



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KON.410.001.01.2019

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednoczony
(zgodnie z Uchwałą Nr 36/2019 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 29 maja 2019 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego)

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/19/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 29 – Obrona narodowa oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Obrony Narodowej, Al. Niepodległości 218, 00-911 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ministrem Obrony Narodowej jest od dnia 9 stycznia 2018 r. Mariusz Błaszczak. Poprzednio, tj. od dnia 16 listopada 2015 r. do dnia 9 stycznia 2018 r., Ministrem Obrony Narodowej był Antoni Macierewicz. (dowód: akta kontroli cz. 1, str.72-73)
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Obrony Narodowej
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Ryszard Zając, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/8/2019 z dnia 4 stycznia 2019 r.2. Adam Gęstwicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/13/2019 z dnia 4 stycznia 2019 r.3. Krzysztof Jankowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/7/2019 z dnia 4 stycznia 2019 r.4. Mariusz Tupaj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/9/2019 z dnia 4 stycznia 2019 r.5. Maksymilian Gorzkowski, doradca techniczny, legitymacja służbowa NIK nr 185536. Stefan Walowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/11/2019 z dnia 4 stycznia 2019 r.7. Rafał Przedmojski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/10/2019 z dnia 4 stycznia 2019 r.8. Michał Pawella, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/12/2019 z dnia 4 stycznia 2019 r. (dowód: akta kontroli cz. 1, str. 1-6)

MINISTERSTWO OBRONY NARODOWEJ

II. Cel i zakres kontroli

1. Część 29 – Obrona narodowa

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2018, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 29 – Obrona narodowa oraz ocena wykonania planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa.

Ocenie podlegały w szczególności:

- działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów budżetowych,
- realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489.

- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2018 r. w zakresie operacji finansowych,
- prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ustawy o finansach publicznych² (ufp), w tym:
 - a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
 - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 29 – Obrona narodowa,
- realizacja wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analizy wykonania planu dochodów,
- szczegółowej kontroli prawidłowości i terminowości ustalenia wybranych należności oraz windykacji zaległości,
- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,
- analizy realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontroli prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 29 w trakcie roku budżetowego,
- kontroli prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych oraz dokonanych blokad,
- kontroli przestrzegania ustalonych dla części 29 limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia,
- kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków u dysponentów III stopnia,
- analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analizy przyznawania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- kontroli wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analizy stanu zobowiązań,
- przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych prowadzonych dla: Ministerstwa, Inspektoratu Uzbrojenia i Rejonowego Zarządu Infrastruktury w Zielonej Górze,
- szczegółowej kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- analizy stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa przez podległe jednostki finansowane w ramach części 29.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części V – Wyniki kontroli.

2. Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2018 r. planu finansowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych (FMSZ lub Fundusz) pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań przez dysponenta funduszu. Ocenie podlegały w szczególności:

² Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

- planowanie i realizacja przychodów Funduszu,
- planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,
- gospodarowanie wolnymi środkami,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2018 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analizy wykonania planu przychodów Funduszu,
- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,
- szczegółowej kontroli wybranych należności z tytułu przychodów Funduszu oraz windykacji zaległości,
- analizy realizacji kosztów,
- analizy realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków,
- analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego;
- kontroli wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analizy stanu zobowiązań,
- szczegółowej kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analizy prawidłowości sporządzenia sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części V – Wyniki kontroli.

Do oceny wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 29 – Obrona narodowa wykorzystano również wyniki kontroli wykonania planów finansowych Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych i Agencji Mienia Wojskowego (AMW).

III. Charakterystyka kontrolowanej części

1. Część 29 – Obrona narodowa

Minister Obrony Narodowej jest naczelnym organem administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa, kieruje resortem obrony narodowej, w tym całokształtem działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (SZ RP) oraz sprawuje nadzór m.in. nad: gospodarką finansową, polityką kadrową, obsługą prawną i jednostkami kontroli gospodarczo-finansowej.

Minister Obrony Narodowej jest dysponentem części 29 – Obrona narodowa, któremu podlegało 96 dysponentów środków budżetu państwa, z tego: trzech drugiego stopnia (Dowódca Garnizonu Warszawa, Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych, Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego), 25 trzeciego stopnia podległych bezpośrednio dysponentowi części 29 i 68 trzeciego stopnia podległych poprzez dysponentów drugiego stopnia.

W ramach części 29 – Obrona narodowa, finansowano przedsięwzięcia z zakresu:

- zadań rzeczowych planowanych przez resort obrony narodowej w oparciu o „Program Rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2013-2022”;

- modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP, w tym realizacji „Przeciwlotniczego i przeciwrakietowego zestawu rakietowego średniego zasięgu WISŁA”;
- wieloletnich programów operacyjnych i wynikających z nich programów uzbrojenia, mających istotne znaczenie dla utrzymania i rozwoju potencjału bojowego oraz zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP;
- realizacji programu wieloletniego³ „Zabezpieczenie transportu powietrznego najważniejszych osób w państwie (VIP)”.

W 2018 r. w części 29 dochody wyniosły 164.485,6 tys. zł i stanowiły 0,04% dochodów budżetu państwa⁴, w tym 2.720,0 tys. zł w Ministerstwie Obrony Narodowej – urządzie obsługującym Ministra Obrony Narodowej (u dysponenta III stopnia).

Wydatki w części 29 zrealizowano w kwocie 41.852.645,2 tys. zł, co stanowiło 10,7% wydatków budżetu państwa, w tym: 2.364.363,7 tys. zł bezpośrednio przez dysponenta części (5,6% wydatków części 29) oraz 616.743,0 tys. zł (1,5%) przez dysponenta trzeciego stopnia w MON.

Dysponent części realizował głównie wydatki w formie dotyczące dotacji podmiotowych i celowych finansowanych z budżetu oraz składek do organizacji międzynarodowych.

Kontrolę wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 29 – Obrona narodowa, przeprowadzono w jednostkach podległych i nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej, tj. w:

1. Ministerstwie Obrony Narodowej.
2. Inspektoracie Uzbrojenia w Warszawie (IU).
3. Inspektoracie Wsparcia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy (IWsp. SZ).
4. 1. Bazie Lotnictwa Transportowego w Warszawie (1.BLTr).
5. 8. Bazie Lotnictwa Transportowego w Krakowie-Balicach (8.BLTr).
6. Rejonowym Zarządzie Infrastruktury w Zielonej Górze.
7. Rejonowym Zarządzie Infrastruktury w Szczecinie.
8. 34. Wojskowym Oddziale Gospodarczym w Rzeszowie (34.WOG).
9. Służbie Kontrwywiadu Wojskowego (SKW).
10. Służbie Wywiadu Wojskowego (SWW).
11. Agencji Mienia Wojskowego.

Wyniki kontroli przedstawione zostały w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników tych jednostek.

Wystąpienia z kontroli w Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego zawierają informacje niejawne i zostały oznaczone klauzulą „Tajne”, a w związku z tym w ocenach prezentowanych w dalszej treści wystąpienia nie uwzględniono wyników kontroli tych jednostek.

2. Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych

Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych (FMSZ) utworzony został na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁵ (ustawa o modernizacji SZ). Środki Funduszu są jednym ze źródeł finansowania programu rozwoju Sił Zbrojnych (art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o modernizacji SZ), którego realizację, zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o modernizacji SZ, powierzono Ministrowi Obrony Narodowej. FMSZ

³ Program wieloletni pod nazwą „Zabezpieczenie transportu powietrznego najważniejszych osób w państwie (VIP)” ustanowiony został uchwałą Nr 73 Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego (M.P. z 2016 r. poz. 604), zmienioną uchwałą Nr 134 Rady Ministrów z dnia 25 września 2018 r. (M.P. z 2018 r. poz. 968).

⁴ Dochody i wydatki budżetu państwa, według wstępnych danych Ministerstwa Finansów, wyniosły: dochody – 379.688.152,1 tys. zł, a wydatki – 390.454.270,1 tys. zł.

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 37, ze zm.

jest państwowym funduszem celowym i stanowi wyodrębniony rachunek bankowy. Dysponentem Funduszu jest Minister Obrony Narodowej.

Szczegółowe zasady gospodarki finansowej FMSZ określone zostały w decyzji Nr 117/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 kwietnia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych⁶.

Zrealizowane w 2018 r. przychody FMSZ wyniosły 383.364,4 tys. zł, co stanowiło 219,5% planu (174.364,9 tys. zł), a koszty – 197.570,9 tys. zł, tj. 82,4% planu (239.599,0 tys. zł). Stan środków FMSZ na koniec 2018 r. wyniósł 472.294,5 tys. zł.

IV. Ocena

1. Część 29 – Obrona narodowa

Kontrola wykonania budżetu państwa w 2018 r.⁷ w części 29 – Obrona narodowa, wykazała, że:

- dochody budżetowe zrealizowano w kwotach wyższych od planowanych;
- wydatki budżetowe, zaplanowane w sposób rzetelny, wykonane zostały w kwocie 41.852.645,2 tys. zł (wraz z wydatkami niewygasającymi z upływem 2018 r., wykonanymi do 31 marca 2019 r. w kwocie 52.482,0 tys. zł, z tego: wydatki majątkowe – 34.916,4 tys. zł i wydatki bieżące – 17.565,6 tys. zł), co stanowiło 99,9% planu po zmianach (41.890.408,0 tys. zł);
- na realizację zadania 11.1. – Utrzymanie i rozwój zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP (zadanie priorytetowe) wydatkowano 31.478.870,2 tys. zł, (wg „Rb-BZ1 – rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31.12.2018 r.” łącznie z wydatkami niewygasającymi z upływem roku budżetowego 2018, przesłanego do Ministerstwa Finansów – pismo Ministerstwa Obrony Narodowej Nr 966/DB z dnia 11 marca 2019 r.), tj. 99,9% planu po zmianach (31.489.380,7 tys. zł), w tym głównie na realizację zadań ujętych w centralnych planach rzeczowych; osiągnięto zakładane cele zadania;
- wydatki majątkowe wyniosły 12.797.863,6 tys. zł i były wyższe o 2.994.004,7 tys. zł, tj. o 30,5% od wykonanych wydatków majątkowych w 2017 r. (9.803.858,9 tys. zł), a ich udział w ogólnej kwocie wydatków zrealizowanych w 2018 r.⁸ wynosił 30,6%;
- wydatki w kwocie 8.948.829,9 tys. zł (21,4% wykonanych wydatków) poddane szczegółowym badaniom, zostały poniesione z zachowaniem zasad określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych; nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych objętych szczegółowym badaniem;
- sprawozdania budżetowe łączne zostały sporządzone przez dysponenta części na podstawie jednostkowych sprawozdań budżetowych (własnych i podległych jednostek); sprawozdania te zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym;

Minister Obrony Narodowej realizował zadania określone w art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w zakresie sprawowania nadzoru

⁶ Dz. Urz. MON Nr 8 poz. 98, ze zm.

⁷ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 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.

⁸ Udział wydatków majątkowych w wydatkach wykonanych w 2017 r. wynosił 25,7%, 2016 r. - 26,6%, 2015 r. - 23,3%, w 2014 r. - 26,2% oraz w 2013 r. - 21,9%.

i kontroli nad całością gospodarki finansowej podległych mu jednostek organizacyjnych poprzez m.in. podejmowanie działań w zakresie okresowego analizowania wykonania budżetu, w tym prawidłowości wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa, a także w zakresie monitorowania realizacji planów w układzie zadaniowym; działania Ministra Obrony Narodowej w wyżej wymienionych obszarach nie były jednak w pełni skuteczne i nie zdołały zapobiec opisanym niżej nieprawidłowościom.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła następujące nieprawidłowości.

1. Księgi rachunkowe prowadzone przez jednostki resortu obrony narodowej z wykorzystaniem Zintegrowanego Wieloszczeblowego Systemu Informatycznego Resortu Obrony Narodowej (ZWSI RON) nie spełniały wymagań określonych w art. 23 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹ (uor) przez to, że zapisy księgowo nie zawierały daty operacji gospodarczej. Nieprawidłowość ta stwierdzona była już w kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. i była przedmiotem wniosku pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli, w którym Izba wnioskowała do Ministra Obrony Narodowej m.in. o „kontynuowanie działań w celu skutecznego doprowadzenie Zintegrowanego Wieloszczeblowego Systemu Informatycznego RON do funkcjonowania w zgodności z obowiązującymi przepisami prawa w zakresie rachunkowości i finansów publicznych”. Data operacji gospodarczej jako element zapisu księgowego została wprowadzona do systemu księgowego dopiero z dniem 1 stycznia 2019 r.
2. Kwoty dochodów i wydatków wykazane w sprawozdaniach budżetowych jednostek, prowadzących księgi rachunkowe z wykorzystaniem ZWSI RON nie były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej prowadzonej w tych jednostkach, tj. z zestawieniem obrotów i sald kont księgi głównej. Stanowiło to naruszenie § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁰. W sprawozdaniach tych jednostek wykazano jednak prawidłowe kwoty dochodów i wydatków, które uzyskano poprzez zastosowanie filtrowania danych zapewniającego zachowanie zasady czystości obrotów na koncie 130 – „Rachunek bieżący jednostki”, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości ...¹¹. Zestawienie obrotów i sald prezentowało dane księgowe nie uwzględniające filtrowania zapewniającego czystość obrotów na koncie 130, co uniemożliwiało weryfikację sprawozdań budżetowych z wykorzystaniem obrotów kont 130 prezentowanych zestawieniach.
3. Stosowany system księgowości komputerowej nie dawał możliwości weryfikacji wartości zaangażowania wydatków budżetowych wykazywanych w bieżących

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.

¹⁰ W § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 109) zapisano, że: „Kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej”.

¹¹ 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. z 2017 r. poz. 1911). W załączniku Nr 3 do rozporządzenia, w pkt. II ppkt 17 Konto 130 – „Rachunek bieżący jednostki”, zapisano m.in., że: „Na koncie 130 obowiązuje zachowanie zasady czystości obrotów, co oznacza, że stosowana technika księgowości ma zapewnić możliwość prawidłowego ustalenia wysokości tych obrotów oraz niezbędne dane do sporządzenia sprawozdań finansowych, budżetowych lub innych określonych w odrębnych przepisach. Dopuszczalne jest stosowanie innych niż dokumenty bankowe dowodów księgowych, jeżeli jest to konieczne dla zachowania czystości obrotów”.

sprawozdaniach budżetowych Rb-28. Wartość zaangażowania, dostępna w raporcie ZMON, prezentująca dane dotyczące planu finansowego wydatków budżetowych ewidencjonowane w module FI-FM ZWSI RON, zawierała wartość aktualną na dzień sporządzenia raportu. Nie było natomiast możliwości pozyskania wartości zaangażowania według stanu na koniec zamkniętego okresu sprawozdawczego.

4. W łącznym sprawozdaniu Rb-28 za grudzień 2018 r. sporządzonym przez Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych nie zostały wykazane wszystkie zobowiązania powstałe w 2018 r., tj. nie wykazano kwoty 540.240,1 tys. zł z tytułu dodatkowego uposażenia oraz wynagrodzenia rocznego.
5. W księgach rachunkowych Ministerstwa niewłaściwie zakwalifikowano należności w kwocie 292,1 tys. zł, przez co zostały one wykazane w sprawozdaniu budżetowym Rb-27 w niewłaściwym paragrafie, a ponadto niewłaściwie przypisano należności w kwocie 11,4 tys. zł do 2018 r., co skutkowało zawyżeniem o tę kwotę zaległości netto wykazane w sprawozdaniu budżetowym Rb-27. Zapisy w księgach rachunkowych oraz w sprawozdanie Rb-27 zostały skorygowane w trakcie kontroli NIK.
6. Komórka audytu wewnętrznego MON była podporządkowana dyrektorowi Departamentu Kontroli MON, co było niezgodne z art. 280 w związku z art. 282 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (ufp).

2. Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2018 r. planu finansowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych.

W toku opisanych działań kontrolnych we wszystkich obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto nieprawidłowości.

Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Koszty poniesione zostały na realizację zadań ustawowych.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że prawidłowo realizowano przychody oraz gospodarowano wolnymi środkami FMSZ.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2018 r. z wykonania planu finansowego Funduszu, w tym także w układzie zadaniowym oraz sprawozdania za IV kwartał 2018 r. w zakresie operacji finansowych.

Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Sprawozdania przedstawiają prawdziwy obraz przychodów i kosztów, a także należności i zobowiązań oraz stanu Funduszu na dzień 31 grudnia 2018 r. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

System kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań.

Na podstawie przeprowadzonej kontroli ksiąg rachunkowych Funduszu, prowadzonych w Departamencie Budżetowym MON (DB MON), stanowiących podstawę sporządzenia ww. sprawozdań stwierdzono, że księgi obejmujące zapisy dotyczące przychodów i kosztów oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, prowadzone były prawidłowo.

V. Wyniki kontroli

1. Część 29 – Obrona narodowa

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2018¹², dochody budżetu państwa w części 29, zostały zaplanowane w kwocie 111.567,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 164.485,5 tys. zł i były wyższe o 47,4% od planowanych oraz niższe o 8,1% od osiągniętych w 2017 r. (179.055,4 tys. zł).

Plan dochodów przekroczone w czterech działach części 29, w tym głównie w dziale:

- 752 Obrona narodowa – wykonanie w kwocie 144.432,4 tys. zł, wyższej o 48.292,4 tys. zł od planu, tj. o 50,2%;
- 753 Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne – wykonanie w kwocie 17.579,7 tys. zł, wyższej o 3.678,7 tys. zł od planu, tj. o 26,4%.

Najwyższe dochody budżetowe, części 29, uzyskano z tytułu: rozliczeń/ zwrotów z lat ubiegłych – 76.572,1 tys. zł (46,6% ogólnej kwoty uzyskanych dochodów), kar i odszkodowań wynikających z umów – 45.210,1 tys. zł (27,5%) oraz wpływów z różnych dochodów – 20.669,8 tys. zł (12,6%).

W 2018 r. dochody budżetu państwa z tytułu dywidend (rozdział 75624) od zysku osiągniętego w 2017 r. przez spółki z udziałem Skarbu Państwa, dla których Minister Obrony Narodowej wykonywał prawa z akcji/udziałów, wyniosły 1.173,2 tys. zł i stanowiły 335,2% planu (350 tys. zł).

Dyrektor Departamentu Polityki Zbrojeniowej MON podał w wyjaśnieniu m.in., że różnica między planowaną wielkością dochodów z dywidendy a realizacją wynika z braku możliwości precyzyjnego oszacowania wyników finansowych spółek na etapie planowania.

(dowód: akta kontroli cz.1, str. 340-344, 519-520, 763-768)

Należności pozostałe do zapłaty

W części 29, w łącznym rocznym sprawozdaniu Rb-27 wykazano stan należności budżetowych w kwocie 434.709,0 tys. zł, w tym zaległości w kwocie 159.292,0 tys. zł, stanowiącej 36,6% ogółu należności. W porównaniu do stanu na koniec 2017 r. należności pozostałe do zapłaty były wyższe o 268.680,1 tys. zł, tj. o 161,8%, a zaległości o 1.561,0 tys. zł, tj. o 1,0%.

Wzrost należności pozostałych do zapłaty na koniec 2018 r. wynikał przede wszystkim ze zmiany metodologii obliczania ich wartości i zasad ich wykazywania¹³ w sprawozdaniu Rb-27, w tym także wykazywania roszczeń spornych, niezależnie od tego na jakim koncie księgowym je ewidencjonowano.

Skuteczność egzekwowania należności zaległych miała również charakter obiektywny, niezależny od dysponentów, gdyż większość tych należności procedowana była w instytucjach zewnętrznych (np. sądy, organy ścigania, komornicy, urzędy skarbowe).

(dowód: akta kontroli cz.1, str. 442-444, 469-476)

Najwyższe zaległości powstały w rozdziałach:

- 75220 Zabezpieczenie wojsk – 86.108,9 tys. zł, w porównaniu do 2017 r. (72.721,0 tys. zł) zwiększyły się o 13.387,9 tys. zł, tj. o 18,4%;

¹² Ustawa budżetowa na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz. U. poz. 291).

¹³ Wykładnia Ministerstwa Finansów, pismo nr BP5.4155.50.2018 z dnia 29 czerwca 2018 r.

- 75203 Marynarka Wojenna – 58.753,0 tys. zł, w porównaniu do 2017 r. (60.151,9 tys. zł) zmniejszyły się o 1.398,9 tys. zł, tj. o 2,3%.

(dowód: akta kontroli cz.1, str. 345-350)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. Najwyższa Izba kontroli zwraca jednak uwagę, że nie osiągnięto postępu w skuteczności dochodzenia należności.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2018 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodów.

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2018, wydatki budżetu państwa w części 29 zostały zaplanowane w kwocie 40.348.339,0 tys. zł. W ciągu roku zostały one zwiększone, per saldo, o kwotę 1.542.069,1 tys. zł, w tym:

- 1) zwiększone środkami z rezerwy ogólnej i rezerw celowych budżetu państwa o 1.624.224,6 tys. zł,
- 2) zmniejszone o 82.155,5 tys. zł, w tym z tytułu:
 - przeniesienia kwoty 12.000,0 tys. zł do części 57 (ABW), na podstawie decyzji Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2018 r., na realizację wydatków wynikających z „Programu Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych RP w latach 2017-2026”;
 - zablokowania wydatków w kwocie 70.155,5 tys. zł; decyzją Ministra Finansów z dnia 27 grudnia 2018 r. utworzono z tych środków rezerwę celową w budżecie państwa¹⁴.

