

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Obrony Narodowej

KON.410.001.02.2020

Pan
gen. bryg. dr Dariusz Pluta
Szef Inspektoratu Uzbrojenia
ul. Królewska 1/7, 00-909
Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. - wykonanie planu finansowego
Inspektoratu Uzbrojenia

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Inspektorat Uzbrojenia, ul. Królewska 1/7, 00-001 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	gen. bryg. dr Dariusz Pluta, Szef Inspektoratu Uzbrojenia, na stanowisku od dnia 16 grudnia 2016 r. (akta kontroli cz. 1 str.1-2; cz. 2 str. 1-9)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli - Departament Obrony Narodowej
Kontrolerzy	<ul style="list-style-type: none">– Andrzej Dominikowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/3/2020 z 8 stycznia 2020 r.,– Janusz Ludwisiak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/4/2020 z 8 stycznia 2020 r.,– Jan Słomiany, doradca ekonomiczny, legitymacja nr 18561,– Mariusz Tupaj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/2/2020 z 8 stycznia 2020 r. (akta kontroli cz. 1 str.1-2; cz. 2 str. 1-9)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	<p>Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2019 r. Inspektoratu Uzbrojenia, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none">– realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań. <p>Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego oraz badanie skuteczności podejmowanych przez dysponenta działań windykacyjnych.</p> <p>Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:</p> <ul style="list-style-type: none">– analiza wykonania planu dochodów i ocena działań windykacyjnych,– analizy realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,– szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,– analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,– analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,– analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań. <p>Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.</p>
--------------	---

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.; dalej: ustawa o NIK.

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego na 2019 r. Inspektoratu Uzbrojenia (Inspektorat, IU).

Uzasadnienie oceny ogólnej

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

Stwierdzono, że:

- dochody uzyskane w 2019 r. w kwocie 34.671,5 tys. zł były wyższe od uzyskanych w 2018 r. o 2.559,2 tys. zł (o 8%);
- należności z tytułu dochodów budżetowych ustalano prawidłowo i terminowo, a działania związane z windykacją należności, w tym zaległości budżetowych, wyczerpały wszystkie możliwe czynności na drodze prawnej dochodzenia tych należności;
- wydatki budżetowe IU zostały zaplanowane w sposób rzetelny;
- wydatki w kwocie 5.459.651,7 tys. zł (62,2% zrealizowanych wydatków), poddane szczegółowym badaniom, zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (ufp) i aktach wykonawczych do tej ustawy; nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych;
- na podstawie zbadanych trzech postępowań o udzielenie zamówień publicznych stwierdzono, że były one przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami, a udzielone na ich podstawie zamówienia służyły realizacji celów kontrolowanej jednostki;
- zobowiązania ogółem na koniec 2019 r. wyniosły 137.305,1 tys. zł; nie wystąpiły zobowiązania wymagalne;
- dane wykazane w rocznych sprawozdaniach budżetowych sporządzonych przez Inspektorat Uzbrojenia, poddanych kontroli, tj.: o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23); z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27); z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28); sprawozdaniach finansowych za IV kwartał 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N); zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z), były zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej i przedstawiały rzetelny obraz zrealizowanych dochodów, należności z tytułu dochodów oraz wydatków i zobowiązań; sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁵, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁶;
- koncepcja systemu kontroli zarządczej funkcjonującej w Inspektoracie Uzbrojenia zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych;
- Szef Inspektoratu Uzbrojenia rzetelnie sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem planu finansowego jednostki w 2019 r.

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 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.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1393, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 137.

Zrealizowane przez Inspektorat Uzbrojenia w 2019 r. dochody wyniosły 34.671,5 tys. zł, a wydatki wyniosły 8.774.464,4 tys. zł. W strukturze wydatków dominującą pozycję stanowiły wydatki majątkowe w wysokości 7.683.202,8 tys. zł (87,6%).

W 2019 r. Inspektorat Uzbrojenia udzielił (wyplacił) kontrahentom, na podstawie zawartych umów, głównie na zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego, zaliczek na kwotę łączną 4.973.630,9 tys. zł, co stanowiło 56,7% wydatków zrealizowanych przez Inspektorat w 2019 r. Łączna kwota udzielonych zaliczek w 2019 r. była niższa o 2.321.110,6 tys. zł niż zaliczek udzielonych w 2018 r. (7.294.741,5 tys. zł)⁷.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Dochody i należności budżetowe

1.1 Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W 2019 r. dochody budżetowe IU zaplanowano w dziale 752 – Obrona narodowa, rozdziale 75204 – Centralne wsparcie, w łącznej kwocie 20.500,0 tys. zł, tj. o 9.800,0 tys. zł (o 91,6%) wyższej od zaplanowanej na 2018 r. (10.700,0 tys. zł).

Zrealizowane dochody wyniosły 34.671,5 tys. zł i były wyższe o 14.171,5 tys. zł (o 69,1%) od kwoty planowanej, z tego w:

- § 0920 – Pozostałe odsetki, wyniosły 9,9 tys. zł i stanowiły 9,9% kwoty planowanej (100,0 tys. zł);
- § 0940 – Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych – 34.652,6 tys. zł i stanowiły 173,3% kwoty planowanej (20.000,0 tys. zł);
- § 0950 – Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów – 2,9 tys. zł i stanowiły 2,9% kwoty zaplanowanej (100,0 tys. zł);
- § 0970 – Wpływy z różnych dochodów – 6,1 tys. zł; niższe o 9,0 tys. zł i stanowiły 2,0% kwoty zaplanowanej (300,0 tys. zł).

W porównaniu do 2018 r. (32.112,3 tys. zł) zrealizowane w 2019 r. dochody były wyższe o 2.559,2 tys. zł. (o 8,0%) i stanowiły 169,1% planu dochodów na 2019 r. (20.500,0 tys. zł).

(akta kontroli cz.2 str. 85, 195-199)

Kwoty dochodów zrealizowanych w 2019 r. przekroczyły prognozowane wartości, określone w planie finansowym IU w jednym z paragrafów (0940). Przyczyną powyższego niedoszacowania (wykonanie na poziomie 173,3% planu) była nieperiodyczność występowania dochodów budżetowych w tym paragrafie⁹. Analogiczne wyjaśnienia Szef IU złożył w stosunku do wykonania w pozostałych trzech paragrafach, które w 2019 r. nie przekroczyły 10% zaplanowanych dochodów, tj. kolejno 9,9% w § 0920, 2,9% w § 0950 oraz 2,0% w § 0970.

(akta kontroli cz.1 str. 181, 196-197)

⁷ Zaliczki udzielone w 2018 r. według przeliczenia na dzień 31 grudnia 2019 r.

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Paragraf dotyczący głównie zwrotu środków wypłaconych kontrahentom w latach poprzednich z tytułu rozliczenia zaliczek na poczet realizowanych umów. Zwroty te wynikały ze zmian wysokości wynagrodzenia wykonawców z tytułu różnic kursowych oraz ustalenia ostatecznych cen jednostkowych (np. w oparciu o faktycznie ponoszone przez wykonawców koszty).

Dochody uzyskane w § 0950, tj. z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów, wymierzonych przez IU w wysokości 177.227,4 tys. zł, zgodnie z postanowieniami art. 11 ust. 3 pkt 7 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰, zasiliły Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych (FMSZ).

