



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Obrony Narodowej

KON.411.002.01.2022

Pan
gen. bryg. dr Artur Kuptel
Szef Agencji Uzbrojenia
ul. Królewska 1/7
00-909 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/22/002 – Dochodzenie należności przez Agencję Uzbrojenia

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|---|
| Jednostka kontrolowana | Agencja Uzbrojenia ¹ , ul. Królewska 1/7, 00-909 Warszawa. |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | gen. bryg. dr Artur Kuptel, Szef Agencji Uzbrojenia, od 01.01.2022 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">– płk Artur Kuptel, cz. p. o. Szefa Inspektoratu Uzbrojenia, od 19.07.2021 r. do 31.12.2021 r.;– gen. bryg. Bogdan Dziewulski, Szef Inspektoratu Uzbrojenia, od 01.12.2020 r. do 18.07.2021 r.;– płk Romuald Maksymiuk, cz. p. o. Szefa Inspektoratu Uzbrojenia, od 1.08.2020 r. do 30.11.2020 r.;– gen. bryg. Dariusz Pluta, Szef Inspektoratu Uzbrojenia, od 16.12.2016 r. do 31.07.2020 r. |
| Zakres przedmiotowy kontroli | Prawidłowość, rzetelność i efektywność działań w zakresie dochodzenia należności. |
| Okres objęty kontrolą | 2019-2022 (III kwartał), z wykorzystaniem dowodów dotyczących zdarzeń, jakie nastąpiły w okresach wcześniejszych i późniejszych, które miały wpływ na okres objęty kontrolą. |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² . |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Departament Obrony Narodowej |
| Kontrolerzy | 1. Anita Grzechulska-Cioczek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/65/2022 z 10.11.2022 r. 2. Izabela Kurmiłowicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/66/2022 z 10.11.2022 r. |

(akta kontroli str. 1-9)

¹ Zgodnie z § 1 zarządzenia Nr 74/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 1 grudnia 2021 r. w sprawie Agencji Uzbrojenia (Dz. Urz. MON, poz. 252) zmieniono nazwę jednostki budżetowej z „Inspektorat Uzbrojenia”, o którym mowa w zarządzeniu Nr 21/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 30 lipca 2013 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej Inspektorat Uzbrojenia na „Agencję Uzbrojenia” (Dz. U. z 2017 r. poz. 203). Dalej: Agencja lub AU.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w okresie od 2019 r. do końca III kwartału 2022 r., skuteczność dochodzenia przez Agencję Uzbrojenia należności była wysoka i wahała się od 71% do 81%. W odniesieniu do należności wymagalnych⁴ o łącznej kwocie 11 837 tys. zł stwierdzono, że mimo podejmowanych przez Agencję działań nie skutkowało one wyegzekwowaniem przysługujących jej należności.

Kontrola wykazała, że księgi rachunkowe w zakresie próby 13 należności⁵ były prowadzone w sposób rzetelny, kompletny i dostarczały wiarygodnych danych o stanie należności. Agencja stosownie do art. 35b ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶ dokonała odpisów aktualizujących należności na ostatni dzień każdego z kontrolowanych lat, jak również dopełniła obowiązku wynikającego z art. 26 i 27 ww. ustawy w zakresie inwentaryzacji należności. Jednocześnie zgodnie z § 11 rozporządzenia Ministra Finansów z 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 Polskiej⁷, Agencja ujmowała w księgach rachunkowych odsetki od nieterminowych płatności należności nie później niż na koniec każdego kwartału. W kontrolowanym okresie nie doszło do przedawnienia należności.

Negatywnym elementem oceny były zidentyfikowane nieprawidłowości polegające na przewlekłym działaniu przy ustalaniu należności oraz znaczne opóźnienie w przekazaniu sprawy do Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej⁸. Jednocześnie NIK zidentyfikowała niewłaściwe działanie Szefa Szefostwa Techniki Lądowej w zakresie terminowego przekazania do Głównego Księgowego dyspozycji będącej podstawą księgowania zobowiązania warunkowego. Ponadto w toku kontroli stwierdzono brak monitoringu spraw objętych postępowaniem egzekucyjnym oraz niepodjęcie w jednym przypadku czynności zmierzających do wyegzekwowania należności przez okres 5 lat.

Analiza wykonania wniosków pokontrolnych z kontroli⁹ wykazała, że Agencja nie wdrożyła narzędzi usprawniających proces ustalania należności, pomimo skierowania przez NIK wniosku w powyższym zakresie.

Bez względu na ocenę, NIK zauważa, że w konsekwencji aktualnego orzecznictwa sądów oraz rekomendacji Prokuraturii Generalnej, Agencja dokonała zmian w zakresie ustalania kar w umowach poprzez: [1] obniżenie ich wysokości z 20% do wielkości 10% wartości umowy; [2] dostosowanie kar do konkretnego uchybienia Wykonawcy; [3] powiązanie podstawy naliczenia kary z wartością tej części świadczenia, która nie została należycie wykonana.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę w formie opisowej.

⁴ W ilości dziesięciu, powstałych w okresie od roku do ponad 10 lat wstecz wg stanu na 30 września 2022 r.

⁵ Stan na dzień na 30 września 2022 r.

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm. Dalej: uor.

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 342, ze zm. Dalej: rozporządzenie w sprawie rachunkowości oraz planów kont.

⁸ Dalej: PG RP lub Prokuratura.

⁹ P/16/012 pn. Wycena i windykacja należności niepodatkowych Skarbu Państwa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności.