Kwota planowanych wydatków, po zmianach wyniosła 41.890.408,1 tys. zł i była wyższa o 5.130.137,9 tys. zł (o 14,9%) od kwoty ujętej w planie po zmianach na rok 2017 (36.760.270,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli cz. 1 str. 336, 483-492)

W 2018 r. wydatki wyniosły 41.852.645,2 tys. zł, w tym wydatki niewygasające – 52.482 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania w 2017 r. były one wyższe o 5.156.003,0 tys. zł, tj. o 14,1% (36.696.642,2 tys. zł wraz z wydatkami niewygasającymi).

Najwyższe kwotowo wydatki zostały poniesione w dwóch działach:

- 752 Obrona narodowa – 34.074.728,6 tys. zł, co stanowiło 81,4% wydatków części 29;
- 753 Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne – 6.799.853,2 tys. zł (18,5%).

(dowód: akta kontroli cz.1, str. 157-159, 351-362, 741)

Wydatki w ramach ogólnej rezerwy budżetowej wyniosły 7.655,0 tys. zł (100% kwoty przydzielonej) i dotyczyły:

- Muzeum Wojska Polskiego w Warszawie – 155 tys. zł;
- przekazania do dyspozycji Szefa Służby Wywiadu Wojskowego – 7.500 tys. zł.

Wydatki z rezerw celowych budżetu państwa wyniosły 1.616.268,0 tys. zł, tj. 99,9% kwoty przydzielonej (1.616.569,6 tys. zł) i głównie dotyczyły:

- zobowiązań Skarbu Państwa (poz. 16) – 10.000,0 tys. zł;
- ochrony środowiska i gospodarki wodnej (poz. 59) – 1.007,0 tys. zł;

¹⁴ Minister Finansów utworzył rezerwę celową, na podstawie art. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 (Dz. U. poz. 2383), zgodnie z którym w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 (Dz. U. z 2017 r. poz. 2371, ze zm.) dodano art. 38 d.

- zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa (poz. 94) – 1.600.000,0 tys. zł; informacje o przeznaczeniu i wykorzystaniu środków z rezerwy celowej – poz. 94, przedstawione zostały w pkt. 2.3., niniejszego wystąpienia pokontrolnego.
(dowód: akta kontroli cz. 1 str. 154-160,335-336, 479-481)

Na koniec 2018 r. nie został wykorzystany limit wydatków w kwocie 37.762,8 tys. zł.
(dowód: akta kontroli cz. 1, str.737)

Minister Obrony Narodowej zablokował¹⁵ wydatki w kwocie 70.155,5 tys. zł, tj. wyższej o 46.186,7 tys. zł niż w 2017 r. (23.968,8 tys. zł).
(dowód: akta kontroli cz. 1, str. 70, 484-492)

Rada Ministrów ustaliła¹⁶, dla części 29, wydatki budżetu państwa, które w 2018 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego i określiła termin ich realizacji do 31 marca 2019 r. W załączniku nr 1 do rozporządzenia ujęto realizację ośmiu zadań na łączną kwotę 52.702,0 tys. zł.

W określonym przez Radę Ministrów terminie zrealizowano zadania, na które wydatkowano łącznie 52.482,0 tys. zł, w tym na:

- zakup sprzętu informatyki i oprogramowania: dla Urzędu MON – 156,2 tys. zł, oraz dla ataszatów obrony – 306,4 tys. zł;
- zakup kombinezonów czolgisty i ubrań ochronnych – 12.566,3 tys. zł;
- remont sprzętu inżynierskiego – naprawa główna transportera pływającego PTS-M – 4.999,3 tys. zł;
- budowę i wdrażanie systemu Active Directory oraz poczty elektronicznej – 1.451,1 tys. zł;
- modernizację ustawiacza min PMR-3 do wersji UMP-03 – 1.023,2 tys. zł;
- zakup sprzętu informatyki i oprogramowania dla RON, w tym dostawę notebooków i tabletów – 12.162,9 tys. zł;
- zakup średnich i ciężkich samochodów ratowniczo-gaśniczych – 19.816,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli cz. 1, str. 725, 739-741)

Dotacje

W ustawie budżetowej na 2018 r. zaplanowano w części 29 dotacje w łącznej kwocie 1.977.302,0 tys. zł, z tego na dotacje podmiotowe – 525.654,0 tys. zł oraz na dotacje celowe – 1.451.648,0 tys. zł. W ciągu roku kwota udzielonych dotacji była zmieniana zgodnie z obowiązującymi procedurami i ostatecznie ustalona na kwotę 2.078.148,0 tys. zł, z tego dotacje podmiotowe – 559.076,8 tys. zł i dotacje celowe – 1.519.071,2 tys. zł. Szczegółowe dane dotyczące tych dotacji zostały podane w obwieszczeniu Ministra Obrony Narodowej¹⁷.

Dotacje zrealizowano w łącznej kwocie 2.069.991,1 tys. zł, z tego dotacje podmiotowe – 559.076,8 tys. zł (tj. 27,0% kwoty zrealizowanych dotacji) i dotacje celowe – 1.510.914,3 tys. zł (73,0%). Niewydatkowane środki w ramach dotacji wyniosły 8.156,9 tys. zł i stanowiły 0,4% planu.

Przekazane dotacje podmiotowe wykorzystane zostały głównie przez wyższe szkoły wojskowe, a dotacje celowe przez Agencję Mienia Wojskowego, podmioty realizujące „Program mobilizacji gospodarki”, samodzielne publiczne zakłady opieki

¹⁵ Decyzje Ministra Obrony Narodowej, w sprawie blokowania wydatków budżetowych w 2018 r.: Nr 145/MON z dnia 22 października 2018 r. (Dz. Urz. MON, poz. 171); Nr 157/MON z dnia 22 listopada 2018 r. (Dz. Urz. MON poz.182) i Nr 169/MON z dnia 17 grudnia 2018 r. (Dz. Urz. MON poz. 194). Blokad dokonano na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

¹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2018 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2346).

¹⁷ Obwieszczenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 marca 2019 r. w sprawie wykazu jednostek, którym przyznano w 2018 r. dotacje podmiotowe i celowe oraz kwot tych dotacji (Dz. Urz. MON z 2019 r. poz. 44).

zdrowotnej (SP ZOZ), Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (ZIOTP) i muzea wojskowe.

Badaniem szczegółowym objęto dotacje w ogólnej kwocie 836.270,3 tys. zł, tj. 40,2% kwoty udzielonych dotacji, z tego dla AMW – 763.968,1 tys. zł i muzeów wojskowych – 72.302,2 tys. zł.

W 2018 r. w ramach dotacji celowej (objętej szczegółowym badaniem), wydatkowano na realizację zadań zleconych Agencji Mienia Wojskowego przez Ministra Obrony Narodowej, tj. na:

- wypłatę odpraw i świadczeń mieszkaniowych przysługujących żołnierzom, zgodnie z ustawą o zakwaterowaniu SZ RP¹⁸ - 763.968,1 tys. zł, (100% planowanej kwoty),
- pokrycie kosztów utrzymania mienia – 1.620,9 tys. zł.

Środki te przeznaczone zostały na sfinansowanie m.in.:

- 891 odpraw mieszkaniowych dla żołnierzy zwolnionych z zawodowej służby wojskowej – 184.961,9 tys. zł,
- comiesięcznych świadczeń mieszkaniowych – 497.001,8 tys. zł,
- pokrycie kosztów utrzymania miejsc internatowych za żołnierzy uprawnionych do zakwaterowania tymczasowego – 58.093,2 tys. zł,
- remontów kwater oraz najem lokali mieszkalnych – 17.991,6 tys. zł.

Na realizację zadań i zakupów inwestycyjnych dla Muzeum Wojska Polskiego (MWP) i Muzeum Marynarki Wojennej (MMW) wydatkowano 72.302,2 tys. zł, tj. 94,9% planu po zmianach.

Na inwestycje budowlane wydatkowano 71.347,2 tys. zł, a na zakupy inwestycyjne 955,0 tys. zł.

Dyrektor Departamentu Edukacji, Kultury i Dziedzictwa wyjaśnił, że niepełne wykorzystanie środków dotacji celowej na realizację zadań inwestycyjnych Muzeum Wojska Polskiego wynikało m.in. z częstych przestoju na placu budowy spowodowanych odnalezieniem licznych niewybuchów i niewypałów, a także ze współzależności i utrudnień związanych z równoczesną budową Muzeum Historii Polski.

W wyniku szczegółowej kontroli 201 dowodów księgowych na łączną kwotę 836.270,3 tys. zł oraz analizy sprawozdań i informacji kwartalnych z realizacji dotacji przez AMW oraz muzea wojskowe ustalono, że wydatki poniesione zostały zgodnie z przeznaczeniem. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie dokumentowania wydatków z dotacji objętych badaniem. Zatwierdzenie rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym nastąpiło w terminie określonym w art. 152 ust. 2 upf.

(dowód: akta kontroli cz. 2, str. 1-224)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 7.794.235,3 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach i w porównaniu do wykonania w 2017 r. były wyższe o 247.400,7 tys. zł, tj. 3,3%.

Przeznaczono je głównie na świadczenia emerytalno-rentowe oraz wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń i wynagrodzeń (w tym m.in.: dodatek zagraniczny dla żołnierzy pełniących służbę w Polskich Kontyngentach Wojskowych i żołnierzy pełniących służbę w placówkach zagranicznych i przedstawicielstwach wojskowych, dodatki wojenne, gratyfikacje urlopowe, odprawy pośmiertne oraz stypendia).

Największy udział w tej grupie wydatków miały:

¹⁸ Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2018 r. poz. 2356).

- świadczenia społeczne (głównie emerytury) – 6.767.416,1 tys. zł (tj. 86,8%);
- wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacone żołnierzom i funkcjonariuszom – 1.002.820,2 tys. zł (12,9%).

(dowód: akta kontroli cz. 1, str. 362)

W 2018 r. na świadczenia z wojskowego systemu emerytalnego wydatkowano 6.764.798 tys. zł (100% planu), w tym głównie na:

- emerytury wojskowe – 4.703.369 tys. zł, dla 109.226 emerytów wojskowych, wypłacono 1.310.717 świadczeń, średnia kwota świadczenia wynosiła – 3.588,4 zł (w 2017 r. – 3.477,4 zł);
- renty rodzinne – 1.385.810 tys. zł, dla 39.883 świadczeniobiorców, wypłacono 478.592 świadczeń, średnia kwota świadczenia wynosiła 2.895,60 zł (w 2017 r. – 2.840,6 zł);
- renty z tytułu niezdolności do pracy – 491.001 tys. zł, dla 12.812 rencistów, wypłacono 153.749 rent, średnia kwota świadczenia wynosiła 3.193,5 zł (w 2017 r. – 3.137,4 zł);
- renty na podstawie ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych – 6.812 tys. zł, dla 441 rencistów wypłacono 5.292 rent, średnia kwota świadczenia wynosiła 1.287,2 zł (w 2017 r. – 1.268,9 zł);
- uposażenia prokuratorów w stanie spoczynku oraz rodzinne – 2.672,0 tys. zł, wypłacono 240 uposażeń dla 20 prokuratorów w stanie spoczynku, średnia wysokość świadczenia wynosiła 11.133,3 zł (w 2017 r. – 10.680,0 zł);
- uposażenia sędziów w stanie spoczynku oraz rodzinne – 1.595 tys. zł, dla 12 sędziów wypłacono 144 uposażenia, średnia kwota świadczenia wynosiła 11.076,4 zł (w 2017 r. – 10.664,3 zł).

Wojskowe Biura Emerytalne w 2018 r. wydatkowały również 167.927,0 tys. zł (100% planu po zmianach) na uposażenia i świadczenia pieniężne wypłacane przez rok żołnierzom i funkcjonariuszom zwolnionym ze służby.

(dowód: akta kontroli cz. 1, str. 409-414)

Wydatki bieżące

Zrealizowane w 2018 r. wydatki bieżące wyniosły 19.669.323,8 tys. zł (w tym wydatki niewygasające z upływem 2018 r. – 17.565,6 tys. zł), tj. 99,9% planu po zmianach. Były one wyższe od wykonania w 2017 r. o 1.667.676,8 tys. zł, tj. o 9,3%. Największy udział w tej grupie miały wydatki na:

- uposażenia i wynagrodzenia wraz z pochodnymi – 9.399.607,6 tys. zł; stanowiły one 47,8% wydatków bieżących i były wyższe o 506.901,8 tys. zł od wykonanych w 2017 r.;
- zakup materiałów i wyposażenia – 1.446.751,8 tys. zł, stanowiły one 7,4% i były niższe o 12.524,2 tys. zł od ich wykonania w 2017 r. (bez wydatków niewygasających);
- zakup usług remontowych oraz remonty SpW – 1.437.463,7 tys. zł, tj. 7,3% i były wyższe o 248.972,3 tys. zł od ich wykonania w 2017 r. (bez wydatków niewygasających);
- zakup usług pozostałych – 2.047.759,0 tys. zł, tj. 10,4% i były wyższe o 316.680,2 tys. zł;
- zakup energii – 517.310,9 tys. zł, tj. 2,6% i były wyższe o 25.870,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli cz. 1, str. 351-362, 742)

Wydatki na uposażenia i wynagrodzenia wykonane zostały w kwocie 8.832.135,5 tys. zł. i w porównaniu do 2017 r. były wyższe o 462.412,6 tys. zł, tj. o 5,5%, w tym wydatki na uposażenia żołnierzy zawodowych były wyższe o 299.839,9 tys. zł i wydatki na wynagrodzenia pracowników wojska były wyższe o 162.561,7 tys. zł.

Na wzrost wydatków na uposażenia i wynagrodzenia wpływ miały następujące czynniki:

- zwiększenie stanów osobowych żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy oraz pracowników wojska (w związku ze zwiększeniem limitu zatrudnienia pracowników o 1.031 stanowisk);
- zwiększenie wynagrodzeń pracowników wojska w 2018 r. o 5%;
- skutki podwyżek uposażeń żołnierzy zawodowych i wynagrodzeń pracowników wojska dokonanych w 2017 r.

(dowód: akta kontroli część 1 str. 407-408, 420-421, 460, 732)

W ustawie budżetowej na 2018 r. łączne wydatki na uposażenia ustalono w kwocie 6.792.595,0 tys. zł, wyższej od wydatków planowanych na 2017 r. o 375.631,0 tys. zł, tj. o 5,9%. Wydatki na uposażenia w 2018 r. wyniosły 6.507.117,8 tys. zł.

Z powodu nieosiągnięcia planowanego na 2018 r. średniorocznego limitu stanu żołnierzy zawodowych, planowane wydatki na uposażenia zostały pomniejszone o kwotę 285.477,2 tys. zł, którą przeznaczono głównie na:

- realizację centralnych planów rzeczowych¹⁹ - 213.325,6 tys. zł;
- fundusz wynagrodzeń dla pracowników wojska – 71.252,9 tys. zł.

Dyrektor DB MON wyjaśnił, że główną przyczyną niepełnego wykorzystania środków finansowych, zaplanowanych na uposażenia żołnierzy zawodowych na 2018 r., była niższa od planowanej liczba powołań do zawodowej służby wojskowej. Na koniec roku pozostawało nieobsadzonych 5.688 stanowisk”.

(dowód: akta kontroli część 1, str. 407-408, 461, 750)

Dyrektor Departamentu Kadr w wyjaśnieniu podał, że: „(...) *możliwości Sił Zbrojnych RP (w tym systemu uzupełnienia kadrowego, zredukowanego ostatnimi laty potencjału uczelni wojskowych, zasób żołnierzy rezerwy zainteresowanych służbą wojskową) okazały się być niewystarczające w warunkach oczekiwanego szybkiego przyrostu liczebności kadry zawodowej*”.

(dowód: akta kontroli część I, jawne str. 128, 750, 778-779)

Przeciętne wynagrodzenie pracowników wojska w 2018 r. wynosiło 4.375,96 zł i było wyższe o 275,82 zł, tj. o 6,7% od przeciętnego wynagrodzenia w 2017 r.

Przeciętne uposażenie żołnierzy zawodowych wynosiło 5.265,42 zł i było wyższe o 61,67 zł, tj. o 1,2% od przeciętnego uposażenia w 2017 r.

(dowód: akta kontroli część 1, str. 407-408)

Przeciętne zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty w 2018 r. wyniosło 147.259 osoby (dane nie obejmują zatrudnienia w Służbie Wywiadu Wojskowego) i było wyższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2017 r. o 3.907 osób, tj. o 2,7%.

Limit zatrudnienia bazowego pracowników wojska wynosił 46.286 i został zwiększony do 46.394. Średnioroczny stan zatrudnienia wynosił 44.098, a faktyczne zatrudnienia pracowników wojska na koniec 2018 r. wynosiło 43.929 osób.

Stan ewidencyjny żołnierzy zawodowych wzrósł w 2018 r. o 8.422 (z 101.578 na 1 stycznia 2018 r. do 104.946 na 31 grudnia 2018 r.). W 2018 r. do służby powołano 7.344 żołnierzy zawodowych, z tego: 1.020 oficerów, 1.068 podoficerów i 5.256 szeregowych.

¹⁹ Szczegółowe dane dotyczące zadań finansowanych ze środków przesuniętych z uposażeń do Planu Modernizacji Technicznej znajdują się w aktach niejawnych kontroli; pismo Szefa Zarządu Planowania Rzeczowego – P8 Sztabu Generalnego WP nr P8/Z-271/19 z dnia 8 kwietnia 2019 r.

W 2018 r. z zawodowej służby wojskowej zwolniono 3.976 żołnierzy, tj. o 174 żołnierzy mniej niż planowano (4.150²⁰), z tego: 811 oficerów, 1.370 podoficerów i 1.795 szeregowych.

(dowód: akta kontroli część 1 str. 128, 170-171, 751)

W 2018 r. wypłacono żołnierzom zawodowym nagrody uznaniowe w łącznej kwocie 242.999,1 tys. zł oraz zapomogi w łącznej kwocie 12.471,2 tys. zł, natomiast pracownikom wojska wypłacono nagrody uznaniowe w łącznej kwocie 60.728,5 tys. zł. oraz zapomogi w wysokości 5.631,7 tys. zł.

W 2018 r. nie wypłacono nagród osobom zajmującym kierownicze stanowiska w MON.

Na kontynuację tworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej (WOT), w decyzji budżetowej na 2018 r. Ministra Obrony Narodowej, zaplanowano środki finansowe w wysokości 224.732,0 tys. zł, z przeznaczeniem na utrzymanie stanów osobowych żołnierzy zawodowych oraz żołnierzy terytorialnej służby wojskowej (TSW). Środki finansowe zaplanowano w rozdziale 75206, utworzonym dla WOT w 2018 r.. Uruchamianie środków odbywało się na wniosek właściwego dysponenta środków budżetowych uzgodniony z Dowódcą Wojsk Obrony Terytorialnej.

Średnioroczny limit powołań żołnierzy do terytorialnej służby wojskowej ustalony na 2018 r. wynosił 17.142²¹. W 2018 r. powołano do pełnienia TSW 10.525 ochotników, a zwolniono ze służby 2.368 żołnierzy.

Stan żołnierzy pełniących terytorialną służbę wojskową w Wojskach Obrony Terytorialnej na koniec 2018 r. wynosił 14.010 i był wyższy o 7.837 żołnierzy, tj. o 127,0% od stanu na koniec 2017 r. (6.173 żołnierzy). W WOT według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. służbę pełniło 2.910 żołnierzy zawodowych, tj. o 1.433 więcej (o 96,9%) niż na koniec 2017 r. (1.477 żołnierzy).

(dowód: akta kontroli część 1 str. 118-121)

Na koniec 2018 r. w Siłach Zbrojnych RP pełniło służbę 4.106 żołnierzy Narodowych Sił Rezerwowych (NSR), tj. o 1.153 żołnierzy mniej (o 21,8%) niż na koniec 2017 r. (5.259). Zmniejszenie stanu żołnierzy NSR było wynikiem rekomendacji Strategicznego Przeglądu Obronnego z 2017 r.²², którym wskazano na konieczność stopniowej likwidacji NSR oraz wykorzystania ich zasobów na potrzeby służby zawodowej, terytorialnej służby wojskowej oraz gromadzenia rezerw mobilizacyjnych. W *Programie Rozwoju Sił Zbrojnych RP w latach 2017-2026* przewidziano funkcjonowanie NSR jedynie do końca 2022 r.

(dowód: akta kontroli część 1 str.415-419)

Kontrola wykazała, że pracownicy – emeryci wojskowi występowali do pracodawców wojskowych z wnioskami o wypłatę odprawy emerytalnej w związku z przejściem na emeryturę, a następnie, wobec nieuznawania ich roszczeń, z pozwami do sądów.

W 2018 r. wypłacono 115 emerytom kwotę 2.291.442,87 zł odpraw, w tym na podstawie: wyroków - 67 osobom w kwocie 1.275.841,56 zł; wniosku emeryta - 34 osobom w kwocie 687.842,95 zł; z urzędu (bez trybu wnioskowego) - 7 osobom w kwocie 170.005,70 zł. Zawarto 7 ugód na kwotę 151.645,44 zł. Odsetki za nieterminowe wypłaty należności wyniosły 131.096,46 zł, natomiast koszty zastępstwa prawnego wyniosły 140.735,55 zł.