(akta kontroli cz.1 str. 343-347)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.2 Należności pozostałe do zapłaty

Opis stanu
faktycznego

Na koniec 2019 r. w IU wystąpiły należności z tytułu dochodów budżetowych pozostałe do zapłaty (według Rb-27) w kwocie 108.080,4 tys. zł, w tym zaległości netto w wysokości 28.504,8 tys. zł, z tego w:

- § 0920 - Pozostałe odsetki – 10.193,9 tys. zł, w tym zaległości netto – 1.397,1 tys. zł;
- § 0940 - Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych – 96.866,3 tys. zł, w tym zaległości netto – 26.894,9 tys. zł;
- § 0950 - Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów – 988,0 tys. zł, w tym zaległości netto - 180,1 tys. zł;
- § 0970 - Wpływy z różnych dochodów – 32,2 tys. zł, w tym zaległości netto - 32,2 tys. zł.

Na ww. ogólną kwotę należności (bez zaległości netto) składało się pięć roszczeń powstałych przed 2019 r.¹¹ W 2019 r. wszystkie sprawy znajdowały się w toku postępowań sądowych. W porównaniu do 2018 r. (80.043,7 tys. zł) należności ogółem były wyższe o 28.036,6 tys. zł, tj. o 35%. Powyższy wzrost był spowodowany przede wszystkim powstaniem zaległości od kontrahenta, tj. S.M.W. S.A.¹² w upadłości likwidacyjnej z tytułu poniesionych przez IU kosztów oraz środków wpłaconych przez zamawiającego (IU) na rachunek powierniczy (26.894,9 tys. zł).

(akta kontroli: cz. 1 str. 286-287, cz.2 str. 92, 195)

Na łączną kwotę zaległości netto (28.504,8 tys. zł) składały się cztery zaległości z tytułu zasądzonych kar umownych, siedem przypadków zasądzonych/naliczonych odsetek za opóźnienie, dwa przypadki należności z tytułu różnic kursowych powstałych na rachunku powierniczym oraz jeden przypadek należności z tytułu poniesionych kosztów oraz środków wpłaconych przez zamawiającego na rachunek powierniczy.

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1453, ze zm. Zmiana ustawy weszła w życie w dniu 22 sierpnia 2015 r.; od tego dnia odszkodowania lub kary umowne otrzymane w toku realizacji umów, dotyczące zakupu uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz badań naukowych i prac rozwojowych w zakresie uzbrojenia i sprzętu wojskowego, stały się przychodami FMSZ. Następnie, w związku z wejściem w życie kolejnej zmiany z dniem 14 listopada 2017 r. przychody FMSZ zasilają również środki pochodzące z odszkodowań lub kar umownych otrzymanych w toku realizacji umów z tytułu usług związanych z modernizacją, modyfikacją, naprawą lub remontem uzbrojenia i sprzętu wojskowego.

¹¹ M.in. w związku z odstąpieniem IU od zawartych umów na podstawie ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.).

¹² Stocznia Marynarki Wojennej.

W zakresie ww. zaległości - w przypadku jednego kontrahenta (tj. S.M.W. S.A. w upadłości likwidacyjnej) w ramach jednej umowy¹³ - IU w 2019 r. wystawił trzy noty obciążeniowe dotyczące należności Skarbu Państwa na łączną kwotę 26.927,0 tys. zł. Według stanu na koniec 2019 r. we wszystkich sprawach dotyczących należności od ww. podmiotu interesy Skarbu Państwa reprezentowała Prokuratoria Generalna RP¹⁴. Wnioski w tym zakresie IU przysyłał 23 marca 2018 r. oraz 11 czerwca 2019 r. Działania IU były zgodne z regulacjami określonymi w ustawie z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵.

Zaległości netto dotyczące pozostałych trzech kontrahentów, były wynikiem nałożenia w latach 2014-2015 przez IU kar umownych z tytułu nieterminowego (lub braku) przedłożenia przez wykonawcę rocznej informacji o wszelkich wadach, usterkach i awariach dostarczanego sprzętu, ich przyczynach oraz sposobie ich rozwiązania. Zawarte umowy z wykonawcami przewidywały z tego tytułu kary umowne oraz dopuszczały ewentualność ich potrącenia z zabezpieczenia prawidłowej realizacji umowy. Należności te nie były jednak potrącane przez IU z posiadanego zabezpieczenia. Szef IU w wyjaśnieniu podał, że brak powyższego działania był efektem przeprowadzonej analizy ww. umów, w wyniku której uznano, że zatrzymanie zabezpieczenia stanowiłoby naruszenie art. 151 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁶ (kwota pozostawiona na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady nie może przekraczać 30% wysokości zabezpieczenia), a w tym przypadku zobowiązanie kontrahenta dotyczące składania rocznej informacji stanowiło inny niż rękojmia stosunek zobowiązaniowy. W opinii NIK, pomimo niewywiązania się wykonawców z postanowień zawartych umów, część odpowiedzialności za powstanie długotrwałego procesu windykacji należności należy przypisać IU. Znaczna wysokość kar umownych¹⁷, niezwiązanych wprost z dostawą zamawianego sprzętu, w połączeniu z nieskutecznym zabezpieczeniem w umowach roszczeń z tego tytułu skutkowałą przewlekłymi (trwającymi nawet pięć lat) procesami i windykacją należności.

(akta kontroli: cz.1 str. 273, 288-289, 305-308, 319-321, 337-342, 348-363, cz.2 str. 92, 208-212)

IU monitorował terminy dochodzonych od dłużników należności na bieżąco m.in. poprzez rejestr prowadzony w SI MIS-UMOWY oraz wnioskowanie do komornika o udzielenie informacji o podjętych w sprawie czynnościach egzekucyjnych. Wpływy wyegzekwowanych zaległości były księgowane na koncie 221 i zgodnie z art. 451 Kodeksu cywilnego.

(akta kontroli cz.1 str. 199-204, 212-213, 268-272)

¹³ Umowa nr 1/BO/2001 z dnia 27 listopada 2001 r. Ponadto IU wystawił w 2019 r. jeszcze jedną notę obciążającą S.M.W. S.A. w upadłości likwidacyjnej na kwotę 3.130,6 tys. zł dotyczącą przychodu Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych na podstawie art. 11 ust. 3 pkt 7 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁴ Dla części ww. należności Prokuratoria Generalna RP wniosła pozew wzajemny w styczniu 2020 r., stąd w sprawozdaniu rocznym Rb-27 zostały one wskazane w kol. 12 – zaległości netto. Na dzień 23 lutego 2020 r. Prokuratoria Generalna RP reprezentowała IU w dwóch postępowaniach przeciwko S.M.W. S.A. w upadłości likwidacyjnej. Pierwsze dotyczyło nierozliczonych zaliczek zabezpieczonych wekslem in blanco, a drugie rozliczenia końcowego realizowanej umowy.

¹⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1265, ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

¹⁷ W przypadku umowy z firmą K.T. wartość kary umownej w chwili wystawienia noty obciążeniowej wynosiła ponad 30% wartości umowy. Również Sąd Okręgowy w Warszawie Wydział I Cywilny w wyroku z dnia 20 grudnia 2016 r. (sygn. akt IC 361/16) orzekając w podobnej sprawie, w której stroną powództwa był również IU uznał, że kara umowna za zwłokę w dostarczeniu informacji o wadach była rażąco wygórowana i dokonał jej miarkowania.