OBSZAR

Prawidłowość, rzetelność i efektywność działań w zakresie dochodzenia należności.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2019-2022 (III kwartał) sposób dochodzenia należności, szczegółowy tryb postępowania w tym zakresie, terminy i zasady ustalania, ewidencji, wyceny i dochodzenia należności przypadających Agencji Uzbrojenia lub stanowiących przychody Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych¹⁰, a obecnie Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych¹¹, regulowała *procedura postępowania w zakresie ustalania, wyceny i windykacji (dochodzenia) należności o charakterze cywilnoprawnym oraz niepodatkowych należności budżetowych*, wprowadzona rozkazem Szefa Agencji Uzbrojenia na podstawie *Szczegółowego zakresu działania Agencji Uzbrojenia*¹².

Ponadto w latach 2019-2022 (III kwartał) zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych w kontrolowanej jednostce, w tym m.in. ujmowanie operacji gospodarczych w zakresie należności przysługujących Agencji, a także obowiązujące metody i terminy inwentaryzacji regulowała: *Dokumentacja przyjętych zasad rachunkowości Agencji Uzbrojenia w Warszawie*¹³.

(akta kontroli str. 10-50, 134-153, 213-217, płyta CD nr 1 – str. 688)

W strukturach Agencji nie występowała wyodrębniona komórka wewnętrzna w zakresie windykacji należności. Ogół czynności związanych z należnościami AU należał do poszczególnych komórek branżowych (Szefostw/Zespołów), Oddziału Radców Prawnych oraz Pionu Głównego Księgowego. Do zadań¹⁴ poszczególnych komórek branżowych należało m.in. ustalanie i monitorowanie należności wynikających z zawartych umów (w zakresie niezastrzeżonym dla Oddziału Radców Prawnych i Pionu Głównego Księgowego). Do zadań Oddziału Radców Prawnych należało m.in. opiniowanie proponowanych do zawarcia projektów uгод; wsparcie pod względem formalno-prawnym działań AU w procesie windykacji (egzekucji) należności. Pion Głównego Księgowego odpowiadał m.in. za ewidencję i wycenę należności, wystawianie not obciążeniowych – wezwań do zapłaty.

Należności Agencji ewidencjonowane były w dwóch niezależnych systemach, tj. głównym: Zintegrowanym Wieloszczeblowym Systemie Informatycznym Resortu Obrony Narodowej¹⁵ oraz pomocniczym: SI MIS-UMOWY. Należności

¹⁰ Dalej: FMSZ.

¹¹ Dalej: FWSZ.

¹² W okresie objętym kontrolą obowiązywały procedury w zakresie dochodzenia należności wprowadzone następującymi rozkazami: Rozkaz Nr 13 Szefa Inspektoratu Uzbrojenia z 24.07.2017 r.; Rozkaz Nr 25 Szefa Inspektoratu Uzbrojenia z 6.12.2018 r.; Rozkaz Nr 16 Szefa Inspektoratu Uzbrojenia z 25.05.2021 r. w sprawie wprowadzenia procedury postępowania w zakresie ustalania, wyceny i windykacji (dochodzenia) należności o charakterze cywilnoprawnym oraz niepodatkowych należności budżetowych w Inspektoracie Uzbrojenia; Rozkaz Nr 4 Szefa Agencji Uzbrojenia z 14.01.2022 r. w sprawie wprowadzenia procedury postępowania w zakresie ustalania, wyceny i windykacji (dochodzenia) należności o charakterze cywilnoprawnym oraz niepodatkowych należności budżetowych w Inspektoracie Uzbrojenia; Rozkaz Nr 39 Szefa Agencji Uzbrojenia z dnia 11 lipca 2022 r. w sprawie zmiany Rozkazu Nr 4 Szefa Agencji Uzbrojenia z dnia 14.01.2022 r.

¹³ W latach 2019-2022 obowiązywały dokumenty przyjętych zasad rachunkowości wprowadzone następującymi rozkazami: Rozkaz Nr 22 Szefa Inspektoratu Uzbrojenia z 27.12.2019 r. (obowiązujący od 1.01.2019 r.); Rozkaz Nr 7 Szefa Inspektoratu Uzbrojenia z 23.02.2021 r.; Rozkaz Nr 38 Szefa Agencji Uzbrojenia z 11.07.2022 r.

¹⁴ Zadania wynikały m.in. z decyzji Nr 84/MON Ministra Obrony Narodowej z 23 marca 2015 r. w sprawie nadania szczegółowego zakresu działania Inspektoratowi Uzbrojenia oraz decyzji Nr 56/IU Ministra Obrony Narodowej z 5 marca 2021 r. w sprawie nadania szczegółowego zakresu działania Inspektoratowi Uzbrojenia, decyzji Nr Z-103/ZOiU-P1 Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 grudnia 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Agencji Uzbrojenia (niepublikowana) – dokument zastrzeżony.

¹⁵ Dalej: ZWSI RON.

od kontrahentów ujmowane były na kontach 2015 oraz 2210 w korespondencji z kontami zespołu 7.

(akta kontroli str. 32-50, 286-288, płyta CD nr 1 – str. 688)

Na dzień 31 grudnia 2019 r. stan należności Agencji Uzbrojenia wyniósł: 20 064 093,8 tys. zł, w tym zaliczki 20 001 567,5 tys. zł (99,7% należności ogółem) oraz należności cywilnoprawne wraz z odsetkami za opóźnienie od 15 dłużników w kwocie 62 525,2 tys. zł (0,3%).

Na dzień 31 grudnia 2020 r. stan należności wyniósł 24 144 451,8 tys. zł, w tym zaliczki 24 112 628,2 tys. zł (99,9%) oraz należności cywilnoprawne wraz z odsetkami od 12 dłużników w kwocie 31 823,6 tys. zł (0,1%).