(dowód: akta kontroli część 1 str. 178-202, 246, 250-253, 260-261, 264-274, 311-319, 321-333, 448-459, 735-736).

²⁰ Decyzja budżetowa na rok 2018 Nr 1/MON Ministra Obrony Narodowej, § 8 ust. 15.

²¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie określenia liczby osób, które w 2018 r. mogą być powołane do czynnej służby wojskowej; Dz. U. poz. 2414.

²² Decyzja Nr Z-16/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 września 2017 r. dotycząca rekomendacji Strategicznego Przeglądu Obronnego.

Wobec przejęcia sprawy przez Prokuratorię Generalną RP, Najwyższa Izba Kontroli wstrzymuje się od sformowania wniosków.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że MON dopiero w 2018 r. wyciągnął wnioski z zapadłych wyroków sądowych, których obligatoryjne wykonanie przez resort obrony narodowej, skutkowało koniecznością ponoszenia dodatkowych kosztów z tytułu odsetek od nieterminowych płatności należnego emerytom świadczenia (tj. odprawy emerytalnej) oraz postępowania sądowego.

Ponoszenie dodatkowych kosztów przez resort obrony narodowej z wyżej wymienionego tytułu, zdaniem NIK, stanowi nieuzasadniony wydatek Skarbu Państwa.

Zabezpieczenie transportu najważniejszych osób w państwie (VIP)

Transport najważniejszych osób w państwie realizowany był przez 1. Bazę Lotnictwa Transportowego w Warszawie oraz 8. Bazę Lotnictwa Transportowego w Krakowie-Balicach.

1. Kontrola przeprowadzona w 1. Bazie Lotnictwa Transportowego wykazała, że:

Podstawowym zadaniem 1.BLTr jest realizacja transportu powietrznego naczelnych organów władzy państwowej RP oraz Kierownictwa resortu obrony narodowej.

1.BLTr jest jednostką organizacyjną bezpośrednio podporządkowaną dowódcy 3. Skrzydła Lotnictwa Transportowego.

W celu zapewnienia transportu najważniejszych osób w państwie, na lata 2014-2020 zawarte zostały trzy umowy²³ dotyczące wyczarterowania samolotów od polskiego przewoźnika – PLL LOT S.A.

Podstawy prawne dla ww. umów stanowiła decyzja Nr 134/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 maja 2013 r.²⁴ oraz zaakceptowane przez Ministra Obrony Narodowej notatki decyzyjne.

W uzasadnieniu wydania decyzji wskazano m.in., że:

- wykonuje ona postanowienia Rady Ministrów w zakresie zapewnienia najważniejszym osobom w państwie (VIP) transportu lotniczego, poprzez czarter lub leasing samolotów;
- podstawę do zawarcia umowy stanowił art. 2 pkt 15 ustawy – Prawo lotnicze²⁵;
- podmiotami uprawnionymi, każdy w ściśle określonym zakresie do zawarcia i wykonania umowy, byli: Inspektorat Uzbrojenia (IU) w zakresie wynegocjowania i zawarcia umowy, Departament Budżetowy MON w zakresie uwzględnienia w limicie wydatków budżetowych dla Szefa IWsp. SZ środków finansowych na realizację zadania oraz udział w opracowaniu z szefami kancelarii projektu porozumienia w sprawie zasad wykorzystania czarterowanych samolotów, Departament Prawny MON (DP MON) - udział w opracowaniu z szefami kancelarii ww. porozumienia, Inspektorat Wsparcia SZ w zakresie przekazania limitu wydatków na finansowanie umowy na czarter samolotów oraz 1.BLTr odpowiedzialna za realizację finansową umowy oraz nadzór nad jej wykonaniem;

²³ Umowy zawarte w latach 2013-2018 na czarter dwóch samolotów typu Embraer od firmy PLL LOT S.A. obowiązujące w latach: 1) 2014-2017 - umowa nr IU/172/IX-34/ZO/NZO/USŁ/Z/2013 z dnia 21.12.2013 r.; 2) 2018 r. - umowa nr IU/205/IX-34/ZO/WROiB/USŁ/S/2017 z dnia 29.12.2017 r.; 3) 2019-2020 - umowa nr IU/197/IX-34/ZO/WROiB/USŁ/S/2018 z dnia 28.12.2018 r.

²⁴ Podstawy prawne dla ww. umów stanowiły: 1) decyzja Nr 134/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie określenia zasad i trybu postępowania o udzielenie zamówienia na usługę czarteru samolotów dla najważniejszych osób w państwie (dokument normatywny - wewnątrzresortowy); 2) notatka decyzyjna – pismo nr 7524/SS z 16 listopada 2017 r.; 3) notatka decyzyjna – pismo zaakceptowane przez Ministra Obrony Narodowej z 25 października 2018 r.

²⁵ Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. - Prawo lotnicze (Dz. U. z 2018 r. poz. 1183, ze zm.).

- przedstawicielom kancelarii: Prezydenta RP, Marszałka Sejmu RP, Marszałka Senatu RP, Prezesa Rady Ministrów oraz BOR – przyszłym beneficjentom (dysponentom) umowy, zapewniono udział na wszystkich etapach prac związanych z jej zawarciem, w celu ukształtowania warunków umowy;
- w zakresie przewidywanych skutków finansowych stwierdzono m.in., że decyzja wywołuje dodatkowe wydatki budżetowe w resorcie obrony narodowej; umowę czarteru przewidziano na okres czterech lat z możliwością jej przedłużenia lub skrócenia; określono, że wynagrodzenie PLL LOT S.A. obejmuje dwie opłaty, tj.:
 - stałą – obejmującą koszty: udostępnienia samolotów, obsługi technicznej samolotów, parkowania i ochrony samolotów na Lotnisku Chopina w Warszawie, ubezpieczenia standardowego samolotów, ogólnozakładowe Wykonawcy, załóg lotniczych samolotów, marży PLL LOT S.A.,
 - zmienną – obejmującą wyłącznie koszty ponoszone przez PLL LOT S.A., w związku ze świadczeniem usługi na podstawie umowy w zakresie: 1) kosztów paliwa; 2) kosztów handlinu; 3) opłat lotniskowych; 4) opłat nawigacyjnych; 5) ochrony samolotów poza miejscem bazowania; 6) opłat operacyjnych; 7) rezerw technicznych samolotów; 8) kosztów zmiennych załóg samolotów; 9) kosztów odladania samolotów; 10) kosztów wykorzystania telefonu satelitarnego; 11) kosztów cateringu; 12) kosztów ubezpieczenia dodatkowego; 13) innych udokumentowanych kosztów związanych z realizacją lotów.

Minister Obrony Narodowej zobowiązał się do ponoszenia opłaty stałej będącej zasadniczym składnikiem wynagrodzenia przewoźnika.

Kontrola wykazała, że Minister Obrony Narodowej zaplanowane wydatki do poniesienia w formie opłaty stałej, na pokrycie kosztów czarteru samolotów, zakwalifikował do pokrycia z limitu wydatków obronnych, o którym mowa w art. 7 ust. 1 ustawy modernizacyjnej;

- z ustalonych wydatków do sfinansowania w latach 2014-2017 z budżetu MON, w kwocie ok. 320 mln zł, ww. kancelarie były zobowiązane do zrefinansowania 25% tej kwoty, tj. opłatę zmienną (ok. 80 mln zł), pozostałe 75% powyższej kwoty, tj. opłatę stałą (ok. 240 mln zł) miał sfinansować dysponent części 29.

(dowód: akta kontroli 1.BLTr str. 21-23)

W celu zapewnienia transportu najważniejszych osobom w państwie (VIP), tj.: Prezydentowi RP, Marszałkom Sejmu i Senatu RP, Prezesowi Rady Ministrów, usługa czarteru samolotów była świadczona na podstawie składanych zapotrzebowań przez szefów kancelarii ww. osób. Usługa ta była realizowana przez wszystkie dni w roku poprzez wykorzystanie dwóch samolotów o liczbie miejsc pasażerskich od 65 do 90 oraz zasięgu nie mniejszym niż 3,5 tys. km, Szef IU (Zamawiający) zawarł z firmą PLL LOT S.A. (Wykonawca) następujące umowy (na ww. warunkach):

- w dniu 21 grudnia 2013 r. umowę czarteru na lata 2014-2017;
- w dniu 29 grudnia 2017 r. umowę czarteru na 2018 r.;
- w dniu 28 grudnia 2018 r. umowę czarteru na lata 2019-2020.

Zgodnie z zawartymi umowami, obsługę finansową prowadziła 1.BLTr. w oparciu o przydzielony przez Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych limitu wydatków.

Ustalono, że wartość umowy czarteru na 2018 r. wzrosła o ok. 2,5 razy w porównaniu do umowy na lata 2014-2017, w ujęciu rocznym²⁶.

²⁶ Wartość netto umowy na 2018 r. wynosiła 85.900 tys. zł. Wartość netto umowy na lata 2014-2017, w skali roku wynosiła 35.714,7 tys. zł, tj. była ok. 2,5 razy niższa.

Szef Inspektoratu Uzbrojenia wyjaśnił, że: „Z uwagi na późne, w dniu 16.11.2017 r. podjęcie przez Ministra Obrony Narodowej decyzji o konieczności zawarcia kolejnej umowy na czarter samolotów dla najważniejszych osób w państwie (...) Wykonawca – PLL LOT S.A. zaplanował skierowanie wydzielonych dotąd dwóch samolotów Embraer do komercyjnej siatki połączeń w 2018 roku. Potrzeba ponownego zabezpieczenia transportu dla VIP spowodowała konieczność wyłączenia przez Wykonawcę tych dwóch samolotów z siatki połączeń, a w to miejsce „pozyskania” dwóch dodatkowych samolotów z rynku. Z uwagi na terminy, PLL LOT S.A. wyleasingował (...) dwa samoloty (...). PLL LOT S.A. (...) wskazał, iż ponosi znacząco zwiększone koszty (...) leasingu, co było konieczne ze względu na zobowiązanie do pilnego zapewnienia w 2018 r. dostępności dwóch samolotów w ramach czarteru dla VIP”.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zbyt późne podjęcie decyzji o konieczności zawarcia z PLL LOT S.A. umowy czarteru na 2018 r., skutkowało dodatkowymi kosztami obciążającymi budżet resortu obrony narodowej.

Wartość finansowa przedmiotu zawartych umów w kwotach netto, a po doliczeniu należnego podatku VAT (8%) w kwotach brutto, przedstawiała się następująco:

- 1) umowa na lata 2014-2017, wartość netto ogółem – 142.858,9 tys. zł, a po doliczeniu podatku VAT – 154.287,6 tys. zł, z tego opłata stała odpowiednio: 113.689,1 tys. zł i 122.784,2 tys. zł oraz opłata zmienna 29.169,9 tys. zł i 31.503,8 tys. zł;
- 2) umowa na 2018 r. wartość netto ogółem – 85.900,0 tys. zł, a po doliczeniu podatku VAT – 92.772,0 tys. zł, z tego opłata stała – 79.900,0 tys. zł i 86.292,0 tys. zł oraz opłata zmienna 6.000,0 tys. zł i 6.480,0 tys. zł;
- 3) umowa na lata 2019-2020, wartość netto ogółem – 157.676,4 tys. zł, a po doliczeniu podatku VAT – 170.290,5 tys. zł, z tego opłata stała – 146.696,4 tys. zł i 158.432,1 tys. zł oraz opłata zmienna 10.980,0 tys. zł i 11.858,4 tys. zł.

Ogólna wartość netto przedmiotu trzech wyżej wymienionych umów wynosiła 386.435,3 tys. zł, z tego opłata stała – 340.285,5 tys. zł (88,1% wartości netto umów) oraz opłata zmienna – 46.149,8 tys. zł (11,9%).

Ogólna wartość brutto tych umów wynosiła – 417.350,1 tys. zł, z tego opłata stała – 367.507,9 tys. zł (88,1%) oraz opłata zmienna – 49.842,2 tys. zł (11,9%).

Z budżetu części 29 Obrona narodowa, tj. z wydatków obronnych należało pokryć koszty w kwocie brutto w wysokości 417.350,1 tys. zł. Z kwoty tej kancelarie zobowiązane były do zrekompensowania opłaty zmiennej w kwocie 49.842,2 tys. zł, tj. 11,9% ogólnej wartości brutto zawartych umów, natomiast kwota 367.507,9 tys. zł (88,1%), stanowiąca opłatę stałą nie podlegała rekompensacie przez kancelarie, lecz miała być poniesiona z wydatków obronnych.

Kontrola wykazała, że wydatki poniesione przez 1.BLTr na wykonanie finansowe dwóch umów (na lata 2014-2017 oraz 2018 r.) wyniosły ogółem – 242.434,4 tys. zł brutto, z tego opłata stała – 203.789,5 tys. zł, (84,1% ogólnej wartości brutto umów) i opłata zmienna – 38.644,9 tys. zł (15,9%).

Na realizację poszczególnych umów wydatkowano:

- 1) na umowę na lata 2014-2017, ogółem – 149.184,6 tys. zł brutto, co stanowiło 96,7% kwoty brutto tej umowy (154.287,6 tys. zł), z tego opłata stała – 119.099,0 tys. zł (97,0%) i opłata zmienna – 30.085,9 tys. zł (95,5%);
- 2) na umowę na 2018 r., ogółem – 93.249,4 tys. zł brutto, co stanowiło 100,5% kwoty brutto tej umowy (92.772,0 tys. zł), z tego opłata stała – 84.690,5 tys. zł (98,1%) i opłata zmienna – 8.558,9 tys. zł (132,1%).

Kancelarie zrefundowały wydatki w kwocie 38.644,9 tys. zł (tj. 15,9% opłaconych umów), natomiast wydatki w kwocie 203.789,5 tys. zł dotyczące opłaty stałej, nie zostały zrekompensowane i zawiżyły wykonanie wydatków obronnych w latach 2014-2018.

(dowód: akta kontroli 1.BLTr str. 115-156, 252-294, 303-318, 493-707)

2. Kontrola przeprowadzona w 8. Bazie Lotnictwa Transportowego wykazała, że:

8. Baza Lotnictwa Transportowego jest jednostką wojskową w rozumieniu art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej²⁷. Obszarem działania Bazy jest terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnionych przypadkach, o których mowa w § 8 ust. 1 statutu, Baza może działać poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Zadania Bazy zostały określone w statucie²⁸ oraz w szczegółowym zakresie działania 8.BLTr stanowiącym załącznik do rozkazu Nr Z-184 Dowódcy 3. Skrzydła Lotnictwa Transportowego z 30 grudnia 2016 r.

Zgodnie ze statutem, podstawowym zadaniem Bazy jest zabezpieczenie i ubezpieczenie działań bojowych i procesu szkolenia eskadr lotniczych bazujących na lotnisku Kraków-Balice oraz innych jednostek i pododdziałów lotniczych wykonujących zadania z lotniska Bazy, w tym statków powietrznych państw sojusznicznych oraz realizacja zadań desantowych i transportowych na rzecz Sił Zbrojnych RP i Polskich Kontyngentów Wojskowych.

Minister Obrony Narodowej w decyzji Nr 7/MON z dnia 8 lutego 2018 r. określił tryb wykorzystywania wojskowych statków powietrznych przez dysponentów limitu nalotu²⁹. W § 2 pkt 3 i 4 ww. decyzji określono dysponenta limitu nalotu z resortu obrony narodowej (osoby uprawnione) oraz dysponenta limitu nalotu spoza resortu obrony narodowej (instytucje uprawnione).

W 2018 r. 8.BLTr wykonywała na obszarze kraju transport samolotowy najważniejszych osób w państwie (VIP), tj. loty o statusie HEAD³⁰ i STATE³¹ w ramach dysponenta limitu nalotu. Podstawą wykonania tych lotów było zarządzenie wykonania lotu otrzymane od Dowódcy 3. Skrzydła Lotnictwa Transportowego. Dowódca Bazy, jako organizator lotów, zatwierdzał rozkazem skład załogi do wykonania lotów oraz zadanie jej postawione.

Według zestawienia sporządzonego przez 8.BLTr, koszty transportu lotniczego na rzecz Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu RP, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Ministerstwa Obrony Narodowej w 2018 r. na obszarze Polski wyniosły 6.844,1 tys. zł i obejmowały: zakupy (części zamiennych, materiałów jednorazowego użytku); remonty (silników, agregatów), serwis techniki lotniczej, koszty pozyskania statku powietrznego wraz z pakietem logistycznym oraz koszty paliwa³².

²⁷ Dz. U. z 2018 r., poz. 1459, ze zm.

²⁸ Nadany przez Ministra Obrony Narodowej. Załącznik Nr 40 do zarządzenia Nr 28/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 października 2013 r. w sprawie nadania statutów Inspektoratowi Wsparcia Sił Zbrojnych oraz jednostkom podległym Szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych (Dz. Urz. MON z 2013 r. poz. 291) oraz załącznik do zarządzenia Nr 35/ MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 grudnia 2014 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutów Inspektorowi Wsparcia Sił Zbrojnych (Dz. Urz. MON z dnia 17 grudnia 2014 r.).

²⁹ Dz. Urz. MON z 2018 r. poz. 8. Poprzednio obowiązywała decyzja Nr 449/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 grudnia 2013 r. w sprawie trybu wykorzystania wojskowych statków powietrznych przez dysponenta limitu nalotu (Dz. Urz. MON z 2014 r. poz. 7).

³⁰ Status HEAD – status lotu powietrznego – wojskowego specjalnego transportu lotniczego lub innego wojskowego transportowego statku powietrznego z najważniejszą osobą w państwie na pokładzie w misji oficjalnej, nadany zgodnie z obowiązującymi przepisami przez Komendanta SOP.

³¹ Status STATE – loty w służbie wojskowej.

³² Według danych otrzymanych z Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych.

Najwyższa Izba Kontroli uznaje wykorzystywanie środków transportu lotniczego będących w dyspozycji 8.BLTr do zapewnienia transportu najważniejszych osób w państwie, do czasu osiągnięcia pełnej zdolności do wykonywania zadań transportowych przez 1.BLTr w Warszawie.

(dowód: akta kontroli 8.BLTr str. 234, 321-336, 368-382, 395, 724-756)

Zobowiązania

W sprawozdaniu rocznym Rb-28, na koniec 2018 r. wykazano zobowiązania ogółem w kwocie 1.200.699,4 tys. zł, w tym wymagalne – 5,0 tys. zł i w porównaniu do 2017 r. zobowiązania ogółem były wyższe o 287.159,8 tys. zł, tj. o 31,4%.

Wzrost kwoty zobowiązań dotyczył głównie wydatków z obszaru świadczeń i był spowodowany m.in. wzrostem wskaźnika waloryzacji emerytur oraz wejściem do systemu emerytalnego zwiększonej liczby żołnierzy zwolnionych z wojska, a także wydatków majątkowych związanych z zakupami uzbrojenia.

Zobowiązanie wymagalne, w kwocie 5,0 tys. zł, wykazano w rozdziale 75220 Zabezpieczenie wojsk, § 4260 Zakup energii.

(dowód: akta kontroli cz.1, str. 443-444, 471-472)

Wydatki majątkowe

W ustawie budżetowej na rok 2018 na wydatki majątkowe zaplanowano 10.849.329,0 tys. zł. Wykonanie wydatków majątkowych w 2018 r. wyniosło 12.797.863,6 tys. zł, w tym wydatki niewygasające w kwocie 34.916,4 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu po zmianach (12.811.516,7 tys. zł) oraz 30,6% wydatków części 29 – Obrona narodowa. Wydatki te, w porównaniu do wykonanych w 2017 r. (9.803.858,9 tys. zł) były wyższe o 2.994.004,7% tys. zł, tj. o 30,5%.

Wydatki majątkowe ponoszone były na inwestycje budowlane jednostek budżetowych, zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych, na współfinansowanie programów inwestycyjnych NATO i UE oraz w ramach dotacji celowych na finansowanie i dofinansowanie zakupów inwestycyjnych innych jednostek sektora finansów publicznych, tj. Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej (SPZOZ) i Instytutów Badawczych Wojskowej Służby Zdrowia (Wojskowy Instytut Medyczny - WIM, Wojskowy Instytut Medycyny Lotniczej - WIML), uczelni i muzeów wojskowych.

Wydatki majątkowe ujęte były w centralnych planach rzeczowych (CPR), w tym: Planie Modernizacji Technicznej (PMT) i Planie Inwestycji Budowlanych (PIB).

W Planie Modernizacji Technicznej na lata 2018-2022³³, zaplanowano środki budżetowe na realizację zadań w 2018 r. w kwocie 9.326.801 tys. zł, a po zmianach w kwocie 11.324.793,5 tys. zł, tj. PMT został zwiększony w trakcie roku o 1.997.992,5 tys. zł. Powyższe zwiększenie wynikało głównie z przesunięć środków do PMT z: rezerwy celowej budżetu państwa – 1.600.000 tys. zł oraz planu finansowego Departamentu Budżetowego MON – 329.104 tys. zł.