Komórką odpowiedzialną za monitorowanie terminowości zapłaty należności był Pion Głównego Księgowego¹⁸ we współpracy z komórkami branżowymi IU (Szefostwa/Zespoły)¹⁹ i Oddziałem Radców Prawnych IU²⁰. NIK stwierdziła, że w zakresie windykacji należności IU postępował zgodnie z zapisami „Wytucznych w zakresie ewidencji, wyceny i windykacji niepodatkowych należności w Inspektoracie Uzbrojenia”²¹ oraz „Wytucznych do udzielenia zamówień w Inspektoracie Uzbrojenia”²².

(akta kontroli cz.1 str.3-29)

W IU w 2019 r. nie stwierdzono, aby należności uległy przedawnieniu lub były umarzane, a także nie podejmowano innych działań (np. odraczanie, rozkładanie na raty²³) mających na celu zmianę terminu ich zapłaty. W 2019 r. nie stwierdzono przypadków zawierania ugód w sprawach dotyczących należności z tytułu dochodów budżetowych i nie dokonywania spisania nieściągalnych należności.

(akta kontroli cz.1 str.78-79, 93, 197)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. przez Inspektorat Uzbrojenia w zakresie dochodów budżetowych oraz dochodzenia należności.

2. Wydatki i zamówienia publiczne

2.1 Wydatki budżetu państwa

OBSZAR Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z decyzją budżetową na 2019 r.²⁴, wydatki budżetowe w planie finansowym IU ustalono w wysokości 10.113.050,0 tys. zł, tj. o 253.538,0 tys. zł wyższej niż pierwotnie planowano na 2018 r. (9.859.512,0 tys. zł).

W wyniku dokonanych w 2019 r. zmian ustalono wysokość wydatków w kwocie 8.774.477,0 tys. zł, tj. o 1.338.573,0 tys. zł (o 13,2%) niższej od ustalonej w decyzji budżetowej na 2019 r. i o 2.377.950,0 tys. zł (o 21,3%) niższej od planu wydatków po zmianach na 2018 r. (11.152.427,0 tys. zł).

W 2019 r. plan finansowy Inspektoratu w zakresie wydatków budżetowych podlegał 37 korektom (w tym 11 zmian nie miało wpływu na wielkość planu finansowego), w tym w

¹⁸ Zgodnie z pkt. 15 (Część II, Rozdział I) „Wytucznych w zakresie ewidencji, wyceny i windykacji niepodatkowych należności w IU”, Wydział Księgowości i Sprawozdawczości znajdujący się w pionie Głównego Księgowego odpowiadał za bieżący monitoring terminowości spłaty należności zgodnie z zapisami dokumentów nakładających obowiązek ich uiszczenia.

¹⁹ Szef Szefostwa/Zespołu podejmował decyzję o zasadności naliczenia i dochodzenia należności. Ponadto na Szefostwa/Zespoły nałożono obowiązek monitorowania terminowości realizacji umów. Konkretnie osoby odpowiedzialne za nadzorowanie realizacji zawartej umowy były każdorazowo wyznaczane rozkazem dziennym przez Szefa IU.

²⁰ Oddział Radców Prawnych odpowiadał m.in. za prowadzenie wszelkich czynności związanych z postępowaniem sądowym i egzekucyjnym.

²¹ Wytuczne wprowadzono rozkazem Nr 13 Szefa IU z dnia 24 lipca 2017 r. oraz zmieniono aneksem nr 1 wprowadzonym rozkazem Nr 25 Szefa IU z dnia 6 grudnia 2018 r.

²² Wytuczne wprowadzono rozkazem Nr 21 Szefa IU z dnia 17 października 2018 r.

²³ Wewnętrzne procedury w zakresie umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych IU określone zostały w pkt. 32 „Wytucznych w zakresie ewidencji, wyceny i windykacji należności w IU”.

²⁴ Decyzja budżetowa na rok 2019 Nr 13/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 stycznia 2019 r. (Dz. Urz. MON poz. 17).

związku z korektami centralnych planów rzeczowych (CPR), tj. zatwierdzonego w dniu 28 lutego 2019 r. „Planu modernizacji technicznej SZ RP w latach 2017-2026” (PMT) i zatwierdzonego w dniu 8 marca 2019 r. „Planu zakupu środków materiałowych w latach 2019-2022” (PZŚM), a także korektom wewnętrznym.

Podstawę dokonywania zmian CPR stanowiły przepisy decyzji Nr 202/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych²⁵.

W 2019 r. w zakresie dotyczącym IU wprowadzono 23 korekty PMT oraz 13 korekt PZŚM, które m.in. powodowały zwiększenia lub zmniejszenia planowanych wydatków IU.

Zmniejszenia w ww. CPR wynikały głównie z niezrealizowanych zadań z winy wykonawcy lub w związku z rezygnacją z realizacji zadań.

Zwiększenia w CPR wynikały m.in. z: przyspieszenia realizacji zadań z 2020 r. (głównie dotyczących programu WISŁA); rozszerzenia zakresu rzeczowego zadań w celu zabezpieczenia potrzeb SZ RP; dostosowania wielkości środków do wynegocjowanych warunków umów; dofinansowania zadań w celu udzielenia zaliczki na poczet przyszłych dostaw SpW; konieczności zabezpieczenia środków finansowych na opłacenie podatku VAT od dostaw SpW.

Do najistotniejszych zmian planu finansowego w 2019 r. w ramach wydatków majątkowych według paragrafów należały zwiększenia w § 606 001 (Systemy rakietowe) – o 2.586.694,5 tys. zł (tj. o 407,4%)²⁶ oraz zmniejszenia w: § 606 013 (Modernizacja i modyfikacja sprzętu wojskowego) – o 1.334.067,6 tys. zł (o 89,5%), § 606 012 (Finansowanie prac rozwojowych - w zakresie prac realizowanych przez IU) – o 765.340,4 tys. zł (o 96,5%), § 606 009 (Okrety i pozostałe jednostki pływające) – o 490.596,0 tys. zł (o 68,1%), § 606 010 (Sprzęt elektroniczny i łączności) – o 464.086,3 tys. zł (o 45,4%), § 606 006 (Sprzęt inżynierski oraz kolejowy dla celów wojskowych) – o 239.311,9 tys. zł (o 64,6%).

(akta kontroli cz. 2 str. 10-16, 69-84, 147-161, 169-171, 175-176, 187-194, 201-207, 222-226, 237-238, 240, 609-614)

Największe łączne zwiększenie PMT w 2019 r. dotyczyło „Przeciwlotniczego i przeciwrakietowego zestawu rakietowego średniego zasięgu WISŁA” i wynosiło 2.516.177,7 tys. zł (z 431.869,0 tys. zł do 2.948.046,7 tys. zł). Przyczyną była potrzeba dostosowania finansowania zadania do nowego harmonogramu płatności oraz przyspieszenie płatności z 2020 r.; realizacja w 2019 r. wyniosła 2.948.046,7 tys. zł (w formie zaliczek).

Największe łączne zmniejszenie PMT 2019 r. dotyczyło „Modernizacji czołgów Leopard 2A4” (§ 606 013) i wynosiło 1.265.483,0 tys. zł (z 1.348.483,0 tys. zł do 83.000,0 tys. zł). Przyczyną było opóźnienie wykonawcy w realizacji umowy w stosunku do ustalonego harmonogramu modernizacji SpW; realizacja w 2019 r. wyniosła 83.000,0 tys. zł (w formie zaliczki).

