



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.001.12.2018

P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony, uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą nr KPK-KPO.443.100.2018
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 27 kwietnia 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 przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli - Delegatura we Wrocławiu.
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 ustawy o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹ (dalej: <i>ustawa o NIK</i>).
Kontrolerzy	1. Andrzej Siekierka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWR/12/2018 z dnia 4 stycznia 2018 r. 2. Marian Karbarz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/33/2018 z dnia 18 stycznia 2018 r. 3. Grzegorz Fikus, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/55/2018 z dnia 30 stycznia 2018 r. 4. Marcin Kaliński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/13/2018 z dnia 4 stycznia 2018 r. (dowody: akta kontroli str. 1-4, 323-324, 1932)
Jednostka kontrolowana	43 Wojskowy Oddział Gospodarczy JW 5350 w Świętoszowie, ul. Saperska 2, 59-726 Świętoszów (dalej: „43 WOG”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	płk Adam Jangrot, Komendant 43 WOG, od dnia 18 grudnia 2017 r. (dalej: „Komendant 43 WOG”) ² . (dowody: akta kontroli str. 5-9)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2017 r. przez 43 WOG, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:

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

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

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

- dokonanie analizy wykonania planu dochodów,
- dokonanie analizy realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w trakcie roku budżetowego,

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

² Poprzednio: od dnia 1 września 2014 r. do dnia 30 czerwca 2017 r. Komendantem 43 WOG był płk Tomasz Hoffmann, a od dnia 1 lipca 2017 r. do dnia 17 grudnia 2017 r. pełniącym obowiązki Komendanta 43 WOG był płk Robert Szumny.

- kontrola przestrzegania limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- szczegółowa kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

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

Zrealizowane w 2017 r. przez 43 WOG dochody budżetowe wyniosły 1.226,1 tys. zł, natomiast wydatki budżetu zrealizowano w wysokości 521.689,8 tys. zł. 43 WOG nie realizował wydatków budżetu środków europejskich.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

43 WOG – jednostka wojskowa o charakterze stacjonarnym, podległa pod 4 Regionalną Bazę Logistyczną we Wrocławiu, jest przeznaczony do realizacji zabezpieczenia finansowego i logistycznego 41 jednostek i instytucji wojskowych w Świętoszowie, Żaganiu, Dobrze n/Kwisą, Głogowie i Żarach w zakresie m.in.:

- obsługi finansowej oraz prowadzenia ewidencji ilościowo-wartościowej zabezpieczanych jednostek wojskowych,
- zaopatrywania jednostek w uzbrojenie i sprzęt wojskowy (dalej: „UiSW”), środki materiałowe, środki bojowe, indywidualne wyposażenie, artykuły powszechnego użytku,
- zabezpieczenia eksploatacji i zapewnienie warunków do obsługi bieżącej UiSW, napraw oraz kontroli technicznej pojazdów,
- zabezpieczenia realizacji żywienia i obsługi żołnierzy,
- realizacji ochrony fizycznej obiektów wojskowych,
- administrowania i bieżącej eksploatacji nieruchomości poszczególnych jednostek wojskowych.

43 WOG jest dysponentem środków budżetu państwa trzeciego stopnia.

Do największych jednostek zaopatrywanych przez 43 WOG należą m.in.:

- Dowództwo 11 Dywizji Kawalerii Pancernej w Żaganiu,
- 10 Brygada Kawalerii Pancernej w Świętoszowie,
- 34 Brygada Kawalerii Pancernej w Żaganiu,
- Ośrodek Szkolenia Poligonowego Wojsk Lądowych w Dobrze n/Kwisą.

IV. Ocena kontrolowanej działalności

*Ocena i jej
uzasadnienie*

Najwyższa Izba Kontroli ocenia³ negatywnie wykonanie przez 43 WOG planu finansowego w 2017 r. w ramach części 29 – Obrona narodowa.

Ocenę tę uzasadniają w szczególności stwierdzone nieprawidłowości dotyczące udzielania zamówień publicznych. W wyniku kontroli 9%⁴ wykonanych w 2017 r. wydatków ogółem⁵ 43 WOG stwierdzono, że kwotę w łącznej wysokości 17.621,9 tys. zł, tj. 3,4% wydatków ogółem poniesiono na rzecz wykonawców, którzy wybrani zostali niezgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo*

³ 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.

⁴ Tj. w kwocie 47.159,4 tys. zł.

⁵ Co stanowiło 20,1% zrealizowanych wydatków pozapłacowych.

zamówień publicznych⁶ (dalej: „ustawa pzp”), poprzez niestosowanie do ich wyboru uregulowań zawartych w Dziale III rozdziale 4a Zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa. Wydatki te zostały zatem dokonane na podstawie umów zawartych z naruszeniem art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷ (dalej: „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.

Nadto, zidentyfikowano przypadki, w których udzielano odrębnych zamówień na remonty budynków, których wartość przekraczała kwotę 30 tys. euro, obligującą do stosowania przepisów ustawy pzp. Powyższe wskazuje, że Komendant 43 WOG nierzetelnie sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu 43 WOG, wynikające z art. 175 ust. 1 i 2 upf.

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 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 43 WOG, naruszały obowiązujące w 2017 r. zarówno przepisy ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowość⁸ (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 Polskiej⁹ (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, dane zawarte w sprawozdaniu Rb-BZ1 nie wynikały z zapisów konta 990 – Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym, a w przypadku konta 221 – Należności z tytułu dochodów budżetowych, nie

⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 1579, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.

⁹ 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).

prowadzono do niego ewidencji w szczególności podziałek klasyfikacji dochodów budżetowych.

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 373,9 tys. zł.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

*Opis stanu
faktycznego*

W ustawie budżetowej na 2017 r. dochody budżetowe 43 WOG zaplanowane zostały w łącznej kwocie 791,6 tys. zł, tj. 52,4 tys. zł (6,2%) niższej niż wykonane w 2016 r. Faktycznie zrealizowane dochody wyniosły 1.226,1 tys. zł i były wyższe o 434,5 tys. zł (54,9%) od kwoty przyjętej w planie. W porównaniu do dochodów zrealizowanych w 2016 r. dochody wykonane w 2017 r. były wyższe o 45,3%.

Największy udział w zrealizowanych dochodach miały:

- zaewidencjonowane w § 0950 – wpływy z tytułu kar i odszkodowań w łącznej kwocie 679,7 tys. zł, stanowiącej 55,4% ogólnej wielkości dochodów zrealizowanych. Dochody te nie były ujęte w planie dochodów na 2017 r., a ich wykonanie w 2016 r. wyniosło 0 zł;
- zaewidencjonowane w § 0970 – wpływy z różnych dochodów, w łącznej kwocie 364,4 tys. zł, stanowiącej 29,7% ogólnej wielkości dochodów zrealizowanych. Zrealizowane dochody w tym paragrafie były niższe, niż określone w planie (o 405,5 tys. zł, tj. o 52,7%), jak i w porównaniu do wykonania w 2016 r. (o 475,8 tys. zł, tj. o 56,6%);
- zaewidencjonowane w § 0940 – wpływy z rozliczeń z lat ubiegłych, w łącznej kwocie 159,1 tys. zł, stanowiącej 13,0% ogólnej wielkości dochodów zrealizowanych. Dochody te nie były ujęte w planie dochodów na 2017 r., a ich wykonanie w 2016 r. wyniosło 0 zł.

Główny Księgowy podał, że brak zaplanowania dochodów w § 0940 i § 0950 wynikał z faktu, że planowanie dochodów budżetowych na 2017 r. 43 WOG sporządził w czerwcu 2016 r., natomiast wspomniane pozycje paragrafów wprowadzono rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2016 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. W planie pierwotnym wpływy z ww. paragrafów zaplanowano w § 0970 wpływy z różnych dochodów.

W rozdziale 75201 – Wojska lądowe, w § 0970 – Wpływy z różnych dochodów – kwotę 62,0 tys. zł stanowiły m.in. wpływy z tytułu wierzytelności w kwocie 39,7 tys. zł, wpłaty z tytułu ubezpieczeń – 7,5 tys. zł, wpłaty z tytułu likwidacji szkód – 7,3 tys. zł.

W rozdziale 75201 – Wojska lądowe, w § 0940 – Wpływy z rozliczeń z lat ubiegłych – kwotę 24,4 tys. zł stanowiły m.in. zwrot nienależnych kosztów przejazdów – 20,0 tys. zł, wpłata odszkodowania – 3,0 tys. zł.

W rozdziale 75220 – Zabezpieczenie wojsk, w § 0970 – Wpływy z różnych dochodów – kwotę 302,4 tys. zł stanowiły m.in. wpływy z PŻK¹⁰ – 159,8 tys. zł, sprzedaż mediów – 62,3 tys. zł, zwrot wadium – 60,8 tys. zł, kary umowne – 8,8 tys. zł.

¹⁰ Punkt żywienia kadry.

W rozdziale 75220 – Zabezpieczenie wojsk, w § 0940 – Wpływy z rozliczeń z lat ubiegłych – kwotę 134,7 tys. zł stanowiły m.in. kary umowne – 134,3 tys. zł.

W rozdziale 75220 – Zabezpieczenie wojsk, w § 0950 – Wpływy z tytułu kar i odszkodowań – kwotę 679,6 tys. zł stanowiły kary z tytułu nieterminowych realizacji zawartych umów.

(dowody: akta kontroli str. 1986-1988, 2000, 2077-2093)

Na koniec 2017 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych 43 WOG, należności budżetowe wyniosły 1.250,5 tys. zł, w tym zaległości 1.248,3 tys. zł. W porównaniu do 2016 r. należności ogółem były wyższe o 13,0 tys. zł (o 1,1%), a zaległości wyższe o 13,8 tys. zł (o 1,1%). Należności dotyczyły głównie dwóch źródeł: wpływów z różnych dochodów (§ 0970) w wysokości 995,7 tys. zł, które prawie w całości były zaległościami (993,6 tys. zł) oraz pozostałe odsetki (§ 0920) w wysokości 213,8 tys. zł, które w całości miały postać zaległości.

Wysoki poziom należności w 2017 r. i ich wzrost w porównaniu do 2016 r. wynika przede wszystkim z naliczenia wysokich kar dla dostawców za nie wywiązanie się z umów oraz wzrostu kosztów związanych z dochodzeniem wierzytelności. W 2017 r. do sądu skierowano 45 spraw. Według stanu na koniec 2017 r. w postępowaniu komorniczym było 76 spraw, natomiast 31 postępowań komorniczych zostało umorzonych. W celu wyegzekwowania zaległości systematycznie, co 6 miesięcy wysyłane były powiadomienia do dłużników o wysokości zaległości. Ponadto w stosunku do wierzycieli uchylających się od spłaty zobowiązań występowano o wpisy do Krajowego Rejestru Dłużników.

(dowody: akta kontroli str. 1986, 1975-1977, 2094-2106)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W planie finansowym na 2017 r. wydatki 43 WOG określono na poziomie 633.329,4 tys. zł, tj. wyższym od faktycznie zrealizowanych w 2016 r. o 160.326,6 tys. zł (33,9%). Plan wydatków po zmianach (dokonano 138 zmian, w tym 48 zewnętrznych i 90 wewnętrznych) ustalony został w kwocie ogółem 521.689,8 tys. zł i wykonany w 100%, tj. w kwocie wyższej o 48.687,0 tys. zł (o 10,3%) niż w 2016 r.