Realizacja zadań w ujęciu finansowym wyniosła 11.318.470,8 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. Środki budżetowe zostały wydatkowane m.in. na: zakup uzbrojenia, sprzętu wojskowego, materiałów wybuchowych i amunicji oraz sprzętu szkoleniowego, w tym również wypłat zaliczek na poczet dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego.

Kontrola wykazała, że na poczet przyszłych dostaw rzeczowych w 2018 r. kontrahentom wypłacono zaliczki w kwocie 7.466.374,6 tys. zł, co stanowiło 59,6%

³³ „Plan Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych RP (aktualizacja) w latach 2018-2022 za 2018 rok”, zatwierdzony został przez Ministra Obrony Narodowej w dniu 8 marca 2018 r.

wydatkowanych środków finansowych limitu środków na modernizację techniczną (12.469.386,8 tys. zł).

W najwyższych kwotach zaliczki dotyczyły zakupów:

- przeciwlotniczego zestawu raketowego WISŁA – 5.432.366,0 tys. zł,
- samolotu średniego do przewozu najważniejszych osób w państwie VIP – 617.271,4 tys. zł,
- 155 mm dywizjonowego modułu ogniowego REGINA – 207.162 tys. zł,
- modułów ogniowych 120 mm moździerzy samobieżnych RAK – 230.000 tys. zł,
- zintegrowanego systemu szkolenia zaawansowanego – Advacend Jet Trainer – 190.177 tys. zł),
- trójwspółrzednego radaru w paśmie S ODRA w wersji zmodernizowanej – 125.000 tys. zł,
- bezałogowych statków powietrznych klasy taktycznej krótkiego zasięgu ORLIK – 90.700 tys. zł.

W ramach PMT na realizację zadań dotyczących funkcjonowania WOT wykonane wydatki wyniosły 796.933,1 tys. zł i stanowiły 7% wykonanych wydatków na modernizację techniczną SZ RP (PMT po zmianach).

Wydatki na modernizację techniczną Wojsk Obrony Terytorialnej pochodziły:

- ze środków budżetowych MON – 758.758,5 tys. zł, które wydatkowano głównie na zakup: BSP typu FLY EYE (3 zest.), 5,56 mm karabinków MSBS (9.650 szt.), 7,62 mm karabinów maszynowych UKM-2000P (470 szt.), 7,62 mm karabinków wyborowych BOR (310 szt.), 8,6 mm karabiny wyborowe SAKO TRG M10 (87 szt.), noktowizorów strzeleckich PCS-5/1 PCS-5M (250 szt.), gogli noktowizyjnych MU-3AM, ADM (301 szt.), radiostacji plecakowych UKF RRC-9211 (120 szt.), filtracyjnych masek przeciwgazowych MP-6 (5.280 szt.), „BROM-M” (584 szt.), narzutek ochronnych NP-1 (5.800 szt.), uniwersalnych kamizelek ochronnych (6.674 szt.), samochodów średniej ładowności wysokiej mobilności (250 szt.), wozów kablowych WWK-10C (3 szt.).
- ze środków Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych w kwocie 38.174,6 tys. zł, z których zakupiono m.in.: drony uderzeniowe krótkiego zasięgu (8 szt.), modernizację samochodów Star 266 do wersji Star 266M2 z dostosowaniem i wyposażeniem ruchomego warsztatu SUIE (21 szt.), stacje zasilania SD o mocy większej niż 36 kW (20 kpl.), kontenery mieszkalne i sanitarne (60 szt.) oraz namioty techniczne pojedyncze typ N-78/2011 TECH (36 szt.), NS-97 i N-6/97 (200 szt.).

Na poczet przyszłych dostaw rzeczowych SpW wypłacono zaliczki, które dotyczyły zakupu: radiostacji plecakowych KF AN/PRC-150C – na kwotę 73.338,5 tys. zł; uniwersalnych kamizelek ochronnych – 17.438,6 tys. zł, filtracyjnych masek przeciwgazowych MP-6 – 3.885,5 tys. zł, samochodów średniej ładowności wysokiej mobilności – 7.507,4 tys. zł, wozów kablowych WWK-10C – 8.359,4 tys. zł; kombinezonów ochrony przeciwybuchowej EOD-9 – 3.060,4 tys. zł; lunet celowniczych SCHMID&BENDER – 2.927,5 tys. zł.

W Planie Inwestycji Budowlanych, przewidziano realizację 642 zadań, z tego 490 kontynuowanych i 152 nowych. W planie po zmianach, ujęto 630 zadania. Planowano zakończyć w ciągu roku 174 zadania, a zakończono 118. Zakończone zadania inwestycyjne dotyczyły m.in. obiektów koszarowo-biurowo-socjalnych i szkoleniowych, sztabowych, infrastruktury technicznej, w tym dla potrzeb nowego SpW oraz sieci teleinformatycznych, jak również innych obiektów łączności, infrastruktury technicznego utrzymania kompleksów wojskowych oraz obiektów służby zdrowia.

Na ich realizację pierwotnie przewidziano 1.400.442,0 tys. zł, a w planie po zmianach 1.360.975,2 tys. zł. Wydatkowano 1.354.572,4 tys. zł, co stanowiło 99,5% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 362, 426-435, 742)

Nadzór i kontrola w zakresie finansowym oraz realizacja działań nadzorczych dysponenta części w realizacji budżetu

Obowiązek sprawowania nadzoru i kontroli nad realizacją budżetu, określony w art. 175 ustawy o finansach publicznych, w zakresie części 29 – Obrona narodowa, realizowany był przez Ministra Obrony Narodowej m.in. poprzez podejmowanie działań w zakresie okresowego analizowania wykonania budżetu na podstawie analizy sprawozdań sporządzanych przez podległych dysponentów, w tym prawidłowości wykorzystania udzielonych dotacji oraz wykonania budżetu w układzie zadaniowym (poprzez jego monitorowanie, nadzór i kontrolę efektywności, skuteczności, realizacji celów i osiągniętych mierników).

Szczegółowe obowiązki w zakresie sprawowania nadzoru nad prawidłową realizacją wykonania budżetu określone zostały w decyzji Nr 122/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 września 2018 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej³⁴. W ww. decyzji Minister Obrony Narodowej ustalił osoby sprawujące merytoryczny nadzór nad realizacją zadań, nałożył obowiązki sporządzania okresowych informacji umożliwiających ocenę gospodarki finansowej - przedstawianych (zbiorczo) przez Dyrektora Departamentu Budżetowego MON i Dyrektora Departamentu Spraw Socjalnych MON (za wojskowe biura emerytalne).

Podstawą wykonywania zadań nadzorczych nad jednostkami organizacyjnymi otrzymującymi środki finansowe za pośrednictwem DB MON był „Plan nadzoru nad realizacją budżetu oraz gospodarką finansową w jednostkach organizacyjnych finansowanych przez Departament Budżetowy MON w 2018 r.”. Ustalono, że informacje roczne w przedmiotowym zakresie zostały sporządzone i przedstawione Ministrowi Obrony Narodowej.

Wyniki kontroli w Ministerstwie Obrony Narodowej systemu kontroli zarządczej wskazują, że w realizacji „Planu Działalności Ministra Obrony Narodowej na rok 2018 dla działu administracji rządowej – Obrona narodowa” nie osiągnięto w pełni czterech z 11 celów zadań, w tym nie zrealizowano w pełni 9 na 50 zadań ujętych w wyżej wymienionym planie. Nieosiągnięte cele i niezrealizowane zadania dotyczyły w szczególności obszaru pozyskiwania sprzętu wojskowego, a powstałe opóźnienia zależne były głównie od czynników zewnętrznych i dotyczyły: opóźnienia dostaw z winy wykonawców, braku możliwości realizacyjnych producentów krajowych, względów proceduralnych (przedłużające się testy i badania zdawczo-odbiorcze), przedłużających się procedur przetargowych, a także braku wyłonienia autoryzowanych wykonawców (brak ofert).

Kontrola wykazała, że prowadzenie spraw audytu wewnętrznego, w tym: realizacja zadań zapewniających i czynności doradczych, obsługa organizacyjno-merytoryczna Komitetu Audytu oraz koordynowanie audytu wewnętrznego w dziale administracji rządowej obrona narodowa, należy do zadań Departamentu Kontroli MON, ujętych w § 26 ust. 4 Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 33/MON

³⁴ Dz. Urz. MON z 2018 r. poz. 149. Do dnia 23 września 2018 r. obowiązywała decyzja Nr 63/MON Ministra Obrony Narodowej z 4 marca 2014 r. w powyższej sprawie (Dz. Urz. Min. Obr. Nar. z 2014 r. poz.76, ze zm.).

Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 sierpnia 2015 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej³⁵.

W opinii NIK zapisy Regulaminu organizacyjnego MON w sposób jednoznaczny wskazują, że to właśnie Departament Kontroli MON ma realizować zadania związane z audytem.

Jednocześnie w toku kontroli ustalono, że komórkę audytu wewnętrznego MON usytuowano organizacyjnie odmiennie niż argumentowano w uzasadnieniu³⁶ do projektu zarządzenia Nr 22 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2018 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej³⁷. W uzasadnieniach do projektu tych zmian³⁸ stwierdzono, że likwidacja Biura Audytu Wewnętrznego będzie wiązała się z przeniesieniem spraw związanych z prowadzeniem audytu do tworzonego Biura Ministra Obrony Narodowej.

Kontrola wykazała, że w badanym okresie nastąpiło zmniejszenie faktycznego stanu zatrudnienia w komórce audytu wewnętrznego MON z 5 osób (etatowo 6) na dzień 31 grudnia 2017 r. do 3 osób (etatowo 5 osób) na dzień 31 grudnia 2018 r.

W opinii NIK zmniejszenie stanu zatrudnienia (etatowego i faktycznego) komórki audytu może mieć niekorzystny wpływ na realizację zadań związanych m.in. z koordynowaniem działań 102 audytorów funkcjonujących w jednostkach sektora finansów publicznych, podporządkowanych Ministerstwu Obrony Narodowej oraz na realizację zamierzeń związanych z obsługą Komitetu Audytu MON.

Dyrektor Generalny Ministerstwa Obrony Narodowej, w zakresie usytuowania organizacyjnego komórki audytu wewnętrznego w MON wyjaśnił, że:

- przeniesienie spraw związanych z audytem do Departamentu Kontroli MON w trakcie ubiegłorocznych zmian organizacyjnych polegających na konsolidacji wybranych struktur organizacyjnych Ministerstwa miało charakter porządkowy,
- jest to zgodne z art. 25 ust. 4 pkt 1 lit. a i h ustawy z dnia 21 listopada 1998 r. o służbie cywilnej³⁹, w którym określono, że do zadań dyrektora generalnego należy sprawowanie nadzoru nad prowadzeniem kontroli i audytu wewnętrznego w urzędzie,
- jest to zgodne z art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁴⁰, z którego wynika, że komórki wchodzące w skład ministerstwa mogą być łączone.

W ocenie Dyrektora Generalnego Urzędu MON takie usytuowanie komórki audytu jest także zgodne ze standardami audytu, ustalonymi w „Międzynarodowych standardach praktyki zawodowej audytu wewnętrznego”, stanowiących załącznik do komunikatu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych⁴¹

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 81-82, 292-349, 414-433, 440-608)

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że postanowienia zawarte w § 26 ust. 4 Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej, pozostają w sprzeczności z art. 25 ust. 4 pkt 1 lit. a i h ustawy o służbie cywilnej.

³⁵ Dz. Urz. MON poz. 250, ze zm.

³⁶ Pismo Ministra Obrony Narodowej nr 802/3/18/MIM/DP z dnia 30 stycznia 2018 r. do Sekretarza Komitetu Stałego Rady Ministrów (podpisane z upoważnienia przez Sekretarza Stanu MON).

³⁷ M.P. z 2018 r. poz. 226.

³⁸ Załączniki podpisane przez Dyrektora Departamentu Prawnego MON, do korespondencji kierowanej do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów.

³⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1559.

⁴⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 392, ze zm.

⁴¹ Dz. Urz. MRIF poz. 28.

Audyt i kontrola

Wydział Audytu Wewnętrznego (WAW), który zgodnie z zarządzeniem Dyrektora Generalnego Ministerstwa Obrony Narodowej z dnia 1 lutego 2019 r. w sprawie zatwierdzenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Kontroli MON, wchodził w skład Departamentu Kontroli MON, zrealizował w 2018 r. trzy zadania zapewniające, tj. działania podejmowane w celu dostarczenia niezależnej i obiektywnej oceny kontroli zarządczej oraz trzy zadania doradcze. Ponadto wykonano zadanie doradcze zlecone oraz monitorowano realizację zaleceń audytu wydanych w 2016 i 2017 r. Zadania te dotyczyły ochrony danych osobowych we wdrażanych systemach teleinformatycznych w Urzędzie MON, mechanizmów kontroli obiegu dokumentów niejawnych, zmian rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 marca 2010 r. w sprawie powoływania żołnierzy rezerwy do zawodowej służby wojskowej, realizacji zaleceń Rady Ministrów w sprawie uwzględniania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych oraz mechanizmów kontrolnych w systemie planowania działalności.

Przeprowadzone przez WAW w 2018 r. audytowe czynności doradcze w zakresie przeglądu mechanizmów kontrolnych w systemie planistycznym, strategicznym i rocznym potwierdziły potrzebę podjęcia działań doskonalących systemu planowania i rozliczania działalności bieżącej w resorcie obrony narodowej poprzez m.in.: zwiększenie intensywności szkoleń oraz poprawę funkcjonujących w resorcie obrony narodowej procedur zarządzania ryzykiem; nowelizację decyzji Nr 218/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 6 czerwca 2014 r. w sprawie planowania i rozliczania działalności w resorcie obrony narodowej⁴².

Ustalono, że w badanym okresie zadaniami audytowymi nie były objęte zagadnienia wykonania budżetu w części 29 – Obrona narodowa. Dyrektor Generalny MON wyjaśnił, że wybór zadań audytowych do planu na dany rok jest wypadkową przeprowadzonej analizy ryzyka, w tym wykorzystania rejestru ryzyka składanego do Planu działalności MON, priorytetów kierownictwa MON i Komitetu Audytu, wewnętrznych i zewnętrznych kontroli i audytów, w tym planu kontroli przeprowadzanych przez Departament Kontroli MON, z uwzględnieniem posiadanych zasobów osobowych i rzeczowych, jakie są w dyspozycji Wydziału Audytu Wewnętrznego.

W 2018 r. Departament Kontroli MON wraz z podporządkowanymi mu delegaturami, przeprowadził 134 kontrole, z czego 25 kontroli zostało zakończonych w 2019 r. Kontrole zostały przeprowadzone w 117 jednostkach organizacyjnych resortu obrony narodowej, zgodnie z trybem określonym przepisami ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁴³.

W wyniku tych kontroli sformułowano 477 zaleceń oraz 16 zawiadomień (w tym: 12 dotyczące naruszenia dyscypliny finansów publicznych do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, dwa zawiadomienia do Prokuratury dotyczące przestępstwa ściąganie z urzędu, jedno zawiadomienie do Żandarmerii Wojskowej dotyczące poświadczenia nieprawdy w dokumentach związanych z robotami budowlanymi oraz jedno zawiadomienie do Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego, dotyczące naruszenia przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴⁴).

Ustalono, że przeprowadzonymi w 2018 r. kontrolami w obszarze finansów publicznych objęto lata 2016-2017. Kontrole te dotyczyły m.in.: wydatkowania środków publicznych, udzielania i rozliczania dotacji, udzielania zamówień publicznych oraz zawierania umów cywilno-prawnych.

⁴² Dz. Urz. MON poz. 179.

⁴³ Dz. U. Nr 185, poz. 1092.

⁴⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1202.

Dyrektor Departamentu Kontroli MON w wyjaśnieniu podał m.in., że stosownie do przepisów określonych w § 11 i § 12 obowiązującego regulaminu wewnętrznego Departamentu Kontroli MON, kontrole obejmujące wydatki budżetu części 29 - Obrona narodowa, za 2018 r., będą przedmiotem kontroli w 2019 r.

(dowód: akta kontroli cz. 1, str. 445-446, 597-724)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości, dotyczące:

- usytuowania komórki audytu wewnętrznego, polegającego na tym, że podległość organizacyjna komórki audytu wewnętrznego w Ministerstwie Obrony Narodowej jest niezgodna z zapisami art. 280 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w którym określono, że kierownik komórki audytu wewnętrznego podlega bezpośrednio kierownikowi jednostki, a w urzędzie administracji rządowej, w którym tworzy się stanowisko dyrektora generalnego urzędu – dyrektorowi generalnemu w zakresie określonym odrębnymi przepisami.

Kontrola wykazała, że komórka audytu wewnętrznego MON jest podporządkowana Dyrektorowi Departamentu Kontroli MON.

Usytuowanie komórki audytu wewnętrznego MON jest niezgodne z nadrzędnym w tym zakresie art. 280, w związku z art. 282 ustawy o finansach publicznych, o treści: *„Kierownik jednostki, a w urzędzie administracji rządowej, w którym tworzy się stanowisko dyrektora generalnego urzędu - dyrektor generalny, zapewnia warunki niezbędne do niezależnego, obiektywnego i efektywnego prowadzenia audytu wewnętrznego, w tym zapewnia organizacyjną odrębność komórki audytu wewnętrznego oraz ciągłość prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce”*.

W ocenie NIK, jest to także niezgodne ze standardami (zasadami) ustalonymi w *„Międzynarodowych standardach praktyki zawodowej audytu wewnętrznego”* stanowiących załącznik do komunikatu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych. Dotyczy to zwłaszcza standardów związanych z niezależnością organizacyjną, z których wynika m.in., że:

- zarządzający audytem wewnętrznym powinien podlegać takiemu organowi, który zatwierdza: budżet i plan zasobów audytu wewnętrznego, decyzje w sprawie powołania i odwołania zarządzającego audytem wewnętrznym, wynagrodzenie zarządzającego audytem wewnętrznym;
- zarządzający audytem musi komunikować się i współpracować bezpośrednio z organem zatwierdzającym ww. dokumenty;
- zarządzający audytem wewnętrznym musi zapewnić zasoby odpowiednie i wystarczające do realizacji zatwierzonego planu;
- w przypadku rzeczywistego lub domniemanego naruszenia niezależności lub obiektywizmu, szczegóły ich naruszenia muszą zostać ujawnione odpowiednim osobom.

Stanowisko zbieżne z oceną NIK przedstawił Prezes Prokuratorii Generalnej RP w piśmie z dnia 31 stycznia 2018 r. skierowanym do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów (w trakcie procedowania zmian Statutu MON) stwierdzając m.in., że: *„Zauważyć należy, że w myśl art. 277 ust. 1 przywołanej ustawy (przypis NIK – ustawy o finansach publicznych), w jednostkach, o których mowa w art. 274 ust. 1-6 (w tym w ministerstwach – art. 274 ust. 1 pkt 2), tworzy się wieloosobowe lub jednoosobowe komórki audytu wewnętrznego, których kierownik podlega bezpośrednio dyrektorowi generalnemu urzędu (por. odpowiednio art. 280). W związku z powyższym wątpliwe jest, aby osoba pełniąca funkcję audytora wewnętrznego mogła podlegać kierownikowi*

tworzonej na podstawie niniejszego projektu, komórki Biura Ministra Obrony Narodowej”.

Zdaniem NIK, obecne usytuowanie organizacyjne komórki audytu MON może pozbawić Ministra Obrony Narodowej jednego z niezależnych (obiektywnych) źródeł informacji na temat stanu resortu obrony narodowej i wpłynąć na funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, której zapewnienie należy do obowiązków ministra zgodnie z art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Ponadto zgodnie z postanowieniami art. 175 wymienionej ustawy Minister Obrony Narodowej jest zobowiązany do sprawowania nadzoru i kontroli nad całością gospodarki finansowej podległych mu jednostek organizacyjnych, w tym nad dokonywaniem przez te jednostki wstępnej oceny celowości poniesionych wydatków oraz realizacją właściwych procedur. Dla realizacji tych zadań, Minister Obrony Narodowej, zdaniem NIK, winien wykorzystywać m.in. wskazane przez niezależny od kontroli resortowej audyt wewnętrzny i funkcjonującą kontrolę zarządczą obszary zagrożeń i zwiększonego ryzyka;

- limitu zatrudnienia żołnierzy zawodowych, polegające na nieosiągnięciu w 2018 r. planowanego średniorocznego limitu zatrudnienia żołnierzy zawodowych; przeciętne roczne zatrudnienie żołnierzy zawodowych wynosiło 102.930 żołnierzy i było niższe od planowanego limitu rocznego o 7.070 (plan: 110.000).
Najwyższa Izba Kontroli już w latach 2015-2018 zwracała uwagę na nieosiąganie planowanego średniorocznego limitu zatrudnienia żołnierzy zawodowych.

2.2. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W decyzji budżetowej na rok 2018 Nr 1/MON Ministra Obrony Narodowej, na wydatki budżetu resortu obrony narodowej w układzie zadaniowym zaplanowano kwotę 40.348.339,0 tys. zł, w tym w ramach funkcji 11 – *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic*, kwotę 31.889.871,0 tys. zł.

Na realizację zadania 11.1 – *Utrzymanie i rozwój zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP* (zadanie priorytetowe) zaplanowano wydatki w kwocie łącznej 29.949.813,0 tys. zł, z tego wydatki majątkowe – 10.126.354,0 tys. zł oraz pozostałe wydatki – 19.823.459,0 tys. zł.