(akta kontroli cz. 2: str. 511-515, 568-569)

W 2019 r. nie realizowano wydatków budżetu państwa, które w 2018 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2018 r.²⁷

²⁵ Dz. Urz. MON poz. 112.

²⁶ Głównie program WISŁA.

²⁷ 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. poz. 2346).

Plan finansowy wydatków IU w 2019 r. nie był zwiększany poprzez przeniesienie środków z rezerw celowych lub rezerwy ogólnej budżetu państwa.

W 2019 r. IU nie wnioskował o przeniesienie planowanych wydatków do realizacji w 2020 r. (nie było wydatków niewygasających z końcem 2019 r.).

(akta kontroli cz. 2 str. 10-16, 69-72, 80-82, 155, 160)

W 2019 r. dokonano blokowania wydatków w łącznej wysokości 1.000.000,0 tys. zł, w planie finansowym IU, od dnia 3 czerwca 2019 r. (korekta planu finansowego IU nr 10) do dnia 14 czerwca 2019 r. (korekta planu finansowego IU nr 11). Blokadę zniesiono w związku ze zmianą dysponenta środków podlegających blokadzie i zmniejszeniem o tę kwotę (1.000.000,0 tys. zł) planu finansowego IU²⁸. Kwota ta dotyczyła niemożliwych do zrealizowania w 2019 r. 2 zadań w ramach PMT, tj.:

- Modernizacja czołgów LEOPARD 2A4 – 860.000,0 tys. zł, § 606 013 (opóźnienia po stronie wykonawcy umowy wieloletniej),
- System Analiz Obrazowych – 140.000,0 tys. zł, § 606 010 (niezakończenie negocjacji w ramach postępowania z uwagi na m.in. konieczność dokonania zmian na wniosek gestora SpW, a także długotrwały cykl produkcyjny).

Harmonogram realizacji wydatków budżetu państwa na 2019 r. aktualizowany był na koniec danego miesiąca i uwzględniał ww. zmiany dokonane w tym okresie.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie realizacji zasilania w środki budżetowe w 2019 r., w tym zgodności z harmonogramem wydatków budżetowych aktualizowanym w związku ze zmianami planu finansowego IU na 2019 r. oraz składanymi przez Inspektorat miesięcznymi zapotrzebowaniami na środki budżetowe. Przyczyniło się to do zapewnienia płynności finansowej w realizacji zadań (nie wystąpiły opóźnienia w płatnościach).

(akta kontroli cz. 2 str. 10-16, 69-72, 80-82, 555-606)

²⁸ W dniach: - 29.03.2019 r. - pismo (nr 2195/BMON) Ministra Obrony Narodowej do Ministra Finansów w sprawie dokonania blokady wydatków budżetu państwa (na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 up) w łącznej kwocie 1.000.000,0 tys. zł (w rozdziale 75204 § 6060), w związku opóźnieniami w realizacji zaplanowanych zadań modernizacyjnych powstałych w konsekwencji problemów technologicznych;

- 01.04.2019 r. – pismo (nr BP2.4142.2.2019) Ministra Finansów do Ministra Obrony Narodowej - informacja o dokonaniu blokady wydatków w kwocie 1.000.000,0 tys. zł w części 29 - Obrona narodowa;

- 02.04.2019 r. – pismo (nr 1344/DB/19) Dyrektora Departamentu Budżetowego MON (DB MON) do szefa IU – prośba o niezwłoczne ujęcie przez IU blokady wydatków w kwocie 1.000.000,0 tys. zł (w rozdziale 75204 § 6060) w ISOBP TREZOR;

- 30.04.2019 r. – harmonogram realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa na 2019 r. (dysponent IU) – ujęcie blokady wydatków w miesiącu grudniu w kwocie 1.000.000,0 tys. zł;

- 31.05.2019 r. – pismo (nr 1212/19) Szefa ZPR – P8 SG WP do Dyrektora DB MON (i do wiadomości Szefa IU) – przekazanie Wykazu planowanych kwot wydatków w obszarze centralnych planów rzeczowych (CPR), których realizacja w 2019 r. jest niemożliwa (2 ww. zadania);

- 03.06.2019 r. – ww. korekta planu finansowego IU nr 10 (blokada w planie IU);

- 05.06.2019 r. – korekta nr K.05/2019 PMT;

- 07.06.2019 r. – decyzja Nr 28/DB Dyrektora DB MON zmieniająca decyzję budżetową na rok 2019 (m.in. zmniejszenie o 1.000.000,0 tys. zł w rozdziale 75204 § 6060);

- 10.06.2019 r. – pismo (nr 2330/DB) - zawiadomienia Szefa IU przez DB MON o zmianach w podziale wydatków resortu obrony narodowej (m.in. o zmniejszeniu o 1.000.000,0 tys. zł w rozdziale 75204 § 6060 w związku z korektą K.05/2019 PMT);

- 13.06.2019 r. – pismo (nr 2395/DB/19) Dyrektora DB MON do Szefa IU – poinformowanie o przeniesieniu ujętej w ISOBP TREZOR kwoty blokady (1.000.000,0 tys. zł) z budżetu IU do budżetu dysponenta części (realizujący: DB MON);

- 14.06.2019 r. - ww. korekta planu finansowego IU nr 11 (zmniejszenia planu i „wyzerowanie” blokady środków w łącznej kwocie 1.000.000,0 tys. zł);

- 26.06.2019 r. - korekta planu finansowego IU nr 12 – w wydzielonych pozycjach planu dotyczących ww. blokady przypisano wartości „0 zł”;

- 28.06.2019 r. - harmonogram realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa na 2019 r. (dysponent IU) - „wyzerowanie” blokady środków w łącznej kwocie 1.000.000,0 tys. zł (w miesiącu grudniu).

Realizacja wydatków budżetowych

W 2019 r. wykonane przez IU wydatki (według Rb-28) wyniosły ogółem 8.774.464,4 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach (8.774.477,0 tys. zł) i 86,8% wydatków ustalonych w decyzji budżetowej na 2019 r. (10.113.050,0 tys. zł). W porównaniu do wydatków wykonanych w 2018 r. (11.152.170,6 tys. zł) były niższe o 2.377.706,2 tys. zł, tj. o 21,3%.

Wydatki w 2019 r. w IU poniesiono w całości w dziale 752 (Obrona narodowa) w ramach 2 rozdziałów: 75204 (Centralne wsparcie) - w wysokości 8.746.806,2 tys. zł (tj. 99,7% wydatków tego działu na koniec 2019 r.) w grupie wydatków majątkowych i bieżących: 75280 (Działalność badawczo-rozwojowa) - 27.658,2 tys. zł (0,3%) w całości w grupie wydatków majątkowych.

(akta kontroli akta kontroli cz. 2 str. 10-16, 69-84, 147-161, 169-171, 175-176, 187-194, 201-207, 222-226, 237-238, 645-648)

W strukturze wydatków według grup ekonomicznych dominującą pozycję stanowiły wydatki majątkowe (w całości poniesione w ramach § 6060) w kwocie 7.683.202,8 tys. zł (tj. 87,6% kwoty ogółem zrealizowanych wydatków IU w 2019 r.). Pozostałą pozycję stanowiły wydatki bieżące w wysokości 1.091.261,6 tys. zł (12,4%). W 2019 r. w IU nie realizowano wydatków w zakresie dotacji i subwencji, świadczeń na rzecz osób fizycznych oraz wynagrodzeń²⁹.

