieniem, tj. 11 lipca 2017 r., przekazał do realizacji wyrok, którego odpis RBlog uzyskała z sądu w dniu 21 czerwca 2017 r., a postępowanie egzekucyjne wszczęte zostało 10 lipca 2017 r. i z tego względu przyjął na siebie pełną odpowiedzialność za zaistniałe opóźnienie i wszczęcie postępowania egzekucyjnego oraz uregulował wynikające z tego koszty. Skarb Państwa nie poniósł żadnych kosztów wszczętego postępowania egzekucyjnego, które na zasadach odpowiedzialności pracowniczej uregulował pełnomocnik RBlog. W dalszych wyjaśnieniach stwierdził, że połowę kwoty pokrył drugi z radców prawnych. Wyjaśnił również, że zobowiązuje się do wyrównania szkody w związku z zapłatą odsetek za okres od dnia 6 maja do dnia 14 lipca 2017 r. Drugi z radców prawnych wskazał, iż nie poczuwał się do odpowiedzialności za zaistniałe zdarzenie, pokrycie przez niego ww. zobowiązań w pełnej wysokości (z których później połowę zwrócił radca prowadzący sprawę) wynikało z oczekiwania, które wyraził wobec niego Główny Księgowy RBlog, powołując się na możliwe negatywne konsekwencje w postaci zajęcia konta bankowego jednostki przez komornika oraz z nieobecności w tym czasie (w związku z urlopem poza granicami kraju) radcy prawnego, który prowadził sprawę. Ponadto wyjaśnił, iż otrzymał obietnicę wyrównania zapłaty przez RBlog. Radca prawny wskazał, że w sierpniu i listopadzie 2017 r. otrzymał nagrody pieniężne.

Komendant RBlog wyjaśnił, że zobowiązania wynikające ze wszczęcia egzekucji nie zostały ujęte w księgach rachunkowych, ponieważ zostały uregulowane z własnych środków przez radcę prawnego, a tym samym nie zostały zaangażowane środki budżetowe. Główny Księgowy RBlog stwierdził, że nie informował radców prawnych, że otrzymają rekompensaty za zapłacenie zobowiązań za RBlog.

NIK nie podziela wyjaśnień Komendanta. Uregulowanie zobowiązań, których zapłaty żądał komornik sądowy w związku ze wszczęciem egzekucji, było obowiązkiem

⁶⁰ Wyrokiem Sądu Rejonowego w Zielonej Górze z dnia 12 grudnia 2016 r. sygn. akt IV P 290/15, w tym zakresie utrzymanym w mocy wyrokiem Sądu Okręgowego w Zielonej Górze z dnia 5 maja 2017 r., sygn. akt IV Pa 38/17.

⁶¹ W tym odsetki w kwocie 3 173,07 zł, z tego odsetki za okres od 6 maja 2017 r. w kwocie 132,41 zł.

RBlog jako jednostki sektora finansów publicznych, wobec której wszczęto egzekucję. Nieujęcie tych zobowiązań w księgach rachunkowych oznacza, iż w tym zakresie księgi są nierzetelne, co stanowiło naruszenie art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 7421-7587, 7636-7638, 7659-7663, 7679-7680, 7683-7687)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w zakresie ponoszonych przez kontrolowaną jednostkę wydatków, ze względu na stwierdzone nieprawidłowości dotyczące w szczególności udzielania zamówień publicznych. W wyniku badania próby wydatków stwierdzono, że wydatki na kwotę 39 910,8 tys. zł zostały poniesione w 2017 r. na rzecz wykonawców, którzy zostali wybrani niezgodnie z Pzp, poprzez niezastosowanie do ich wyboru uregulowań zawartych w Dziale III rozdziale 4a Zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa, natomiast wydatek na kwotę 1 793,3 tys. zł został poniesiony na rzecz wykonawcy zamówienia, który został wybrany bez stosowania tej ustawy, w okolicznościach, które nie stanowiły podstawy do takiego działania.