Na dzień 31 grudnia 2021 r. stan należności wyniósł 29 103 709,1 tys. zł, w tym zaliczki 29 040 135,8 tys. zł (99,8%) oraz należności cywilnoprawne wraz z odsetkami od 21 dłużników w kwocie 63 573,3 tys. zł (0,2%).

Na dzień 30 września 2022 r. stan należności wyniósł 30 765 962,2 tys. zł, w tym zaliczki 30 750 371,1 tys. zł (99,95%) oraz należności cywilnoprawne wraz z odsetkami od 13 dłużników w kwocie 15 591,1 tys. zł (0,05%).

Ponadto roszczenia sporne AU na dzień 31 grudnia 2019-2021 oraz 30 września 2022 r. wyniosły odpowiednio: [1] 152 621,8 tys. zł od 9 kontrahentów; [2] 126 017,1 tys. zł od 10 kontrahentów; [3] 141 666,8 tys. zł od 11 kontrahentów; [4] 221 407,5 tys. zł od 11 kontrahentów.

(akta kontroli str. 51-88, 154-173, 175-176, 191-195, 234-235)

W latach 2019-2022 (III kwartał), Agencja Uzbrojenia wystawiła odpowiednio:

[1] 117 not obciążeniowych¹⁶ oraz trzy korekty na łączną kwotę 219 772,5 tys. zł, z czego skutecznie wyegzekwowano 169 551,9 tys. zł, tj. 77% należnych kwot;

[2] 116 not obciążeniowych oraz pięć korekt na łączną kwotę 113 165,6 tys. zł, z czego skutecznie wyegzekwowano 91 108,2 tys. zł, tj. 81% należnych kwot;

[3] 110 not obciążeniowych oraz trzy korekty na łączną kwotę 175 677,1 tys. zł, z czego skutecznie wyegzekwowano 124 614,4 tys. zł, tj. 71% należnych kwot;

[4] 63 noty obciążeniowe oraz dwie korekty na łączną kwotę 18 971,7 tys. zł, z czego skutecznie wyegzekwowano 15 349,6 tys. zł, tj. 81% należnych kwot.

(akta kontroli str. 89-102)

W okresie objętym kontrolą Agencja Uzbrojenia wystąpiła do Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej łącznie z 10 wnioskami o przejęcie zastępstwa procesowego w zakresie spraw o łącznej wartości¹⁷ należności wynoszących 151 819,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 198-200)

Łączne należności Agencji na dzień 30 września 2022 r. wyniosły 15 591,1 tys. zł, w tym 226,2 tys. zł, tj. 1,5% łącznej kwoty należności zaliczane było do dochodów budżetowych państwa, natomiast 15 364,9 tys. zł do przychodów Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych. Kwota należności głównej wynosiła 11 379,6 tys. zł, zaś odsetki 4 211,5 tys. zł. Należności niewymagalne wyniosły 3 754,1 tys. zł od trzech dłużników¹⁸ i do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 20 grudnia 2022 r. zostały uregulowane.

¹⁶ Kary umowne oraz odsetki.

¹⁷ Dane na dzień 30 września 2022 r. Z czego w tym dniu z kwoty 151 819,3 tys. zł rozliczona została należność na kwotę 146,9 tys. zł.

¹⁸ Należności zostały uregulowane w dniach: 7.10.2022 r., 10.10.2022 r., 11.10.2022 r.

Do dnia 23 kwietnia 2022 r. wyegzekwowane¹⁹ przez Agencję należności z tytułu odszkodowań i kar umownych zgodnie z art. 11 ust. 3 pkt 7 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej²⁰ stanowiły środki Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych. Od dnia 23 kwietnia 2022 r. należności odzyskane z tytułu odszkodowań i kar umownych zgodnie z art. 41 ust. 4 pkt 7 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny²¹ stanowią środki Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych.

Wpłaty do Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych dokonane przez Agencję Uzbrojenia do dnia 30 września 2022 r. wyniosły 8 586 tys. zł, natomiast do Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych 16 083,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 103-133, 155-176, 191-197, 234-245)

Należności na dzień 30 września 2022 r. przysługujące od 13 dłużników powstały w okresie od grudnia 2005 r. (nota wystawiona została przez Departament Budżetowy MON w dniu 22 grudnia 2005 r. – Agencja Uzbrojenia prowadzi sprawę²² od 2011 r.) do września 2022 r. Dwie z 13 należności Agencji (na dzień 30 września 2022 r.), tj. 15% powstało ponad 10 lat temu, cztery należności, tj. 31% między 5 a 10 lat temu, natomiast siedem, tj. 54% w okresie od miesiąca do 5 lat wstecz.

(akta kontroli str. 175-176, 175-176, 248)

Kontrola wykazała, że księgi prowadzone przez AU były rzetelne i dostarczały wiarygodnych danych w zakresie należności Agencji, które stanowiły podstawę do przeprowadzenia analiz porównawczych z ewidencją pomocniczą prowadzoną w SI MIS-UMOWY. Prowadzona przez Agencję ewidencja należności była kompletna i rzetelna, ujmowanie operacji w księgach rachunkowych odbywało się zgodnie z art. 4 ust. 3 pkt 2 oraz art. 20 ust. 1 uor. Ponadto stwierdzono, że zgodnie z § 11 rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont, ujmowano w księgach rachunkowych odsetki od nieterminowych płatności należności nie później niż na koniec każdego kwartału.