W trakcie 2017 r. Komendant 43 WOG otrzymał z Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych 48 zawiadomień, o zmianach w planie finansowym na 2017 r., w tym w formie elektronicznej w systemie LBPP¹¹. Ustalono, że na podstawie rozkazu Nr 21 Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych z dnia 26 stycznia 2017 r.¹² po otrzymaniu każdej korekty planu finansowego w układzie tradycyjnym klasyfikacji wydatków budżetowych, dokonywano ich równoczesnego przypisania do poszczególnych podziałek klasyfikacji wydatków w układzie zadaniowym. Ogółem zmniejszenia wyniosły per saldo 165.049,0 tys. zł, a zwiększenia 53.409,4 tys. zł.

Komendant 43 WOG w ramach upoważnienia udzielonego przez dysponenta części 29 – Obrona narodowa, w 2017 r. dokonał 90 decyzjami przeniesienia kwot

¹¹ System informatyczny stanowiący podstawowe narzędzie w procesie planowania budżetowego dysponentów środków budżetu państwa drugiego i trzeciego stopnia, wprowadzony do eksploatacji użytkowej wytycznymi Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych z dnia 27 stycznia 2010 r. w sprawie wdrożenia eksploatacji programu komputerowego LBPP, nr ewidencyjny 425/10.

¹² Rozkaz w sprawie realizacji planu finansowego Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych w 2017 r.

pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej w obrębie rozdziału. Szczegółowe badanie tych zmian potwierdziło ich celowość w zakresie faktycznych potrzeb jednostki. Korekty wynikały z analiz planu dokonywanych przez szefów/kierowników działów zaopatrzenia 43 WOG oraz na wnioski dowódców / komendantów / kierowników jednostek i instytucji pozostających na zaopatrzeniu 43 WOG. Korekt dokonywano w związku z potrzebami wynikającymi z bieżącej działalności oraz na zabezpieczenie zdań stawianych do realizacji przez przełożonych w trakcie roku budżetowego. Głównych zmian dokonano w trzech paragrafach, w tym: w § 4300 – Zakup usług pozostałych, plan zwiększony został o 483,3 tys. zł, natomiast w § 4210 – Zakup materiałów i wyposażenia oraz w § 4270 – Zakup usług remontowych, plan został zmniejszony odpowiednio o 496,1 tys. zł i o 673,6 tys. zł.

W 2017 r. nie zwiększono wydatków 43 WOG z rezerwy ogólnej i rezerw celowych budżetu państwa.

(dowody: akta kontroli str. 2189-2251)

Zrealizowane w 43 WOG wydatki wyniosły 521.689,8 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach i były wyższe o 48.687,0 tys. zł, tj. o 10,3% od wykonania w 2016 r. Przyczyną znacznej różnicy pomiędzy kwotami wydatków zrealizowanych w 2016 r. i 2017 r. były głównie wyższe wydatki zrealizowane w § 4050 – Uposażenie żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy (w 2016 r. – 200.751,0 tys. zł, w 2017 r. – 220.938,1 tys. zł), w § 4210 – Zakup materiałów i wyposażenia (w 2016 r. – 38.839,2 tys. zł, w 2017 r. – 43.852,0 tys. zł), w § 4270 – Zakup usług remontowych (w 2016 r. – 25.799,6 tys. zł, w 2017 r. – 41.903,7 tys. zł) oraz w § 4300 – Zakup usług pozostałych (w 2016 r. – 42.438,9 tys. zł, w 2017 r. – 52.395,2 tys. zł).

Zobowiązania 43 WOG na koniec 2017 r. wyniosły 23.698,0 tys. zł i były wyższe o 2.621,9 tys. zł, tj. o 12,4% w porównaniu do kwoty zobowiązań na koniec 2016 r. (21.076,1 tys. zł). W ww. kwocie zobowiązań nie wystąpiły zobowiązania wymagalne. Zobowiązania dotyczyły zamierzeń związanych z zachowaniem ciągłości funkcjonowania jednostki i obejmowały głównie: dodatkowego uposażenia rocznego dla żołnierzy zawodowych oraz nagrody roczne dla funkcjonariuszy (§ 4070), dodatkowego wynagrodzenia rocznego (§ 4040), zobowiązania z tytułu ubezpieczeń społecznych (§ 4110), zakupu usług pozostałych (§ 4300).

(dowody: akta kontroli str. 1989-1992, 2001-2004)

Wykonanie wydatków według grup paragrafów (ekonomicznych) klasyfikacji budżetowej przedstawiało się następująco:

- świadczenia na rzecz osób fizycznych (grupa 3000) wykonane zostały w kwocie 24.316,9 tys. zł, tj. w 100% planu po zmianach; w porównaniu do 2016 r. były wyższe o 628,9 tys. zł, tj. o 2,4%;
- wydatki bieżące jednostek budżetowych (grupa 4000) wykonane zostały w kwocie 487.544,8 tys. zł (z tego wydatki osobowe – 326.147,0 tys. zł i wydatki rzeczowe – 161.397,8 tys. zł), tj. w 100% planu po zmianach; w porównaniu do 2016 r. były wyższe o 47.946 tys. zł, tj. o 10,9%;
- wydatki majątkowe (grupa 6000) w kwocie 9.828,1 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach; w porównaniu do 2016 r. były wyższe o 0,1 tys. zł, tj. o 1,2%.

W strukturze zrealizowanych wydatków największy udział miały wydatki w dziale 752 – Obrona narodowa – 521.599,3 tys. zł (99,9% wydatków ogółem), co stanowiło 81,1% planu finansowego (643.032,1 tys. zł) oraz 100% planu po zmianach.

W dziale 752 największe wydatki wykonane zostały w dwóch rozdziałach:

- w rozdziale 75201 – Wojska lądowe – 275.565,1 tys. zł (tj. 38,6% wydatków w dziale), co stanowiło 62,8% planu finansowego (438.967,1 tys. zł) oraz 100% planu po zmianach;

- w rozdziale 75220 – Zabezpieczenie wojsk – 223.504,2 tys. zł, tj. odpowiednio: 42,8%, 117,2% i 100%.

Zgodnie z treścią rozkazu Nr 21 Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych z dnia 26 stycznia 2017 r.¹³ 43 WOG realizował plan wydatków w podziale na przedsięwzięcia własne (wydatki związane z bieżącym funkcjonowaniem jednostek będących na zaopatrzeniu w 43 WOG), przedsięwzięcia zlecone (zadania zlecone przez Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych) i przedsięwzięcia dyrektywne (wynikające z Centralnych Planów Rzeczowych).

Według wyżej wymienionych grup, wydatki 43 WOG wykonane zostały następująco:

- zadania dyrektywne (Centralne Plany Rzeczowe) w kwocie 9.828,2 tys. zł, co stanowiło 1,9% ogólnej kwoty zrealizowanych wydatków;
- zadania zlecone w kwocie 69.921,9 tys. zł, odpowiednio: 13,4%;
- zadania własne w kwocie 91.812,1 tys. zł, odpowiednio: 17,6%;
- zadania finansowe/osobowe w kwocie 350.127,6 tys. zł, odpowiednio: 67,1%.

(dowody: akta kontroli str. 2063-2076, 2186-2189, 2252-2291)

Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, wydatki na wynagrodzenia ogółem w 2017 r. osiągnęły poziom 286.644,9 tys. zł i w porównaniu do 2016 r. wzrosły o 26.202,7 tys. zł, tj. o 10,1%.

Przeciętne zatrudnienie w 2017 r. w 43 WOG wyniosło:

- pracownicy cywilni: 847,50 etatów i było wyższe od przeciętnego zatrudnienia w 2016 r. o 48,73 etatów;
- korpus służby cywilnej: 56,30 etatów i było niższe od przeciętnego zatrudnienia w 2016 r. o 0,62 etatów;
- żołnierze zawodowi: 4.545,63 etatów i było wyższe od przeciętnego zatrudnienia w 2016 r. o 22,41 etatów (0,5%).

Przyczyną wzrostu przeciętnego zatrudnienia w 2017 r., w odniesieniu do zatrudnienia przeciętnego w 2016 r. w grupie pracowników cywilnych o 48,73 etatów związane było z zatrudnieniem pracowników do obsługi służby przygotowawczej, ćwiczeń międzynarodowych oraz stacjonujących wojsk amerykańskich, natomiast w grupie żołnierzy zawodowych o 22,41 etatów związane było z przeniesieniami służbowymi między jednostkami wojskowymi wynikającymi z decyzji wyższych przełożonych.

Wydatki na wynagrodzenia (wraz z dodatkowym wynagrodzeniem lub uposażeniem rocznym) w 2017 r. wyniosły:

- pracownicy cywilni: 36.337,6 tys. zł i wzrosły w porównaniu do 2016 r. o 4.449,5 tys. zł;
- korpus służby cywilnej: 2.574,1 tys. zł i wzrosły w porównaniu do 2016 r. o 211,1 tys. zł;
- żołnierze zawodowi: 247.733,3 tys. zł i wzrosły w porównaniu do 2016 r. o 21.542,2 tys. zł.

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa przez 43 WOG nie zostały przekroczone planowane wydatki na uposażenia i wynagrodzenia.

Przeciętne wynagrodzenie w 43 WOG w 2017 r. wyniosło:

- pracownicy cywilni: 3.573,02 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2016 r. było wyższe o 246,23 zł, tj. o 7,4%;

¹³ Rozkaz ten był zmieniany następująco: [1] Rozkazem Nr 57 z dnia 15 marca 2017 r., [2] Rozkazem Nr 229 z dnia 29 września 2017 r., [3] Rozkazem Nr 265 z dnia 25 października 2017 r. oraz [4] Rozkazem Nr 279 z dnia 10 listopada 2017 r.

- korpus służby cywilnej: 3.810,04 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2016 r. było wyższe o 350,47 zł, tj. o 10,1%;
- żołnierze zawodowi: 4.541,6 zł i w porównaniu z przeciętnym uposażeniem w 2016 r. było niższe o 374,38 zł, tj. o 9,0%.

Wzrost wynagrodzenia dla pracowników cywilnych oraz korpusu służby cywilnej wynikał z podwyżek przyznanych przez Ministra Obrony Narodowej. Natomiast w przypadku żołnierzy zawodowych przeciętne uposażenie uległo zmniejszeniu, ponieważ weszły w życie przepisy odnośnie zwolnień lekarskich (od 1 lipca 2014 r.), z których wynika, że uposażenie za czas zwolnienia lekarskiego jest liczone w wysokości 80% uposażenia. Inną przyczyną był fakt, że do rezerwy odeszło wielu żołnierzy posiadających dużą wyслугę lat w służbie, a w ich miejsce przyszli żołnierze, którzy tę wyслугę mają dużo mniejszą, co skutkuje jednocześnie mniejszymi wydatkami na uposażenia.