Plan wydatków na zadanie 11.1. zwiększony został w trakcie 2018 r. do kwoty 31.489.380,7 tys. zł, tj. o 5,1%, w tym kwotę wydatków majątkowych zwiększono do kwoty 12.141.970,2 tys. zł (o 19,9%), a pozostałych wydatków zmniejszono do kwoty 19.347.410,5 tys. zł (o 2,4%).

Celem zadania 11.1. było „*Osiągnięcie wymaganego poziomu rozwoju strategicznych zdolności do przeciwdziałania zaskoczeniu militarnemu oraz wzmocnienie potencjału bojowego i zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP do prowadzenia samodzielnych i sojuszniczych działań obronnych*”.

Miernikiem realizacji celu był „*Wskaźnik osiągnięcia wymaganego poziomu dostępności sił (relacja poziomu posiadanego do wymaganego, w %)*”.

Wartość docelowa miernika w 2018 r. stanowiła informację niejawną.

Dostępne i jawne są natomiast cele oraz wartości – planowane i zrealizowane – dotyczące dziewięciu podzadań wchodzących w skład zadania 11.1. Osiem kolejnych podzadań, tj. 11.1.1.-11.1.8. obejmowało wydatki „modernizacyjne” wykonywane w ramach centralnych planów rzeczowych, a jedno, tj. 11.1.9. – wydatki związane z zakwaterowaniem Sił Zbrojnych.

Wykonane wydatki w ramach funkcji 11.⁴⁵ wyniosły 33.546.714,8 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach (33.625.418,5 tys. zł), w tym w ramach zadania 11.1 wydatkowano 31.426.388,2 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach (31.489.380,7 tys. zł), z tego wydatki majątkowe – 12.102.034,0 tys. zł oraz pozostałe wydatki – 19.324.354,2 tys. zł.

Szczegółowe dane o uzyskanych efektów rzeczowych, w ramach funkcji 11, stanowią informacje niejawne.

Wydatki w ramach zadania 11.1. poniesione na „modernizację” Sił Zbrojnych oraz uzyskane przykładowe efekty rzeczowe, o których mowa w art. 162 pkt 3 ufp, w zakresie poszczególnych CPR (PMT, PIB, PZŚM), przedstawiały się następująco:

- 11.1.1 – *Zdolność do dowodzenia Siłami Zbrojnymi*, cel: *zapewnienie wymaganych zdolności operacyjnych do dowodzenia i kierowania Siłami Zbrojnymi RP w pełnym spektrum realizowanych misji*, miernik: *relacja liczby zrealizowanych wdrożeń w systemie wsparcia dowodzenia do liczby zaplanowanych wdrożeń w danym roku (w %)*, wydatkowano 2.173.417,2 tys. zł (2017 r. - 1.779.634,3 tys. zł), w tym w ramach: PMT – 832.704,9 tys. zł, PIB – 182.713,2 tys. zł; planowana wartość miernika 100%, wykonana 85,4%; środki wydatkowano m.in. na: zakup Mobilnych modułów stanowiska dowodzenia MMSD O/P; realizację zadania pn. „Modernizacja budynku sztabowego nr 3” w kompleksie K – 2725 w Poznaniu CSWL;
- 11.1.2 – *Zdolność do rozpoznania*, cel: *poprawa zdolności w zakresie rozpoznania wojskowego zewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa państwa*, miernik: *nasylenie systemu rozpoznania sprzętem nowej generacji (w %)*, wydatkowano 995.174,6 (2017 r. - 815.585,5 tys. zł), w tym w ramach PMT – 372.881,3 tys. zł, PIB - 16.300,4 tys. zł; planowana wartość miernika 65,84%, wykonana 62,29%; środki wydatkowano m.in. na radioteodelitowe systemy sondażowe atmosfery BAR oraz artyleryjskie przyrządy dalmierczo-rozpoznawcze APDR; realizację zadania pn. „Rozbiórka budynku nr 65 i budowa nowego budynku koszarowo-sztabowego” dla 12. Bazy Bezzałogowych Statków Powietrznych w Mirosławcu;
- 11.1.3 – *Zdolność do rażenia sił przeciwnika*, cel: *poprawa zdolności do destrukcyjnego oddziaływania na systemy walki strony przeciwnej*, miernik: *przyrost potencjału bojowego zasadniczych środków przeznaczonych do rażenia przeciwnika w odniesieniu do roku poprzedniego (w %)*, wydatkowano 12.370.863,1 tys. zł (2017 r. – 5.929.588,2 tys. zł), w tym w ramach PMT – 7.478.449,5 tys. zł, PIB – 176.586,1 tys. zł; planowana wartość miernika 1%, wykonana 1%; środki wydatkowano m.in. na zakup 155 mm dywizjonowych modułów ogniowych REGINA; realizację zadania pn. „Przebudowa i termomodernizacja budynków garażowych” dla 15. BZ w Orzyszu; w ramach PZŚM wydatkowano na zakup środków bojowych kwotę 353.085,7 tys. zł, celem zabezpieczenia procesu szkolenia wojsk oraz odtwarzania zapasów wojennych;
- 11.1.4 – *Zdolność do zabezpieczenia logistycznego działań*, cel: *dostarczanie wsparcia logistycznego w ilości i jakości wymaganej przez SZ RP*, miernik: *poziom rozwoju zdolności systemu zabezpieczenia logistycznego SZ RP (w %)*, wydatkowano 11.584.809,6 tys. zł (2017 r. – 12.191.689,0 tys. zł), w tym: w ramach PMT – 2.582.120,3 tys. zł, PIB – 406.793,6 tys. zł, PZŚM – 1.319.082,3 tys. zł; planowana wartość miernika 80,4%, wykonana 80,3%;

⁴⁵ Roczne sprawozdanie Rb-BZ1 (pismo nr 966/DB z 11 marca 2019 r.).

środki wydatkowano m.in. na: zakup 250 szt. samochodów średniej ładowności wysokiej mobilności; remont okrętów bojowych, pomocniczych jednostek pływających oraz bazowych środków pływających Marynarki Wojennej oraz na remonty sprzętu lotniczego⁴⁶; zakończono zadanie pn. „Budowa kuchni-stołówki dla 2.000 żywionych” w Bemowie Piskim OSPWL; zakup materiałów pędnych i smarów, przedmiotów umundurowania i wyekwipowania, środków żywności na zapasy wojenne, medycznych środków materiałowych oraz środków bojowych;

- 11.1.5 – *Zdolność do przetrwania i ochrony wojsk*, cel: *minimalizowanie podatności stanu osobowego, urządzeń, środków i prowadzonej operacji na niebezpieczeństwa i zagrożenia dla zachowania swobody działania i operacyjnej efektywności*, miernik: *stopień zapewnienia przetrwania i ochrony wojsk (w %)*, wydatkowano 1.039.004 tys. zł (2017 r. – 1.648.321,9 tys. zł), w tym w ramach PMT – 418.398,0 tys. zł, PIB - 70.128,8 tys. zł; planowana wartość miernika 71,06%, wykonana 73,11%; środki wydatkowano m.in. na zakup 6.674 szt. uniwersalnych kamizelek ochronnych oraz na unifikację śmigłowców MW typu W-3 do jednolitej wersji W-3WARM; finansowano realizację zadania pn. „Modernizacja systemu ochrony technicznej składu środków bojowych” w Składzie Drawno;
- 11.1.6 – *Uzupełnienie i mobilizacja wojsk*, cel: *zapewnienie wymaganego zasobu do uzupełnienia i rozwinięcia wojsk*, miernik: *stopień uzupełnienia SZ RP żołnierzami NSR (relacja liczby żołnierzy NSR do ogólnego stanu etatowego SZ (w %))*, wydatkowano 270.805,8 tys. zł (2017 r. – 265.072,8 tys. zł), w tym w ramach PMT – 613,8 tys. zł, PIB - 1.695,1 tys. zł; planowana wartość miernika $\geq 5\%$, wykonana 3,2%;
- 11.1.7 – *Zabezpieczenie systemu szkolenia i wykorzystania doświadczeń*, cel: *zapewnienie warunków do efektywnego szkolenia SZ RP*, miernik: *liczba żołnierzy/kandydatów na żołnierzy przeszkolonych w ośrodkach i centrach szkolenia (os.)*, wydatkowano 1.380.687,8 tys. zł (2017 r. – 2.122.509,1 tys. zł), w tym w ramach: PMT – 349.411,1 tys. zł, PIB – 135.500,3 tys. zł, planowana wartość miernika 46.500 osób, wykonana 48.539 osób; środki wydatkowano m.in. na zakup symulatora lotu na otwartej czaszy spadochronowej HALO-HAHO oraz zakończenie zadania pn. „Przebudowa pasa ćwiczeń taktycznych Twierdza” dla OSPWL w Nowej Dębie;
- 11.1.8 – *Informatyzacja kierowania i zarządzania resortem obrony narodowej*, cel: *zwiększenie stopnia informatyzacji resortu obrony narodowej*, miernik: *wskaźnik zinformatyżowania resortu obrony narodowej (w %)*, wydatkowano 846.037,2 tys. zł (2017 r. – 1.019.363,2 tys. zł), w tym w ramach: PMT – 190.647,2 tys. zł, PIB – 73.242,8 tys. zł, planowana wartość miernika 73,8%, wykonana 68,9%, środki wydatkowano m.in. na zakup „Sprzętu informatyki i oprogramowania dla RON”; na realizację inwestycji pn. „Budowa budynku nr 8 dla potrzeb centrum łączności” dla JW. GROM w Warszawie;
- 11.1.9 – *Zakwaterowanie Sił Zbrojnych*, cel: *zapewnienie świadczeń i uprawnień oraz finansowanie kosztów zakwaterowania żołnierzom zagwarantowanych prawem w zakresie zakwaterowania*, miernik: *relację liczby zrealizowanych świadczeń i uprawnień do liczby oczekujących (w %)*, wydatkowano 765.589,0 tys. zł (2017 r. – 747.996,4 tys. zł), planowana wartość

⁴⁶ W ramach sprzętu lotniczego wyremontowano m.in.: śmigłowce Mi-24, samoloty F-16 i C-130 oraz zabezpieczono ich bieżącą eksploatację za 96.224, tys. zł; przeprowadzono remont awaryjny statków powietrznych, silników lotniczych i agregatów lotniczych za 80.000,0 tys. zł.

miernika 100,0%, wykonana 100%, środki wydatkowane m.in. na wypłatę 732.657 świadczeń mieszkaniowych i 891 odpraw mieszkaniowych oraz utrzymania miejsc internatowych dla żołnierzy uprawnionych do zakwaterowania.

(dowód: akta kontroli cz.1 str. 430, cz.2, str. 426-435 oraz cz. 2 zbiór niejawni str. 14-20, 23-31, 41-61, 62-66)

Z wykonanych wydatków w ramach zadania 11.1. w kwocie 31.426.388,2 tys. zł, sfinansowano dwa obszary zadaniowe, tj. rozwój Sił Zbrojnych (wydatki „modernizacyjne”) oraz utrzymanie Sił Zbrojnych („wydatki funkcjonowania”). I tak:

- 14.960.354,5 tys. zł, tj. 47,6% (2017 – 42,1%) ogólnej kwoty poniesionych wydatków na realizację zadania 11.1. – wydatkowano w ramach podzadań 11.1.1.-11.1.8. na rozwój Sił Zbrojnych RP (wydatki „modernizacyjne”), poprzez realizację centralnych planów rzeczowych: PMT – 12.225.226,2 tys. zł, PIB – 1.062.960,3 tys. zł oraz PZŚM – 1.672.168,0 tys. zł;
- 16.466.033,8 tys. zł, tj. 52,4% (2017 – 57,9%) – wydatkowano w ramach podzadań 11.1.1.-11.1.9. na utrzymanie Sił Zbrojnych (wydatki „funkcjonowania”), w tym m.in.: Wojsk Lądowych – 3.227.275,7 tys. zł, Sił Powietrznych – 1.539.747,8 tys. zł, Marynarki Wojennej – 615.957,8 tys. zł, na zabezpieczenie wojsk (zabezpieczenie logistyczne) – 8.399.957,5 tys. zł oraz zakwaterowanie Sił Zbrojnych – 765.589,0 tys. zł.

Uwaga skierowana przez Najwyższą Izbę Kontroli do Ministra Obrony Narodowej po kontroli budżetowej w 2017 r. i dotycząca spadku udziału wykonanych wydatków na rozwój Sił Zbrojnych w ogólnej kwocie wydatków poniesionych na zadanie 11.1. o 1,4% (do 42,1%) w odniesieniu do analogicznego udziału w 2016 r. wynoszącego 43,5%, przyjęta została w 2018 r. do realizacji wydatków w ww. obszarze.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w 2018 r. w porównaniu do 2017 r., nastąpił wzrost udziału wydatków na rozwój Sił Zbrojnych o 3.794.249,9 tys. zł, tj. o 5,5% w ogólnej kwocie wydatków poniesionych na zadanie 11.1.

Zadanie 11.1 obejmowało także realizację programu wieloletniego pn. „Zabezpieczenie transportu powietrznego najważniejszych osób w państwie (VIP)”. Kontrola realizacji ww. programu, wykazała, że zgodnie z uchwałą Nr 73 Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Zabezpieczenie transportu powietrznego najważniejszych osób w państwie (VIP)” określono finansowanie programu w horyzoncie sześcioletnim (w latach 2016-2021). Rada Ministrów uchwałą Nr 134 z dnia 25 września 2018 r.⁴⁷, dokonała zmian w ww. uchwale polegających m.in. na:

- zmianie terminu realizacji programu na lata 2016-2020 (skrócono okres realizacji o 1 rok);
- zwiększeniu wartości łącznej programu do kwoty 3.052.040 tys. zł;
- zmianie wielkości kwot przeznaczonych na finansowanie programu w poszczególnych latach (zwiększono w 2018 r. wartość finansowania programu z kwoty 200.000 tys. zł do kwoty 749.210 tys. zł, w tym w kwocie 6.604,0 tys. zł na samolot „mały” oraz 742.402,0 tys. zł na samolot „średni”);
- wskazaniu plan wydatków budżetowych części 29 jako źródła finansowania programu.

W 2018 r. z kwoty w wysokości 742.402 tys. zł zrealizowano główne zadania w zakresie:

⁴⁷ Uchwała Nr 134 Rady Ministrów z dnia 25 września 2018 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Zabezpieczenie transportu powietrznego najważniejszych osób w państwie (VIP)” (M.P. poz. 986).

- dostawy pakietu logistycznego dla samolotu „małego” i szkolenia pilotów w wysokości 6.603,2 tys. zł;
- dostawy pakietu logistycznego dla samolotu „średniego” – 50.027,1 tys. zł;
- szkolenia pilotów, personelu pokładowego i technicznego na samolot „średni” (B 737-800) – 3.446,6 tys. zł;
- wyposażenia samolotu „średniego” – 5.573,9 tys. zł;
- udzielenia zaliczki w związku z odbiorem funkcjonalnym dwóch samolotów średnich (B 737 BBJ 2 w wersji „green aircraft”), bez przejścia tytułu własności – 617.271,4 tys. zł.

Na powyższe zadania w 2018 r. łącznie wydatkowano 682.922,1 tys. zł (mniej o 66.083,9 tys. zł od zaplanowanych w ustawie budżetowej na 2018 r.).

Na niewykonany limit wydatków złożyły się:

- oszczędności powstałe po rozliczeniach różnic kursowych – 34.239,9 tys. zł;
- niezakończenie szkolenia doskonalącego pilotów oraz rezygnacja przez gestora SpW ze szkolenia sześciu osób personelu pokładowego, jak również zmian w wykazie asortymentowym pakietu logistycznego (wnioskowanych przez Użytkownika statków powietrznych) na łączną kwotę 31.844 tys. zł; niewydatkowanie ww. kwoty w 2018 r. spowoduje w 2019 r. konieczność dodatkowego zabezpieczenia harmonogramu finansowania płatności o tę kwotę, tj. 31.844 tys. zł.

Ustalono, że w 2018 r. podczas realizacji programu zdiagnozowano ryzyka niepełnej jego realizacji, które m.in. dotyczyły:

- opóźnień w szkoleniu personelu latającego statków powietrznych „średnich”;
- zmian konfiguracji pokładu (retrofit) samolotu pasażerskiego „średniego”;
- opóźnień w realizacji umowy w zakresie budowy statków powietrznych „średnich” w wersji Gren Aircraft;
- opóźnienia rozpoczęcia prac wyposażenia wnętrza statków powietrznych „średnich”.

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Wykorzystanie środków z rezerwy celowej budżetu państwa (poz. 94) na finansowanie „Przeciwlotniczego i przeciwrakietowego zestawu rakietowego średniego zasięgu WISŁA”

Opis stanu
faktycznego

Kontrola wykazała, że w dniu 12 października 2018 r. Minister Obrony Narodowej wystąpił z wnioskiem do Ministra Finansów o zwiększenie budżetu MON⁴⁸ o kwotę 1.600.000,0 tys. zł w części 29 - Obrona narodowa, rozdział 75204 Centralne wsparcie, § 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych, stwierdzając, że zwiększony plan wydatków zostanie w całości alokowany do obszaru technicznej modernizacji Sił Zbrojnych, a w szczególności na realizację „Przeciwlotniczego i przeciwrakietowego zestawu rakietowego średniego zasięgu Wisła”. Jako podstawę zwiększenie budżetu MON o wnioskowaną kwotę, Minister Obrony Narodowej, we wniosku skierowanym do Ministra Finansów wskazał na konieczność „(...) osiągnięcia przez Polskę wymaganego przez NATO wskaźnika 2% udziału wydatków obronnych w PKB (...)”.

Komisja Finansów Publicznych na posiedzeniu w dniu 15 października 2018 r. pozytywnie zaopiniowała dwa wnioski Ministra Finansów z dnia 12 października 2018 r. dotyczące:

⁴⁸ Pismo nr 5112/BMON z dnia 12 października 2018 r.

- utworzenia nowej rezerwy celowej w wysokości 2.776.500,0 tys. zł z przeznaczeniem na sfinansowanie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa⁴⁹;
- zmiany przeznaczenia⁵⁰ ww. kwoty, z nowo utworzonej rezerwy celowej na zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa i przeznaczenia m.in. kwoty 1.600.000,0 tys. zł do obszaru technicznej modernizacji Sił Zbrojnych na realizację „Przeciwlotniczego i przeciwrakietowego zestawu rakietowego średniego zasięgu Wisła”.

Minister Finansów decyzją⁵¹ z dnia 15 października 2018 r., w związku z:

- opinią nr 213 Komisji Finansów Publicznych w sprawie zmiany przeznaczenia rezerwy celowej uchwaloną na posiedzeniu w dniu 15 października 2018 r.;
- wnioskiem Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 października 2018 r. Nr 29.4143.1.28.2018.WMF-A,

wprowadził zmiany w budżecie państwa na rok 2018, polegające na: zmniejszeniu wydatków (część 83, dział 758, rozdział 75818, paragraf 4810, poz. rezerwy 94) o kwotę 1.600.000,0 tys. zł i zwiększeniu wydatków (część 29, dział 752, rozdział 75204, paragraf 6060, poz. rezerwy 94) o kwotę 1.600.000,0 tys. zł.

W uzasadnieniu podano, że: „Powyższe środki przeznaczone są dla Ministra Obrony Narodowej i przekazane zostaną w całości do obszaru technicznej modernizacji Sił Zbrojnych, a w szczególności na realizację <<Przeciwlotniczego i przeciwrakietowego zestawu rakietowego średniego zasięgu Wisła>>”.

Dyrektor Departamentu Budżetowego MON decyzją Nr 69/DB z dnia 17 października 2018 r. zmienił plan wydatków resortu obrony narodowej określony w decyzji budżetowej na rok 2018 Nr 1/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 stycznia 2018 r.⁵² (załącznik Nr 3 „Zestawienie wydatków budżetu resortu oraz ich podział na dysponentów środków według działów, rozdziałów i paragrafów klasyfikacji budżetowej”), w tym m.in. zwiększył plan wydatków Inspektoratu Uzbrojenia o kwotę 1.600.000,0 tys. zł.

Dyrektor DB MON zawiadomił Szefa Inspektoratu Uzbrojenia⁵³ o zmianie w podziale wydatków resortu obrony narodowej, w tym o zwiększeniu planu wydatków IU o kwotę 1.600.000,0 tys. zł, ze wskazaniem jej przeznaczenia. Plan wydatków IU po zmianie wynosił 10.861.814,5 tys. zł.

Na podstawie przedłożonych przez Szefa Inspektoratu Uzbrojenia dokumentów, w formie wydruków z systemu Bankowości elektronicznej NBP dotyczących m.in. przelewów, ustalono, że:

- a) przekazanie środków przez dysponenta głównego, tj. DB MON na rachunek IU w wysokości 3.940.000,0 tys. zł nastąpiło w dniu 14 grudnia 2018 r., w tym 1.600.000,0 tys. zł ze środków pochodzących z rezerwy celowej i 2.340.000,0 tys. zł ze środków ujętych w planie finansowym Inspektoratu Uzbrojenia;
- b) dokonanie wydatków na poczet przyszłych dostaw, w ramach programu „WISŁA”, w kwocie 3.877.479.579,45 zł nastąpiło w dniu 14 grudnia 2018 r.