W przypadku jednej należności wymagalnej z 10 badanych, stwierdzono, że Szef Szefostwa komórki branżowej nie przedłożył niezwłocznie do Głównego Księgowego rozszerzonego powództwa złożonego przez dłużnika Agencji w dniu 11 marca 2019 r. (data wpływu do AU 15 kwietnia 2019 r.).

Skutkiem wskazanego zaniechania było nieujęcie przez Wydział Księgowości i Sprawozdawczości na koncie pozabilansowym 2920000 *Zobowiązania warunkowe* należności w odpowiedniej wysokości i w odpowiednim okresie sprawozdawczym. W trakcie czynności kontrolnych, tj. 14 grudnia 2022 r. dokonano korekty poprzez wprowadzenie prawidłowej wartości na ww. koncie /szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – nieprawidłowość Nr 1/.

(akta kontroli str. 134-153, 191, 203-209, 228-233, 248-285, 307-481, płyta CD nr 1 – str. 688)

W kontrolowanym okresie, Agencja zgodnie z art. 35b uor dokonywała odpisów aktualizujących należności na ostatni dzień każdego z kontrolowanych lat. Ponadto zgodnie z art. 26 i 27 uor oraz Rozkazem Nr 25 Szefa Inspektoratu Uzbrojenia z dnia 29 października 2015 r. w sprawie nowelizacji *„Instrukcji inwentaryzacyjnej*

¹⁹ W związku z ogłoszeniem ustawy o obronie Ojczyzny w dniu 23 marca 2022 r. – ustawa ta weszła w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, tj. 23 kwietnia 2022 r.

²⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 161. Uchylona z dniem 23 kwietnia 2022 r. w związku z wejściem w życie ustawy o obronie Ojczyzny.

²¹ Dz. U. poz. 2305.

²² W wyniku udzielonego Szefowi Inspektoratu Uzbrojenia pełnomocnictwa Nr 3/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 stycznia 2011 r., Agencja przejęła prawa i obowiązki Departamentu Zaopatrywania Sił Zbrojnych Ministerstwa Obrony Narodowej wynikające z dotychczas realizowanych umów. W związku z powyższym Agencja od 2011 r. stała się podmiotem uprawnionym do dochodzenia należności głównej w wysokości 53,6 tys. zł. Agencja przejęła nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym z 16 stycznia 2008 r.

składników aktywów i pasywów znajdujących się w ewidencji księgowej Inspektoratu Uzbrojenia” przeprowadzała inwentaryzację na ostatni dzień każdego roku obrotowego, tj. 2019-2021, a także w dniu 18 listopada 2022 r. przesłała potwierdzenia sald należności do kontrahentów zalegających z płatnością na dzień 31 października 2022 r. z prośbą o ich potwierdzenie. Inwentaryzacja została przeprowadzona metodą potwierdzenia (uzgodnienia salda) poprzez wysłanie do kontrahentów potwierdzeń stanu zobowiązań i należności. W przypadku braku potwierdzenia salda przez kontrahenta, Agencja dokonywała weryfikacji sald poprzez porównanie danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i stwierdzeniu, czy rzeczywiście posiadane dokumenty potwierdzają istnienie określonego salda oraz, czy jest ono realne i prawidłowo wycenione.

(akta kontroli str. 175-176, 191, 203-204, 248, 307-481, płyta CD nr 2 – str. 689)

Do umarzania, odraczania terminów lub rozkładania na raty spłat należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Agencji Uzbrojenia w latach 2019-2022 (III kwartał) uprawniony był Minister Obrony Narodowej, stosownie do art. 58 ust. 1 pkt 3 oraz pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²³, jako dysponent funduszu celowego oraz dysponent części budżetowej w zakresie określonym w art. 55, 56 oraz 58 uofp. Do dokonywania czynności Ministra Obrony Narodowej w powyżej wskazanym zakresie został umocowany Dyrektor Departamentu Budżetowego MON. W okresie objętym kontrolą rozpatrzono jeden wniosek w zakresie zastosowania ulg w odniesieniu do kar umownych lub odszkodowań, dochodzonych przez Agencję Uzbrojenia na podstawie art. 55, 56 i 57 uofp. Wniosek ten nie został uwzględniony w całości.

Szef Agencji Uzbrojenia zgodnie z art. 58 ust. 1 pkt 2 uofp jest uprawniony do umorzenia, odroczenia terminu lub rozłożenia na raty spłatę należności, o których mowa w art. 58 ust. 1 pkt 2 uofp.

W kontrolowanym okresie Szef Agencji Uzbrojenia na mocy ww. przepisu nie dokonał umorzenia, odroczenia lub rozłożenia na raty spłaty należności.

(akta kontroli str. 210-212, 587, 595, 608-611)

Agencja Uzbrojenia, jako państwowa jednostka budżetowa, zgodnie z art. 54a ust. 1 uofp, może zawrzeć ugodę w sprawie spornej należności cywilnoprawnej w przypadku dokonania oceny, że skutki ugody są korzystniejsze niż prawdopodobny wynik postępowania sądowego albo arbitrażowego.

W latach 2019-2022 (III kwartał), AU zawarła łącznie 15 ugód w sprawach spornych. W wyniku badania próby 10 z 15 zawartych ugód, stwierdzono, że AU każdorazowo dokonała oceny skutków zawarcia ugody i wykazała, że ugoda będzie korzystniejsza dla Agencji niż ewentualny proces sądowy wskazując m.in. na wysokie prawdopodobieństwo niekorzystnego wyroku sądowego lub zamiarkowania kary, a także długotrwały proces sądowy.