(dowody: akta kontroli str. 1949-1956, 1997-1998, 2011-2012)

Kontrola wydatków na wynagrodzenia bezosobowe (§ 4170) wykazała, że w 2017 r. wydatkowano ogółem 1.015,9 tys. zł, w tym: (a) umowy zlecenia – 599,1 tys. zł, (b) czasowe pełnienie obowiązków żołnierzy – 413,3 tys. zł, (c) rzecznik dyscypliny żołnierzy – 3,5 tys. zł. Powyższe wynagrodzenia wystąpiły w następujących rozdziałach klasyfikacji budżetowej: [1] w rozdziale 75201 – Wojska lądowe – 586,2 tys. zł, z tego: (a) umowy zlecenia – 286,9 tys. zł, (b) czasowe pełnienie obowiązków żołnierzy – 296,5 tys. zł, (c) rzecznik dyscypliny żołnierzy – 2,8 tys. zł; [2] w rozdziale 75220 – Zabezpieczenie wojsk – 223,0 tys. zł, z tego: (a) umowy zlecenia – 120,4 tys. zł, (b) czasowe pełnienie obowiązków żołnierzy – 101,9 tys. zł, (c) rzecznik dyscypliny żołnierzy – 0,7 tys. zł; [3] w rozdziale 75295 – Pozostała działalność – 206,7 tys. zł, z tego: (a) umowy zlecenia – 191,8 tys. zł, (b) czasowe pełnienie obowiązków żołnierzy – 14,9 tys. zł.

Ustalono, że wypłaty za czasowe pełnienie obowiązków następowały na podstawie Rozkazów Dziennych wydawanych przez poszczególnych dowódców jednostek wojskowych będących na wyposażeniu 43 WOG, natomiast wynagrodzenia za pełnienie funkcji rzecznika dyscyplinarnego na podstawie Decyzji wydawanych przez poszczególnych dowódców jednostek wojskowych.

W Wykazie umów zleceń 43 WOG zarejestrowano ogółem 101 umów w kwocie ogółem 599,1 tys. zł, w tym 13, których zleceniodawcą był 43 WOG. Zleceniodawcą pozostałych 88 umów były różne jednostki wojskowe będące na wyposażeniu 43 WOG.

Kontrola wykazała, że spośród 13 ww. umów jedna umowa została anulowana¹⁴, a pozostałe umowy w kwocie ogółem 98,3 tys. zł dotyczyły następujących zadań: [1] prowadzenia KKOP¹⁵ – jedna umowa w kwocie 7,8 tys. zł; [2] obsługi informatycznej WOG – jedna umowa w kwocie 42,0 tys. zł; [3] przeprowadzenia inwentaryzacji – siedem umów z dwoma osobami w kwocie 37,5 tys. zł; [4] szkolenia z BHP – jedna umowa w kwocie 1,0 tys. zł; [5] obsługi prawnej – jedna umowa w kwocie 6,0 tys. zł; [6] weryfikacji i przygotowania instrukcji technicznej – jedna umowa w kwocie 4,0 tys. zł.

Spośród siedmiu osób, z którymi zawarto ww. umowy zlecenia dwie były pracownikami 43 WOG. Podpisane z nimi umowy dotyczyły: [1] prowadzenia KKOP – 7,8 tys. zł oraz [2] obsługi prawnej – 6,0 tys. zł.

Zgodnie z pismem Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy z dnia 27 października 2009 r. wypłata wynagrodzenia radcy prawnego z tytułu zastępstwa

¹⁴ Umowa w zakresie interwencji psychologicznej.

¹⁵ KKOP – Koleżeńska Kasa Oszczędnościowo Pożyczkowa.

procesowego stanowi wydatek finansowany z § 4170 - 001 – Wynagrodzenia wypłacane na podstawie umowy zlecenia lub umowy o dzieło.

Kontrola wynagrodzenia radcy prawnego z tytułu zastępstwa procesowego wykazała, że zgodnie z podpisaną umową o dodatkowe wynagrodzenie radcy prawnego z dnia 2 stycznia 2012 r. 43 WOG zobowiązał się do dodatkowego wynagrodzenia z tego tytułu w wysokości 80% kosztów zastępstwa sądowego, zasądzonych na rzecz Pracodawcy¹⁶. Umowa o pracę nie zawierała takiego zakresu obowiązków. W 2017 r. radca prawny z tytułu zasądzonych kosztów zastępstwa procesowego otrzymał dodatkowe wynagrodzenie w kwocie 3,2 tys. zł.

Kontrola realizacji umowy zlecenia nr 10/2017/UZ z dnia 2 stycznia 2017 r. na prowadzenia KKOP wykazała, że czynności związane z jej realizacją odbywały się poza godzinami pracy pracownika. Czas poświęcony na jej realizację w 2017 r. wyniósł ogółem 337,35 godzin, co przy wypłaconym wynagrodzeniu w wysokości 7,8 tys. zł daje 23,12 zł za jedną roboczogodzinę. Dodać przy tym należy, że pracownik ten w ramach umowy o pracę otrzymywał 21,35 zł za jedną roboczogodzinę.

(dowody: akta kontroli str. 2693-2822)

W 2017 r. wystąpiły wydatki w § 4580 – Pozostałe odsetki w kwocie 352,17 zł. Zapłacone odsetki dotyczyły dwóch wniosków złożonych przez żołnierzy o wypłatę zaległych dodatków służbowych wraz z odsetkami z tytułu pełnienia obowiązków na stanowisku służbowym. Z uwagi na niskie kwoty odsetek 43 WOG nie złożył wniosków do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

(dowody: akta kontroli str. 1975-1977, 1984-1985)

W 43 WOG obowiązywały instrukcje i procedury regulujące zarządzanie jednostką, w tym dokonywanie rozliczeń finansowych, a mianowicie:

- zasady obiegu dokumentów określone w „Instrukcji obiegu dokumentów w 43 WOG oraz jednostkach wojskowych i instytucjach będących na zaopatrzeniu z wykorzystaniem ZWSI RON”, zatwierdzonej przez Komendanta 43 WOG – znak RTD 1270/15;
- zasady prowadzenia kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem określone w „Polityce zarządzania ryzykiem w Jednostce Wojskowej 5350”, zatwierdzonej przez Komendanta 43 WOG w dniu 8 sierpnia 2014 r. oraz „Regulaminie systemu kontroli zarządczej w Jednostce Wojskowej 5350”, zatwierdzonym przez Komendanta 43 WOG w dniu 8 czerwca 2015 r.;
- „Procedury postępowania w sprawie składania zapotrzebowania na środki budżetowe” oraz „Polityka rachunkowości 43 WOG prowadzącego księgi rachunkowe z wykorzystaniem ZWSI RON” – znak RTD 4/17.

Ponadto audytor wewnętrzny realizował zadania audytowe, zgodnie z zatwierdzonym planem i składał sprawozdania z jego realizacji.

(dowody: akta kontroli str. 10-109, 115-252, 2824-2846)

2.1.1. Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 9.828,1 tys. zł (1,9% wydatków jednostki), co stanowiło 100% planu po zmianach. Były one wyższe o 112,0 tys. zł

¹⁶ Zgodnie z art. 224 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1870, ze zm.). Radca prawny jest uprawniony do dodatkowego wynagrodzenia w wysokości nie niższej niż 65% kosztów zastępstwa sądowego zasądzonych na rzecz strony przez niego zastępowanej lub jej przyznaných w ugodzie, postępowaniu polubownym, arbitrażu zagranicznym lub w postępowaniu egzekucyjnym, jeżeli koszty te zostały ściągnięte od strony przeciwnej. W państwowych jednostkach sfery budżetowej wysokość i termin wypłaty wynagrodzenia określa umowa cywilnoprawna.

(o 1,2%) w porównaniu do wykonania w 2016 r. Poniesiony wydatek w rozdziale 75204 – Centralne Wsparcie, w § 6060 – Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych, dotyczył sfinansowania 20 zakupów inwestycyjnych.

Spośród 20 pozycji wydatków inwestycyjnych 17 zakupów w kwocie ogółem 9.213,1 tys. zł (93,7%) dotyczyło wydatków związanych z zakupem części, wyposażenia oraz narzędzi warsztatowych do remontu czołgów Leopard, natomiast trzy pozycje w kwocie łącznej 615,0 tys. zł dotyczyły zakupu instrumentów muzycznych, komór chłodniczych oraz wyposażenia do kuchni.

Kontrola wykazała, że we wszystkich ww. 17 pozycjach wydatkowych wyboru wykonawców dokonano w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie przepisów art. 10 ustawy pzp.

(dowody: akta kontroli str. 2307-2311, 2317-2496)

2.1.2. Badanie wybranej grupy wydatków

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków poniesionych w 2017 r., łącznie 68 zapisów księgowych w kwocie ogółem 47.159,4 tys. zł, tj. 9,0% wydatków ogółem 43 WOG. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym 43 WOG. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS¹⁷). Badaniem objęto 43 zapisów księgowych w kwocie ogółem 34.701,2 tys. zł, w tym w grupie wydatków majątkowych (§ 6060) trzy zapisy na kwotę 2.358,8 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 40 zapisów na kwotę 32.342,4 tys. zł.

Spośród 43 wylosowanych dowodów księgowych 14¹⁸ w kwocie ogółem 5.778,7 tys. zł wydatkowanych było nielegalnie z uwagi na zastosowany nieprawidłowy tryb postępowania o zamówienie publiczne.

Dodatkowo doborem celowym objęto 23 pozycje wydatków w kwocie ogółem 12.458,2 tys. zł, w tym 17 wydatków majątkowych (§ 6060) na kwotę 7.469,2 tys. zł oraz 6 wydatków bieżących poniesionych na ochronę (§ 4300) na kwotę 4.989,0 tys. zł. Spośród zbadanych 23 dowodów 20¹⁹ z nich w kwocie 11.843,2 tys. zł były również wydatkowane nielegalnie z uwagi na zastosowany nieprawidłowy tryb przetargowy.

Ogółem spośród 68 zbadanych dowodów księgowych 34 z nich (tj. 50,0%) w kwocie ogółem 17.621,9 tys. zł, tj. 37,4% wylosowanej próby oraz 3,4% wydatków ogółem 43 WOG poniesionych w 2017 r. wydatkowanych było nielegalnie.

Ponadto badanie szczegółowe przedmiotowych wydatków wykazało, że:

- wszystkie wydatki wynikały z działalności jednostki i mieściły się w jej planach (finansowym i rzeczowym),
- wszystkie wydatki były rzetelnie udokumentowane (faktury, protokoły odbioru) i zaewidencjonowane, zgodnie z art. 21-23 ustawy o *rachunkowości*,
- wszystkie wydatki były celowe, tj. wynikały z działalności jednostki i były powiązane z zadaniami wyznaczonymi przez dysponenta nadrzędnego.

Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi oraz przypadki zapłaty przed obligatoryjnym terminem płatności, o czym stanowi przepis art. 44 ust. 3 pkt 3 *ufp*, zgodnie z którym wydatki powinny być dokonywane

¹⁷ Wielkość próby dobranej metodą MUS z wykorzystaniem programu Pomocnik kontrolera wynosi 6,65% wydatków wykonanych w jednostce według sprawozdania Rb-28.

¹⁸ Były to następujące pozycje wylosowanej do badania próby: 1, 2, 3, 11, 12, 13, 14, 17, 19, 21, 23, 29, 30, 36.