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.1. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą⁶² objęto prawidłowość sporządzania przez RBlog rocznych sprawozdań za 2017 r.:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
 - z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
 - z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
 - z wykonania 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),
 - sprawozdań 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 zostały sporządzone w terminach określonych przez Ministra Finansów.

(dowody: akta kontroli str. 387-554)

3.2. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych RBlog w ramach części 29 – Obrona narodowa przeprowadzono na próbie 93 zapisów księgowych⁶³ o łącznej wartości 110.948,6 tys. zł, wylosowanych metodą MUS. Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

⁶² Ocena prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych dokonana została na podstawie sprawdzenia zgodności danych wykazanych w sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

⁶³ [1] jeden dokument z § 0950 - Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów – 286,5 tys. zł, [2] 22 z § 4210 - zakup materiałów i wyposażenia – 18 810,8 tys. zł, [3] 22 z § 4220 - Zakup środków żywności – 3 770,6 tys. zł, [4] 23 z § 4270 - zakup usług remontowych – 61 386,1 tys. zł, [5] jeden z § 3070 - wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacone żołnierzom i funkcjonariuszom – 2,7 tys. zł, [6] jeden z § 4300 - zakup usług pozostałych – 599,9 tys. zł, [7] 23 z § 6060 - wydatki na zakupy inwestycyjne – 26 091,7 tys. zł.

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

1) Przyjęte w ZWSI RON rozwiązania dotyczące prowadzenia ksiąg rachunkowych naruszały zarówno przepisy ustawy o *rachunkowości* jak i rozporządzenia w *sprawie szczególnych zasad rachunkowości*. W ocenie NIK konsekwencją powyższego było, że sporządzone w oparciu o te księgi rachunkowe roczne sprawozdania za 2017 r.: o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23), z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27), z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28), z wykonania wydatków budżetu państwa oraz środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) były niewiarygodne, a przez to nierzetelne. Dodać przy tym należy, że stwierdzone nieprawidłowości opisane poniżej nie były indywidualnym działaniem RBLog, lecz powstały z obowiązku stosowania do prowadzenia ksiąg rachunkowych w ZWSI RON.

Przepisy zawarte w załączniku nr 3 pkt. II 1 ppkt 17 do rozporządzenia w *sprawie szczególnych zasad rachunkowości* w zakresie zasad funkcjonowania konta 130 – Rachunek bieżący jednostki stanowią, że: „Na koncie 130 obowiązuje zachowanie zasady czystości obrotów, co oznacza, że do błędnych zapisów, zwrotów nadpłat, korekt wprowadza się dodatkowo techniczny zapis ujemny”.

W księgach rachunkowych RBLog, prowadzonych z wykorzystaniem ZWSI RON, nie była zachowana zasada czystości obrotów na koncie 130 służącym do ewidencji stanu środków budżetowych oraz obrotów na rachunku bankowym jednostki z tytułu wydatków i dochodów (wpływów) budżetowych objętych planem finansowym jednostki budżetowej. W wymienionym systemie informatycznym, zamiast prowadzenia ksiąg z zachowaniem zasady czystości obrotów wprowadzono mechanizm uzyskiwania czystości obrotów poprzez zastosowanie wbudowanego filtrowania danych umożliwiającą prezentację prawidłowych danych sprawozdawczych. Przyjęte rozwiązanie prowadzenia ksiąg rachunkowych w ZWSI RON naruszało ww. przepisy i otwierało drogę do manipulowania danymi w księgach rachunkowych poprzez filtrowanie zaewidencjonowanych danych. W szczególności naruszało przepisy rozdziału drugiego ustawy o *rachunkowości*.