Z analizy dokumentacji 10 ugód, które w latach 2019-2022 (III kwartał) Agencja zawarła z Wykonawcami wynikało, że 8 z 10 ugód zakończyło się obniżeniem naliczonych przez Agencję należności z tytułu kar umownych od 42,2% do 91,2%. Natomiast z analizy łącznie 16 opinii wydanych przez PG RP (10 w sprawie ugód i 6 odpowiedzi dotyczącej przejęcia zastępstwa procesowego) wynikało, m.in. że Prokuratura Generalna wskazywała w nich na: [1] istniejące ryzyko braku winy Wykonawcy w opóźnieniu realizacji umowy; [2] rażąco wygórowaną karę; [3] niewielki wymiar zwłoki oraz brak lub znikomą szkodę po stronie Zamawiającego i tym samym niewspółmierność kary do zawinienia; [4] brak uwzględnienia stopnia realizacji poszczególnych etapów umów. Agencja Uzbrojenia w wydanych ocenach

²³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm. Dalej: uofp.

skutków zawarcia ugód, także wskazała na wysokie prawdopodobieństwo: zamiarkowania kary przez sąd; niekorzystnego dla Agencji wyroku sądu.

W związku z powyższym AU dokonała zmian zapisów umów w zakresie kar umownych celem dostosowania ich do konkretnego uchybienia Wykonawcy i powiązania podstawy naliczenia kary umownej z wartością tej części świadczenia Wykonawcy, która nie została wykonana należycie. Stwierdzono, że w postanowieniach umów zawartych w 2022 r. m.in. obniżono wysokości kar umownych z 20% do wielkości w przedziale 5 - 10%, a także zróżnicowano kary uwzględniając stopień przewinienia Wykonawcy.

(akta kontroli str. 201-203, 246-247, 289-304, 482-543, 586-597)

W wyniku badania próby dokumentacji czterech dłużników, którym w latach 2019-2022 (III kwartał) AU naliczyła kary umowne z tytułu m.in. opóźnień w realizacji umów nie stwierdzono przypadków naliczenia kary umownej niezgodnie z obowiązującą umową. Stwierdzono jeden przypadek omyłki w wyliczeniu kary wynikającej z pomyłki rachunkowej w obliczeniach pracownika Agencji, która została skorygowana poprzez wystawienie noty obciążeniowej z właściwą kwotą należności.

(akta kontroli str. 248, 305-306, 551)

Kontrola dokumentacji 10 dłużników Agencji wykazała, że noty obciążeniowe do trzech dłużników zostały wysłane po upływie od 78 do 460 dni od powstania należności, co było działaniem niezgodnym z art. 42 ust. 5 uoif /szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości – nieprawidłowość nr 2/*.

(akta kontroli str. 12-31, 175-176, 248, 351-378)

W kontrolowanym okresie w Agencji Uzbrojenia nie doszło do przedawnienia należności.

(akta kontroli str. 174-176)

Za współpracę w zakresie spraw dotyczących należności Skarbu Państwa prowadzonych w ramach zastępstwa procesowego przez Prokuratorię Generalną odpowiadał w AU, Oddział Radców Prawnych. W latach 2019-2022 (III kwartał), Agencja Uzbrojenia skierowała do Prokuratury Generalnej zgodnie z art. 7 ustawy z 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturze Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej²⁴ 10 wniosków o przejęcie zastępstwa procesowego należności na łączną kwotę 151 819,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 198-200, 246-248)

W wyniku weryfikacji 6 z 10 spraw, w zakresie których Prokuratura Generalna przejęła zastępstwo procesowe stwierdzono, że w jednym przypadku AU przekazała wniosek o zastępstwo procesowe 22 września 2022 r., tj. po upływie 263 dni roboczych od dnia dokonania przez AU ostatniej czynności, tj. 10 września 2021 r. – ostatecznego wezwania do zapłaty /szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości – nieprawidłowość nr 3/*.

(akta kontroli str. 198-200, 385-400)

W toku kontroli stwierdzono, że w odniesieniu do dwóch spraw będących przedmiotem postępowania egzekucyjnego, Agencja nie kierowała zapytań o jego przebieg, co było niezgodne z pkt 31 Wytycznych w zakresie ewidencji, wyceny i windykacji niepodatkowych należności w Inspektoracie Uzbrojenia wprowadzonych rozkazem Nr 13 Szefa Inspektoratu Uzbrojenia z 24 lipca 2017 r.²⁵.

²⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 2100.

²⁵ Dalej: Wytyczne w zakresie dochodzenia należności z 2017 r.

zgodnie z którym radca prawny monitoruje przebieg postępowania egzekucyjnego poprzez udzielanie odpowiedzi na wezwanie komornika oraz kierowanie zapytań o jego przebieg /szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości – nieprawidłowość nr 4/*.

(akta kontroli str. 315-318, 351-378)

Kontrola wykazała, że należność, która powstała w 2005 r.²⁶, w łącznej wysokości 136,7 tys. zł (w tym 53,6 tys. zł należności głównej oraz 83,1 tys. zł odsetek za zwłokę) była dwukrotnie objęta postępowaniem egzekucyjnym. Postępowanie każdorazowo umarzano ze względu na brak majątku dłużnika, mogącego stanowić przedmiot egzekucji. Ostatnie postępowanie zostało zakończone postanowieniem²⁷ Komornika Sądowego z dnia 30 grudnia 2016 r. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 20 grudnia 2022 r. w Agencji nie podjęto kolejnych prób zmierzających do wyegzekwowania należności /szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości – nieprawidłowość nr 5/*.