¹⁹ 14 wydatków inwestycyjnych w kwocie 6.854,2 tys. zł oraz wszystkie sześć wydatków bieżących poniesionych na ochronę w kwocie 4.989,0 tys. zł.

w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Oznacza to wymóg dokonywania wydatku nie później niż to wynika z obowiązujących przepisów lub postanowień umów.

Wyniki kontroli wskazują, że Komendant 43 WOG nierzetelnie sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu 43 WOG w 2017 r., wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 *ufp*.

(dowody: akta kontroli str. 1948, 2294-2297, 2299-2306)

2.1.3. Zamówienia publiczne

W 2017 r. w 43 WOG udzielone zostały zamówienia publiczne o łącznej wartości 118.427,0 tys. zł, z czego kwota 12.376,3 tys. zł dotyczyła postępowań realizowanych stosownie do wymogów określonych w obowiązujących w 43 WOG uregulowaniach wewnętrznych²⁰. Nie stwierdzono przypadków udzielania zamówień (o wartości nieprzekraczającej 30 000 euro) na usługi doradcze, opracowanie opinii, analiz i ekspertyz.

Roczne sprawozdanie o udzielonych w 2017 r. zamówieniach publicznych, stosownie do postanowień zawartych w art. 98 ust. 1 ustawy *pzp*, przekazane zostało Urzędowi Zamówień Publicznych w dniu 28 lutego 2018 r.

(dowody: akta kontroli str. 1978-1982, 2685-2691, 2847-2953)

Szczegółowym badaniem objęto sześć udzielonych zamówień publicznych o łącznej wartości 138.971,9 tys. zł, w tym: [1] trzy zamówienia (dwa w trybie przetargu nieograniczonego i jedno w trybie zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi) dotyczące świadczenia usług całodobowej ochrony fizycznej osób i mienia w obiektach wojskowych podległych 43 WOG, realizowanych przez Specjalistyczną Uzbrojoną Formację Ochronną (dalej: „SUFO”) o łącznej wartości szacunkowej 124.039,7 tys. zł; [2] dwa zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego dotyczące dostaw wyposażenia, urządzeń i sprzętu wojskowego o łącznej wartości szacunkowej 14.782,6 tys. zł, [3] jedno zamówienie udzielone w ramach uregulowań wewnętrznych 43 WOG o wartości 149,6 tys. zł (brutto).

W wyniku udzielonych zamówień wartość podpisanych umów wyniosła ogółem 130.494,2 tys. zł, w tym: [1] na usługi SUFO – 113.630,4 tys. zł; [2] na dostawy wyposażenia, urządzeń i sprzętu wojskowego – 16.752,0 tys. zł; [3] na zamówienie udzielone w ramach uregulowań wewnętrznych – 111,8 tys. zł. Poniesione w 2017 r. i objęte kontrolą wydatki z tytułu powyższych umów wyniosły 24.609,6 tys. zł.

(dowody: akta kontroli str. 2312-2316)

Kontrola NIK wykazała, że:

1) postępowanie nr 74/PN/2016 dotyczące świadczenia usługi całodobowej ochrony fizycznej terenów, obiektów, urządzeń, osób, mienia i porządku w obiektach wojskowych podległych 43 WOG przez SUFO dla jednostek będących na zaopatrzeniu 43 WOG: zadanie nr 1 – jednostki i instytucje wojskowe dyslokowane w m. Żagań, kompleks wojskowy w m. Marszów; zadanie nr 2 – jednostki i instytucje wojskowe dyslokowane w m. Bolesławiec, przeprowadzone zostało w trybie przetargu nieograniczonego (art. 10 ust. 1 ustawy *pzp*). Szacunkowa wartość zamówienia zgodnie ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia (dalej: „siwz”) wyniosła 19.364,6 tys. zł (brutto), 15.743,6 tys. zł (netto), tj. 3.771.011,24 euro.

²⁰ Regulamin postępowania w sprawach o zamówienia publiczne oraz dokonywania wydatków publicznych nieobjętych przepisami ustawy *pzp* w 43 WOG. W Regulaminie określono tryb oraz czynności, jakie należy wykonać przy dokonywaniu wydatków publicznych dotyczących usług, dostaw lub robót budowlanych, do których nie stosuje się przepisów ustawy *pzp*, tj. wydatku, którego wartość nie przekracza kwoty wyrażonej w art. 4 ust. 8 tej ustawy.

Podstawą wszczęcia postępowania o udzielenie ww. zamówienia publicznego był wniosek z dnia 25 lipca 2016 r. zatwierdzony przez Zastępcę Komendanta 43 WOG.
(dowody: akta kontroli str. 444-1068)

W wyniku rozstrzygnięcia ww. postępowania, 43 WOG zawarł umowy, na usługi ochrony, dla poszczególnych zadań odpowiednio:

- na realizację zadania nr 1 umowa została zawarta w dniu 30 grudnia 2016 r., na okres od 30 grudnia 2016 r. do 30 listopada 2017 r., a wartość zamówienia zgodnie z ww. umową wyniosła 9.146,5 tys. zł (brutto);
- na realizację zadania nr 2 umowa została zawarta w dniu 28 grudnia 2016 r., na okres od 30 grudnia 2016 r. do 30 listopada 2017 r., a wartość zamówienia zgodnie z ww. umową wyniosła 3.284,9 tys. zł (brutto).

(dowody: akta kontroli str. 1069-1123)

W 2017 r. w związku z realizacją ww. umów 43 WOG poniósł wydatki łącznie w kwocie 12.431,4 tys. zł, w tym:

- na zadanie nr 1, zgodnie z umową nr 1/11/2017, zawartą na usługi ochrony jednostek i instytucji wojskowych dyslokowanych w m. Żagań, w kwocie 9.146,5 tys. zł;
- na zadanie nr 2, zgodnie z umową nr 2/11/2017, zawartą na usługi ochrony jednostek i instytucji wojskowych dyslokowanych w m. Bolesławiec, w kwocie 3.284,9 tys. zł.

(dowody: akta kontroli str. 1726-1861)

2) postępowanie nr 62/PN/2017 dotyczące świadczenia usługi całodobowej ochrony fizycznej terenów, obiektów, urządzeń, osób, mienia i porządku w obiektach wojskowych podległych 43 WOG przez SUFO dla jednostek będących na zaopatrzeniu 43 WOG: zadanie nr 1 – jednostki i instytucje wojskowe dyslokowane w m. Żagań; zadanie nr 2 – jednostki i instytucje wojskowe dyslokowane w m. Bolesławiec; zadanie nr 3 – jednostki i instytucje wojskowe dyslokowane w m. Głogów, przeprowadzone zostało w trybie zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi (art. 138g ustawy pzp).

Szacunkowa wartość zamówienia zgodnie z siwz wyniosła 74.245,8 tys. zł (brutto), 60.362,5 tys. zł (netto), tj. 14.458.423,32 euro.

Podstawą wszczęcia postępowania o udzielenie ww. zamówienia publicznego był wniosek z dnia 1 sierpnia 2017 r. zatwierdzony przez Zastępcę Komendanta 43 WOG.

(dowody: akta kontroli str. 1124-1512)

W wyniku rozstrzygnięcia tego postępowania, 43 WOG zawarł umowy na ww. usługi ochrony dla poszczególnych zadań odpowiednio:

- na realizację zadania nr 1 umowa została zawarta w dniu 6 listopada 2017 r., na okres od 30 listopada 2017 r. do 30 listopada 2020 r. o wartości 40.838,0 tys. zł (brutto);
- na realizację zadania nr 2 umowa została zawarta w dniu 23 listopada 2017 r., na okres od 30 listopada 2017 r. do 30 listopada 2020 r., a wartość zamówienia zgodnie z umową wyniosła 12.109,4 tys. zł (brutto);
- na realizację zadania nr 3 umowa została zawarta w dniu 23 listopada 2017 r., na okres od 30 listopada 2017 r. do 30 listopada 2020 r., wartość zamówienia zgodnie z umową wyniosła 20.909,1 tys. zł (brutto).

(dowody: akta kontroli str. 1649-1725)

W 2017 r. w związku z realizacją ww. umów 43 WOG poniósł wydatki łącznie w kwocie 2.051,6 tys. zł, w tym:

- na zadanie nr 1, zgodnie z umową nr 22/11/2017, zawartą na usługi ochrony jednostek i instytucji wojskowych dyslokowanych w m. Żagań, w kwocie 1.134,4 tys. zł;
- na zadanie nr 2, zgodnie z umową nr 23/11/2017, zawartą na usługi ochrony jednostek i instytucji wojskowych dyslokowanych w m. Bolesławiec, w kwocie 336,4 tys. zł;
- na zadanie nr 3, zgodnie z umową nr 24/11/2017, zawartą na usługi ochrony jednostek i instytucji wojskowych dyslokowanych w m. Głogów, w kwocie 580,8 tys. zł.

(dowody: akta kontroli str. 1862-1892)

3) postępowanie nr 113/PN/2015 dotyczące usługi bezpośredniej ochrony fizycznej obiektów, urządzeń oraz osób, mienia i porządku realizowane przez SUFO dla instytucji i Jednostek Wojskowych będących na zaopatrzeniu 43 WOG²¹ przeprowadzone zostało w trybie przetargu nieograniczonego (art. 10 ust. 1 ustawy pzp). Szacunkowa wartość zamówienia zgodnie z siwz wyniosła 30.429,3 tys. zł.

W wyniku rozstrzygnięcia ww. postępowania, 43 WOG zawarł dwie umowy, dla poszczególnych zadań odpowiednio o wartości: 16.022,1 tys. zł i 11.320,2 tys. zł.

Ogólna wartość podpisanych umów wyniosła 27.342,5 tys. zł. W ramach tego zamówienia kontrolą objęto wylosowane wydatki poniesione w 2017 r. w kwocie ogółem 1.900,1 tys. zł.

(dowody: akta kontroli str. 2547-2684)

4) postępowanie nr 59/PN/2017 dotyczące zakupu figur bojowych dla 43 Wojskowego Oddziału Gospodarczego²² przeprowadzone zostało w trybie przetargu nieograniczonego (art. 10 ust. 1 ustawy pzp). Szacunkowa wartość zamówienia zgodnie z siwz wyniosła 961,5 tys. zł. W wyniku rozstrzygnięcia ww. postępowania, 43 WOG zawarł umowy, dla poszczególnych zadań odpowiednio:

- na realizację zadania nr 1 – figura bojowa wykonana z blachy – umowa o wartości 32,4 tys. zł;
- na realizację zadania nr 2 – wielowarstwowa figura termalna WFT – umowa o wartości 541,9 tys. zł;
- na realizację zadania nr 3 – wielowarstwowa kontaktowa figura (typ – WFZ) – umowa o wartości 319,8 tys. zł.

Ogólna wartość podpisanych umów wyniosła 894,1 tys. zł. W ramach tego zamówienia kontrolą objęto wylosowane wydatki w związku z realizacją umowy na realizację zadania nr 3 w wysokości 79,7 tys. zł.

