



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Obrony Narodowej

KON – 4100-01-05/2013

P/13/084

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/084 - Wykonanie budżetu państwa w 2012 r., cz. 29 - Obrona narodowa oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Obrony Narodowej
Kontroler	Jerzy Wojciech Gasiński, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 82433 z dnia 4 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	2. Regionalna Baza Logistyczna, zwana dalej 2. RBLog, 04-470 Warszawa ul. Marsa 110, REGON 142665904 (dowód: akta kontroli str. 3, 4)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pułkownik Marek Kalwasiński – Komendant 2. Regionalnej Bazy Logistycznej od 1 września 2010 r. (dowód: akta kontroli str. 5, 6). Komendant 2. RBLog w Warszawie został ustanowiony dysponentem środków budżetu państwa trzeciego stopnia w części 29 – Obrona narodowa, rozkazem Nr 191 Szefa Inspektoratu Wsparcia SZ z dnia 30 września 2010 r. (dowód: akta kontroli str. 276 - 277)
	W rozkazie Nr PF-83/Org Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych z dnia 5 sierpnia 2010 r. w sprawie realizacji zmian organizacyjnych i etatowych w stacjonarnym systemie zabezpieczenia logistycznego Sił Zbrojnych RP zawarto między innymi: „w terminie do dnia 31 grudnia 2010 r. rozformować 9. Rejonową Bazę Materialową w Warszawie wraz ze Składami Materialowymi: Warszawa, Pomiechówek, Komorowo, Zegrze, Puszcza Mariańska, Pilawa, Bezwola, Hajnówka; sformować 2. Regionalną Bazę Logistyczną w Warszawie wraz ze Składami Materialowymi: Warszawa, Pomiechówek, Komorowo, Zegrze, Puszcza Mariańska, Pilawa, Bezwola, Hajnówka. Na następcę prawnego dla rozformowanych jednostek wyznaczam: 2. Regionalną Bazę Logistyczną dla 9. Rejonowej Bazy Materialowej w Warszawie”. (dowód: akta kontroli str. 7, 8)
	Pismem z dnia 5 stycznia 2011 r. Komendant 2. RBLog złożył do Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych meldunek o sformowaniu z dniem 1 stycznia 2011 r. 2. Regionalnej Bazy Logistycznej. (dowód: akta kontroli str. 9)

¹ W zakresie dochodów i wydatków ujętych w planie finansowym 2. Regionalnej Bazy Logistycznej.

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli² ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości wykonanie budżetu państwa w 2012 r. przez 2. Regionalną Bazę Logistyczną.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012 dochody zostały zrealizowane w 178,6%. Były one rzetelnie ewidencjonowane oraz terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. W 2. Regionalnej Bazie Logistycznej podejmowano przewidziane prawem działania w celu odzyskania należności budżetu państwa.

Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 1.198.798,7 tys. zł.

Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 44,1% zrealizowanych w 2. RBLog wydatków oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych. Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo, a sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo. 2. RBLog zgodnie z art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (ufp) prawidłowo sprawowała nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu.

Nieprawidłowości dotyczyły:

- dokonywania wydatków na rzecz innych jednostek budżetowych, co było sprzeczne z wymogami określonymi w art. 11 ust. 1 w związku z ust. 3 ustawy o finansach publicznych, art. 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴ oraz § 7 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁵, przez co nie można było sporządzić wiarygodnych i prawdziwych sprawozdań finansowych wymaganych przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach rachunkowości⁶;
- suma wykonanych wydatków i zaciągniętych zobowiązań przekraczała plan wydatków w § 4430 (w rozdziale – 75220 - Zabezpieczenie wojsk), kwotę 945,4 tys. zł oraz w § 4220 – Zakup środków żywności (w rozdziałach 75220 - Zabezpieczenie wojsk, 75207 – Żandarmeria Wojskowa) o kwotę 997,8 tys. zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli „Wykonania budżetu państwa w 2012 r.”, kontrola dochodów budżetowych w części 29 – Obrona narodowa, została

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

⁶ Rozporządzenie 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 Polskiej (Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.).

ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych wykazanych przez jednostki w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

Plan dochodów budżetowych 2. RBlog na 2012 r., ustalony przez dysponenta drugiego stopnia⁷ w rozkazy Nr 82 Szefa Inspektoratu Wsparcia, w wysokości 3.222 tys. zł, został zrealizowany na kwotę 5.752,7 tys. zł, tj. wyższą od planowanej o 2.230,7 tys. zł (o 78,6%).

(dowód: akta kontroli str. 58, 59, 65, 95-97)

Większość dochodów zaplanowano i zrealizowano w § 097 – Wpływy z różnych dochodów. Zaplanowano je na kwotę 3.140 tys. zł, a wykonano na kwotę 5.583,7 tys. zł. Udział tych kwot w planie i wykonaniu dochodów ogółem wyniósł odpowiednio 97,1% i 97,5%. Niemniej jednak, większość dochodów zrealizowanych w § 097 stanowiły nieplanowane wpływy na łączną kwotę 3.016,4 tys. zł, z tytułu opłacenia przez kontrahentów 2. RBlog kar umownych naliczonych przez Bazę w 2012 r., w związku z niedokonaniem bądź nienależytym wykonaniem umów na dostawę towarów i usług. Osiągnięcie dochodów NIK ocenia pozytywnie, jako efekt prawidłowych działań 2. RBlog, jednak ich wysokość (3.016,4 tys. zł) potwierdza, że dochody uwzględnione w planie nie zostały w pełni wykonane⁸.

Zaznaczyć należy, że łączna kwota kar umownych naliczonych i zaksięgowanych przez Bazę w 2012 r. wyniosła 5.275,9 tys. zł, z tego nie wyegzekwowano kar na kwotę 2.259,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 68)

Według danych wykazanych w sprawozdaniach Rb-27, stan należności do zapłaty, w tym zaległości netto na dzień 31 grudnia 2012 r., wzrósł, w porównaniu do stanu na 31 grudnia 2011 r., z 2.229,9 tys. zł do 3.034,7 tys. zł (wzrost o 36,1%), w tym zaległości z 1.040,3 tys. zł do 2.665,6 tys. zł (wzrost o 156,2%).

Zaległości netto powstałe w 2012 r. dotyczyły przede wszystkim kwot zasądzonych prawomocnym wyrokiem sądu, trudnych do wyegzekwowania w związku z sytuacją dłużników, w stosunku do których prowadzone były postępowania upadłościowe. Brak majątku dłużnika, z którego komornik mógłby zaspokoić wierzytelność, powoduje narastanie należności wymagalnych. Kontrola przebiegu czynności podjętych w 2012 r. w celu wyegzekwowania 6 dobranych celowo zaległości nie wykazała nieprawidłowości w działalności dotyczącej egzekwowania należności w 2012 r. Nie stwierdzono należności umorzonych.

(dowód: akta kontroli str. 58, 59, 74-93, 283-284)

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych.

Ocena cząstkowa

2. Wydatki budżetowe

Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Plan finansowy wydatków 2. RBlog na 2012 r. został zatwierdzony przez Komendanta Bazy na kwotę 1.090.691,8 tys. zł. Plan ten sporządzony

⁷ Rozkaz Nr 82 Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych RP z dnia 30 marca 2012 r. w sprawie realizacji planu finansowego Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych w 2012 r.

⁸ Według wyczerpania: wykonanie dochodów minus wykonanie nieplanowanych dochodów z tytułu kar umownych = wykonanie dochodów planowanych, czyli 5.752,7 tys. zł minus 3.016,4 tys. zł = 2.736,3 tys. zł, co stanowi 84,9% planu dochodów ogółem.