(akta kontroli str. 175-176, 335-350, 612-615)

Analiza wykonania wniosków pokontrolnych ujętych w wystąpieniu pokontrolnym NIK z kontroli Nr P/16/012 pn. *Wycena i windykacja należności niepodatkowych Skarbu Państwa* pozwoliła stwierdzić, że pięć z sześciu wniosków zostało prawidłowo wykonanych, natomiast jeden wniosek „Wylimitowanie opóźnień w wystawianiu dłużnikom wezwań do zapłaty oraz w ustalaniu zakresu i podstaw wymagalności należności” nie został skutecznie wdrożony w działalność jednostki, o czym świadczy stwierdzona w toku niniejszej kontroli nieprawidłowość nr 2.

(akta kontroli str. 612-615)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Przedłożenie przez Szefa Szefostwa (Zespołu) Głównemu Księgowemu w dniu 14 grudnia 2022 r. (w toku i w wyniku kontroli), tj. po upływie ponad 3,5 roku notatki informującej o rozszerzonym powództwie złożonym przez jednego z dłużników Agencji w dniu 11 marca 2019 r. (data wpływu do AU 15 kwietnia 2019 r.), co było działaniem przewlekłym.

Skutkiem wskazanego zaniechania było nieujęcie przez Wydział Księgowości i Sprawozdawczości na koncie pozabilansowym 2920000 *Zobowiązania warunkowe* należności w odpowiedniej wysokości we właściwym okresie sprawozdawczym. Zgodnie z postanowieniami *Zasad (polityki) rachunkowości Inspektoratu Uzbrojenia wprowadzonych Rozkazem Nr 22 Szefa Inspektoratu Uzbrojenia z 27 grudnia 2019 r.* w zakresie ujmowania operacji na koncie pozabilansowym „Zobowiązania warunkowe” (pkt 2.47), podstawą ujęcia w księgach rachunkowych należności warunkowych były opinie merytoryczno-prawne (w formie notatki) sporządzone przez właściwego Szefa Szefostwa/Oddziału/Zespołu w uzgodnieniu z Radcą Prawnym z Oddziału Radców Prawnych i zaakceptowane przez Szefa IU.

W toku kontroli, tj. 14 grudnia 2022 r., kierownik Wydziału Księgowości i Sprawozdawczości na podstawie pisma Szefa komórki branżowej z dnia 14 grudnia 2022 r. skierowanego do Głównego Księgowego, skorygował zapis księgowy poprzez ujęcie właściwej kwoty na koncie pozabilansowym.

Szef AU wyjaśnił, że informacja o rozszerzeniu pozwu została przekazana pismem nr wch. 29034 z 14 grudnia 2022 r., skutkiem czego zapisy w księgach rachunkowych AU zostały uzupełnione. Na zadane w związku z tym pytanie,

²⁶ Należność została przejęta przez Inspektorat Uzbrojenia w 2011 r.

²⁷ Agencja otrzymała postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego w dniu 23 stycznia 2017 r.

Szef Agencji wskazał, iż nieprawidłowość nie miała wpływu na dochodzenie należności i była sytuacją jednostkową.

Zdaniem NIK nieprzekazanie przez okres ponad 3,5 roku dyspozycji Szefa Szefostwa/Zespołu w formie notatki do Wydziału Księgowości i Sprawozdawczości było działaniem nierzetelnym i skutkowało niekompletnością zapisów na koncie „Zobowiązania warunkowe”.

(akta kontroli str. 134-153, 228-233, 248, 281-285, 418-481, 595-600, 615, 624)

2. Przewlekłość w ustaleniu należności w odniesieniu do trzech dłużników na łączną kwotę 4 011,9 tys. zł, skutkująca wystawieniem not obciążeniowych po upływie od 78 do 460 dni od dnia powstania należności, co było niezgodne z art. 42 ust. 5 uofp.

W przypadku jednego z dłużników noty obciążeniowe na łączną kwotę 200 tys. zł zostały wystawione przez AU 17 listopada 2014 r., tj. po upływie 460 dni roboczych od upływu terminu na przedłożenie informacji za I okres gwarancyjny oraz 210 dni roboczych od upływu terminu na przedłożenie informacji za II okres gwarancyjny. Termin na przedłożenie przez Wykonawcę informacji wymaganej umową - z tytułu nieprzedłożenia, której AU naliczyła karę Wykonawcy - upłynął 18 stycznia 2013 r. (za I okres gwarancyjny) oraz 18 stycznia 2014 r. (za II okres gwarancyjny).

Szef Agencji Uzbrojenia wskazał, że z uwagi na znaczny upływ czasu (8 lat) oraz zmiany organizacyjne i fluktuacje kadrowe, nie jest możliwe ustalenie przyczyn podejmowanych decyzji.

W przypadku drugiego z dłużników nota obciążeniowa na kwotę 3 477,5 tys. zł z tytułu kary umownej za nieterminowe usunięcie niesprawności sprzętu została wystawiona 13 grudnia 2021 r. tj. po upływie 370 dni roboczych od ostatniego dnia nieterminowej realizacji naprawy (30 czerwca 2020 r.). Nieterminowa realizacja napraw gwarancyjnych miała miejsce od 15 lutego 2019 r. do 30 czerwca 2020 r.

Szef Agencji wskazał, że przyczyną wystawienia noty obciążeniowej w dniu 13 grudnia 2021 r. była m.in.: konieczność wyjaśnienia wszelkich okoliczności związanych z przebiegiem każdej naprawy, w tym przekazywaniem wyrobów do naprawy przez poszczególne jednostki wojskowe użytkujące wyroby, a także odbieraniem wyrobów po ich naprawie, realizacją przez użytkowników obowiązkowych czynności obsługowych i przeglądów technicznych, a następnie, na podstawie zebranego materiału, ustalenie okoliczności, za które Wykonawca ponosi odpowiedzialność. W związku z powyższym Agencja musiała poddać czasochłonnej analizie m.in. dokumentację eksploatacyjną i serwisową wyrobów, zgłoszenia reklamacyjne, korespondencję prowadzoną między jednostkami wojskowymi użytkującymi wyroby.