(dowody: akta kontroli str. 1966-1968, 2497-2524, 2692)

5) postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego nr 12/PN/2016 dotyczące dostawy zestawów narzędzi specjalnych i urządzeń kontrolnych i wyposażenia warsztatowego MES do sprzętu pozyskanego z armii niemieckiej dla jednostek będących na zaopatrzeniu 43 WOG²³ przeprowadzone zostało w trybie przetargu nieograniczonego (art. 10 ust. 1 ustawy pzp). Szacunkowa wartość zamówienia zgodnie z siwz wyniosła 13.821,1 tys. zł.

W wyniku rozstrzygnięcia ww. postępowania, 43 WOG zawarł 27 umów, dla poszczególnych zadań o wartości ogółem 15.857,9 tys. zł. W ramach tego zamówienia kontrolą objęto wylosowane wydatki poniesione w 2017 r. w kwocie

²¹ Ogłoszenie o zamówieniu opublikowano w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 2015/S 026-394188 z dnia 7 listopada 2015 r.

²² Ogłoszenie o zamówieniu opublikowano w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 2017/S 147-303919 z dnia 3 sierpnia 2017 r.

²³ Ogłoszenie o zamówieniu opublikowano w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 2016/S 021-033555 z dnia 30 stycznia 2016 r.

ogółem 8.035,0 tys. zł. Wszystkie wydatki dotyczyły wydatków majątkowych (§ 6060).

(dowody: akta kontroli str. 2525-2546)

6) postępowanie nr 200/ZP/2017 dotyczące „Naprawy nawierzchni betonowej na placu przy budynku nr 29 kompleks 05 50 w Dobrem n/Kwisą” o wartości 149,6 tys. zł (121,6 tys. zł - netto, tj. 29.127,48 euro²⁴), zostało przeprowadzone na podstawie obowiązującego w 43 WOG *Regulaminu postępowania w sprawach o zamówienia publiczne* dla procedur o wartości od 3 tys. do 30 tys. euro, w trybie postępowania otwartego. Podstawą wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o wartości do 30 tys. euro był wniosek z dnia 3 marca 2017 r. zatwierdzony przez Komendanta 43 WOG.

(dowody: akta kontroli str. 175-252, 327-328)

W wyniku ogłoszenia o zamówieniu, zamieszczonego na stronie internetowej 43 WOG wpłynęły cztery oferty, z których najkorzystniejszą cenowo złożyła firma B (...) z Rzęsiny o wartości 111,8 tys. zł (brutto). Z ww. wykonawcą w dniu 3 kwietnia 2017 r. została podpisana umowa nr 47/26/2017. Ustalono, że zadanie zostało wykonane w terminie zgodnie z podpisaną umową²⁵. W wyniku kontroli ustalono, że zbadane postępowanie zostało przeprowadzone rzetelnie i zgodnie z procedurami określonymi w *Regulaminie postępowania w sprawach o zamówienia publiczne*.

(dowody: akta kontroli str. 175 -252, 325-443, 1893-1896, 1897-1988)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1) Kontrola wykazała, że spośród sześciu skontrolowanych postępowań przetargowych w czterech o łącznej wartości 137.860,8 tys. zł, w tym: [1] w trzech zamówieniach (dwóch w trybie przetargu nieograniczonego, tj. nr 74/PN/2016 i nr 113/PN/2015 i jedno w trybie zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi, tj. nr 62/PN/2017) dotyczących świadczenia usług całodobowej ochrony fizycznej osób i mienia w obiektach wojskowych podległych 43 WOG, realizowanych przez SUFO, o łącznej wartości szacunkowej 124.039,7 tys. zł, oraz [2] w jednym zamówieniu w trybie przetargu nieograniczonego dotyczącym dostaw wyposażenia, urządzeń i sprzętu wojskowego o łącznej wartości szacunkowej 13.821,1 tys. zł, tj. nr 12/PN/2017, zastosowano nieprawidłowy tryb przetargowy.

W wyniku udzielonych zamówień wartość podpisanych umów wyniosła ogółem 129.488,3 tys. zł, w tym: [1] na usługi SUFO – 113.630,4 tys. zł; [2] na dostawy wyposażenia, urządzeń i sprzętu wojskowego – 15.857,9 tys. zł.

Poniesione w 2017 r. wydatki z tytułu powyższych umów wyniosły 24.418,1 tys. zł, co stanowiło 4,7% wydatków ogółem poniesionych przez 43 WOG.

Szczegóły dotyczące powyższych postępowań przedstawiono poniżej:

a) W postępowaniu nr 74/PN/2016 wyboru wykonawców na usługi ochrony fizycznej terenów, obiektów, urządzeń oraz osób, mienia i porządku na terenie chronionym realizowane w całodobowym systemie zmianowym przez SUFO dla jednostek będących na zaopatrzeniu 43 WOG dokonano w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego zgodnie z art. 10 ustawy *pzp*, podczas gdy stosownie do art. 131a ust. 1 pkt 4

²⁴ Według rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczenia wartości zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2254).

²⁵ Zgodnie z „Protokołem odbioru robót” z dnia 18 maja 2017 r.; wykonawca udzielił gwarancji na okres 36 miesięcy, tj. do dnia 17 maja 2020 r.

ustawy pzp, było to zamówienie z dziedziny obronności i bezpieczeństwa, które powinno być udzielone w zgodnie z przepisami Rozdziału 4a – Zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa tej ustawy (w myśl art. 131h ust. 1 ustawy pzp podstawowymi trybami udzielania tego rodzaju zamówień jest przetarg ograniczony lub negocjacje z ogłoszeniem). Szacunkowa wartość zamówienia zgodnie z siwz wyniosła 19.364,6 tys. zł, wartość podpisanych umów jak również poniesionych w 2017 r. wydatków - 12.431,4 tys. zł. Protokół z ww. postępowania zatwierdził w dniu 12 stycznia 2017 r. Komendant 43 WOG.

(dowody: akta kontroli str. 444-1068)

Poprzedni Komendant 43 WOG wyjaśnił m.in., że: „(...) z treści artykułu 131h wynika, iż Zamawiający może udzielić zamówienia zgodnie z tym artykułem ale nie musi, a więc sam ustawodawca dał możliwość wyboru procedury Zamawiającemu, który jest organizatorem postępowania. Zamawiający decyduje czy dana grupa zamówień będzie podlegała zamówieniom z dziedziny obronności i bezpieczeństwa, czy też nie i w jakim stopniu dane usługi wiążą się z korzystaniem z informacji niejawnych. Zamówienia w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa są udzielane w przypadku, gdy zastosowanie tych przepisów zobowiązywałoby Zamawiającego do przekazania informacji, których ujawnienie sprzeczne jest z podstawowymi interesami bezpieczeństwa państwa. Sytuacja taka ma miejsce, gdy zachowanie zasad jawności byłoby sprzeczne z podstawowymi interesami bezpieczeństwa państwa, a podczas przeprowadzanych postępowań takich informacji nie udostępniono (...)”.

(dowody: akta kontroli str. 1928-1931)

b) W postępowaniu nr 62/PN/2017 wyboru wykonawców na usługi ochrony fizycznej terenów, obiektów, urządzeń oraz osób, mienia i porządku na terenie chronionym realizowane w całodobowym systemie zmianowym przez SUFO dla jednostek będących na zaopatrzeniu 43 WOG dokonano w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonego w trybie zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi na podstawie art. 138g ust. 1 pkt 1 ustawy pzp, podczas gdy stosownie do art. 131a ust. 1 pkt 4 ustawy pzp, było to zamówienie z dziedziny obronności i bezpieczeństwa, które powinno być udzielone w zgodnie z przepisami Rozdziału 4a –Zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa tej ustawy (w myśl art. 131h ust. 1 ustawy pzp podstawowymi trybami udzielania tego rodzaju zamówień jest przetarg ograniczony lub negocjacje z ogłoszeniem). Szacunkowa wartość zamówienia zgodnie z siwz wyniosła 74.245,8 tys. zł, wartość podpisanych umów – 73.856,5 tys. zł, a wysokość poniesionych w 2017 r. wydatków – 2.051,6 tys. zł.

Protokół z ww. postępowania zatwierdził w dniu 31 października 2017 r. pełniący obowiązki Komendanta 43 WOG (w trakcie przeprowadzania ww. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego).

(dowody: akta kontroli str. 1124-1512)

Według wyjaśnień Zastępcy Komendanta 43 WOG „(...) Wykonawca wszelkie dokumenty niejawne jakimi są m.in. Plan ochrony, otrzymuje dopiero po wyborze najkorzystniejszej oferty, podczas podpisywania umowy. Zatem wszelkie informacje o klauzuli niejawnej dotyczące danego postępowania udostępniane są dopiero po zakończonej procedurze przetargowej, a nie w trakcie jej trwania. Na uwagę zasługuje fakt, że na etapie postępowania oferenci muszą spełniać warunki upoważniające do dostępu do informacji niejawnych. Podczas spotkania z Wykonawcami nie udostępnia się żadnych dokumentów niejawnych, tym samym postępowanie nie zawierało informacji niejawnych a więc nie nosiło znamion zadań newralgicznych, przez co Zamawiający nie musiał korzystać z uprawnień wynikających wprost z art. 131h ustawy pzp (...)”.

(dowody: akta kontroli str. 1899-1901)

Ponadto zgodnie z wyjaśnieniami Kierownik Sekcji Zamówień Publicznych 43 WOG „(...) przy świadczeniu usługi wykonawca, który złożył najkorzystniejszą ofertę korzystał z informacji niejawnych np. planu ochrony. Taki dokument był udostępniany wybranemu wykonawcy z którym podpisano umowę na świadczenie usługi, a więc po zakończeniu postępowania(...)”.

(dowody: akta kontroli str. 1924-1927)

Jak wyjaśniła Kierownik Sekcji Ochrony 43 WOG „(...) świadczeniobiorca, po podpisaniu umowy na realizację usługi ochrony otrzymuje od zamawiającego wyciąg z dokumentu niejawnego – planu ochrony, informacje niejawne udostępniane są dopiero po zakończonej procedurze przetargowej a nie w trakcie jej trwania, potencjalni wykonawcy muszą spełniać warunki już na etapie postępowania przetargowego do dostępu do informacji niejawnych (...)”.

(dowody: akta kontroli str. 1902-1923)

c) W postępowaniu nr 113/PN/2015 wyboru Wykonawców na usługi bezpośredniej ochrony fizycznej obiektów, urządzeń oraz osób, mienia i porządku realizowane przez SUFO dla instytucji i Jednostek Wojskowych będących na zaopatrzeniu 43 WOG dokonano w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego zgodnie z art. 10 ustawy pzp, podczas gdy stosownie do art. 131a ust. 1 pkt 4 ustawy pzp, było to zamówienie z dziedziny obronności i bezpieczeństwa, które powinno być udzielone w zgodnie z przepisami Rozdziału 4a Zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa tej ustawy (w myśl art. 131h ust. 1 ustawy pzp podstawowymi trybami udzielania tego rodzaju zamówień jest przetarg ograniczony lub negocjacje z ogłoszeniem). Szacunkowa wartość zamówienia zgodnie z siwz wyniosła 30.429,3 tys. zł, wartość podpisanych umów – 27.432,5 tys. zł, a wysokość poniesionych w 2017 r. wydatków – 1.900,1 tys. zł.

Protokół z ww. postępowania zatwierdził w dniu 13 stycznia 2016 r. były Komendant 43 WOG.