w szczególności do pozycji paragrafowej wydatków, był w pełni zgodny, zarówno co do ogólnej kwoty wydatków, jak i jej podziału na poszczególne pozycje paragrafowe, z ustaleniami dysponenta drugiego stopnia określonymi w powołanym wyżej rozkazy Nr 82 Szefa Inspektoratu Wsparcia. Większość wydatków, tj. kwotę 1.188.288,8 tys. zł (99,8% ogólnej kwoty wydatków), zaplanowano w dziale 752 - Obrona narodowa, w 7 rozdziałach (75201, 75203, 75204, 75207, 75216, 75220 i 75295) w tym 96,7% w rozdziałach: 75204 - Centralne wsparcie (853.858,2 tys. zł) i 75220 - Zabezpieczenie wojsk (198.397,1 tys. zł). Pozostałą kwotę wydatków 2.403 tys. zł zaplanowano w działach: 750 - Administracja publiczna, w rozdziale 75001 - Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej, w § 4210 - Zakup materiałów pędnych i smarów – 1.323 tys. zł na zakup paliwa na potrzeby eksploatacji środków transportu użytkowanych przez Urząd Ministra Obrony Narodowej; 753 - Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, w rozdziale 75301 - Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego w § 6060 - Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych – 313 tys. zł na zakupy sprzętu komputerowego dla wojskowych biur emerytalnych; 755 - Wymiar sprawiedliwości, w rozdziałach 75503 - Sądy wojskowe i 75506 - Wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury – łącznie 767 tys. zł na zakupy sprzętu komputerowego (§6060).

W wyniku zwiększeń planu wydatków łącznie o 233.316,2 tys. zł oraz zmniejszeń o 84.279,5 tys. zł, plan ten po zmianach został ostatecznie zwiększony do 1.239.728,6 tys. zł, tj. o 149.036,8 tys. zł (o13,7%).

(dowód: akta kontroli str. 95-97)

Zwiększeń planu (per saldo) dokonano głównie w wydatkach majątkowych w dziale 752- Obrona narodowa, w rozdziale 75204 - Centralne wsparcie, w § 6060 - Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych, na kwotę 86.042,1 tys. zł, z przeznaczeniem na zakup samochodów, autobusów, przyczep, na sprzęt pracujący w sferze zagrożonej, zakupy min, na zakupy części zamiennych do sprzętu raketowego oraz w wydatkach bieżących w tym samym dziale i rozdziale w § 4210 - Zakup materiałów i wyposażenia, na kwotę 59.983 tys. zł, tj. 40% zwiększeń ogółem; dotyczyło to zakupów tj. materiały pędne i smary (mps). Natomiast zmniejszeń kwot wykazanych w planie pierwotnym dokonano w dziale 752 - Obrona narodowa, rozdziale – 75220 Zabezpieczenie wojsk § 4270 - Zakup usług remontowych, na kwotę 4.131,6 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako legalne i celowe dokonywanie zmian przez 2. RBLog wprowadzanych głównie w związku ze zmianami Planów Rzeczowych.

W planie po zmianach najwięcej środków budżetowych przeznaczono na wydatki bieżące - 989.990 tys. zł (79,9%), wydatki majątkowe w kwocie 247.059,1 tys. zł (19,9%) oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych - 2.679,5 tys. zł (0,2%).

(dowód: akta kontroli str. 109)

Ustalone
nieprawidłowości

Ujęcie w planie finansowym wydatków 2. RBLog kwot przeznaczonych na sfinansowanie kosztów funkcjonowania innych jednostek budżetowych bądź zadań realizowanych przez takie jednostki, jak np. kwot na zakup paliwa na rzecz Urzędu Ministra Obrony Narodowej, czy sprzętu komputerowego dla wojskowych biur emerytalnych, było niezgodne z art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych⁹.

⁹ W art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ustalono, że jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki

Ocena cząstkowa

W myśl przepisów tej ustawy, jednostki budżetowe pokrywają bezpośrednio z budżetu swoje wydatki ujmowane – zgodnie z art. 11 ust. 3 upf – w planie finansowym, stanowiącym podstawę gospodarki finansowej jednostki budżetowej.

Oceniając negatywnie przedstawioną wyżej niezgodność planu finansowego 2. RBLog na 2012 r. z ustawą o finansach publicznych, Najwyższa Izba Kontroli uwzględnia fakt, że plan ten był zgodny z ustaleniami dysponenta drugiego stopnia.

Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu faktycznego

2. RBLog otrzymała do realizacji na 2012 r. plan finansowy po zmianach w kwocie 1.239.728,6 tys. zł. Przydzielony plan finansowy został zrealizowany w kwocie 1.198.798,7 tys. zł, tj. w 96,7%.