Zrealizowane wydatki majątkowe w IU w 2019 r. były niższe o 11,6 tys. zł od planu po zmianach (7.683.214,3 tys. zł) i niższe o 12,5% (o 1.099.513,2 tys. zł) niż wydatki ustalone w decyzji budżetowej na 2019 r. (8.782.716,0 tys. zł). W porównaniu do wykonania 2018 r. (10.151.547,0 tys. zł) wydatki majątkowe w 2019 r. były niższe o 24,1% (tj. o 2.468.344,3 tys. zł).

Zrealizowane wydatki bieżące w IU w 2019 r. były niższe o 1,1 tys. zł od planu po zmianach (1.091.262,7 tys. zł) i niższe o 18,0% (o 239.072,4 tys. zł) niż wydatki ustalone w decyzji budżetowej na 2019 r. (1.330.334,0 tys. zł). W porównaniu do wykonania 2018 r. (100 623,6 tys. zł) wydatki bieżące w 2019 r. były wyższe o 984,5% (tj. o 990.638,0 tys. zł).

(akta kontroli cz. 2 str. 81-82, 175-176, 187-194, 239)

W 2019 r. ze środków budżetowych IU realizował zadania ujęte w CPR (w „*Planie modernizacji technicznej SZ RP w latach 2017-2026*” oraz w „*Planie zakupu środków materiałowych w latach 2019-2022*”).

Wartość zadań ujętych w PMT, zatwierdzonym przez Ministra Obrony Narodowej, w zakresie zadań do realizacji przez IU w 2019 r., wynosiła 8.969.294,0 tys. zł. Na dzień 31 grudnia 2019 r. IU realizował (po korektach PMT) zadania o łącznej wartości 7.954.120,2 tys. zł. W 2019 r. zrealizowano zadania (opłacono faktury) o wartości 7.954.108,3 tys. zł (100% PMT po korektach).

Wartość zadań ujętych w PZŚM, zatwierdzonym przez Ministra Obrony Narodowej, w zakresie zadań do realizacji przez IU w 2019 r., wynosiła 1.136.451,0 tys. zł. Na dzień 31 grudnia 2019 r. IU realizował (po korektach PZŚM) zadania o łącznej wartości 813.743,8 tys. zł. W 2019 r. zrealizowano zadania (opłacono faktury) o wartości 813.743,8 tys. zł (co stanowiło 100% PZŚM po korektach).

(akta kontroli cz. 2 str. 10-16, 511-553)

²⁹ Dysponentem III stopnia dla IU w zakresie zatrudnienia i wynagrodzenia od początku funkcjonowania Inspektoratu Uzbrojenia (tj. od dnia 1 stycznia 2011 r.) jest jednostka wojskowa Nr 3964.

Wydatkami realizowanymi w ramach PMT w 2019 r. były głównie wydatki majątkowe, które wyniosły 7.783.202,8 tys. zł i były niższe o 2.468.344,2 tys. zł od wydatków majątkowych zrealizowanych w 2018 r. (10.151.547,0 tys. zł).

W 2019 r. wydatki niższe niż w 2018 r. były w pozycjach § 6060 dotyczących m.in.: Systemów raketowych (§ 606 001) – o 2.459.749,7 tys. zł, Sprzętu elektronicznego i łączności (§ 606 010) – o 289.116,0 tys. zł, Pojazdów bojowych (§ 606 005) – o 242.334,6 tys. zł. W innych pozycjach tego paragrafu były wyższe, i tak m.in. w zakresie: Pocisków raketowych (§ 606 002) - o 208.850,5 tys. zł, Okrętów i pozostałych jednostek pływających (§ 606 009) - o 123.725,4 tys. zł oraz Samolotów (§ 606 003) – o 118.135,5 tys. zł.

(akta kontroli cz. 2 str. 609-614)

W 2019 r. kontynuowano realizację programu WISŁA (ujętego w PMT w ramach programu operacyjnego System Obrony Powietrznej, jako „Przeciwlotniczy i przeciwraketowy zestaw średniego zasięgu WISŁA”). W ramach tego przedsięwzięcia realizowane były umowy zarówno z rządem USA (w ramach programu Foreign Military Sales - FMS) oraz z przemysłem krajowym. W 2019 r. poniesiono wydatki z tytułu 6 umów, w formie udzielonych 21 zaliczek (po przeliczeniu z USD na PLN) w łącznej kwocie 2.948.046,7 tys. zł. Ponadto jedną zaliczkę z tytułu umowy głównej (PL-B-UCW) wydatkowano w 2019 r. w ramach PMT ze środków Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych w wysokości 371.816,3 tys. zł.

(akta kontroli cz. 2 str. 502, 505-506, 547-550, 554, 568-569, 597)

W ramach realizacji w 2019 r. programu wieloletniego „Zabezpieczenie transportu powietrznego najważniejszych osób w państwie (VIP)” do 31 grudnia 2019 r. wydatkowano łącznie 285.180,5 tys. zł.³⁰ Wydatki zostały wykonane zgodnie z planowanymi środkami na ich realizację.

(akta kontroli cz. 2 str. 502-504)

W wyniku losowania próby wydatków metodą MUS z ewidencji księgowej IU prowadzonej w Zintegrowanym Wieloszczelkowym Systemie Informatycznym Resortu Obrony Narodowej (ZWSI RON) z raportu ZMON, w obszarze wydatków budżetowych 2019 r., z wyszczególnieniem m.in. klasyfikacji budżetowej wydatków i budżetu zadaniowego, wylosowano do badania 88 zapisów księgowych obejmujące pojedyncze wydatki, tj. 62,2% wydatków majątkowych i bieżących w łącznej kwocie 5.459.651,7 tys. zł. Stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy sprzętu i usług służących realizacji celów określonych w planie IU na 2019 r., na rzecz beneficjentów sprzętu wojskowego. Realizowane przez zamawiającego (IU) transakcje w większości dotyczyły płatności za część dostaw, a nie całego zadania (np. wypłaty zaliczek); uniemożliwiało to dokonania oceny realizacji zadań, na podstawie wylosowanych do badania dowodów księgowych, pod względem gospodarności, celowości i rzetelności.

(akta kontroli cz. 2 str. 269-275, 664-673)

Według stanu na 31 grudnia 2019 r. zobowiązania w IU wynosiły 137.305,1 tys. zł. Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne. Nie stwierdzono przypadków nieterminowej zapłaty zobowiązań.

(akta kontroli cz. 2 str. 69-72, 82, 169-174, 177-180, 225, 240-241)

³⁰ Zadanie ujęto w PMT w kwocie 284.018,0 tys. zł. Środki finansowe w wysokości 1.475,75 tys. zł zostały przeniesione z 2020 r. na 2019 r. (korekta PMT nr K.19). Ponadto wartość umowy w zakresie 2019 r. została zmniejszona o 313,5 tys. zł (w korekcie PMT nr K.24 zmniejszono planowane wydatki o 313,5 tys. zł z uwagi na oszczędności kursowe).

Łączna wartość opustów³¹ naliczonych w realizowanych w 2019 r. umowach wyniosła 83,4 tys. zł.

(akta kontroli cz. 2 str. 241-242)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.2 Zamówienia publiczne

Opis stanu
faktycznego

Inspektorat Uzbrojenia sporządził plan postępowań, o którym mowa w art. 13a ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Pzp)³².