Kierownik Sekcji Zamówień Publicznych wyjaśniła m.in., że: „(...) ustawodawca zdecydował, iż usługa ochrony została ujęta w usługach społecznych, które stały się obszarem zamówień publicznych, gdzie stawiano nacisk na poszanowanie reguł i godnej pracy, propagowanie małych i średnich przedsiębiorstw oraz przede wszystkim promocje równych szans czyli zamówień dostępnych i przeznaczonych dla wszystkich. Cele te zostały wprowadzone nowelizacją ustawy obowiązującej od 28 lipca 2016 r. Argumentując potrzebę tego typu regulacji, rząd wskazywał m.in. na usługi ochrony, przy których powszechnie stosowano umowy zlecenia. Co więcej w zamówieniach do 750 000 euro w dalszym ciągu nie ma obowiązku stosowania aspektów społecznych czy też stosowania procentowych kryteriów. Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych pozwala na stosowanie uproszczonej procedury w przypadku niektórych usług. Ustawodawca unijny doszedł bowiem do wniosku, że są one zazwyczaj udzielane na rynku lokalnym, dlatego też nie ma sensu regulować ich na poziomie UE. Wśród tych usług, zwanych społecznymi, znajduje się także ochrona. Sama unijna dyrektywa pozwala na wprowadzenie uproszczonej procedury (...)”.

(dowody: akta kontroli str. 1967-1968)

Były Komendant 43 WOG wyjaśnił m.in., że „(...) Zamówienie publiczne w zakresie: usługi ochrony fizycznej jednostek wojskowych realizowanej przez SUFO jest bardzo trudne do przeprowadzenia. Do zamówienia przystępują bardzo duże firmy, wartość przedmiotu zamówienia jest bardzo duża liczona w milionach złotych. Firmy ochroniarskie obsługują kancelarie prawnicze, które specjalizują się w prawie zamówień publicznych oraz branży ochroniarskiej. Powszechną praktyką w trakcie

trwania zamówienia stosowaną przez firmy jest znalezienie przez kancelarie prawnicze i osoby funkcyjne firm zajmujących się ochroną choćby najmniejszych uchybień formalno-merytorycznych leżących zarówno po stronie zamawiającego (SIWZ, opis przedmiotu zamówienia, ogłoszenia, wybór, itp.) jak i innych oferentów (udostępnienie ofert). Użycie tej wiedzy przez firmę w formie złożonego protestu następuje z reguły po ogłoszeniu wyników wyborów, w przypadku gdy wybór ten jest niekorzystny dla firmy. Firmy ochroniarskie na pewno doskonale wiedziały jakie jest stanowisko NIK w sprawie wyboru trybu zamówienia w 14 WOG w zakresie: usługi ochrony fizycznej jednostek wojskowych realizowanej przez SUFO. Dlaczego więc kancelarie prawnicze firm, które „przegrały” przetarg Nr 113/PN/2015 w 43 WOG w Świętoszowie nie wniosły skutecznego protestu (...).

(dowody: akta kontroli str. 1969-1974)

Kierownik Sekcji Ochrony wyjaśniła m.in., że Świadczeniobiorca po podpisaniu umowy na realizację usługi ochrony otrzymuje od Zamawiającego wyciąg z dokumentu niejawnego – plan ochrony. Zatem wszelkie informacje niejawne udostępniane są dopiero po zakończonej procedurze przetargowej a nie w trakcie jej trwania.

(dowody: akta kontroli str. 1960-1965)

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień odnośnie zastosowanych trybów postępowania przetargowego. Na mocy ustawy z dnia 12 października 2012 r. o zmianie ustawy pzp, która weszła w życie 20 lutego 2013 r., wprowadzono do ww. ustawy, rozdział 4a „Zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa”. W art. 131a ust 1 ustawy pzp postanowiono, że przepisy ww. rozdziału stosuje się do zamówień publicznych udzielanych przez zamawiających, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1-4, zwanych dalej „zamówieniami w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa”, jeżeli przedmiotem zamówienia są:

- dostawy sprzętu wojskowego, w tym wszelkich jego części, komponentów lub podzespołów;
- dostawy newralgicznego sprzętu, w tym wszelkich jego części, komponentów lub podzespołów;
- roboty budowlane, dostawy i usługi bezpośrednio związane ze sprzętem, o którym mowa w pkt 1 i 2, i wszystkich jego części, komponentów i podzespołów związanych z cyklem życia tego produktu;
- roboty budowlane i usługi do szczególnych celów wojskowych lub newralgiczne roboty budowlane lub usługi.

Newralgiczne usługi zostały zdefiniowane w ustawie pzp (art. 2 pkt 5c) jako usługi do celów bezpieczeństwa, które wiążą się z korzystaniem z informacji niejawnych, wymagają ich wykorzystania lub je zawierają. Zgodnie z art. 131h ust. 1 ustawy pzp zamawiający może udzielić zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa w trybie przetargu ograniczonego albo negocjacji z ogłoszeniem. Jeżeli przedmiotem zamówienia są newralgiczne usługi, które wiążą się z korzystaniem z informacji niejawnych, wymagają ich wykorzystania lub je zawierają zamawiający winien korzystać z trybów określonych w rozdziale 4a ustawy pzp, a postępowania o zamówienia publiczne, przeprowadzane przez WOG (jednostki sektora finansów publicznych - dysponent III stopnia) i wszczęte po 20 lutego 2013 r., polegające na ochronie jednostek wojskowych przez SUFO winny być prowadzone wyłącznie w trybach określonych w art. 131h ust. 1 ustawy pzp, w związku z dostępem do informacji niejawnych, w trakcie realizacji zamówienia przez wykonawców z informacjami niejawnymi (np. w postaci planów ochrony jednostek wojskowych).

d) W postępowaniu nr 12/PN/2016 wyboru Wykonawców na dostawy zestawów narzędzi specjalnych i urządzeń kontrolnych i wyposażenia warsztatowego MES do

sprzętu pozyskanego z armii niemieckiej dla jednostek będących na zaopatrzeniu 43 WOG dokonano w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego zgodnie z art. 10 ustawy pzp, podczas gdy przedmiotem zamówienia była usługa bezpośrednio związana ze sprzętem wojskowym, a zatem, stosownie do art. 131a ust. 1 pkt 3 ustawy pzp, było to zamówienie z dziedziny obronności i bezpieczeństwa, które powinno być udzielone w zgodnie z przepisami Rozdziału 4a – Zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa tej ustawy (w myśl art. 131h ust. 1 ustawy pzp podstawowymi trybami udzielania tego rodzaju zamówień jest przetarg ograniczony lub negocjacje z ogłoszeniem). Szacunkowa wartość zamówienia zgodnie z siwz wyniosła 13.821,1 tys. zł, wartość podpisanych umów – 15.857,9 tys. zł, a wysokość poniesionych w 2017 r. wydatków – 8.035,0 tys. zł.

Protokół z ww. postępowania zatwierdził w dniu 20 kwietnia 2016 r. były Komendant 43 WOG.

Kierownik Sekcji Zamówień Publicznych wyjaśniła, że: „Zakup zestawów narzędzi, urządzeń kontrolnych i wyposażenia warsztatowego MES według mojej opinii został przeprowadzony w sposób właściwy, a tym bardziej zgodnie z obowiązującymi przepisami. Przywołany w pytaniu art. 131 a ust. 1 pkt 3 ustawy pzp dotyczy dostaw, co prawda bezpośrednio związanych ze sprzętem wojskowym, lecz dotyczy on wyłącznie wszelkiego rodzaju komponentów, części i podzespołów. Narzędzia zakupione w trybie przetargu nieograniczonego 12/PN/2016 nie stanowią przedmiotu zamówienia wymienionego powyżej. Są to narzędzia do obsługi sprzętu niemieckiego, służące do naprawy i usprawnienia. Specyfika tego zamówienia nie wymaga wprowadzenia szczególnych regulacji związanych z bezpieczeństwem dostaw czy też zachowania bezpieczeństwa informacji. Nie jest to zamówienie złożone, ponieważ nie służy obronności, bo nie jest to wyposażenie obronne. Do jego dostarczenia nie jest konieczna ochrona informacji niejawnych, a tym samym nie zobowiązuje Wykonawców do zachowania poufności na żadnym etapie postępowania”.

(dowody: akta kontroli str. 1967-1968, 3397-3399)

Były Komendant 43 WOG wyjaśnił m.in., że „(...) Nieodłącznym elementem utrzymanie stałej gotowości bojowej jest sprawność sprzętu. Zakup 119 czołgów Leopard 2A5 dla 34 Brygady Kawalerii Pancernej w Żaganiu spowodował konieczność jak najszybszego włączenia wymienionych czołgów do eksploatacji. Czołgi Leopard podobnie jak samoloty, objęte są wymogiem dokonywania czasowych przeglądów technicznych określanych jako przeglądy: od F-1 do F-6. Rodzaj i zakres tych przeglądów uzależniony jest od wskaźników czasowo-eksploatacyjnych. Czołg bez aktualnego przeglądu nie może być eksploatowany. Do wykonania tych przeglądów niezbędne są dedykowane dla danej wersji czołgu zestawy narzędzi specjalistycznych i urządzeń kontrolnych oraz zestawy wyposażenia warsztatowego MES. Czołgi Leopard 2A5 34 Brygady Kawalerii Pancernej w Żaganiu nie posiadały aktualnych wymaganych przeglądów. Dlatego ówczesny Dowódca 11 Lubuskiej Dywizji Kawalerii Pancernej a obecnie Dowódca Generalny Pan gen. broni Jarosław Mika zabiegał o najszybsze włączenie pozyskanych czołgów do szkolenia i gotowości bojowej. Zakup zestawów MES stał się priorytetem najwyższej rangi a do realizacji tego zadania wyznaczono 43 WOG. Działając pod presją przełożonych i Dowódcy 11 LDKPanc. na bieżąco meldowałem o postępach w zamówieniu publicznym na dostawę zestawów MES i o ile pamiętam wybór trybu zamówienia - przetarg nieograniczony, był zaakceptowany przez przełożonego jako tryb najbardziej skuteczny i nie zawodny w sytuacji tego zamówienia (...)”.