Wielkość niezrealizowanego planu finansowego wydatków po zmianach to kwota 40.929,8 tys. zł, z tego plan ujęty w blokadzie wydatków na kwotę 34.124 tys. zł oraz pozostałość niewydatkowanych środków w kwocie 6.805,9 tys. zł. Wydatki bieżące stanowiące 81,1% wydatków ogółem, zostały wykonane w kwocie 971.940,9 tys. zł, tj. w 98,2% planu po zmianach, i były mniejsze niż zakładano o 18.049,1 tys. zł. Wydatki majątkowe (18,7%) zostały wykonane w kwocie 224.178,3 tys. zł, tj. w 90,7%, i były mniejsze od planu po zmianach o 22.880,8 tys. zł. Świadczenia na rzecz osób fizycznych (0,2%) zostały wykonane w kwocie 2.679,5 tys. zł, tj. w wysokości planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 109)

Udział wydatków w dziale 752 - Obrona narodowa, wyniósł 99,8%, z tego w rozdziale 75204 - Centralne wsparcie, wykonano wydatki w kwocie 956.271,1 tys. zł, w rozdziale 75220 - Zabezpieczenie wojsk, wydatki wyniosły 206.162,9 tys. zł, w rozdziale 75201 - Wojska Lądowe, wykonano 120 tys. zł, w 75207 - Żandarmeria Wojskowa - 1.030,5 tys. zł, w 75216 Wojskowe Misje Pokojowe - 30.759,3 tys. zł, 75218 - Służba Kontrwywiadu Wojskowego - 392,8 tys. zł 75295 - Pozostała działalność - 1.817,8 tys. zł.

W 2012 r. decyzją Ministra Obrony Narodowej został zablokowany plan wydatków 2. RBLog na kwotę 34.124 tys. zł, ze względu na nadmiar posiadanych środków spowodowanych opóźnieniami w realizacji części zadań, niewykonaniem zadań lub ich wykonanie w kwotach mniejszych niż planowano.

(dowód: akta kontroli str. 149-188, 295, 299-302)

W 2012 r. 2. RBLog realizowała następujące zadania dotyczące m.in. dystrybucji środków zaopatrzenia: w służbie mundurowej wydano 42.633 kpl. umundurowania, w służbie żywnościowej - 892 ton żywności i w służbie środków bojowych - 499,97 ton amunicji, w służbie łączności i informatyki - 52.148 egzemplarzy sprzętu.

(dowód: akta kontroli str. 149 -188)

Ustalone nieprawidłowości

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

- w 2012 r. 2. RBLog wydatkowała w dziale 750 - Administracja publiczna, kwota 1.229,7 tys. zł (92,9% planu) na zakup paliwa na rzecz Ministerstwa Obrony Narodowej, w dziale 753 - Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, wykazano

290,9 tys. zł (92,9% planu) na zakupy sprzętu komputerowego. W pełni w tych działach został wykonany plan rzeczowy. 2. RBLog w 2012 r. jako państwowa jednostka budżetowa (wojskowa) pokrywała wydatki innych jednostek budżetowych, co nie spełnia wymogów określonych w art. 11 ustawy o finansach publicznych. Ponadto ujmowała w księgach rachunkowych koszty innych jednostek niezgodnie z przepisami art. 6 ustawy o rachunkowości oraz przeznaczała otrzymane środki z budżetu państwa na realizację wydatków innych jednostek, czyli w sposób sprzeczny z wymogami § 7 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹⁰, przez co nie mogła sporządzić wiarygodnych sprawozdań finansowych wymaganych przepisami rozporządzenia Ministra Finansów o szczególnych zasadach rachunkowości. Przywołane normy prawne określają źródło i sposób pokrywania przez jednostki budżetowe swoich wydatków, tj. wprost z budżetu na podstawie „planu finansowego jednostki budżetowej”. W art. 40 ustawy o finansach publicznych nakazano jednostkom budżetowym prowadzić rachunkowość zgodnie z przepisami o rachunkowości. W planie finansowym wydatków budżetowych na 2012 r. 2. RBLog otrzymała do wykonania zadanie obce, tj. wymienione wyżej wydatki w działach: 750 – Administracja publiczna, 753 – Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, 755 – Wymiar sprawiedliwości. Powyższe wydatki zostały przez 2. RBLog ponoszone na polecenia jednostek nadrzędnych w zakresie realizacji zakupów centralnych. NIK stoi na stanowisku, że sposób finansowania poszczególnych kosztów ponoszonych przez jednostki budżetowe powinien być dostosowany do ogólnie obowiązujących przepisów.