Kolejna nieprawidłowość dotyczyła sporządzania sprawozdania Rb-27, które było dotknięte wadą polegającą na tym, iż przenoszone do niego dane w zakresie wykonanych dochodów (z wpływów) z ksiąg rachunkowych w zakresie konta 130-2 ze strony Wn nie pochodziły z tego konta. Przyczyną tego był fakt, że do ww. konta nie była prowadzona szczegółowa ewidencja obrotów w ujęciu klasyfikacji dochodów budżetowych. Powyższe było niewykonaniem wymogu odnośnie zasad prowadzenia tego konta określonego w rozporządzeniu w *sprawie szczególnych zasadach rachunkowości*. Zasady, o których mowa wyżej stanowią, że: „Ewidencja szczegółowa do konta 130 jest prowadzona w szczególowości planu finansowego dochodów i wydatków budżetowych”. Księgi rachunkowe dla omawianego sprawozdania Rb-27 prowadzone były w systemie ZWSI RON, w którym ewidencję szczegółową do konta rachunku bieżącego jednostki, w tym grupowanie dochodów i wydatków budżetowych nakazano prowadzić w module FI i FM - Rachunkowość finansowa. Oznaczało to, że ewidencja dochodów w ujęciu klasyfikacji dochodów budżetowych zamiast być prowadzona na koncie 130-2, była prowadzona poza wymienionym kontem w module FI i FM, z którego uzyskiwało się raporty z dokonanych zapisów, a powinno się uzyskiwać odpowiednie zestawienie obrotów i sald dla konta 130-2 z dokonanych zapisów w danym okresie obrachunkowym. Przyjęte w ZWSI RON zasady ewidencjonowania dochodów budżetowych w oparciu o moduły FI i FM - Rachunkowość finansowa, uniemożliwiały m.in. prowadzenie dziennika obrotów, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o *rachunkowości*, tj. „Księgi rachunkowe obejmują zbiory zapisów księgowych, obrotów (sum zapisów)

i sald, które tworzą: dziennik (...)" oraz w art. 14 tej ustawy. Również nieprawidłowość dotycząca sprawozdanie Rb-28 polegała na wykazaniu danych w kolumnie 8 „Wykonanie wydatków w podziałkach klasyfikacji budżetowej”, których to danych brakowało na prowadzonym koncie 130-1 w systemie ZWSI RON, gdyż takiej ewidencji szczegółowej do wymienionego konta w ZWSI RON systemowo nie przewidziano. Szczegółowy opis tej nieprawidłowości jest zawarty w odniesieniu do konta 130-2 Rachunek dochodów budżetowych.

Kolejna nieprawidłowość dotyczyła konta 221 – Należności z tytułu dochodów budżetowych. Ewidencję odroczonych płatności dochodów Skarbu Państwa, zgodnie z przepisami rozporządzenia *w sprawie szczególnych zasad rachunkowości* należało prowadzić zgodnie z dyspozycją: „*Ewidencja szczegółowa do konta 221 powinna być prowadzona według dłużników i podziałek klasyfikacji budżetowej oraz budżetów, których należności dotyczą*”. W stosowanym przez RBLog systemie, tj. WSI RON, powyższych wymagań prawnych nie zapewniono, a przez to naruszono przepisy rozporządzenia *w sprawie szczególnych zasadach rachunkowości*. Stwierdzić należy, że ewidencja szczegółowa należności budżetowych była prowadzona poza księgami rachunkowymi, gdyż prowadzona była w module FI i FM -Rachunkowość finansowa ZWSI RON. Ponadto brak było ewidencji szczegółowej dochodów budżetowych w ujęciu podziałek klasyfikacji dochodów budżetowych do konta syntetycznego 221, natomiast zastąpienie tych kont analitycznych (pomocniczych) modułami FI i FM, z których generowane były raporty zamiast zestawień obrotów i sald dla kont 130 i 221, o których mowa m.in. w art. 13 ust. 1 pkt 4 ustawy *o rachunkowości*, a szerzej w przepisach rozdziału 2 pt.: „Prowadzenie ksiąg rachunkowych” ustawy *o rachunkowości*, uniemożliwiało sporządzenie wiarygodnych sprawozdań Rb-23 i Rb-27 w zakresie stanu środków na rachunkach bankowych, wykonanych dochodów budżetowych oraz pozostałych należności budżetowych, w tym zaległości.