(dowody: akta kontroli str. 1969-1974)

2) W odniesieniu do niżej wymienionych nieruchomości zamawiający udzielał odrębnych zamówień, których wartość przekraczała równowartość kwoty 30 tys. euro, a nie oszacował łącznie wartości zamówienia dla robót budowlanych tego samego rodzaju, które zamierzał nabyć/zlecić w 2017 r. Dotyczyło to:

- [1] remontu budynku nr 153 w kompleksie 3096 (Skład Magazynowy Potok) – wartość netto 67 873,67 zł (16 257,56 euro) – przetarg nieograniczony²⁶ oraz [2] remont budynku nr 153 w kompleksie 3096 – wartość netto 68 229,63 zł (16 342,82 euro) – zamówienie poniżej 30 tys. euro²⁷;
- [1] remontu dachu budynku nr 2 w kompleksie 3015 – wartość netto 369 380,39 zł (88 476,46 euro) – przetarg nieograniczony²⁸ oraz [2] remontu chodnika i schodów wejściowych do kasyna – budynek nr 2 w kompleksie 3015 – wartość netto 113 821,10 zł (27 263,19 euro) – przetarg nieograniczony²⁹;
- [1] naprawy posadzki, malowania wewnętrznego w budynku nr 29 kompleks 0550 – wartość netto 16 258,99 zł (3 894,46 euro); [2] malowania wewnętrznego w budynku nr 225 kompleks 0550 – wartość netto 11 716,31 zł (2 806,37 euro); [3] naprawy dachu, malowania, wykonywaniu instalacji elektrycznych w budynku nr 49 w kompleksie 0550 – wartość netto 40 638,54 zł (9 734,02 euro); [4] naprawy bram, posadzek, malowania, uzupełniania tynków w budynku nr 30 w kompleksie 0550 – wartość netto 44 442,78 zł (10 645,23 euro); [5] naprawy dachu, ścian, bram budynku nr 64 w kompleksie 0550 – wartość netto 40 609,83 zł (9 727,14 euro); [6] remont budynku nr 207 w kompleksie 0550 – wartość netto 104 442,40 zł (25 016,74 euro); [7] naprawy konserwacyjnej piwnic w budynku nr 12 w kompleksie 0550 – wartość netto 22 766,90 zł (5 453,28 euro).

Ustawa *pzp*, zastrzega na etapie czynności przygotowawczych poprzedzających wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, obowiązek ustalenia przez zamawiającego wartości zamówienia (art. 32-35). Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy *pzp* podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. Z przepisu tego wynika zatem obowiązek dołożenia przez zamawiającego należytej staranności przy ustalaniu wartości zamówienia. Jednocześnie w myśl art. 32 ust. 2 ustawy *pzp* zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy zaniżać wartości zamówienia lub wybierać sposobu obliczania wartości zamówienia. Sens normatywny tego przepisu sprowadza się do ustalenia, iż zamawiający nie może dokonywać podziału zamówienia (zaniżać jego wartości) w taki sposób, aby na skutek ustalenia wartości dla każdej z wydzielonych części zamówienia doszło do nieuprawnionego wyłączenia stosowania przepisów ustawy *pzp* odnoszących się do zamówień o wartości powyżej określonego progu, czy też, z drugiej strony, do nieuprawnionego zastosowania przepisów odnoszących się do zamówień o wartości poniżej określonego progu. Innymi słowy nie jest zakazany sam podział jednego zamówienia na części, ale jest zakazany taki podział, który zmierza do uniknięcia stosowania przez zamawiającego przepisów ustawy *pzp* w ogóle albo przepisów

²⁶ Zamówienie to stanowiło część 2 postępowania nr 13/PN/2017 o zamówienia publiczne przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego. Umowa nr 80/26/2017 z dnia 5 maja 2017 r., wynagrodzenie w formie ryczałtowej w wysokości 67 873,67 zł (z podatkiem VAT – 83 484,61 zł). Odstąpienie od umowy z dnia 7 lipca 2017 r. (stwierdzono, że prace remontowe na obiekcie nie rozpoczęły się).

²⁷ Umowa nr 206/26/2017 z dnia 13 listopada 2017 r., wynagrodzenie w formie ryczałtowej w wysokości 68 229,63 zł (z podatkiem VAT – 83 922,44 zł).

²⁸ Umowa nr 128/26/2017 z dnia 6 lipca 2017 r., wynagrodzenie w formie ryczałtowej w wysokości 369 380,39 zł (z podatkiem VAT – 454 337,88 zł).

²⁹ Umowa nr 198/26/2017 z dnia 24 października 2017 r., wynagrodzenie w formie ryczałtowej w wysokości 113 821,10 zł (z podatkiem VAT – 140 000,00 zł).

właściwych dla zamówienia o określonej wartości szacunkowej. Powyższe znajduje swoje odzwierciedlenie w treści art. 32 ust. 4 ustawy *pzp*, w myśl którego jeżeli zamawiający dopuszcza możliwość składania ofert częściowych albo udziela zamówienia w częściach, z których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania, wartością zamówienia jest łączna wartość poszczególnych części zamówienia. Oznacza to, iż zamawiający może z określonych względów (organizacyjnych, ekonomicznych, celowościowych itp.) dokonać podziału jednego zamówienia na części, dla których to będzie prowadził odrębne postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, przy czym wartością każdej z części zamówienia, będzie łączna wartość wszystkich części zamówienia. W konsekwencji przy udzieleniu każdej z części zamówienia zamawiający będzie zobowiązany do stosowania przepisów ustawy *pzp* właściwych dla łącznej wartości zamówienia.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 5d ustawy *pzp*, przez obiekt budowlany rozumieć należy wynik całości robót budowlanych w zakresie budownictwa lub inżynierii lądowej i wodnej, który może samoistnie spełniać funkcję gospodarczą lub techniczną. Zgodnie z orzecnictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, istnienie obiektu budowlanego powinno być oceniane w związku z funkcją gospodarczą lub techniczną rezultatu wykonanych robót budowlanych. Za obiekt budowlany w rozumieniu nowej definicji uznany zostanie także zespół czy kompleks obiektów w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - *Prawo budowlane*³⁰ (dalej: „ustawa *Prawo budowlane*”), mający pełnić określoną funkcję gospodarczą lub techniczną. Wobec powyższego, szacując wartość robót budowlanych, niezbędnych do realizacji obiektu budowlanego w rozumieniu ustawy *pzp*, nawet jeżeli roboty te odnoszą się do różnych obiektów budowlanych w rozumieniu ustawy *Prawo budowlane*, ale składają się na jedno zamierzenie budowlane wyznaczone wspólną funkcją gospodarczą i techniczną, jaką ta inwestycja budowlana ma pełnić, zamawiający powinien dokonać łącznego szacowania, sumując wartość robót składających się na ww. zamierzenie.

W swych wyjaśnieniach Główny Księgowy podał m.in., że dla ustalenia, czy dokonując szacowania wartości zamówienia, zamawiający powinien połączyć zamówienia, czy też może udzielić ich odrębnie konieczna jest analiza okoliczności każdego konkretnego przypadku. Trudno bowiem przyznać rację, iż obiekty budowlane np.: budynek koszarowy, ogrodzenie kompleksu i chodnik spełniają takie same funkcje gospodarcze lub techniczne i w związku z tym winny być udzielone jednym zamówieniem. Zdaniem Zamawiającego, każdy z tych obiektów może samoistnie odrębną funkcję gospodarczą lub techniczną i może być traktowany jako odrębne zamówienie. Ponadto, obiekt budowlany (jako „kompleks budynków”) nie powinien być utożsamiany z „kompleksem wojskowym”, to jest terenem pozostającym w zarządzie resortu obrony narodowej (numer kompleksu jest nadawany dla celów geodezyjnych i ewidencyjnych), ponieważ obiekty w kompleksach wojskowych pełnią całkowicie różne funkcje techniczno-użytkowe, tak więc nie mogą być postrzegane jako jeden „obiekt budowlany”.

NIK wskazuje, że obiekt budowlany rozpatrywany powinien być jako kompleks obiektów budowlanych, wydzielony geodezyjnie i fizycznie, spełniający określone funkcje gospodarcze lub techniczne na potrzeby wojskowości. Zarówno w sytuacji, gdy przedmiotem zamówienia jest remont budynku, na który składają się różne rodzaje robót, np. wymiana okien, dachu, ogrzewania jak również w sytuacji, gdy przedmiotem zamówienia jest remont kilku obiektów w rozumieniu ustawy *Prawo budowlane*, ale funkcjonalnie ze sobą powiązanych (np. wchodzących w skład jednego kompleksu) – czyli obiektu budowlanego w rozumieniu zmienionych

³⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm.

przepisów ustawy pzp, zamawiający powinien dokonać łącznego szacowania wartości robót składających się na całe zamierzenie budowlane. W sytuacji, gdy przedmiotem zamówienia są jednorodne rodzajowo roboty budowlane, np. wymiana dachów na kilku budynkach pozostających w zarządzie zamawiającego, przedmiotem zamierzenia budowlanego powinna być co do zasady całość prac składających się na remonty dachów, bez względu na konieczność pozyskania przez zamawiającego niezbędnych decyzji o pozwoleniu na budowę wymaganych przepisami ustawy *Prawo budowlane* dla poszczególnych budynków odrębnie³¹. Nadmieniam, że zamawiający sporządza plan remontów nieruchomości oraz plan konserwacji i napraw nieruchomości na dany rok, a zatem posiadał sprecyzowaną wiedzę odnośnie zakresu prac budowlanych, co umożliwia rzetelne szacowanie wartości ww. zamówień na dany rok.

(dowody: akta kontroli str. 1957-1959, 2955-3396)

3) W sprawozdaniu budżetowym Rb-70 na koniec 2017 r. dotyczącym zatrudnienia i wynagrodzeń w rozdziale 75213 wykazano wydatki na wynagrodzenia zarówno w planie jak i w wykonaniu w kwocie ogółem 4.762,7 tys. zł, pomimo że nie występowało 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 budżetowej*³².

Główny Księgowy wyjaśnił, że wykazane środki w tym rozdziale dotyczyły nagród i zapomóg z celowego funduszu nagród i zapomóg przyznawanych decyzją Ministra Obrony Narodowej. Kierownik jednostki kontrolowanej nie ponosi odpowiedzialności za tę nieprawidłowość.

(dowody: akta kontroli str. 1949-1956)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W 2017 r. 43 WOK nie realizował wydatków ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

(dowody: akta kontroli str. 2298)

Ustalono
nieprawidłowości

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

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Wydatki według układu zadaniowego budżetu w 43 WOG w 2017 r. dotyczyły głównie zadania 11.1. „Utrzymanie i rozwój zdolności operacyjnych SZ RP” (zadanie priorytetowe), na które wydatkowano kwotę 519.788,7 tys. zł (81,0% planu finansowego oraz 100% planu po zmianach). Wydatki na realizację tego zadania stanowiły 99,6% całości wydatków 43 WOG. Wydatki przedmiotowe poniesiono m.in. na uposażenia i wynagrodzenia pracowników wojska, w ramach poniższych podzadań:

- 11.1.1. Zdolność do dowodzenia Siłami Zbrojnymi, wydatkowano ogółem 43.380,7 tys. zł, z tego na uposażenia i wynagrodzenia pracowników wojska 26.247,8 tys. zł (60,5%), w tym na zatrudnionych w 11 Dywizji Kawalerii Pancerniej oraz w 11 Batalionie Dowodzenia Żagań odpowiednio: 9.185,1 tys. zł i 17.062,7 tys. zł;
- 11.1.2. Zdolność do rozpoznania, wydatkowano ogółem 5,9 tys. zł. Wydatki te dotyczyły 2 Ośrodka Radioelektronicznego Przasnysz – nie finansowano z nich uposażenia i wynagrodzenia pracowników wojska;

³¹ Zob.: https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0017/24641/Nowelizacja_PZP_www.pdf

³² Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm. Obecnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie *sprawozdawczości budżetowej* (Dz. U. poz. 109).