Uwzględniając przepisy ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych³³ oraz uprawnienie zamawiającego wynikające z postanowień art. 13a ust. 4 ustawy Pzp, wyłączające publikację informacji o postępowaniach o udzielenie zamówień, jeżeli wymaga tego ochrona informacji niejawnych, IU nie umieszczał na stronie internetowej planu postępowań. Obowiązek informacyjny IU wypełnił poprzez zamieszczenie na stronie internetowej, w terminie przewidzianym ustawą Pzp, noty informującej o ww. przyczynach niezamieszczenia planu postępowań.

(akta kontroli cz. 2 str. 269, 401-405)

W 2019 r. Inspektorat Uzbrojenia prowadził 317 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, z tego: 175 postępowań wszczętych (w 2019 r. - 101 postępowań, a w latach wcześniejszych - 74 postępowań), 21 postępowań pozostałych bez wszczęcia (postępowania uruchomione)³⁴ oraz 121 postępowań mających na celu aneksowanie wcześniej zawartych umów.

Spośród ww. 101 postępowań wszczętych w 2019 r., 50 postępowań zakończyło się zawarciem umów, 5 zakończono bez zawarcia umowy, a w przypadku 46 postępowań realizacja nie została zakończona (postępowania kontynuowane było po 31 grudnia 2019 r.).

Spośród ww. 175 postępowań wszczętych (w 2019 r. i wcześniej) przeprowadzone zostały: 74 postępowania na zasadach ogólnych (tj. z zastosowaniem ustawy Pzp) - zakończone zawarciem umów na łączną kwotę 373.164,5 tys. zł³⁵ i 101 postępowań na zasadach szczególnych (tj. z wyłączeniem stosowania ustawy Pzp) - zakończone zawarciem umów na łączną kwotę 1.767.462,9 tys. zł. Łącznie postępowania wszczęte zakończyły się zawarciem umów na łączną kwotę 2.140.627,1 tys. zł³⁶.

(akta kontroli cz. 2 str. 71, 406-413, 609-614)

W 2019 r. prowadzono w IU postępowanie w celu pozyskania samolotów wielozadaniowych F-35A dla SZ RP na podstawie decyzji Nr Z-1/DPZ Ministra Obrony

³¹ Naliczony opust cenowy stanowi pomniejszenie płatności dla dostawcy (powoduje zmniejszenie wydatku) w związku z nieterminową realizacją umowy (np. dostawy), a jego maksymalna wartość określana jest w umowie w wysokości 10% wartości niezrealizowanego w terminie etapu, czy też dostawy.

³² Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

³³ Dz. U. z 2018 r. poz. 412, ze zm.

³⁴ W tym 4 postępowania aneksowe.

³⁵ Ww. postępowania na zasadach ogólnych wszczęto w trybie: przetargu ograniczonego - 21 (zawarto umowy na łączną kwotę 25.149,0 tys. zł), negocjacji z ogłoszeniem - 23 (16.677,4 tys. zł), negocjacji bez ogłoszenia - 2 (nie zawarto umów), zamówienia z wolnej ręki - 25 (331.338,1 tys. zł).

³⁶ Ww. postępowania na zasadach szczególnych wszczęto w trybie: zamówienia w ramach FMS - 20 (zawarto umowy na łączną kwotę 297.677,5 tys. zł), zamówienia realizowane poprzez NSPA - 26 (125.749,5 tys. zł), negocjacji z jednym wykonawcą - 27 (225.307,2 tys. zł), negocjacje z jednym wykonawcą w przypadku postępowania prowadzonego na podstawie odrębnego regulaminu - 2 (7.408,5 tys. zł), negocjacji z kilkoma wykonawcami - 1 (412.500,0 tys. zł), negocjacji z kilkoma wykonawcami w przypadku postępowania prowadzonego na podstawie odrębnego regulaminu - 2 (nie zawarto umów), zamówienia otwartego - 6 (258,3 tys. zł) i zamówienia z ogłoszeniem - 8 (nie zawarto umów).

Narodowej z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie sposobu pozyskania samolotów wielozadaniowych F-35A.

(akta kontroli cz. 2 str. 502, 508-510)

Do szczegółowego badania w ramach kontroli wydatków wybrano 3 nw. zamówienia publiczne:

- nr IU/25/V-116/ZS/NEGZJW/DOS/SS/2019/267 (dostawa stacji radiolokacyjnych BYSTRA) - wyłączenie ze stosowania ustawy Pzp na podstawie art. 4 ust. 5b ustawy Pzp (postępowanie prowadzone w trybie negocjacji z jednym wykonawcą, tj. PIT RADWAR - na podstawie odrębnego regulaminu, w związku z § 26 ust.1 decyzji Nr 367/MON³⁷);
- nr IU/81/VI-27/ZS/ZOT/DOS/SS/2019-20202 (dostawa filtrów indywidualnych do oczyszczania wody) - wyłączenie stosowania ustawy Pzp na podstawie art. 131b ustawy Pzp (postępowanie na podstawie wytycznych Szefa IU w trybie zamówienia otwartego - udzielonego Partner Systems);
- nr IU/76/V-16/ZO/WROiB/DOS/ZSS/2019 (dostawa wozów kablowych) - zamówienie w trybie „z wolnej ręki” udzielone Zakładowi Doskonalenia Zawodowego (na podstawie art. 131h ust. 6 pkt 4 ustawy Pzp).

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wyboru trybu postępowania.

(akta kontroli cz. 2 str. 227-236, 269, 355-400, 414-501)

Na podstawie szczegółowej weryfikacji ww. trzech postępowań, NIK stwierdziła, że działania IU były zgodne z regulacjami zawartymi w ustawie Pzp oraz aktach wykonawczych wydanych na jej podstawie. W zakresie poddanej badaniu próby wydatków, NIK stwierdziła prawidłowość wybranego trybu udzielenia zamówienia oraz zasadność wyłączenia ze stosowania procedur ujętych w ww. ustawie.

Niemniej jednak, zdaniem NIK, celowe jest przeprowadzenie modyfikacji przyjętej przez IU metody szacowania wartości zamówienia uregulowanej w art. 32-35 ustawy Pzp. Zgodnie z art. 35 ust. 1 tej ustawy, ustalenia wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi. W przypadku postępowania nr IU/151/VI-145/ZO/WROiB/DOS/ZSS/2017-2019 dotyczącego dostawy w latach 2017-2019 lornetek i gogli noktowizyjnych wszczętego w dniu 28 sierpnia 2017 r.³⁸, wartość szacunkowa zamówienia została ustalona na podstawie jednostkowych cen wyrobów obowiązujących w latach 2017-2019, wskazanych w umowie z dnia 7 grudnia 2016 r., tj. w umowie zawartej ponad osiem miesięcy przed wszczęciem postępowania. Analogicznie w przypadku postępowania nr IU/76/V-16/ZO/WROiB/DOS/ZSS/2019 dotyczącego dostawy węzłowych wozów kablowych WWK-10/C wszczętego w dniu 27 maja 2019 r.³⁹, wartość szacunkowa zamówienia została ustalona na podstawie ceny jednostkowej wozu kablowego wskazanej w umowie z dnia 2 października 2018 r. obowiązującej na lata 2018-2020, tj. w umowie zawartej blisko osiem miesięcy przed wszczęciem postępowania. W pozostałych weryfikowanych postępowaniach, zamawiający (IU) również bazował na cenach z ostatnich zawartych przez siebie umów, dodatkowo aktualizując je w oparciu o „Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych

³⁷ Decyzja Nr 367/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 września 2015 r. w sprawie zasad i trybu udzielania w resorcie obrony narodowej zamówień o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa (Dz. Urz. MON poz. 265).