(dowody: akta kontroli str. 9603-9953)

Główny księgowy wyjaśnił, że podstawą funkcjonowania systemu ZWSI RON jest Decyzja Nr 8/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 stycznia 2012 r. w sprawie dopuszczenia do eksploatacji Zintegrowanego Wieloszczeblowego Systemu Informatycznego Resortu Obrony Narodowej (ZWSI RON) w jednostkach budżetowych resortu obrony narodowej. Decyzja stanowi, że Dyrektor Departamentu Budżetowego opracowuje i aktualizuje „Wzorcową Politykę Rachunkowości dla jednostek budżetowych prowadzących księgi rachunkowe z wykorzystaniem Zintegrowanego Wieloszczeblowego Systemu Informatycznego Resortu Obrony Narodowej (ZWSI RON)”, a Dyrektor Departamentu Informatyki i Telekomunikacji zapewni zgodność funkcjonalności oraz przetwarzania i ochrony danych z wymogami zawartymi w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Plan kont RBLog wynika z Decyzji Nr 102/DB Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie zasad grupowania operacji gospodarczych w wojskowych jednostkach budżetowych prowadzących księgi rachunkowe w Zintegrowanym Wieloszczeblowym Systemie Informatycznym Resortu Obrony Narodowej (ZWSI RON) z załącznika nr 1 „Rozbudowa kont dla potrzeb grupowania operacji gospodarczych istotnych dla rodzaju działalności w jednostkach budżetowych podległych Ministrowi Obrony Narodowej z wykorzystaniem Zintegrowanego Wieloszczeblowego Systemu Informatycznego Resortu Obrony Narodowej”. Decyzja Nr 102/DB określa analitykę do kont obowiązujących w ZWSI RON. Zarówno w przypadku konta 130 i 221 analityki nie wprowadzono. Dodał również, że RBLog jest jedynie użytkownikiem systemu i stosuje zasady określone przez Departament Budżetowy i Departament Informatyki

i Telekomunikacji. ZWSI RON to program systemowy i zmiany w jego funkcjonowaniu mogą być wprowadzone jedynie przez wymienione w/w instytucje.

(dowody: akta kontroli str. 9954-9962)

2) W Sprawozdaniu Rb-27 nie wykazano należności spornych ewidencjonowanych na koncie 240-10 – Roszczenia sporne skierowane na drogę postępowania sądowego, które na koniec 2017 r. wyniosły 2.161,9 tys. zł. Ich charakter pozwala określić, że były to należności z tytułu dochodów budżetowych. W związku powyższym przedmiotowe sprawozdanie w kryteriach oceny NIK kwalifikuje je jako sporządzone nierzetelnie.

Główny księgowy wyjaśnił, że w piśmie nr 10163/16 z dnia 22.03.2016 r. Szefa Finansów Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych dotyczącym ujmowania należności w sprawozdaniu Rb 27 przedstawiona została odpowiedź Departamentu Budżetowego MON w zakresie roszczeń spornych. Departament Budżetowy wyjaśnia, że w oparciu o pismo Ministra Finansów Nr BP5.413.31.2015 z 20.11.2015 r. dla potrzeb sporządzania sprawozdania Rb-27 „należności o charakterze roszczeń spornych” powinny być traktowane łącznie z „roszczeniami spornymi”. Jednocześnie informuje, że wobec zgłaszanych wątpliwości Departament Budżetowy, w piśmie z dnia 17 lutego 2016 r. do Departamentu Prawnego MON zgłosił dodatkowo wniosek o uwzględnienie zmian w rozporządzeniu Ministerstwa Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej polegających na wprowadzeniu zapisów dotyczących wymogu ujmowania należności spornych w sprawozdaniu Rb-27, ze szczególnym wskazaniem, z jaką datą wymagalności należności sporne mają być ujmowane w przedmiotowym sprawozdaniu. Wobec powyższego, do czasu usankcjonowania stanowiska Ministerstwa Finansów w rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości budżetowej w sprawozdaniu Rb-27 nie należy wykazywać operacji gospodarczych zaewidencjonowanych na koncie 2211 (obecnie 2400010).

(dowody: akta kontroli str. 9645-9962)

3) Na koncie 231 – Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń ujmowano dane z list wynagrodzeń w wielkości netto, podczas gdy należało je ujmować w wielkościach brutto.