- W dziale 752 – Obrona narodowa, w rozdziałach: 75220 - Zabezpieczenie wojsk, suma wykonanych wydatków i zaciągniętych zobowiązań przekraczała plan wydatków w § 4430 o kwotę 945,4 tys. zł. W rozdziałach: 75204 – Centralne wsparcie, 75220 - Zabezpieczenie wojsk, 75295 - Pozostała działalność, suma wykonanych wydatków i zaciągniętych zobowiązań przekraczała plan wydatków w § 4220 – Zakup środków żywności, o kwotę 997,8 tys. zł. Zaciągnięcie zobowiązań przewyższających plan wydatków stanowi naruszenie art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Stanowi to także naruszenie art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹¹. 2. RBLog stosowała zapisy § 23 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych¹², który pozwala na zaciąganie zobowiązań z tytułu umów wieloletnich w wypadku, gdy umowy te uzasadnione są odpowiednimi programami prac i są zawierane zgodnie z terminami wprowadzonymi przepisami o zamówieniach publicznych oraz że możliwe jest zaciąganie zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku następnym jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i termin zapłaty upływa w roku następnym. W wyjaśnieniach z dnia 19 lutego 2013 r. Komendanta 2. RBLog zawarto między innymi: *„Powstałe zobowiązania realizowane były ze środków publicznych określonych w wysokości wydatków zaplanowanych w budżecie jednostki tzw. planie finansowym, który jest podstawą gospodarki finansowej na dany rok. Wynikają z zawartych umów na zakup środków żywności na okres dłuższy niż rok, których realizacja w roku*

¹⁰ W § 7 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa ustalono, że dysponenti trzeciego stopnia przeznaczają otrzymane środki budżetu państwa na realizację wydatków objętych ich planem finansowym bez prawa ich dalszego przekazywania, chyba że przekazują dotacje celowe, o których mowa w art. 127 ust. 2 i art. 149 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

¹¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 168.

¹² Dz. U. Nr 241, poz. 1616.

następnym jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości żywienia żołnierzy z jednostek z rejonu zaopatrywania z terminem płatności na rok 2013."

(dowód: akta kontroli str.102, 104, 123-124, 138)

W sprawozdaniach Rb-Z za 2011 r. i 2012 r. nie wykazano zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 110 -113)

W 2012 r. zatrudnienie ogółem w 2. RBLog wyniosło 2.381 osób, z tego 2.127 osób było nieobjęte mnożnikowym system wynagrodzeń, a 254 było żołnierzami. Średnia płaca wyniosła 3.123,5 zł i była wyższa od średniej płacy w 2011 r. o 32,1 zł.

(dowód: akta kontroli str. 114 -118)

W 2012 r. wydatki na wynagrodzenia bezosobowe dla 7 pracowników 2. RBLog ponoszone były tylko na opracowywanie wniosków indeksacyjnych. Wszyscy pracownicy nie mieli w swoich obowiązkach takich zadań.

(dowód: akta kontroli str. 148)

W 2012 r. w 2. RBLog zostało wszczętych 312 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego: z tego 291 procedur prowadzonych na podstawie ustawy - Prawo zamówień publicznych¹³ i 21 na podstawie decyzji Nr 291/MON¹⁴.

Postępowania na podstawie ustawy - Prawo zamówień publicznych prowadzone były w następujących trybach: przetarg nieograniczony – 270 postępowań, przetarg ograniczony – 8 postępowań, negocjacje bez ogłoszenia – 9 postępowań, zamówienie z wolnej ręki – 4 postępowania. Postępowania na podstawie decyzji Nr 291/MON prowadzone były w następujących trybach: przetarg – 10 postępowań, negocjacje z jednym wykonawcą – 11 postępowań. W 2012 r. podpisano umowy na łączną kwotę 844.560,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 237, 238, 240 - 246)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do prowadzonych postępowań o zamówienia publiczne.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości¹⁵ planowanie i wykonanie wydatków.