Kontrola wykazała, że w 2018 r. na rzecz wykonawców umowy dotyczącej „Przeciwlotniczego i przeciwrakietowego zestawu rakietowego średniego zasięgu

⁴⁹ Opinia nr 212 Komisji Finansów Publicznych do Ministra Finansów w sprawie utworzenia nowej rezerwy celowej uchwalona na posiedzeniu w dniu 15 października 2018 r.

⁵⁰ Opinia nr 213 Komisji Finansów Publicznych do Ministra Finansów w sprawie zmiany przeznaczenia rezerwy celowej uchwalona na posiedzeniu w dniu 15 października 2018 r.

⁵¹ Pismo nr MF/FS6.4143.3.14.2018.MF.4662

⁵² Dz. Urz. MON poz. 1, ze zm.

⁵³ Pismem nr 3991/DB z dnia 17 października 2018 r.

WISŁA” dokonano płatności w łącznej kwocie 5.432.366.049,99 zł (w ośmiu transzach).

W zatwierdzonym przez Ministra Obrony Narodowej w dniu 8 marca 2018 r. w „Planie modernizacji technicznej na lata 2018-2022” było ujęte zadanie pn. „Przeciwlotniczy i przeciwrakietowy zestaw raketowy średniego zasięgu Wisła”, a jego wartość na 2018 r. wynosiła 156.010,0 tys. zł. Wyniku wprowadzenia sześciu korekt⁵⁴ PMT, nastąpiło zwiększenie finansowania tego zadania na 2018 r. do wysokości 5.432.366,05 tys. zł. Źródłem zwiększenia środków budżetowych na przedmiotowe zadania były: środki finansowe z rezerwy celowej w kwocie 1.600.000,0 tys. zł⁵⁵, zwiększenie limitów wydatków majątkowych przeznaczonych na modernizację w wysokości 421.491,7 tys. zł⁵⁶ oraz środki pochodzące z przesunięć z innych zadań PMT⁵⁷ (m.in. relokowanie środków z zadań nieposiadających zobowiązań umownych⁵⁸).

(dowód: akta kontroli niejawne cz. 1, tom 1, str.114, 115, 119-121, 126-145)

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że wynegocjowane warunki umowy na zakup „Przeciwlotniczego i przeciwrakietowego zestawu raketowego średniego zasięgu Wisła”, w tym harmonogramu płatności spowodowały konieczność rezygnacji z wielu zadań ujętych w PMT do realizacji w 2018 r., a limit środków przeznaczonych na ich realizację, wykorzystać na udzielenie zaliczki na poczet dostaw zestawu Wisła. Zmian w PMT dokonano sześcioma korektami, zatwierdzonymi przez Ministra Obrony Narodowej.

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.1 Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

W Ministerstwie Obrony Narodowej użytkowany był „Zintegrowany system informatyczny sprawozdawczości budżetowej SI SFINKS”, który stanowi narzędzie do sporządzania sprawozdań. System ten na podstawie danych z ewidencji księgowej generuje dane do Systemu Obsługi Budżetu Państwa TREZOR. Zasady sporządzania i kontroli sprawozdań budżetowych zawarto w instrukcji do powyższego systemu i obowiązywały one dysponentów podległych dysponentowi części 29 w roku budżetowym 2018.

Departament Budżetowy MON w ramach nadzoru nad gospodarką bezpośrednio podległych dysponentów dokonywał kontroli formalno-rachunkowej (obligatoryjnej) i merytorycznej (fakultatywnie) otrzymywanych sprawozdań budżetowych.

(dowód: akta kontroli cz. 1, str. 533-534)

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2018 r. przez dysponenta części 29 – Obrona narodowa i sprawozdań jednostkowych Departamentu Budżetowego MON oraz Dyrektora Generalnego MON:

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

⁵⁴ Korekta nr 1 z 22 marca 2018 r. Korekta nr 11 z 3 października 2018 r. Korekta nr 16 z 30 listopada 2018 r. Korekta nr 17 z 30 listopada 2018 r. Korekta nr 19 z 20 grudnia 2018 r. Korekta nr 20 z 27 grudnia 2018 r.

⁵⁵ Korekta nr 16 z 30 listopada 2018 r.

⁵⁶ Podstawa: pismo (zgoda) nr FS6.4142.21.2018.WLN z 6 grudnia 2018 r. Zmniejszenie wydatków majątkowych w § 6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, o kwotę 55.532,6 tys. zł oraz wydatków bieżących w § 4000 (grupa wydatków bieżących) o kwotę 365.959,1 tys. zł. Szczegółowe rozbieżności: środki przekazane do PMT, spoza CPR, w kwocie 243.082,0 tys. zł (Departament Budżetowy MON: § 421005 - 201.411,0 tys. zł, § 643 - 41.671,0 tys. zł.); środki przekazane do PMT, w ramach CPR, w kwocie 178.409,7 tys. zł.

⁵⁷ Łącznie we wszystkich korektach - 3.254.864,35 tys. zł.

⁵⁸ Korekta nr 1 - pismo nr P-8/Z-124/18 z 22 marca 2018 r.

- 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 2018 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 29 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Poza opisanymi poniżej zagadnieniami przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli cz. 1, str. 536-579, 780-787)

Sprawozdania łączne Rb-27 i Rb-28 zostały skorygowane w dniu 12.04.2019 r. Korekty sprawozdań dotyczyły zmian w ewidencji zaangażowania i zobowiązań w związku z korygowaniem ewidencji księgowej głównie w zakresie nagród rocznych oraz zmian stanów należności, przede wszystkim w wyniku przeprowadzonych przez dysponentów inwentaryzacji majątku. W korekcie Rb-27 zwiększono łączną kwotę należności, w tym należności pozostałych do zapłaty o 10 tys. zł, a zaległości netto o 2,5 tys. zł. W korekcie Rb-28 zwiększono łączną kwotę zobowiązań o 11.202,9 tys. zł (1,9%).

(dowód: akta kontroli cz. 1, str. 805-835)

Dochody wykonane oraz dochody przekazane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa, wykazane w sprawozdaniach Rb-23 oraz Rb-27 sprawozdań jednostkowych Departamentu Budżetowego MON wyniosły 3.990.618,46 zł, natomiast według dostarczonego kontrolerom zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej na koncie 130-2 „Rachunek bieżący jednostki”/analitka rachunek dochodów wykazano obroty 4.052.259,77 zł. Kwota dochodów wykazana w sprawozdaniach była zgodna z obrotami konta 222 Rozliczenie dochodów budżetowych, zestawienia obrotów i sald kont.

Środki otrzymane z Ministerstwa Finansów lub od dysponenta wyższego stopnia oraz wydatki wykonane wykazane w sprawozdaniach Rb-23, Rb-28 oraz Rb-BZ1 sprawozdań jednostkowych Departamentu Budżetowego MON wyniosły 2.364.363.662,59 zł, natomiast w zestawieniu obrotów i sald księgi głównej obroty konta 130-1 „Rachunek bieżący jednostki”/analitka rachunek wydatków wyniosły 42.293.439.876,23 zł. W polityce rachunkowości Departamentu Budżetowego MON określono, że w ZWSI RON czystość obrotów uzyskuje się przy zastosowaniu wbudowanego filtrowania danych umożliwiającego prezentację prawidłowych danych sprawozdawczych.

(dowód: akta kontroli cz. 1, str. 536-546, CD1)

Dyrektor Departamentu Budżetowego MON podał w wyjaśnieniu, że zestawienie obrotów i sald prezentuje obroty na koncie 130-2 wyższe od wartości wykazywanych w sprawozdaniach budżetowych, ponieważ w zestawieniu obrotów i sald ujęte są obroty bez zastosowania „filtru” czyszczenia obrotów. Ewidencja szczegółowa do konta 130-2 jest realizowana w korespondencji z kontem 222, gdzie wykazywana jest zgodna z Rb-27 wartość obrotów. Zestawienie obrotów i sald konta 130-1 wykazuje wartość wyższą niż wykonanie wydatków budżetowych, gdyż przez konto 130-1 przechodzą także środki, które zasilają podległych dysponentów.

(dowód: akta kontroli cz. 1, str. 795-797)

Brak korelacji między dochodami i wydatkami wykazanymi w sprawozdaniach budżetowych a obrotami kont 130 stwierdzono również w Inspektoracie Wsparcia Sił Zbrojnych oraz w Rejonowym Zarządzie Infrastruktury w Zielonej Górze.

W systemie ZWSI RON plan finansowy wydatków budżetowych w układzie tradycyjnym i zadaniowym ewidencjonowany był w module FI-FM ZWSI RON (odpowiedniki kont pozabilansowych 980, 981 i 990). Realizacja planu finansowego wydatków w układach tradycyjnym i zadaniowym oraz jego zmiany, jak też wartość zaangażowania planu wydatków budżetowych dostępne były w raportach ZMON (dla budżetu tradycyjnego) oraz ZZAD (dla budżetu zadaniowego). Zagadnienie to szerzej opisano poniżej. W trakcie kontroli sprawozdań sporządzanych przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa stwierdzono, iż w sprawozdaniach bieżących Rb-28 za zamknięte okresy sprawozdawcze wykazane zaangażowanie było niezgodne z danymi dostępnymi w raporcie ZMON. Powyższą niezgodność stwierdzono również w 8. Bazie Lotnictwa Transportowego w Krakowie – Balicach.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że rozwiązania przyjęte w ZWSI RON w zakresie generowania raportów ZMON, uniemożliwiają ustalenie w dowolnej dacie stanu zaangażowania z zamkniętych okresów sprawozdawczych, tj. w ujęciu historycznym

Dyrektor Departamentu Budżetowego MON wyjaśnił, że w raporcie ZMON w kolumnie „zaangażowanie” wykazywana jest wartość aktualna na moment uruchomienia raportu ZMON.

Ponadto podczas kontroli w Inspektoracie Wsparcia Sił Zbrojnych stwierdzono, że w łącznym sprawozdaniu Rb-28 za grudzień 2018 r. nie zostały wykazane zobowiązania powstałe w 2018 r. z tytułu dodatkowego uposażenia oraz wynagrodzenia rocznego. I tak: w łącznym sprawozdaniu za grudzień 2018 r. wykazano zobowiązania w kwocie 182.483.301,00 zł, natomiast w łącznym sprawozdaniu rocznym, w kwocie 722.723.390,98 zł.

Szef Inspektoratu Wsparcia SZ wyjaśnił, że sposób wykazywania ww. zobowiązań określony został przez Dyrektora Departamentu Budżetowego MON przekazanego pismem nr 63/DB/18 z 5 stycznia 2019 r.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedmiotowym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości z wyjątkiem niewykazania w sprawozdaniach Rb-28 za miesiąc grudzień 2018 r. zobowiązań z tytułu dodatkowego uposażenia i wynagrodzenia rocznego. Kontrola wykazała, że zobowiązania z tego tytułu, w pełnej wysokości, wykazywane były w rocznych sprawozdaniach Rb-28.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę łączne sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. NIK stwierdza jednak, że w księgach rachunkowych jednostek resortu obrony narodowej prowadzonych, zgodnie ze wzorcową polityką rachunkowości, w systemie księgowości komputerowej ZWSI RON brak jest możliwości pełnej weryfikacji wartości generowanych w sprawozdaniach budżetowych. Pomimo że zasada zachowania czystości obrotów na koncie 130 została wprowadzona do systemu poprzez „filtrowanie” umożliwiając prawidłowe ustalenie wartości obrotów oraz sporządzenie sprawozdań budżetowych, to zestawienie obrotów i sald kont księgi głównej nie uwzględniało tej zasady, przez co obroty subkont 130-1 i 130-2 nie były zgodne z wykazywanymi w sprawozdaniach jednostkowych kwotami wydatków i dochodów jednostek. Zdaniem NIK, zestawienie obrotów i sald kont uwzględniające czystość obrotów pozwoliłoby na pełniejszą weryfikację wytwarzanych sprawozdań budżetowych. Ewidencja realizacji planu finansowego wydatków budżetowych prowadzona w module FI-FM ZWSI RON (odpowiedniki

kont pozabilansowych) nie dawała możliwości pozyskania wartości zaangażowania wydatków za zamknięte okresy sprawozdawcze.

3.2. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Księgi rachunkowe dysponenta części 29 prowadzone były w Departamencie Budżetowym MON. Odrębnie księgi prowadzone były przez Departament Administracyjny (DA) MON, który wykonywał funkcję dysponenta środków budżetu państwa III stopnia w zakresie obsługi Urzędu Ministra Obrony Narodowej. Księgi rachunkowe prowadzone w DB MON obejmowały zapisy dotyczące operacji gospodarczych realizowanych przez DB MON, jak i operacje redystrybucji środków budżetowych dysponenta części 29.

Minister Obrony Narodowej powierzył głównemu księgowemu części budżetowej 29 odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości, o której mowa w art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości w formie pisemnej.

Departament Budżetowy MON posiada dokumentację opisującą przyjęte zasady (politykę) rachunkowości. Dokumentacja, o której mowa wyżej jest dokumentem opisującym przyjęte zasady rachunkowości obejmujące wydzielone księgi dysponenta części. Oddzielną dokumentację posiada dysponenta środków budżetu państwa III stopnia w zakresie obsługi Urzędu Ministra Obrony Narodowej.

W Departamencie Budżetowym MON od 1.01.2016 r. funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Dyrektora DB MON Zintegrowany Wieloszczeblowy System Informatyczny Resortu Obrony Narodowej, wersja 1.0.

Przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych dokonano na podstawie danych dziennika pozyskanych z ZWSI RON za 2018 r. (25.487 zapisów księgowych).

(dowód: akta kontroli cz. 1, str. CD3)

W zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji, okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych) przeprowadzono badanie bezpośrednie próby dowodów i zapisów ksiąg prowadzonych przez DB MON.

Doboru próby do losowania dokonano na podstawie zapisów na kontach 1301000 Rachunek bieżący wydatków budżetowych oraz 1302000 Rachunek bieżący dochodów budżetowych. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 500 zł).

Do losowania próby przyjęto wysokie ryzyko nieodłączne (RN) i średnie ryzyko zawodności systemów kontroli wewnętrznej (RZSKW). Dokonano losowania próby 28 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną⁵⁹ (MUS) na kwotę 57.378,1 tys. zł.

Niezależnie od elementów próby dobranych w drodze losowania metodą statystyczną, badaniu poddano także 10 zapisów księgowych na podstawie 10 dowodów księgowych na kwotę 42.145,9 tys. zł dobranych w sposób niestatystyczny (celowy), które zostały wskazane w wyniku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych jako zapis z błędnymi datami oraz 10 dowodów księgowych należności budżetowych dobranych w sposób celowy na łączną kwotę 1.987,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli cz. 1, str. 789-791)

W wyniku przeprowadzonego badania dowodów i zapisów księgowych na łączną kwotę 101.511,6 tys. zł stwierdzono, że dowody i odpowiadające im zapisy

⁵⁹ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym oraz prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych.

Zgodnie z polityką rachunkowości, w systemie ZWSI RON plan finansowy wydatków budżetowych w układzie tradycyjnym i zadaniowym ewidencjonowany był w module FI-FM ZWSI RON (odpowiedniki kont pozabilansowych o symbolach 980 Plan finansowy wydatków budżetowych, 981 Plan finansowy niewygasających wydatków i 990 Plan finansowy wydatków w układzie zadaniowym). Realizację planu finansowego wydatków w układach: tradycyjnym i zadaniowym oraz jego zmiany na przestrzeni okresów sprawozdawczych, jak też wartość zaangażowania planu wydatków budżetowych (umowy, zobowiązania i wydatki) dostępne były w raportach ZMON (dla budżetu tradycyjnego) oraz ZZAD (dla budżetu zadaniowego). Zaangażowanie wydatków budżetowych (roku bieżącego i przyszłych lat) ewidencjonowane jest w module FI-FM ZWSI RON (odpowiednik konta pozabilansowego o symbolu 998 Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego oraz 999 Zaangażowanie wydatków budżetowych przyszłych lat).

(dowód: akta kontroli cz. 1, str. 798-801)

Wyniki badania funkcjonowania systemu oraz przeprowadzonego pełnego przeglądu analitycznego zapisów księgowych prowadzonych przez Departament Budżetowy MON oraz przez Inspektorat Uzbrojenia wykazały, że w prowadzonym w systemie księgowości komputerowej z wykorzystaniem ZWSI RON w 2018 r. zapisy księgowe nie zawierały daty dokonania operacji gospodarczej, co było niezgodne z art. 23. ust. 2. pkt 1 ustawy o rachunkowości, który stanowi, iż zapis księgowy powinien zawierać co najmniej datę dokonania operacji gospodarczej.

Brak daty operacji gospodarczej był już stwierdzony w kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 29 i był przedmiotem wniosku pokontrolnego NIK⁶⁰.

Dyrektor Departamentu Budżetowego MON wyjaśnił, że Departament Budżetowy MON opracował wytyczne w zakresie wykonania wniosków i uwag NIK i 21.05.2018 r. skierował je do realizacji przez jednostki organizacyjne resortu obrony narodowej. W wytycznych m.in. polecił Inspektoratowi Informatyki dokonać modyfikacji systemu informatycznego poprzez dodanie w ramach zapisu księgowego pola, pn. „data operacji gospodarczej”. Jednostki organizacyjne zobligowane zostały do przekazania informacji o wykonaniu wytycznych w terminie do 30.11.2018 r. Inspektorat Informatyki poinformował pismem nr 2814/18 z dnia 27.07.2018 r., iż data operacji gospodarczej jako element zapisu księgowego zostanie wprowadzona w księgach rachunkowych 2019 r. Pole to zostało zastosowane w systemie księgowym dla ksiąg rachunkowych otwartych na dzień 1 stycznia 2019 r.

(dowód: akta kontroli cz. 1, str. 802-804)

Nieprawidłowość powyższą stwierdzono również w Rejonowym Zarządzie Infrastruktury w Zielonej Górze oraz Inspektoracie Uzbrojenia.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej ksiąg rachunkowych stwierdzono nieprawidłowości:

1. Zestawienie obrotów i sald kont księgi głównej będące elementem ksiąg rachunkowych Departamentu Budżetowego MON było niezgodne z pkt. II ppkt 17 załącznika Nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 września 2017 r. Przedmiotowy załącznik określa, iż na koncie 130 obowiązuje

⁶⁰ Najwyższa Izba Kontroli wniosowała do Ministra Obrony Narodowej m.in. o „kontynuowanie działań w celu skutecznego doprowadzenia Zintegrowanego Wieloszczeblowego Systemu Informatycznego RON do funkcjonowania w zgodności z obowiązującymi przepisami prawa w zakresie rachunkowości i finansów publicznych”.

zachowanie zasady czystości obrotów. Pomimo że w stosowanym systemie komputerowym zapewniono czystość obrotów na koncie 130 poprzez filtrowanie, to mechanizm ten nie był uwzględniany w tworzeniu zestawienia obrotów i sald.

2. W sprawozdaniach bieżących Rb-28 za zamknięte okresy sprawozdawcze wykazane zaangażowanie było niezgodne z danymi dostępnymi w raporcie ZMON. Wartość zaangażowania generowana była przez raport ZMON na dzień sporządzania raportu, przez co brak było możliwości weryfikacji wartości w sprawozdaniach budżetowych.

Ocena
częstkowa

Księgi rachunkowe, stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań Departamentu Budżetowego MON obejmujące zapisy dotyczące dochodów, wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były prawidłowo. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące nieuwzględnienia w zestawieniu obrotów i sald kont księgi głównej zasady czystości obrotów oraz braku możliwości wyznaczenia właściwej wartości zaangażowania za bieżące, zamknięte okresy sprawozdawcze poprzez raporty będące odpowiednikami funkcjonalnymi kont pozabilansowych nie miały bezpośredniego wpływu na poprawność sporządzania sprawozdań budżetowych, jednakże utrudniały weryfikację wartości kwot wykazywanych w sprawozdaniach.

Wyjątek stanowiły zapisy księgowo, które nie zawierały daty dokonania operacji gospodarczej, co mogło powodować kwalifikowanie operacji gospodarczych do niewłaściwych okresów sprawozdawczych.

2. Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych

2.1. Wykonanie planu finansowego FMSZ

2.1.1. Wykonanie planu przychodów FMSZ

Opis stanu
faktycznego

W planie finansowym Funduszu, ujęto przychody w kwocie 174.634,0 tys. zł. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej zatwierdził w dniu 15 lutego 2018 r. Plan finansowy Funduszu w kwotach zgodnych z ustawą budżetową na 2018 r.⁶¹ i decyzją budżetową na rok 2018 Ministra Obrony Narodowej⁶², w tym: stan funduszu na początek roku – 64.965,0 tys. zł, przychody – 174.634,0 tys. zł, koszty – 239.599,0 tys. zł.

W ciągu roku Plan finansowy Funduszu nie był zmieniany.

W „Planie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2013-2022 (aktualizacja w zakresie lat 2018-2022)”, zatwierdzonym przez Ministra Obrony Narodowej w dniu 8 marca 2018 r., na realizację zadań rzeczowych finansowanych środkami z FMSZ zaplanowano kwotę 239.599,0 tys. zł, tj. równą limitowi kosztów ustalonych w planie finansowym.