Główny księgowy wyjaśnił, że załącznik nr 2 do Decyzji Nr 102/DB Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie zasad grupowania operacji gospodarczych w wojskowych jednostkach budżetowych prowadzących księgi rachunkowe w Zintegrowanym Wieloszczeblowym Systemie Informatycznym Resortu Obrony Narodowej (ZWSI RON), „Wzorcowa Polityka Rachunkowości dla jednostek budżetowych prowadzących księgi rachunkowe z wykorzystaniem Zintegrowanego Wieloszczeblowego Systemu Informatycznego Resortu Obrony Narodowej (ZWSI RON)” określa: „Na koncie 231 księguje się w kwotach netto wszelkie uposażenia, wynagrodzenia i zaliczane do nich świadczenia w naturze należne za dany okres sprawozdawczy oraz wypłaty z tych tytułów, bez względu na to, z jakich środków są finansowane. W module FI Rachunkowość finansowa ZWSI RON na koncie 231 rozrachunki księgowane są w kwocie należnej do wypłaty (netto). Wszelkie potrącenia (np. potrącenia pracownicze wobec osób trzecich) wynikające z naliczonych wynagrodzeń i uposażeń ewidencjonowane są na poszczególnych kontach rozrachunkowych właściwych dla rejestrowanego potrącenia. W przypadku potrzeby uzyskania szczegółowych danych dotyczących wypłaconych należności brutto należy posługiwać się kwotami zaewidencjonowanymi w programach kadrowo-płacowych stanowiących księgi pomocnicze.” Ze względu powyższe unormowania i możliwości techniczne programu ZWSI RON oraz zasady ewidencji opisane w „Podręczniku użytkownika modułu FI-FIFM” wydanym przez Inspektorat Systemów Informatycznych RBLog przyjął powyższe zasady w Polityce Rachunkowości RBLog.

(dowody: akta kontroli str. 9645-9962)

4) Należności z tytułu przyznanych kosztów egzekucyjnych w wysokości 2,1 tys. zł zostały zaksięgowane w § 63 zamiast w § 64 klasyfikacji dochodów ustalonej w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁶⁴ (tak zostały wykazane w sprawozdaniu Rb-27). Kierownik Sekcji Rachunków i Rozliczeń wskazała, że księgowanie w § 63 było wynikiem błędu.

(dowody: akta kontroli str. 698-828, 5144-5150, 7792, 7799-7801)

Ocena częściowa

Pomimo ustanowienia mechanizmów kontroli zarządczej w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań, nie działały one w pełni skutecznie w odniesieniu do sprawozdawczości budżetowej i nie zdołały zapobiec stwierdzonym błędom o charakterze systemowym. W szczególności NIK opiniuje negatywnie roczne sprawozdania za 2017 r.: o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23), z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27), z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28), z wykonania wydatków budżetu państwa oraz środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1), które w zakresie wykazanych dochodów i wydatków nie odzwierciedlały danych ujętych w księgach rachunkowych prowadzonych w ZWSI RON. Rozwiązania systemowe, przyjęte i zatwierdzone bez udziału RBLog, ale stosowane w kontrolowanej jednostce, naruszały obowiązujące w 2017 r. zarówno przepisy ustawy o rachunkowości, jak i rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości. Nieodzwierciedlanie wykazanych w ww. sprawozdaniach budżetowych danych z prowadzonych ksiąg rachunkowych polegało na tym, że na kontach 130 – Rachunek bieżący jednostki, w tym: 130-2 – Rachunek dochodów budżetowych i 130-1 – Rachunek wydatków budżetowych, nie prowadzono ewidencji w szczególności planu finansowego dochodów i wydatków budżetowych, które to zasady wymagane są przepisami rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości. Dodatkowo, w przypadku konta 221 – Należności z tytułu dochodów budżetowych – nie prowadzono do tego konta ewidencji w szczególności podziałek klasyfikacji dochodów budżetowych, natomiast w przypadku konta 231 Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń – ujmowano na tym koncie dane z list wynagrodzeń w wielkościach netto, podczas gdy należało je ujmować w wielkościach brutto. Ponadto, w sprawozdaniu Rb-27 nie wykazano należności spornych ewidencjonowanych na koncie 240-10 – Roszczenia sporne skierowane na drogę postępowania sądowego, które na koniec 2017 r. wyniosły 2.161,9 tys. zł.