³⁸ Zatwierdzenie wniosku w sprawie wyboru trybu udzielenia zamówienia.

³⁹ Przekazanie zaproszenia do negocjacji.

będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw⁴⁰, służące przede wszystkim do oszacowania maksymalnego limitu wydatków jednostek sektora finansów publicznych na dane zadanie. Jednocześnie w badanych przypadkach szacowania wartości zamówienia, pominięto podstawową metodę, jaką jest badanie rynku (np. w postaci skierowania zapytania o cenę do potencjalnego wykonawcy). Szef IU w wyjaśnieniu podał m.in., że procedura korespondowania z potencjalnymi wykonawcami „*ma zastosowanie w stosunku do sprzętu wojskowego pozyskiwanego po raz pierwszy*”.

(akta kontroli cz. 1 str. 364-366, cz. 2 str. 362-371, 424, 527-528)

Inspektorat Uzbrojenia sporządził i przekazał Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych roczne sprawozdanie o udzielonych w 2019 r. zamówieniach drogą elektroniczną za pomocą formularza umieszczonego na stronach portalu internetowego UZP w terminie do dnia 1 marca 2020 r.

(akta kontroli cz. 2 str. 269, 406-414)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.3 Realizacja umów, udzielone zaliczki i efekty rzeczowe

Opis stanu
faktycznego

Realizacja umów w 2019 r.

W ramach zadań ujętych w CPR (PMT i PZSM) finansowanych ze środków budżetowych, IU w 2019 r. realizował 380 umów⁴¹ na łączną wartość 8.759.537,2 tys. zł, z tego 73 umowy zawarte przez IU w 2019 r. o wartości 2.335.116,2 tys. zł oraz 307 umów zawartych przed 2019 r. o wartości w 2019 r. 6.424.421,0 tys. zł.

Do największych (wartościowo) umów realizowanych w 2019 r. przez IU w zakresie zakupu i modernizacji SpW oraz realizacji prac rozwojowych (zawartych w 2019 r. i wcześniej) należały umowy dotyczące dostaw: śmigłowców S-70i przeznaczonych do prowadzenia powietrznych operacji specjalnych; śmigłowców zwalczania okrętów podwodnych (ZOP) wyposażonych dodatkowo w sprzęt medyczny pozwalający na prowadzenie akcji poszukiwawczo-ratowniczej CSAR - bojowego poszukiwania i ratownictwa; dywizjonowego modułu ogniowego wieloprowadnicowych wyrzutni raketowych kryptonim HOMAR wraz z raketami oraz pakietem logistycznym i szkoleniowym.

(akta kontroli cz. 2 str. 511-553)

Uzyskane efekty rzeczowe w ramach realizacji PMT

Do największych pozycji zakupów sprzętu wojskowego w 2019 r., w ramach PMT, pod względem liczby zakupionego SpW oraz jego wartości, należały: 155 mm dywizjonowe moduły ogniowe REGINA, śmigłowce S-70i, samobieżne przeciwlotnicze zestawy raketowe POPRAD, KTO ROSOMAK w wersji bazowej, ciężkie kołowe pojazdy ewakuacji i ratownictwa technicznego, samochody średniej ładowności wysokiej mobilności, przeciwpancerne pociski kierowane SPIKE do KTO, moduły ogniowe 120 mm RAK M120K i AWD.

(akta kontroli cz. 2 str. 511-553)

⁴⁰ Wytyczne wydawane przez Ministra Finansów na podstawie art. 50a ufp.

⁴¹ Wszystkie umowy realizowane w 2019 r. przez IU, tj. zawarte w 2019 r. i latach wcześniejszych, w zakresie zakupu i modernizacji SpW oraz realizacji prac rozwojowych.

W 2019 r. w ramach PMT nie zrealizowano zadań m.in. z powodu: opóźnień i braku możliwości wykonania zadań z winy wykonawcy (np. modernizacja czołgów Leopard 2A4 - 1.265.483,0 tys. zł); przedłużających się procedur pozyskiwania SpW (np. System Analiz Obrazowych - 140.000,0 tys. zł); zmiany realizatora zadania (np. na IWsp SZ); innych zmniejszeń (przesunięć) w finansowaniu zadań (np. prace rozwojowe - 527.317,0 tys. zł).

Do głównych zadań wprowadzonych do realizacji w ramach PMT należały zadania dotyczące m.in. zdolnej do przerzutu stacji radiolokacyjnej BYSTRA oraz modułu ogniowego 120 mm RAK AWA. Wprowadzanie zadań w PMT dotyczyło np. zakupów na potrzeby PKW UNIFIL, zakupów na potrzeby tworzonych jednostek (np. w ramach 18. Dywizji Zmechanizowanej) oraz dofinansowania zadania w celu udzielenia zaliczki na poczet dostaw w 2020 r.

(akta kontroli cz. 2 str. 10-16, 511-553)

Uzyskane efekty rzeczowe w ramach realizacji PZŚM

Do największych pozycji zakupów środków materiałowych w 2019 r., w ramach PZŚM, pod względem liczby zakupionych środków oraz ich wartości, należały: 5,56 mm naboje z pociskiem z rdzeniem stalowym, 155 mm naboje z pociskiem odłamkowo-burzącym.

(akta kontroli cz. 2 str. 511-553)

W 2019 r. w ramach PZŚM nie zrealizowano zadań m.in. z powodu opóźnień i braku możliwości wykonania zadań z winy wykonawcy, przedłużających się procedur pozyskiwania środków materiałowych oraz rezygnacji z zakupu przez gestora.

(akta kontroli cz. 2 str. 10-16, 511-553)

Prace rozwojowe

W ramach programów operacyjnych - w zatwierdzonym (pierwotnym) PMT w dniu 28 lutego 2019 r. - wartość planowanych prac rozwojowych w 2019 r. wynosiła 138.964,0 tys. zł i obejmowała 12 pozycji nakładowych. W 2019 r., wskutek dokonanych 9 korekt PMT, wartość tych prac zmniejszyła się do kwoty 21.752,0 tys. zł, tj. 15,7% planu według ustawy budżetowej. Plan po zmianach był niższy o 117.212,0 tys. zł, tj. o 84,3% od planu pierwotnego. Poniesiono wydatki dotyczące realizacji programów operacyjnych, na rzecz pięciu prac rozwojowych, w kwocie 21.752,0 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach w tym zakresie.

(akta kontroli cz.2 str. 684-685)

Zaliczki

Stan wypłaconych i nierozliczonych na dzień 31 grudnia 2019 r. zaliczek⁴² wynosił ogółem kwotę 20.001.567,5 tys. zł, natomiast na koniec 2018 r. wynosił kwotę ogółem 16.491.852,2 tys. zł.

Na powyższy stan składały się zaliczki wypłacone w 2019 r. w kwocie łącznej wynoszącej 4.973.630,9 tys. zł⁴³ oraz w latach wcześniejszych, w kwotach łącznych (po przeszacowaniu), odpowiednio: 2005 r. – 107,1 tys. zł; 2007 r. – 21.043,4 tys. zł; 2008 r. – 112,8 tys. zł; 2009 r. – 5,3 tys. zł; 2010 r. – 11.416,5 tys. zł; 2011 r. – 10.818,9 tys. zł; 2012 r. – 182.676,3 tys. zł; 2013 r. – 120.544,4 tys. zł; 2014 r. – 660.581,3 tys. zł; 2015 r. – 984.755,9 tys. zł; 2016 r. – 2.998.211,7 tys. zł; 2017 r. – 2.742.921,5 tys. zł; 2018 r. – 7.294.741,5 tys. zł.