(dowód: akta kontroli cz. 3, str. 143-146, 331-337)

Zrealizowane przychody w 2018 r. wyniosły 383.364,4 tys. zł i były wyższe per saldo o 208.730,4 tys. zł, tj. o 119,5% od planowanych (174.634,0 tys. zł) oraz wyższe o 98.002,6 tys. zł, tj. o 34,3% od uzyskanych w 2017 r. (285.361,8 tys. zł).

Wzrost przychodów wynikał głównie z wyższych od planowano wpływów z tytułu:

- odszkodowań i kar umownych o 157.257,2 tys. zł, tj. o 502,3% (plan – 31.310,0 tys. zł, wykonanie – 188.567,2 tys. zł);

⁶¹ Załącznik Nr 13, tabela 9 do ustawy budżetowej na rok 2018.

⁶² Załącznik Nr 6 do decyzji budżetowej na rok 2018 Nr1/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 stycznia 2018 r.

- różnych, w tym określonych ustawowo przychodów państwowych funduszy celowych o 8.462,6 tys. zł, tj. o 2.115,6% (plan – 400,0 tys. zł, wykonanie – 8.862,6 tys. zł);
- specjalistycznych usług wojskowych (obejmujących m.in. realizację prac poszukiwawczych na zlecenie IPN, budowę mostów i kładek tymczasowych na wnioski władz miast) o 478,0 tys. zł, tj. o 382,4% (plan 125,0 tys. zł, wykonanie – 603,0 tys. zł);
- pozostałych odsetek o 3.202,0 tys. zł, tj. o 160,1% (plan 2.000,0 tys. zł, wykonanie – 5.202,0 tys. zł);
- wsparcia wojsk obcych i udostępniania im poligonów o 41.559,4 tys. zł, tj. o 120,8% (plan – 34.409,0 tys. zł, wykonanie – 75.968,4 tys. zł).

Niższe od planowanych uzyskano przychody z tytułu wpłat Agencji Mienia Wojskowego o 2.230,0 tys. zł, tj. o 9,0% (plan – 22.408,0 tys. zł, wykonanie – 20.178,0 tys. zł).

Prezes AMW wyjaśnił, że w dniu 19 grudnia 2018 r. Minister Obrony Narodowej zatwierdził „Zmianę planu finansowego Agencji Mienia Wojskowego na 2018 r.”, uzgodnioną z Sekretarzem Stanu w MON, Dyrektorem DB MON, po uzyskaniu pozytywnej opinii Sejmowej Komisji Finansów Publicznych, w której dokonano korekty odpisów na fundusze celowe.

(dowód: akta kontroli cz. 3, str. 6-85,126, 145, 245-261, 304-323)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej realizacji przychodów Funduszu nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.1.2. Wykonanie planu kosztów FMSZ

Opis stanu
faktycznego

Plan finansowy Funduszu, ujęty w ustawie budżetowej na 2018 r. i decyzji budżetowej na 2018 r., obejmował koszty w kwocie 239.599,0 tys. zł.

W 2018 r. koszty wyniosły 197.570,9 tys. zł, w tym głównie na zakup sprzętu wojskowego i były niższe o 42.028,1 tys. zł, tj. o 17,6% od kwoty planowanej oraz wyższe o 55.995,1 tys. zł, tj. o 39,6% od wykonanych w 2017 r. (141.575,8 tys. zł).

Kontrola wykazała, że w 2018 r. i w latach poprzednich, tj. 2015-2017, ze środków Funduszu udzielono kontrahentom zaliczek na poczet dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego w łącznej kwocie 141.261,8 tys. zł. W ciągu 2018 r. rozliczono dostawami rzeczowymi zaliczki w kwocie 8.834,9 tys. zł.

Na koniec 2018 r. wartość udzielonych i nierozliczonych efektami rzeczowymi zaliczek wyniosła 132.326,8 tys. zł i była wyższa o 15.761,1 tys. zł, tj. o 13,5% od kwoty udzielonych i nierozliczonych zaliczek na koniec 2017 r. (116.565,7 tys. zł). Terminy rozliczenia tych zaliczek (wynikające z umów) przypadają na okres od 30 kwietnia 2018 r. do 31 marca 2020 r.

Kontrola wykazała, że istotną przyczyną niższej realizacji planu zakupów było nieterminowe wywiązywanie się kontrahentów z umów, co spowodowało m.in. naliczenie kar umownych w łącznej kwocie 922,6 tys. zł.

Szczegółowym badaniem objęto koszty (w zakresie dotyczącym 17 zadań) w łącznej kwocie 78.412,9 tys. zł, tj. 41,0% kosztów Funduszu. Próba zadań została dobrana celowo.

Efekty rzeczowe poniesionych wydatków majątkowych (§ 6120) obejmują zrealizowane dostawy m.in.: zestawów oświetleniowych ZO-2/ZO-8, wyposażenia teleinformatycznego oraz sprzętu informatycznego do budowy sieci misyjnych, sprzętu do budowy specjalistycznych środowisk na potrzeby cyberbezpieczeństwa i kryptologii, samochodów interwencyjnych rozpoznania pirotechnicznego, namiotów

NS-6/97, łodzi bojowych specjalnych, dronów uderzeniowych krótkiego zasięgu, systemów satelitarnych VSAT oraz łodzi bojowych.

Ustalono, że koszty ponoszono zgodnie z planem finansowym, w ramach realizacji ustawowych zadań Funduszu oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli cz. 3, str. 90-91, 92-119, 135-136, 155-198, 199-242, 352)

2.2. Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu faktycznego

Stan Funduszu na koniec 2018 r. wyniósł 472.294,5 tys. zł i był o 209.196,0 tys. zł (179,5%) wyższy od stanu na początek roku (263.098,5 tys. zł). Wzrost był konsekwencją przede wszystkim istotnie wyższych niż planowano przychodów FMSZ. Stan Funduszu na koniec roku obejmował środki pieniężne – 455.859,5 tys. zł, należności – 23.402,6 tys. zł oraz zobowiązania – 6.967,5 tys. zł. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

Dysponent Funduszu, zgodnie z art. 78d ustawy o finansach publicznych, wolne środki przekazywał w zarządzanie Ministrowi Finansów, na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r.⁶³ Kwoty środków przekazywanych w zarządzanie terminowe wynosiły od 30.000,0 tys. zł do 300.000,0 tys. zł. Najwyższe stany depozytów wystąpiły w okresach: od 14.05.2018 r. do 2.07.2018 r. – 370.000,0 tys. zł (trzy depozyty) oraz od 1.10.2018 r. do 28.12.2018 r. – 350.000,0 tys. zł (trzy depozyty). Przekazywanie środków Funduszu w depozyt nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji zadań.

Pozostałe kwoty, które nie zostały przekazane w zarządzanie terminowe oraz nie zostały wydatkowane w danym dniu, były przekazywane w zarządzanie overnight⁶⁴. Wolne środki finansowe przekazywane w ciągu 2018 r. w zarządzanie Ministrowi Finansów wyniosły łącznie 1.370.000,0 tys. zł. Według stanu na 31 grudnia 2018 r. środki oddane w zarządzanie terminowe wynosiły 0 zł, depozyty overnight – 455.859,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli cz. 3 str. 74-75, 145-146, 147-150)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej gospodarowania środkami FMSZ nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.3. Realizacja zadań FMSZ

Opis stanu faktycznego

W zatwierdzonym PMT ujęto 29 zadań finansowanych ze środków FMSZ, a po korektach 59 zadań, w tym 47 zadań realizowanych przez Inspektorat Uzbrojenia, Inspektorat Wsparcia SZ, Narodowe Centrum Kryptologii⁶⁵, Dowództwo Garnizonu Warszawa oraz jednostki Wojsk Specjalnych.

W 2018 r. ze środków Funduszu zrealizowano zakupy sprzętu wojskowego dla czterech rodzajów Sił Zbrojnych (bez Marynarki Wojennej), w tym w największym zakresie dla Wojsk Specjalnych, a także dla innych beneficjentów.

Wykonanie wydatków ze środków FMSZ w układzie budżetu zadaniowego, w ramach poszczególnych podzadań, w odniesieniu do planu po zmianach, przedstawiało się następująco: 11.1.1 – *Zdolność do dowodzenia Siłami Zbrojnymi* – 91,9%; 11.1.2 – *Zdolność do rozpoznania* – 10,6%; 11.1.3 – *Zdolność do rażenia sił przeciwnika* – 74,8%; 11.1.4 – *Zdolność do zabezpieczenia logistycznego działań* –

⁶³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie (Dz. U. poz. 1864).

⁶⁴ Zarządzanie overnight oznacza zarządzanie wolnymi środkami przekazywanymi na rachunek Ministra Finansów w BGK każdego dnia roboczego na podstawie stałego zlecenia dysponenta funduszu dla BGK i zwracanymi następnego dnia roboczego.

⁶⁵ Aktualnie - Narodowe Centrum Bezpieczeństwa Cyberprzestrzeni.

93,0%; 11.1.5 – *Zdolność do przetrwania i ochrony wojsk* – 52,9% i 11.1.8 – *Informatyzacja kierowania i zarządzania resortem obrony narodowej* – 100,0%.

(dowód: akta kontroli cz. 3, str. 151-153, 331-337)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi
Ocena częściowa

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej realizacji zadań FMSZ nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych.

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.1. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez dysponenta FMSZ sprawozdań za IV kwartał 2018 r.:

- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33 i Rb-40),
- o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) oraz rocznego sprawozdania z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym (Rb-BZ2).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli cz. 3, str. 50-73, 79-81, 143-153)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

3.2. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z § 2 ust. 1 ww. decyzji Nr 117/MON, obsługę finansowo-księgową Funduszu prowadził DB MON. Rachunek bankowy FMSZ, zgodnie z art. 196 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, prowadził Bank Gospodarstwa Krajowego. Księgi rachunkowe Funduszu prowadzone były łącznie z księgami rachunkowymi dysponenta głównego (części budżetowej). Zagadnienie to zostało opisane w rozdziale V.1. w punkcie 3.2. Księgi rachunkowe, niniejszego wystąpienia.

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

Ocena
częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych FMSZ.

MINISTERSTWO – URZĄD MINISTRA

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2018 r. przez Ministerstwo (dysponenta trzeciego stopnia), pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:

- działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów budżetowych,
- realizacja wydatków budżetu państwa oraz efekty rzeczowe uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,

- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2018 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analizy wykonania planu dochodów,
- szczegółowej kontroli prawidłowości i terminowości ustalenia wybranych należności oraz windykacji zaległości,
- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,
- analizy realizacji wydatków budżetu państwa i efektów rzeczowych uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- analizy zmian budżetu dokonanych u dysponenta w trakcie roku budżetowego,
- kontroli przestrzegania ustalonych dla dysponenta limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia,
- kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych oraz prawidłowości dokonanych blokad,
- analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- kontroli wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analizy stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części V – Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

Do głównych zadań Ministerstwa należała obsługa finansowa i logistyczna, mająca na celu zapewnienie sprawnego funkcjonowania Ministerstwa i jego struktur poza granicami kraju oraz wykonywanie funkcji zarządcy nieruchomości pozostających w trwałym zarządzie Ministerstwa, (w tym m.in.: gospodarowanie budynkami, lokalami, pomieszczeniami oraz innymi składnikami majątku będącego w dyspozycji Ministerstwa, a także realizacja zadań inwestycyjnych, remontowych oraz konserwacyjnych w obiektach Ministerstwa)⁶⁶.

W 2018 r. dochody Ministerstwa wyniosły 2.720,0 tys. zł, stanowiły 1,7% dochodów części 29 i były wyższe o 170,4% od prognozowanych.

Wydatki zrealizowano w kwocie 616.743,0 tys. zł, co stanowiło 1,5% wydatków części 29.

IV. Ocena

Ocena i jej uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁶⁷ wykonanie planu finansowego Ministerstwa na 2018 r.

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych we wszystkich obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto nieprawidłowości.

⁶⁶ Zadania te wynikają m.in. z zarządzenia Nr 33/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 sierpnia 2015 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej (Dz. Urz. MON z 2015 r., poz. 250, ze zm.).

⁶⁷ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 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 w formie opisowej.

Kontrola wykonania budżetu państwa w 2018 r. przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa wykazała, że:

- dochody budżetowe zrealizowano w kwotach wyższych od planowanych,
- wydatki budżetowe, zaplanowane w sposób rzetelny, wykonane zostały w kwocie 616.743,0 tys. zł, co stanowiło 97,1% planu po zmianach (635.351,4 tys. zł) i służyły realizacji zadań Ministerstwa,
- dochody w kwocie 236,5 tys. zł (8,7% ogółu dochodów Ministerstwa), poddano szczegółowym badaniom i nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ich ustalania, kwalifikowania i dochodzenia,
- wydatki w kwocie 65.152,1 tys. zł (10,6% wydatków Ministerstwa), poddane szczegółowym badaniom, zostały poniesione z zachowaniem zasad określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych; nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych objętych szczegółowym badaniem,
- trzy skontrolowane postępowania o udzielenie zamówień publicznych przeprowadzono zgodnie z procedurami,
- terminowo i rzetelnie sporządzano sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W 2018 r. zrealizowane dochody Ministerstwa wyniosły 2.720,0 tys. zł i były wyższe o 1.714,0 tys. zł, tj. o 170,4% od planowanych. W porównaniu do dochodów osiągniętych w 2017 r. (3.257,9 tys. zł), były niższe o 557,9 tys. zł, tj. o 16,5%.

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 94,101,753,769,804-805)

Najwyższe dochody uzyskano w dziale 752 Obrona narodowa – 2.209,6 tys. zł, co stanowiło 81,2 % ogółu dochodów. Były one wyższe o 1.759,6 tys. zł, tj. o 391% od planowanych w tym dziale (450,0 tys. zł) i niższe od wykonanych w 2017 r. o 18,6% (2.715,9 tys. zł). W ramach tego działu, najwyższe dochody uzyskano w rozdziale 75295 Pozostała działalność, w tym z tytułu:

- wpływów z rozliczeń i zwrotów z lat ubiegłych – 1.253,5 tys. zł (plan – 100,0 tys. zł); wyższe od planowanego wykonanie dochodów zostało spowodowane głównie zwrotem wydatków z 2017 r. dotyczących wojskowej służby zdrowia z tytułu rozliczenia 12 umów (świadczenia na rzecz MON⁶⁸ od szpitali) na łączną kwotę 904,6 tys. zł; ponadto zwrócono środki finansowe przekazane w 2017 r. na podstawie aneksu do umowy nr 5119/DA/2017 na wykonanie projektu badawczego przez uczelnię wojskową w wysokości 292,1 tys. zł; w stosunku do 2017 r. (2.346,5 tys. zł) dochody te były niższe o 46,6%,
- wpływów z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów – 690,2 tys. zł (plan – 250,0 tys. zł); w stosunku do 2017 r. (342,1 tys. zł) były wyższe o 101,7%,
- wpływów z różnych dochodów – 251,7 tys. zł (plan – 15,0 tys. zł); w stosunku do 2017 r. (27,1 tys. zł) były wyższe o 828,8%.

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 101,187-188,711-712,726-727,753,769,803-805)

Kontrola wykazała, że nieprawidłowo zakwalifikowano do wpływów z różnych dochodów, kwotę 292,1 tys. zł⁶⁹, stanowiącą rozliczenie wydatku z 2017 r.

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 101,187-188, 712,726, 755-770, 803-805)

⁶⁸ Zwrot środków za 2017 r. dotyczył 12 umów podpisanych z 8 podmiotami. Zakres umów obejmował: służbę krwi, podnoszenie kwalifikacji i kształcenie w zawodach medycznych oraz zadania mobilizacyjne.

⁶⁹ Zwrot środków w kwocie 292,1 tys. zł wynikał z aneksu do umowy nr 5119/DA/2017 dotyczącej realizacji przez uczelnię wojskową projektu badawczego.

Dochody w dziale 750 Administracja publiczna, wyniosły 510,4 tys. zł i stanowiły 18,8% ogółu dochodów oraz były niższe od planowanych o 45,6 tys. zł (556,0 tys. zł) i niższe od wykonanych w 2017 r. o 5,8% (542,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 101, 187-188, 753, 769, 804-805)

Szczegółowym badaniem objęto próbę 5 zapisów księgowych dochodów w łącznej kwocie 236,5 tys. zł (8,7% dochodów Ministerstwa). Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie: zakwalifikowania rodzajów dochodów (przypisanych lub nieprzypisanych), terminowości i prawidłowości ustalania należności z tytułu dochodów budżetowych oraz ich ewidencjonowania.

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 101, 187-240, 350-371, 610-612)

Należności pozostałe do zapłaty, na koniec 2018 r., wynosiły 939,1 tys. zł, w tym zaległości netto – 657,1 tys. zł i w porównaniu do stanu na koniec 2017 r. były niższe o 12% (1.067,7 tys. zł), natomiast zaległości netto zmniejszyły się o 32,3% (971,2 tys. zł).

(akta kontroli cz. 5 str. 96,101,753,769,804-805)

Kontrola wykazała, że w Ministerstwie prowadzona była systematyczna kontrola terminowości zapłaty należności Skarbu Państwa, zgodnie z opracowaną i wdrożoną „Procedurą dochodzenia należności budżetowych w Ministerstwie Obrony Narodowej”⁷⁰.

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 188, 241-250)

Szczegółowym badaniem objęto siedem zaległości w kwocie 657,1 tys. zł. W wyniku przeprowadzonych badań w zakresie podejmowanych czynności windykacyjnych i sposobu ich dokumentowania ustalono, że: w trzech przypadkach (wartość zaległości 528,2 tys. zł) sprawy skierowano do organu egzekucyjnego, w trzech przypadkach (wartość zaległości 127,5 tys. zł) wysyłano wezwania do zapłaty, a w jednym przypadku dłużnik wpłacił część należności i zaproponował ugodę. Nieprawidłowości w tym zakresie nie stwierdzono.

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 101, 188-189, 242-253, 372-412, 610-611)

W 2018 r. należności w Ministerstwie nie były umarżane. Wystąpił jeden przypadek udzielenia ulgi w postaci rozłożenia należności na raty, na wniosek dłużnika, w kwocie 12,4 tys. zł⁷¹.

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 350,711,752,769,803-805)

W 2018 r. w Ministerstwie nie wystąpiły należności, które uległy przedawnieniu.

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 351)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w zakresie dochodów Ministerstwa.

Powyższą ocenę uzasadnia zmniejszenie się stanu należności budżetowych o 12%, a zaległości o 32,3%, w stosunku do 2017 r., co wskazuje na skutecznie sprawowany nadzór nad wykonaniem dochodów.

⁷⁰ Zarządzenie Nr 9 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Obrony Narodowej z dnia 21 października 2015 r. w sprawie wprowadzenia „Procedury dochodzenia należności budżetowych w Ministerstwie Obrony Narodowej”.

⁷¹ Realizacja wyroku Wojkowego Sądu Okręgowego w Poznaniu z 21 grudnia 2017 r. sygn. akt SO 10/16.

2. Wydatki

2. 1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki wykonane przez Ministerstwo w 2018 r. wyniosły 616.743,0 tys. zł i stanowiły 97,1% planu po zmianach (635.351,4 tys. zł) oraz 1,5% wydatków w części 29. W porównaniu do wykonanych 2017 r. były wyższe o 5.030,3 tys. zł, tj. o 0,8%.

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 6-9, 91-120)

W planie finansowym Ministerstwa, na podstawie decyzji dyrektora DB MON, wprowadzono 57 zmian, w wyniku których planowane wydatki zmniejszyły się o 62.340,6 tys. zł, w tym m.in. wydatki bieżące o 52.201,5 tys. zł i wydatki majątkowe o 871,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 22-41, 91-120, 740-751)

W strukturze wydatków według grup ekonomicznych w 2018 r. wydatki bieżące wyniosły 426.592,5 tys. zł (69,2% ogólnej kwoty wydatków Ministerstwa), świadczenia na rzecz osób fizycznych – 170.973,9 tys. zł (27,7%) i wydatki majątkowe – 19.176,6 tys. zł (3,1%).

Wydatki bieżące zostały przeznaczone głównie na wynagrodzenia i pochodne – 243.677,2 tys. zł (tj. 57,1% wydatków w tej grupie) oraz na zakup materiałów i usług – 144.664,0 tys. zł (33,9%).

Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 752 Obrona narodowa – 322.301,2 tys. zł (52,3% ogółu wydatków Ministerstwa) i w dziale 750 Administracja publiczna – 274.015,4 tys. zł (44,4%).

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 91-120)

Minister Obrony Narodowej w budżecie Ministerstwa zablokował⁷² limit wydatków w kwocie 7.108,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 22-41, 734, 735-736, 740-751)

Wykonane wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2018 r. stanowiły 99,2% planu po zmianach i były wyższe o 1,2% od wykonanych w 2017 r. i dotyczyły głównie wydatków osobowych niezaliczonych do wynagrodzeń (§ 307) – 170.218,3 tys. zł (tj. 99,6% wydatków w tej grupie).