Opis stanu
faktycznego

3. Księgi rachunkowe

Przyjęta w 2. Regionalnej Bazie Logistycznej dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości spełniała warunki określone w ustawie o rachunkowości. Dokumentacja była dostępna dla pracowników jednostki. Określono w niej – stosownie do standardów rachunkowości - stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej.

W 2. RBLog od 2007 r. (poprzednio w 9. RBM) funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez jednostkę system księgowości komputerowej SI ŚREDNIA – K (RAB) wersja 1.18.

Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania, określone zostały w dokumentacji opisującej

¹³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).

¹⁴ Decyzja Nr 291/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 26 lipca 2006 r. w sprawie zasad i trybu zawierania w resorcie obrony narodowej umów, których przedmiotem jest uzbrojenie lub sprzęt wojskowy (Dz. Urz. MON Nr 14, poz. 179 ze zm.).

¹⁵ Patrz przypis 2.

przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości, tj. zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 uor),
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 23 ust. 3 i 4 pkt 3 uor),
- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 uor); system wymagał zatwierdzenia zapisów przed datą sporządzenia sprawozdań budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 198-202)

Badanie przeprowadzono w 2. RBLog w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbkę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. (wg daty księgowania) na koncie quasi-bilansowym, zamiast na koncie 130 – subkonto wydatków. Stanowiło to uchybienie w zakresie konta 130 - Rachunek bieżący jednostki, subkonto wydatków budżetowych (130-1) polegające na tym, że ewidencja (analityczna) wydatków ze szczegółowością klasyfikacji budżetowej (planu finansowego) prowadzona była na równoległym koncie quasi-bilansowym. Ustalono, iż zapisy na ww. kontach dokonywane były równolegle, tj. były powiązane oraz stosowano zasadę czystości obrotów. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych,
- ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- będące poleceniami przelewu i stanowiącymi wyciągi bankowe, jako zapisy wtórne do zapisów obrazujących faktury i dokumenty im równoważne,
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 221 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną na kwotę 486.625,8 tys. zł. Niezależnie badaniu poddano także dowody (zapisy) księgowe dobrane w sposób celowy. Wydatki objęte badaniem stanowiły 41,4% zrealizowanych wydatków 2. RBLog.

W zakresie spełniania wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych kontrolą objęto próbkę dowodów odpowiadających im zapisów księgowych o wartości 496.359,1 tys. zł, z tego o wartości 486.625,8 tys. zł wylosowanych metodą statystyczną oraz o wartości 9.733,3 tys. zł dobranych w sposób celowy. W wyniku przeprowadzonego badania

stwierdzono, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz zgodności z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

4. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

4.1. Prawdliwość i rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

1. Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za 2012 r. - 2. RBlog:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),

a także

- sprawozdania za IV kwartał 2012 r. o stanie:
 - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁶ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 58, 98-118)

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2012 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 5.752.697 zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 1.198.798.718 zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie w dniu 13 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 58, 98-118)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 - Rachunek dochodów budżetowych, i wynosiła 5.752,7 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych

¹⁶ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

¹⁷ Dz. U. Nr 43, poz. 247.

dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli str.193)

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 1.198.798,7 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 2.532,7 tys. zł i wynikała z ewidencji na kontach analitycznych do konta 240.

(dowód: akta kontroli str. 62, 194)

W 2. RBlog nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(dowód: akta kontroli, str. 112-113)

Do okresów sprawozdawczych 2012 r. miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁸. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ct konta 990 - Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 149 -188)

2. Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz pozytywnie zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym z ewidencją księgową.

5. Realizacja wniosków NIK

Opis stanu
faktycznego

Kontrola wykonania budżetu państwa w 2012 r. w części 29 – Obrona narodowa, była pierwszą kontrolą w tym zakresie przeprowadzoną w 2. RBlog. Niemniej jednak Komendant Bazy otrzymał „do wiadomości i wykorzystania” między innymi

¹⁸ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

uwagi i wnioski zawarte w „Wystąpieniu pokontrolnym” skierowanym do Ministra Obrony Narodowej po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. w części 29 – Obrona narodowa. Ponadto Komendant Bazy otrzymał pismo Nr 15111/12 z 8 maja 2012 r. Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych w sprawie „egzekwowania należności Skarbu Państwa”.