VI. Uwaga i wnioski

NIK zwraca uwagę, że opisane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym ustalenia, w szczególności nieprawidłowości związane z obszarami dotyczącymi zamówień publicznych i sprawozdawczości, wskazują na potrzebę rozważenia przez Komendanta 4 RBLog podjęcia działań wzmacniających w 4 RBLog kontrolę zarządczą, a to w celu urzeczywistnienia, określonego w art. 68 ust. 1 *uftp*, wymogu zapewnienia realizacji celów i zadań kierowanej jednostki sektora finansów publicznych w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Ponadto NIK nie formułuje wniosków dotyczących systemowych rozwiązań ZWSI RON, ponieważ w obowiązującym od dnia 1 stycznia 2018 r. nowym rozporządzeniu Ministra Finansów i Rozwoju z dnia 13 września 2017 r. w sprawie

⁶⁴ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, zmieniono opis do konta 130 Rachunek bieżący jednostki, który brzmi: „Na stronie Ma konta 130 ujmuje się: zrealizowane wydatki budżetowe zgodnie z planem finansowym jednostki, jak również środki pobrane do kasy na realizację wydatków budżetowych (ewidencja szczegółowa według podziałek klasyfikacji wydatków budżetowych), w korespondencji z właściwymi kontami zespołów: 1, 2, 3, 4, 7 lub 8. Ewidencja szczegółowa według podziałek klasyfikacji budżetowej może być też stosowana alternatywnie na kontach korespondujących z kontem rachunku bieżącego jednostki”. W rozporządzeniu tym zmieniono również opis do konta 221 Należności z tytułu dochodów budżetowych, który brzmi następująco: „Ewidencja szczegółowa do konta 221 powinna być prowadzona według dłużników i podziałek klasyfikacji budżetowej oraz budżetów, których należności dotyczą. Ewidencja szczegółowa według podziałek klasyfikacji budżetowej może być też stosowana alternatywnie na kontach korespondujących z kontem należności z tytułu dochodów budżetowych”.

Wnioski pokontrolne

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

1. Udzielanie zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa zgodnie z przepisami Działu III rozdziału 4a Pzp.
2. Ujmowanie należności spornych ewidencjonowanych w księgach rachunkowych RBLog w sprawozdaniach Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.
3. Ujmowanie w księgach rachunkowych RBLog wszystkich operacji gospodarczych dotyczących tego podmiotu.
4. Dokonywanie niezwłocznie potrąceń kar umownych z wynagrodzenia wykonawców, zgodnie z trybem określonym w zawartych z nimi umowach.
5. Dokonanie zwrotu radcom prawnym środków finansowych uiszczonych przez nich w imieniu RBLog tytułem zobowiązań wynikających z wszczęcia wobec jednostki postępowania egzekucyjnego przez komornika sądowego, dotyczącego wyroku Sądu Rejonowego w Zielonej Górze z dnia 12 grudnia 2016 r. sygn. akt IV P 290/15, a następnie wyegzekwowanie od radcy prawnego, odpowiedzialnego za spowodowanie wszczęcia wobec RBLog postępowania egzekucyjnego, kosztów poniesionych z tego tytułu przez RBLog.
6. Podjęcie działań w celu wyegzekwowania nienależnie wypłaconego radcy prawnemu dodatkowego wynagrodzenia z tytułu kosztów procesu zakończony wyrokiem Sądu Wojewódzkiego w Poznaniu z dnia 12 maja 1995 r., sygn. akt IC 810/94.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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 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 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.

Wrocław, dnia 26 marca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura NIK we Wrocławiu

p.o. Dyrektor
Radosław Kujawiński


.....
podpis