W odniesieniu do trzeciego z dłużników nota obciążeniowa na kwotę 334,4 tys. zł z tytułu kary umownej za zwłokę w dostawie sprzętu (20 dni) została wystawiona przez AU w dniu 22 czerwca 2021 r., tj. 78 dni roboczych od dnia powstania należności (27 lutego 2021 r.) i 65 dni od nieterminowej dostawy sprzętu (18 marca 2021 r.). Szef Agencji wyjaśnił, że wysłanie noty obciążeniowej w dniu 22 czerwca 2022 r. wynikało z konieczności m.in. ustalenia przez Zamawiającego zasadności naliczenia kary umownej oraz jej wysokości.

Zdaniem NIK ww. wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Biorąc pod uwagę postanowienia pkt 5 (część II) Wytycznych w zakresie dochodzenia należności z 2017 r., zgodnie z którymi: *Po konsultacji z radcą prawnym, Szef Szefostwa (Zespołu) zobowiązany jest do niezwłocznego pisemnego określenia jednoznacznego obowiązku naliczenia należności (np. kar umownych) (...)*

w ocenie NIK okres od 78 do 460 dni nie był działaniem niezwłocznym i mógł wpłynąć na zmniejszenie prawdopodobieństwa odzyskania należności.

(akta kontroli str. 12-31, 175-176, 248, 258-260, 277, 351-378, 385-417, 620-621)

3. Przekazanie jednej sprawy (z sześciu badanych przez NIK) do Prokuratury Generalnej w dniu 22 września 2022 r., tj. po upływie 263 dni od dnia dokonania ostatniej czynności przez Agencję (poprzez wysłanie przedsądowego ostatecznego wezwania do zapłaty – 10 września 2021 r.).

Szef Agencji wyjaśnił, że przekazanie sprawy do PG w dniu 22 września 2022 r. związane było z ponowną analizą podstaw i wysokości żądania, wobec podtrzymanego przez Wykonawcę stanowiska o braku zasadności naliczenia kary. Ponadto wskazał, że w tym samym okresie osoby zaangażowane w przygotowanie wniosku uczestniczyły w innych priorytetowych przedsięwzięciach, w szczególności negocjacjach w ramach odrębnych postępowań.

NIK zauważa, że do czerwca 2021 r. w AU obowiązywały postanowienia Wytucznych w zakresie dochodzenia należności z 2017 r. (pkt 23), zgodnie z którymi „Radca prawny, po upływie terminu o którym mowa w pkt. 20 ppkt 4 (14 dni od daty otrzymania przez dłużnika przedsądowego ostatecznego wezwania do zapłaty), przygotowuje i składa pozew do sądu lub występuje z wnioskiem do PG RP o zastępstwo procesowe (w zależności od wartości przedmiotu sporu) w terminie 45 dni roboczych z uwzględnieniem terminów przedawnienia (...)”.

Natomiast na mocy Rozkazu Nr 16 Szefa Inspektoratu Uzbrojenia z 25 maja 2021 r. w sprawie wprowadzenia procedury (dochodzenia) należności o charakterze cywilnoprawnym oraz niepodatkowych należności budżetowych w Inspektoracie Uzbrojenia, który obowiązywał od 1 czerwca 2021 r. dokonano zmiany ww. zapisu na następujący: Jeżeli dotychczas podejmowane czynności nie doprowadzą do wyegzekwowania należności przysługujących IU lub FMSZ, w trybie postępowania przedsądowego, zawarcia ugody lub w trybie polubownego rozwiązania sporu (...) radca prawny w zależności od wartości przedmiotu roszczenia (...) występuje z wnioskiem do PG RP o zastępstwo procesowe przed sądem powszechnym w terminie 45 dni roboczych z uwzględnieniem terminów dotyczących przedawnienia.

Szef AU wskazał, że zmiana sposobu określenia terminu przekazania przez Oddział Radców Prawnych m.in. wniosku o zastępstwo procesowe do PG RP wynikała z faktu, iż obowiązujący poprzednio termin był niewystarczający dla przeprowadzenia odpowiednich czynności, które mogłyby doprowadzić, w drodze innej niż sprawa sądowa, do wyegzekwowania należności.

W opinii NIK przedstawiona argumentacja nie zasługuje na uwzględnienie. Przekazanie sprawy do Prokuratury Generalnej po upływie 263 dni było działaniem przewlekłym. Ponadto NIK zauważa potrzebę rozważenia modyfikacji ww. uregulowań, gdyż obowiązujące obecnie wytyczne nie precyzują w sposób jednoznaczny terminu wystąpienia przez radcę prawnego z wnioskiem o zastępstwo procesowe, co może rodzić negatywne skutki nie tylko w zakresie przewlekłości działania, ale równocześnie ogranicza skuteczne narzędzia nadzorcze nad realizacją zadań przez radców prawnych.

(akta kontroli str. 12-31, 175-176, 246, 248, 381-400, 544-546, 563-564, płyta CD nr 1 – str. 688)

4. Brak monitorowania postępowania egzekucyjnego poprzez kierowanie zapytań przez radców prawnych o ich przebieg. Powyższe działanie było niezgodne z pkt 31 Wytucznych w zakresie dochodzenia należności z 2017 r.