- 11.1.3. Zdolność do rażenia sił przeciwnika, wydatkowano ogółem 258.868,5 tys. zł, z tego na uposażenia i wynagrodzenia pracowników wojska 166.497,1 tys. zł (64,3%), w tym na zatrudnionych w 10 Brygadzie Kawalerii Pancernej Świętoszów, 34 Brygadzie Kawalerii Pancernej Żagań oraz 23 Pułku Artylerii Bolesławiec odpowiednio: 105.200,5 tys. zł, 33.149,6 tys. zł i 28.147,0 tys. zł;
- 11.1.4. Zdolność do zabezpieczenia logistycznego działań, wydatkowano ogółem 173.622,3 tys. zł, z tego na uposażenia i wynagrodzenia pracowników wojska 12.101,7 tys. zł (7,0%), w tym na zatrudnionych 43 WOG Świętoszów, 11 Batalion Remontowy Żagań, 10 Grupa Zabezpieczenia Medycznego Świętoszów, Rejonowa Wojskowa Komisja Lekarska Żary odpowiednio: 2.736,5 tys. zł, 8.940,2 tys. zł, 202,6 tys. zł i 222,4 tys. zł;
- 11.1.5. Zdolność do przetrwania i ochrony wojsk, wydatkowano 20.483,1 tys. zł, z tego na uposażenia i wynagrodzenia pracowników wojska 9.099,8 tys. zł (44,4%), w tym na zatrudnionych w Oddziałach Żandarmerii Wojskowej Żagań i Bolesławiec oraz 4 Batalionie Inżynieryjnym Głogów odpowiednio: 0 zł i 9.099,8 tys. zł;
- 11.1.6. Uzupełnienie i mobilizacja wojsk, wydatkowano 6.780,5 tys. zł, z tego na uposażenia i wynagrodzenia pracowników wojska 1.225,5 tys. zł (18,1%), w tym na zatrudnionych w WKU Żagań, WKU Głogów, WKU Bolesławiec i Wojskowej Pracowni Psychologicznej odpowiednio: 326,7 tys. zł, 424,8 tys. zł, 424,8 tys. zł i 0 zł;
- 11.1.7. Zabezpieczenie systemu szkolenia wykorzystanie doświadczeń, wydatkowano 16.565,5 tys. zł, z tego na uposażenia i wynagrodzenia pracowników wojska zatrudnionych w Ośrodku szkolenia poligonowego Dobren/Kwisą – 4.362,7 tys. zł (26,3%);
- 11.1.8. Informatyzacja kierowania i zarządzania resortem obrony narodowej, wydatkowano 72,2 tys. zł. Wydatki te dotyczyły Regionów Wsparcia Teleinformatycznego – nie finansowano z nich uposażenia i wynagrodzenia pracowników wojska.

Na zadanie 9.2. Działalność artystyczna, upowszechniająca, promująca kulturę i dialog międzykulturowy wydatkowano 1.879,7 tys. zł (120,6% planu finansowego oraz 100% planu po zmianach). Wydatki na to zadanie w całości dotyczyły podzadania 9.2.1. Działalność artystyczna, upowszechniająca, promująca kulturę i dialog międzykulturowy i stanowiły 0,4% wydatków jednostki. Zamierzenia w tym zakresie zostały realizowane przez Orkiestrę Wojskową w Żaganiu.

W ramach wydatków bieżących, zrealizowano wydatki m.in. na remonty nieruchomości (§ 4270), na kwotę 41.903,7 tys. zł. Zrealizowano m.in. następujące zadania:

- remont dachu na budynku nr 2 (kasyno) w kompleksie 3015 w Bolesławcu w kwocie 454,3 tys. zł – Protokół odbioru końcowego z dnia 19 września 2017 r.;
- remont budynku nr 6/3015 Bolesławiec w kwocie 450,5 tys. zł – Protokół odbioru końcowego z dnia 28 listopada 2017 r.;
- remont budynku internatu 302 k/0549 Pstrąże w kwocie 457,6 tys. zł – Protokół odbioru końcowego z dnia 12 października 2017 r.;
- remont budynku nr 7 k/2610 Żagań w kwocie 249,6 tys. zł – Protokół odbioru końcowego z dnia 11 lipca 2017 r.

Zasady planowania budżetu zadaniowego określono w Instrukcji planowania finansowego, rzeczowego, dokonywania wydatków ze środków publicznych oraz

gromadzenia dochodów budżetowych w 43 WOG oraz jednostkach wojskowych i instytucjach będących na zaopatrzeniu – znak RTD 467/17.

(dowody: akta kontroli str. 121-174, 2107-2185, 2292-2293)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków. Badania kontrolne wykazały, że spośród 68 zbadanych wydatków na łączną kwotę 47.159,4 tys. zł, stanowiących 9,0% wydatków ogółem, w 34 przypadkach (50,0%) dotyczących kwoty ogółem 17.621,9 tys. zł (37,4%) zastosowano nieprawidłowy tryb przetargowy, przez co wydatki te zrealizowane zostały niezgodnie z naruszeniem obowiązującego prawa. Również w przypadku czterech z sześciu skontrolowanych zamówień publicznych, o łącznej wartości 137.860,8 tys. zł, zastosowano nieprawidłowy tryb przetargowy. W wyniku wadliwie udzielonych zamówień wartość podpisanych umów wyniosła ogółem 129.488,3 tys. zł, a poniesione w 2017 r. wydatki z tytułu tych umów wyniosły 24.418,1 tys. zł, co stanowiło 4,7% wydatków ogółem poniesionych w tym roku przez 43 WOG.

3. Sprawozdawczość

3.1. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrola³³ objęto prawidłowość sporządzania przez 43 WOG 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 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. 1983, 1986-2012, 2050-2055, 2059-2062)

Ustalone
nieprawidłowości

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 niezetelne. Dodać przy tym należy, że stwierdzone nieprawidłowości opisane poniżej nie były indywidualnym działaniem 43 WOG, lecz powstały z obowiązku stosowania do prowadzenia ksiąg rachunkowych w ZWSI RON.

³³ Ocena prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych dokonana została na podstawie sprawdzenia zgodności danych wykazanych w sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

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”.

Kontrola wykazała, że w księgach rachunkowych 43 WOG, 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 szczególności 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 sprawozdania 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 odroczonej 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 43 WOG 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.

Główny Księgowy wyjaśnił, że powyższe nieprawidłowości wynikają z obowiązku prowadzenia ksiąg rachunkowych w ZWSI RON wprowadzonym zgodnie z Rozkazem Nr 23 Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie wdrożenia do eksploatacji ZWSI RON. Dodał również, że 43 WOG nie miał wpływu na funkcjonowanie tego systemu oraz nie ma możliwości ingerowania w powyższy system. Wszelkie uwagi dotyczące działania systemu były zgłaszane na szkoleniach w zakresie obsługi systemu.

(dowody: akta kontroli str. 1949-1956, 2013-2049, 2056-2058, 2823, 2846, 2954)

2) W Polityce rachunkowości 43 WOG nie ustalono sposobu ewidencjonowania wykonania budżetu w układzie zadaniowym oraz sporządzania sprawozdań Rb-BZ1, co było niezgodne z załącznikiem nr 3 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości. Ponadto dane zawarte w sprawozdaniu Rb-BZ1 nie wynikały z zapisów konta 990 – Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym ponieważ w polityce rachunkowości brak było takiego konta.

Główny Księgowy wyjaśnił, że 43 WOG prowadzi księgi rachunkowe w ZWSI RON, w którym nie przewidziano kont pozabilansowych dotyczących budżetu zadaniowego. Sprawozdania Rb-BZ1 generowane są automatycznie z programu ZWSI RON z modułu FI FM. Do każdego zdarzenia gospodarczego będącego wydatkiem budżetowym automatycznie przypisany jest budżet zadaniowy. Ponadto nadmieniam, że decyzja nr 101/DB Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie zasad grupowania operacji gospodarczych w wojskowych jednostkach budżetowych prowadzących księgi rachunkowe w ZWSI RON również nie zawiera kont pozabilansowych dotyczących budżetu zadaniowego.

(dowody: akta kontroli str. 1949-1956, 2013-2014)

3) 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 373,9 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 43 WOG prowadzi ewidencję księgową roszczeń spornych na koncie 240, którego salda nie są ujmowane w sprawozdaniu Rb-27. Do sprawozdań tych przenoszone są automatycznie salda kont zgodnie z decyzją wyższych przełożonych. Nadmieniał również, że sprawozdania dotyczące roszczeń spornych wykonywane są na zasadach określonych przez wyższych przełożonych.

Ewidencja analityczna należności spornych w 2017 r. prowadzona była wyłącznie w formie księgi pomocniczej – rejestr papierowy. W systemie ZWSI RON nie było prowadzonej analityki. Analityka w księdze pomocniczej prowadzona jest w szczególności co do tytułu roszczenia, odbiorcy i kwoty należności. System ZWSI RON uniemożliwiał prowadzenie analityki do roszczeń spornych.

(dowody: akta kontroli str. 1933-1947, 2013-2014)

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. Jego rozwiązania systemowe, przyjęte i zatwierdzone bez udziału 43 WOG, 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, dane zawarte w sprawozdaniu Rb-BZ1 nie wynikały z zapisów konta 990 – Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym, a w przypadku konta 221 – Należności z tytułu dochodów budżetowych – nie prowadzono do tego konta ewidencji w szczególności podziałek klasyfikacji dochodów budżetowych. 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 373,9 tys. zł.

V. 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 43 WOG podjęcia działań wzmacniających w 43 WOG kontrolę zarządczą, a to w celu urzeczywistnienia, określonego w art. 68 ust. 1 *ufp*, 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 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 dotyczących usług o charakterze niewralgicznym wyłącznie w trybach określonych w rozdziale 4a ustawy pzp.
2. Szacowanie wartości zamówień z należytą starannością, z uwzględnieniem planowanej liczby robót budowlanych tego samego rodzaju, oraz szacowanie ich łącznej wartości, niezależnie od tego, czy zamierza się je nabyć jednorazowo w ramach jednego postępowania, czy też sukcesywnie w ramach odrębnych postępowań, biorąc m.in. pod uwagę funkcjonalną tożsamość omawianych zamówień oraz wiedzę w zakresie planowanych remontów.
3. Podjęcie działań zmierzających do ustalenia w Polityce rachunkowości sposobu ewidencjonowania wykonania budżetu w układzie zadaniowym oraz sporządzania sprawozdań Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz środków europejskich w układzie zadaniowym.
4. Ujmowanie należności spornych ewidencjonowanych w księgach rachunkowych 43 WOG w sprawozdaniach Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

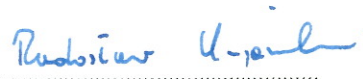
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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 we Wrocławiu

p.o. Dyrektor
Radosław Kujawiński



.....
podpis

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy o NIK, w powyższym tekście ujednoliconym wystąpienia pokontrolnego, Dyrektor Delegatury NIK we Wrocławiu dokonał w dniu 15 maja 2018 r. sprostowania oczywistych omyłek pisarskich:

- na str. 15, w wierszu 35 od góry, zamiast „129.488,3 tys. zł tys. zł” wprowadzono „129.488,3 tys. zł”,
- na str. 15, w wierszu 45 od góry, na str. 16, w wierszu 29 od góry oraz na str. 17, w wierszu 19 od góry, zamiast „art. 131a ust. 1 pkt 3” wprowadzono „art. 131a ust. 1 pkt 4”.

p.o. DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu

Radosław Kujawiński