Zostały one przeznaczone m.in. na:

- 88.176,3 tys. zł – świadczenia pieniężne wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom wyznaczonym do pełnienia służby poza granicami państwa w składzie misji specjalnych organizacji międzynarodowych i w ramach ONZ (poz. 307004);
- 61.166,4 tys. zł – równoważniki pieniężne za brak lub remont lokalu mieszkalnego oraz pomoc mieszkaniową (poz. 307013) dla żołnierzy zawodowych pełniących służbę poza granicami państwa (w ataszatach obrony przy polskich placówkach dyplomatycznych i przedstawicielstwach wojskowych).

Powyższe świadczenia wypłacane były na podstawie rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 marca 2010 r. w sprawie należności pieniężnych żołnierzy zawodowych pełniących służbę poza granicami państwa⁷³ oraz obwieszczenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 lutego 2018 r. w sprawie wysokości równoważnika pieniężnego na wynajęcie lokali mieszkalnych oraz ryczałtu na pokrycie niektórych kosztów związanych z ich użytkowaniem,

⁷² Decyzja Nr 145/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 października 2018 r. w sprawie blokowania wydatków budżetowych w 2018 r. (Dz. Urz. MON poz. 171, ze zm.), Decyzja Nr 169/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 17 grudnia 2018 r. w sprawie blokowania wydatków budżetowych w 2018 r. (Dz. Urz. MON poz. 194). Blokady dokonano na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 3 i ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

⁷³ Dz. U. z 2010 r. poz. 243, ze zm.

przysługujących żołnierzom zawodowym pełniących służbę poza granicami państwa⁷⁴.

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 91-120, 283-290, 733)

Wydatki majątkowe w 2018 r. zostały wykonane w kwocie 19.176,6 tys. zł (98,1% planu po zmianach) i były wyższe o 125,7% od poniesionych w 2017 r. Zwiększenie wydatków majątkowych spowodowane było zaplanowaną na 2018 r. realizacją remontów budynków i budowli w kompleksach Ministerstwa Obrony Narodowej i Sztabu Generalnego WP oraz przeniesieniem realizacji części zadań remontowych z roku 2017 na rok 2018.

Na sfinansowanie inwestycji budowlanych wydatkowano 14.500,0 tys. zł (75,6% wydatków majątkowych), na zakupy inwestycyjne – 1.171,8 tys. zł (6,1%), a na współfinansowanie programów inwestycyjnych NATO i UE – 3.504,8 tys. zł (18,3%).

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 75-77, 91-120, 283-290, 691-709)

W 2018 r. w Ministerstwie, ze środków z rezerw celowych wydatkowano 5.152,6 tys. zł, tj. 94,5% przydzielonej kwoty (5.454,2 tys. zł). Środki przeznaczono na sfinansowanie usług realizowanych w ramach Narodowego Programu Zdrowia – 5.148,5 tys. zł oraz dodatki do wynagrodzeń dla czterech nowo mianowanych urzędników służby cywilnej – 4,1 tys. zł. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wykorzystania środków z rezerw celowych.

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 6-9, 22-41, 613-614)

W 2018 r. w Ministerstwie wypłacono odsetki ustawowe w kwocie 8,4 tys. zł, w tym 7,6 tys. zł z tytułu wyroków sądowych nakazujących wypłatę odpraw emerytalnych dla dwóch byłych pracowników Ministerstwa, będących emerytami wojskowymi. Przyczyną sporów sądowych były różnice w interpretacji przepisów prawnych odnoszących się do świadczeń z tytułu odpraw emerytalnych przysługujących m.in. na podstawie: Kodeksu Pracy, przepisów o służbie cywilnej i służbie wojskowej żołnierzy zawodowych.

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 121-122, 254-279)

Kontrolę realizacji wydatków Ministerstwa przeprowadzono na próbie 55 dowodów dobranych metodą losową i celową. Doboru próby losowej dokonano z elektronicznego zbioru wydatków pozapłacowych zrealizowanych w 2018 r. przy użyciu narzędzia informatycznego Pomocnik Kontrolera z zastosowaniem metody monetarnej (MUS).

W wyniku przeprowadzonego losowania wybrano próbę 49 zapisów księgowych dotyczących wydatków pozapłacowych na łączną kwotę 37.426 tys. zł, w tym w grupie wydatków majątkowych – 4 zapisów na kwotę 7.975,9 tys. zł (tj. 1,3%), w grupie wydatków bieżących pozapłacowych – 23 zapisy na kwotę 28.703,9 tys. zł (tj. 4,7%) oraz w grupie świadczeń na rzecz osób fizycznych – 22 zapisy na kwotę 746,2 tys. zł. Wylosowana próba stanowiła 6,1% wydatków Ministerstwa za 2018 r.

Dodatkowo metodą doboru celowego do badania wybrano sześć dowodów księgowych (pozycji z wyciągów bankowych) dotyczących wydatków na świadczenia pieniężne na rzecz osób fizycznych na kwotę 27.726,1 tys. zł.

Łączna kwota zbadanych wydatków wyniosła 65.152,1 tys. zł i stanowiła 10,6% wydatków Urzędu w 2018 r. Zbadane wydatki majątkowe wyniosły 7.975,9 tys. zł, co stanowiło 41,6% wydatków majątkowych, zbadane wydatki bieżące wyniosły 28.703,9 tys. zł (6,7% wydatków bieżących), a zbadane wydatki na świadczenia pieniężne wyniosły 28.472,3 tys. zł (16,7% wydatków na świadczenia).

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że skontrolowane wydatki służyły realizacji zadań kontrolowanej jednostki. Nie wniesiono zastrzeżeń do ich legalności, gospodarności i celowości.

⁷⁴ Dz. Urz. MON z 2018 r. poz. 13.

Jednocześnie losowo i celowo wybraną próbę wydatków przeanalizowano pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁷⁵ (dalej upzp) i nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie. Ustalono, że wydatki poniesione w ramach badanej próby w 9 przypadkach na łączną kwotę 16.340,6 tys. zł były poprzedzone udzieleniem zamówienia publicznego na podstawie przepisów upzp, z zastosowaniem odpowiedniego trybu. W pozostałych przypadkach zachodziły przesłanki do wyłączenia stosowania tej ustawy.

Ponadto dokonano szczegółowej kontroli trzech postępowań dotyczących udzielenia zamówień publicznych na łączną kwotę 9.355,3 tys. zł, w tym:

- a) jednego w trybie zamówienia z wolnej ręki na kwotę 9.209,9 tys. zł, które dotyczyło wykupu uprawnień do ulgowych przejazdów PKP dla żołnierzy i pracowników cywilnych,
- b) jednego w trybie zapytania o cenę na kwotę 66,6 tys. zł, które dotyczyło usługi transportu dzieci polskich żołnierzy pełniących służbę w garnizonie poza granicami kraju,
- c) jednego dodatkowo dobranego w sposób celowy postępowania na kwotę 78,8 tys. zł dotyczącego usług ogrodniczych, do którego nie zastosowano upzp, gdyż jego wartość nie przekraczała 30 tys. euro (art. 4 pkt 8 upzp).

W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej badanych ww. zamówień, nie stwierdzono naruszenia przepisów o zamówieniach publicznych. Dokumentacja dotycząca procedur zamówień była prowadzona rzetelnie, a postępowania zostały przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ww. ustawie. Udzielone zamówienia służyły realizacji zadań kontrolowanej jednostki. W postępowaniu, do którego nie miały zastosowania przepisy upzp przestrzegane były procedury wewnętrzne zamówień.

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 78, 86-90, 174-184, 615-690)

Wykonane w 2018 r. przez Ministerstwo wydatki na wynagrodzenia (wg Rb-70) wyniosły 212.424,2 tys. zł, tj. 99,6% planu po zmianach i w porównaniu do 2017 r. były wyższe o 10.004,3 tys. zł, tj. o 4,9%. Wzrost wynagrodzeń wynikał głównie z podwyższenia stawek uposażenia zasadniczego żołnierzy.

Przeciętne wynagrodzenie w Ministerstwie w 2018 r. wyniosło 8.190 zł i w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia w 2017 r. było wyższe o 403 zł (o 5,2%). Najwyższy wzrost wynagrodzeń nastąpił w grupie członków korpusu służby cywilnej (o 10,9%).

Główny Księgowy Ministerstwa wyjaśnił, że wynikało to m.in. ze zmian struktury organizacyjnej Ministerstwa związanych z nowym systemem kierowania i dowodzenia oraz zmianami w zakresie współpracy międzynarodowej (dotyczących np. realizacji programów offsetowych), a także z prowadzonej w Ministerstwie polityki kadrowej mającej na celu:

- zwiększenie liczby zatrudnionych ekspertów i specjalistów w dziedzinach istotnych dla funkcjonowania Ministerstwa,
- zwiększenie efektywności działania Ministerstwa i przeciwdziałanie odejściom zatrudnionych ekspertów i specjalistów,
- jednoczesne wdrażanie procesu zmian w strukturze organizacyjnej Ministerstwa, zmierzającego do obniżania zaszeregowania (uposażenia) na stanowiskach wojskowych i równoległego podwyższania zaszeregowania na stanowiskach cywilnych.

⁷⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

Przeciętne zatrudnienie w 2018 r. w Ministerstwie wyniosło 2.162 osoby⁷⁶.

W 2018 r. w Ministerstwie nie przyznawano nagród dla osób z tzw. „R”, a wysokość średniorocznej nagrody wypłacanej dla jednego pracownika wyniosła 9.413,57 zł⁷⁷.

Ustalono, że w 2018 r. Ministerstwo nie zatrudniało pracowników w ramach umów zawartych z agencjami pracy tymczasowej. Umowy zlecenia zawarto z 50 osobami, a na realizację tych umów wydatkowano – 2.033,9 tys. zł. W porównaniu do 2017 r. liczba osób zatrudnionych na umowę zlecenia zmniejszyła się o 15 osób, tj. o 23,1%.

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 6-9, 12-13, 20-21, 42-46, 49-72, 73-77 123-173, 283-290, 710-727)

Zobowiązania Ministerstwa na koniec 2018 r. wyniosły 17.331,9 tys. zł i były wyższe o 938,1 tys. zł, tj. o 5,7% od stanu zobowiązań na koniec 2017 r. Dotyczyły one głównie zobowiązań z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i dodatkowego uposażenia rocznego.

Na koniec 2018 r. w Ministerstwie nie wystąpiły zobowiązania wymagalne i zobowiązania podlegające ujęciu w sprawozdaniu w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2018 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 91-120, 439, 710-727)

W 2018 r. Ministerstwo nie było kontrolowane w zakresie gospodarki finansowej przez komórkę audytu wewnętrznego MON i przez zewnętrzne organa kontrolne. Natomiast Departament Kontroli MON w 2018 r. przeprowadził kontrolę na temat „Realizacja umów cywilno-prawnych zawieranych przez Urząd Ministra Obrony Narodowej w latach 2016-2017”, która wpisuje się w realizację zaleceń w tej kwestii wydanych przez NIK po kontroli wykonania budżetu MON za 2017 r.

Ustalono, że w 2018 r. w ramach wewnętrznych procedur dotyczących nadzorowania procesu realizacji wydatków Ministerstwo realizowano m.in. następujące przedsięwzięcia:

- dokonywano bieżącej analizy sprawozdań miesięcznych i kwartalnych dotyczących realizacji budżetu,
- sporządzano półroczne sprawozdania opisowe z realizacji budżetu dla potrzeb Departamentu Budżetowego MON (na dzień 30 czerwca i 31 grudnia 2018 r.),
- w trakcie bieżących narad z udziałem Dyrektora Generalnego i kierownictwa Departamentu Administracyjnego MON przeprowadzono okresowe analizy stopnia realizacji „Planu finansowego Dyrektora Generalnego MON” i monitorowano stan realizacji zasadniczych planów na 2018 r. opracowanych przez komórki organizacyjne MON.

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 6-7, 22-23, 123-173, 691-709)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.4. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Plan finansowy Ministerstwa na 2018 r. sporządzony w układzie zadaniowym zakładał realizację dwóch głównych zadań: „Realizacja zobowiązań sojusznicznych

⁷⁶ Według sprawozdania Rb-70 (kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach), w przeliczeniu na pełne etaty.

⁷⁷ Nagrody pracownikom zatrudnionym w MON wypłacano na podstawie zarządzenia Nr 2 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Obrony Narodowej z dnia 28 lutego 2014 r. w sprawie określenia zasad przyznawania nagród uznaniowych pracownikom zatrudnionym w Ministerstwie Obrony Narodowej.

i międzynarodowych oraz uczestnictwo w działaniach na rzecz pokoju i stabilizacji międzynarodowej" (11.3.)⁷⁸ oraz „Wsparcie kierowania obronnością" (11.5.)⁷⁹.

W 2018 r. na zadanie 11.3 wydatkowano 249.520,5 tys. zł (98,7% planu); celem realizacji tego zadania było wzmocnienie pozycji RP w organizacjach międzynarodowych i strukturach wielonarodowych oraz zwiększenie efektywności współpracy wojskowej z zagranicą.

Na zadanie 11.5 wydatkowano 254.233,8 tys. zł (96,3% planu); celem realizacji tego zadania było zapewnienie skutecznej i efektywnej obsługi Ministerstwa Obrony Narodowej na rzecz osiągnięcia celów polityki obronnej.

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 91-120, 434-438, 729-731)

Ustalono, że wydatki budżetowe Ministerstwa w 2018 r. dotyczyły m.in. realizacji zamierzeń wynikających z centralnych planów rzeczowych i planów rocznych opracowanych przez poszczególne komórki organizacyjne Ministerstwa Obrony Narodowej (stosownie do ich kompetencji), w tym m.in.:

- „Planu współpracy międzynarodowej w resorcie obrony narodowej na rok 2018”, opracowanego przez Departament Wojskowych Spraw Zagranicznych,
- „Planu doskonalenia zawodowego kadry i pracowników wojska za granicą”, opracowanego przez Departament Kadr MON,
- „Planu badań naukowych w resorcie obrony narodowej”, opracowanego przez Departament Nauki i Szkolnictwa Wojskowego,
- „Planu priorytetowych przedsięwzięć promocyjnych resortu obrony narodowej na rok 2018”, opracowanego przez Centrum Operacyjne Ministra Obrony Narodowej.

(dowód: akta kontroli cz. 5 str. 691-709, 737-739)

Do głównych efektów rzeczowych z wykonanych wydatków budżetowych Ministerstwa zaliczono m.in.:

- zabezpieczenie finansowej i logistycznej obsługi Ministerstwa, mającej na celu zapewnienie jego funkcjonowania i struktur poza granicami kraju,
- zabezpieczenie finansowania zadań wynikających z „Programu Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych Rzeczypospolitej Polskiej” realizowanych w części 29 - Obrona narodowa, tj. krajowych gier i ćwiczeń obronnych z udziałem organów administracji rządowej, szkolenia kadr administracji publicznej w ramach Wyższych Kursów Obronnych oraz organizacji kontroli kompleksowych wykonywania zadań obronnych w pozamilitarnej części systemu obronnego państwa,
- zabezpieczenie finansowania zadań nakładanych przez Ministra Obrony Narodowej na SPZOZ i instytuty badawcze wojskowej służby zdrowia niezbędnych ze względu na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, w szczególności: mobilizacyjnych i obronnych, utylizacji trucizn medycznych pochodzących z rotacji środków materiałowych zapasu wojennego, niektórych badań lekarskich żołnierzy (cytogenetyka),
- finansowanie świadczeń zdrowotnych osobom poszkodowanym w misjach poza granicami państwa, w szczególności: świadczeń niegwarantowanych, dofinansowanie zakupu produktów leczniczych i wyrobów medycznych oraz pobytu w Domu Weterana,
- zabezpieczenie finansowania części prac naukowo-badawczych resortu obrony narodowej,

⁷⁸ Zadanie to obejmowało jedno podzadanie: „11.3.2. Międzynarodowa współpraca bilateralna i współpraca w strukturach wielostronnych, w tym w ramach NATO i UE”.

⁷⁹ Obejmującego podzadanie: „11.5.1. Wsparcie kierowania obronnością”.

- organizację i zabezpieczenie (finansowe i logistyczne) Konferencji Komitetu Wojskowego NATO⁸⁰ we wrześniu 2018 r. w Warszawie.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Ministerstwa w 2018 r. w zakresie wydatków.

3. Sprawozdawczość

3.1. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Roczne sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) oraz o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23) sporządzono prawidłowo na podstawie danych z ewidencji księgowej i przedstawiają rzetelny i prawdziwy obraz zrealizowanych dochodów i stanu należności.

(dowód: akta kontroli część 5 str. 100-101, 781-785, 796-799)

Prawidłowo sporządzone zostały sprawozdania finansowe za IV kwartał 2018 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

(dowód: akta kontroli część 5 str. 109-112, 802)

Wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 2.720,0 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki ujęto w kwocie 616.743,0 tys. zł i były one równe kwocie wykazanej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na dzień 31 grudnia 2018 r. na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie.

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów była zgodna z zapisami na koncie 130 Rachunek dochodów, a kwota wydatków ogółem w rocznym sprawozdaniu Rb-28 była zgodna z zapisami na koncie 130 Rachunek wydatków, po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2018 r. z Ministerstwa Finansów.

(dowód: akta kontroli część 5 str. 100-112, 771-775, 791-793, 797-801)

Kwota należności ogółem w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N wynosiła 939,1 tys. zł i wynikała z ewidencji księgowej.

W kwartalnym sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) wykazano zerową wartość zadłużenia ogółem, co było zgodne z ewidencją analityczną do konta 201 Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami.

(dowód: akta kontroli część 5 str. 100-112, 771-775, 802)

Sprawozdania sporządzono w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostkowych sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁸¹ oraz sprawozdawczości w układzie zadaniowym⁸².

(dowód: akta kontroli część 5 str. 100-112, 424-438)

⁸⁰ Komitet Wojskowy (ang. Military Committee, MC) - naczelny organ wojskowy NATO.

⁸¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

⁸² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

Księgi rachunkowe Ministerstwa prowadzone były przy użyciu systemu informatycznego ZWSI RON. Zgodnie z polityką rachunkowości, w systemie tym plan finansowy wydatków budżetowych w układzie tradycyjnym i zadaniowym ewidencjonowany był w module FI-FM ZWSI RON (odpowiedniki kont pozabilansowych o symbolach 980 Plan finansowy wydatków budżetowych, 981 Plan finansowy niewygasających wydatków i 990 Plan finansowy wydatków w układzie zadaniowym). Realizację planu finansowego wydatków w układach: tradycyjnym i zadaniowym oraz jego zmiany w okresach sprawozdawczych, jak też wartość zaangażowania planu wydatków budżetowych (umowy, zobowiązania i wydatki) dostępne były w raportach ZMON (dla budżetu tradycyjnego) oraz ZZAD (dla budżetu zadaniowego). Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego i przyszłych lat ewidencjonowane było w module FI-FM ZWSI RON (odpowiednik konta pozabilansowego o symbolu 998 Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego oraz 999 Zaangażowanie wydatków budżetowych przyszłych lat).

Ustalono, że w sprawozdaniu Rb-28 za okres do 31.10.2018 r. wykazano zaangażowanie w kwocie 580.963.197,43 zł, natomiast w dostarczonym kontrolerom raporcie ZMON wygenerowanym z systemu ZWSI RON za powyższy okres wykazano zaangażowanie w kwocie 464.610.562,75 zł. Niezgodności wykazywanych wartości zaangażowania między sprawozdaniami Rb-28 a raportami ZMON stwierdzono również dla innych zamkniętych okresów sprawozdawczych (np. do 31.01.2018 r.). Niezgodności nie stwierdzono w sprawozdaniu rocznym Rb-28 za 2018 r.

(dowód: akta kontroli część 5 str. 776-780, 786-790)

Główny księgowy Ministerstwa podał w wyjaśnieniu, że w raporcie ZMON w kolumnie zaangażowanie wykazywana jest wartość aktualna na moment uruchomienia raportu. Do generowania sprawozdania Rb-28 dedykowany jest program ZRB28, który umożliwi wyliczenie wartości zaangażowania na koniec okresu sprawozdawczego, zgodnie z wymaganiami rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej. W Ministerstwie aktualnie trwają prace nad utworzeniem narzędzia, które umożliwi bezpośrednią weryfikację wartości ujętych w sprawozdaniach budżetowych w ramach jednego zintegrowanego raportu.

(dowód: akta kontroli część 5 str. 794-795)

Ustalone
nieprawidłowości

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

V. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w 2018 r. nie osiągnięto postępu w skuteczności dochodzenia należności zaległych.

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 Kontroli, wnosi o:

- 1) zwiększenie skuteczności nadzoru i kontroli nad ewidencją dochodów budżetowych i wyceną należności z tytułu dochodów budżetowych, w tym wzmocnienie mechanizmów kontrolnych umożliwiających wykrywanie błędów księgowych,
- 2) podjęcie działań w celu, zgodnego z art. 280 ustawy o finansach publicznych, usytuowania organizacyjnego komórki audytu wewnętrznego w Ministerstwie Obrony Narodowej,

- 3) kontynuowanie działań w zakresie usprawnienia stosowanego systemu księgowości komputerowej w celu pozyskania możliwości pełnej weryfikacji sporządzanych sprawozdań budżetowych.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, Panu Ministrowi przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa 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 14 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 30 kwietnia 2019 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
Podpis

Warszawa, dnia ... czerwca 2019 r.

Dyrektor
Departamentu Obrony Narodowej
Marek Zająkała

.....
Marek Zająkała
Podpis