W toku kontroli stwierdzono, że w przypadku jednej należności Agencja w dniu 11 września 2019 r. skierowała do komornika sądowego wniosek wierzyciela o udzielenie informacji o podjętych w sprawie czynnościach egzekucyjnych. Z przedłożonej dokumentacji, jak i z wyjaśnień udzielonych przez Szefa Agencji wynikało, że AU nie otrzymała odpowiedzi na ww. pismo oraz, że monitorowała sprawę „w trybie roboczym”, który polegał na telefonicznym zasięgnięciu informacji. Ponadto Kierownik jednostki kontrolowanej wskazał, że w najbliższym czasie przygotowane zostanie pismo do komornika z wnioskiem o udzielenie informacji o planowanych czynnościach egzekucyjnych, a następnie zostaną rozważone istniejące możliwości zakończenia niniejszej sprawy.

W odniesieniu do drugiej należności, Agencja w okresie od 1 czerwca 2017 r. do 6 października 2021 r. nie kierowała zapytań o przebieg postępowania egzekucyjnego²⁸. Szef Agencji wskazał, że należność była monitorowana wewnętrznie, co do jej stanu dochodzenia. W toku kontroli nie przedłożono jednak dokumentów potwierdzających przeprowadzony monitoring.

NIK zauważa, że w przypadku pierwszej należności Agencja zaniechała podejmowania działań przez okres ponad 3 lat, natomiast w stosunku do drugiej przez okres ponad 4 lat, co było działaniem przewlekłym. Agencja nie otrzymując odpowiedzi na wysłane pisma do komornika nie podjęła czynności celem ich uzyskania. NIK nie uznaje wyjaśnień przedłożonych przez Szefa AU w zakresie „trybu roboczego” monitorowania sprawy, ze względu na brak udokumentowania lub potwierdzenia zrealizowanych czynności w przedmiotowym zakresie.

(akta kontroli str. 12-31, 315-318, 351-378, 552-558, 566-585, 622-623)

5. Niepodjęcie czynności zmierzających do wyegzekwowania należności głównej w kwocie 53,6 tys. zł wraz z odsetkami w okresie od dnia otrzymania postanowienia o umorzeniu postępowania w dniu 23 stycznia 2017 r. do dnia zakończenia przez NIK czynności kontrolnych, tj. 20 grudnia 2022 r.

Stwierdzono, że Agencja przejęła należność na kwotę 53,6 tys. zł w roku 2011 od Departamentu Zaopatrywania Sił Zbrojnych Ministerstwa Obrony Narodowej²⁹ i od 23 stycznia 2017 r., tj. dnia wydania przez komornika sądowego drugiego postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego, nie podejmowała dalszych działań, celem wyegzekwowania należności. Na dzień 30 września 2022 r. naliczone odsetki przewyższyły o 29,5 tys. zł (o 55%) kwotę należności głównej.

Szef Agencji Uzbrojenia wyjaśnił, że AU jest w trakcie przygotowywania kolejnego wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego wobec dłużnika. Postępowanie nie było wszczynane w latach 2017-2022, gdyż liczone na poprawę sytuacji majątkowej dłużnika. Ponadto wskazał, że AU jest w trakcie przygotowania kolejnego wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego wobec dłużnika.

NIK nie podziela ww. argumentacji. W ocenie NIK bezczynność Agencji w latach 2017-2022 znacznie zwiększyła ryzyko jej przedawnienia. Biorąc pod uwagę przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny³⁰ odnoszące się do instytucji przedawnienia, tj. art. 118, 123 §1, 124 §2 oraz datę zakończenia

²⁸ Zająęcie wierzytelności z dnia 1 czerwca 2017 r. w kwocie należności głównej w wysokości 2 tys. zł.

²⁹ Należność powstała w 2005 r., na którą Departament Budżetowy MON wystawił notę obciążeniową z terminem płatności do 31.12.2005 r. W wyniku udzielonego Szefowi Inspektoratu Uzbrojenia pełnomocnictwa Nr 3/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 stycznia 2011 r., Agencja przejęła prawa i obowiązki Departamentu Zaopatrywania Sił Zbrojnych Ministerstwa Obrony Narodowej wynikające z dotychczas realizowanych umów. W związku z powyższym Agencja od 2011 r. stała się podmiotem uprawnionym do dochodzenia należności głównej w wysokości 53,6 tys. zł.

³⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.

postępowania egzekucyjnego – 30.12.2016 r. (postanowienie Komornika Sądowego umarzające postępowanie egzekucyjne z dnia 30.12.2016 r.), a także zważywszy na fakt braku podjęcia przez Agencję jakichkolwiek czynności skutkujących przerwaniem bądź zawieszeniem biegu terminu przedawnienia, należność ta może przedawnić się z dniem 31.12.2022 r.

(akta kontroli str. 269-271, 335-344, 553-559, 622)

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

- Wnioski
1. Wyeliminowanie opóźnień w ustalaniu należności oraz kierowaniu wniosków o zastępstwo procesowe do PG RP.
 2. Zapewnienie monitorowania przebiegu postępowań egzekucyjnych poprzez kierowanie zapytań do komorników sądowych prowadzących postępowanie egzekucyjne w kwestii jego przebiegu.
 3. Wdrożenie mechanizmów nadzorczych nad realizacją zadań przez Oddział Radców Prawnych w zakresie spraw związanych z dochodzeniem należności.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Pana Generała, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Panu Generalowi przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Obrony Narodowej Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 23 grudnia 2022 r.

Kontrolerzy
Anita Grzechulska-Cioczek
specjalista kp.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Obrony Narodowej
p.o. Wicedyrektor
Michał Pawella

Izabela Kurmiłowicz
starszy inspektor kp.