W nawiązaniu do kontroli Ministerstwa Obrony Narodowej, przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w zakresie wykonania w 2011 r. budżetu państwa części 29 - Obrona narodowa, w 2. RBLog, uwzględniając w bieżącej działalności wnioski NIK oraz celem uniknięcia błędów w zakresie wskazanym przez NIK, Główny Księgowy – Szef Finansów oraz pracownicy pionu głównego księgowego 2. RBLog uczestniczyli między innymi w organizowanych szkoleniach przez Szefa Finansów Inspektoratu Wsparcia zgodnie z „Planem szkoleń specjalistycznych z pracownikami pionów głównego księgowego w 2012 roku”. W 2. RBLog prowadzone są czynności windykacyjne dotyczące należności za rok ubiegły i lata poprzednie zgodnie z „Procedurami windykacji należności (...)”, które zostały wprowadzone do użytku służbowego rozkazem Komendanta 2. RBLog.

(dowód: akta kontroli str. 297)

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od 19 sierpnia do 30 listopada 2008 r., kontrolę Nr P/08/088 pt. „Planowanie zakupu, dystrybucja i ewidencja sprzętu komputerowego w jednostkach resortu obrony narodowej”, którą objęto m.in. podległy 2. RBLog skład materiałowy w Zegrzu.

W wyniku tej kontroli stwierdzono, że ze względu na brak dyspozycji o przekazaniu sprzętu do jednostek wojskowych, w składzie w Zegrzu zalegał niewykorzystany sprzęt informatyczny i oprogramowanie o wartości, wg cen zakupu, 25.761,4 tys. zł. W „Wystąpieniu pokontrolnym” sformułowano został wniosek o uzgodnienie z właściwymi jednostkami organizacyjnym MON procedur zapewniających efektywne wykorzystanie sprzętu informatycznego i zabezpieczające przed niegospodarnością. W wyniku tych działań sprzęt ten został do końca 2010 r. przekazany użytkownikom.

Sprawdzając realizację tego wniosku pokontrolnego stwierdzono, że według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. w magazynach 2. RBLog (skład Zegrze) składowany był sprzęt komputerowy i oprogramowanie o łącznej wartości 18.282,6 tys. zł, z tego: powyżej 1.000 dni - za 122,9 tys. zł (tj. 0,7% ogółem), powyżej 500 dni za - 7.230,3 tys. zł (39,5%), powyżej 200 dni za - 5.153,1 tys. zł (28,2%), a przez 165 dni był przetrzymany sprzęt za 5.776,1 tys. zł (31,6%).

(dowód: akta kontroli str. 278-279)

Pismem z dnia 11 lutego 2013 r., tj. w trakcie kontroli NIK, Inspektorat Wsparcia polecił wydać z magazynów 2. RBLog sprzęt o wartości 12.780 tys. zł tj. 69,9% stanu z dnia 31 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 287-291)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁹, wnosi o podjęcie działań w celu:

- 1) zaciągania zobowiązań mieszczących się w kwotach ujętych w poszczególnych paragrafach planu wydatków;
- 2) zagospodarowania zalegającego w magazynach jednostki sprzętu i oprogramowania komputerowego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Panu Komendantowi 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

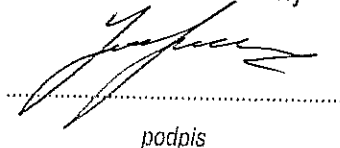
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 27 marca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Obrony Narodowej

Kontroler

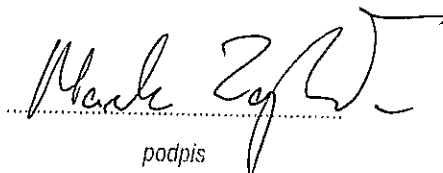
Jerzy Wojciech Gasiński
doradca ekonomiczny



.....
podpis

Dyrektor

Marek Zająkła



.....
podpis

¹⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.