⁴² Z uwzględnieniem, przeliczonych na PLN, nierozliczonych zaliczek walutowych.

⁴³ W tym na realizację programu WISŁA (6 umów) w 2019 r. udzielono zaliczki w łącznej kwocie 2.948.046,7 tys. zł. Wśród tych zaliczek jest największa udzielona zaliczka w 2019 r. w kwocie 1.784.757,8 tys. zł.

Wśród zaliczek wypłaconych i nierozliczonych na 31 grudnia 2019 r. (w kwocie 20.001.567,5 tys. zł) największy udział wynoszący 76,7% stanowiły nierozliczone zaliczki udzielone w latach 2005-2019 kontrahentom zagranicznym.

Kwota łączna ww. zaliczek wyniosła 15.334.560,3 tys. zł (w tym głównie: USASAC – 9.252.366,4 tys. zł i AFSAC – 3.157.072,5 tys. zł). Dostawy SpW sfinansowane ww. zaliczkami nie były opóźnione.

Nierozliczone zaliczki udzielone (w latach 2014-2019) kontrahentom polskim stanowiły 23,3% ogółu zaliczek (4.667.007,2 tys. zł). Głównymi zaliczkobiorcami byli PGZ S.A. – 1.719.660,0 tys. zł i Huta Stalowa Wola (HSW) S.A. – 1.089.028,1 tys. zł. Według stanu na 31 grudnia 2019 r. zaliczkowane dostawy od polskich kontrahentów opóźnione były na łączną kwotę 761.337,7 tys. zł i stanowiły 3,8% łącznej kwoty nierozliczonych zaliczek. W najwyższej kwocie wynoszącej 600.000 tys. zł, z tytułu wypłaconej zaliczki przeznaczonej na modernizację czołgów Leopard 2A4, dostawy po modernizacji tych czołgów opóźniła firma PGZ S.A. Nierozliczone najstarsze zaliczki krajowe pochodziły z 2014 r.

NIK zwraca uwagę na potrzebę przeprowadzenia analizy udzielonych i nierozliczonych zaliczek pochodzących z lat 2005-2012, w tym z: 2005 r. w kwocie 107,1 tys. zł; 2007 r. – 21.043,4 tys. zł; 2008 r. – 112,8 tys. zł; 2009 r. – 5,3 tys. zł; 2010 r. – 11.416,5 tys. zł; 2011 r. – 10.818,9 tys. zł; 2012 r. – 182.676,3 tys. zł. Ww. zaliczki zostały udzielone wyłącznie kontrahentom zagranicznym.

Zdaniem NIK, zaliczki w niskich kwotach, np. z 2009 r. – 5,3 tys. zł, w sytuacji niemożności ich rozliczenia z kontrahentami, celowe jest rozważenie spisania tych kwot z ewidencji prowadzonych ksiąg rachunkowych. W ocenie NIK, takie działanie może uporządkować stan faktyczny zaliczek pozostających do rozliczenia.

(akta kontroli cz.2 str. 96-103, 127-146, 568-569, 674-678, 682-683)

Z dniem 30 sierpnia 2019 r. wszedł w życie rozkaz Szefa IU zmieniający „Wytuczne do udzielania zamówień w Inspektoracie Uzbrojenia”⁴⁴, poprzez uzupełnienie przykładowych postanowień umownych o zapisy dotyczące uzyskiwania i przekazywania na rzecz Skarbu Państwa odsetek bankowych z tytułu lokowania lub przechowywania otrzymanej przez wykonawcę zaliczki od zamawiającego (wprowadzenie zakazu wykorzystywania odsetek przez wykonawcę). Nowe postanowienia umowne wprowadzono w 2019 r. do niektórych umów (nowych lub aneksowanych pod koniec 2019 r.).

(akta kontroli cz. 2 str. 633-644)

NIK zwraca uwagę - w związku z ustaleniami kontroli - na ryzyko udzielania zaliczek z kilkuletnim terminem ich rozliczenia oraz na stosowanie innych, niż podstawowe rozwiązania w zakresie zabezpieczenia zwrotu udzielonej zaliczki, zwłaszcza w przypadku wykonawcy będącego w stanie upadłości likwidacyjnej.

(akta kontroli: cz.1 str. 208-298, cz. 2 str. 654-658)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. przez Inspektorat Uzbrojenia w zakresie wydatków.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Roczne sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27), wydatków budżetowych (Rb-28) oraz o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23), sporządzono prawidłowo na podstawie danych

⁴⁴ Rozkaz Nr 15 Szefa Inspektoratu Uzbrojenia z dnia 30 sierpnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia Aneksu nr 1 do Wytucznych do udzielania zamówień w Inspektoracie Uzbrojenia.

wynikających z ewidencji księgowej. Sprawozdania te przedstawiają rzetelny i prawdziwy obraz zrealizowanych dochodów, wydatków i stanu należności oraz zobowiązań.

(akta kontroli cz. 2 str.227-252)

Prawidłowo sporządzone zostały sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

(akta kontroli: cz. 1 str. 367-386, cz. 2 str. 115-166)

Wskazane w rocznym sprawozdaniu Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 34.671,5 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki ujęte w kwocie 8.774.464,4 tys. zł były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na dzień 31 grudnia 2019 r. na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie.

(akta kontroli: cz. 1 str. 367-386, cz. 2 str. 188 - 206)

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywach finansowych Rb-N wynosiła 20.059.672,0 tys. zł⁴⁵ 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.

(akta kontroli: cz. 1 str. 367-386, cz. 2 str.116-117, 179-180)

Sprawozdania sporządzono w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostkowych sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych oraz sprawozdawczości w układzie zadaniowym. Przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

(akta kontroli cz. 2 str. 227-268, 300, 342-346)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości z wyjątkiem uchybienia dotyczącego zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej IU za 2019 r., polegającego na braku numerowania stron oraz sumowania kwot na kolejnych stronach. Powyższe nie spełniało wymogów określonych w art. 13 ust. 5 ustawy o rachunkowości⁴⁶.

Główny księgowy Inspektoratu w wyjaśnieniu podał, że wydruk zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej generowany jest automatycznie w systemie ZWSI RON, przy wykorzystaniu transakcji Z_ZOIS. Zgodnie z instrukcją generowania powyższego raportu, operator systemu nie ma możliwości dokonania jakichkolwiek zmian w wytwarzanym raporcie. Problem został zasygnalizowany przez Inspektorat Uzbrojenia Centralnej Grupie Wdrożeniowej NCBC⁴⁷.

(akta kontroli str. cz. 1 str. 375-389)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez Inspektorat Uzbrojenia

⁴⁵ Zawierają nierozliczone zaliczki.

⁴⁶ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351.). Wydruki komputerowe ksiąg rachunkowych powinny składać się z automatycznie numerowanych stron, z oznaczeniem pierwszej i ostatniej, oraz być sumowane na kolejnych stronach w sposób ciągle w roku obrotowym.

⁴⁷ NCBC - Narodowe Centrum Bezpieczeństwa Cyberprzestrzeni.

sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

V. Wnioski i uwagi

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od sformułowania wniosków pokontrolnych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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 16 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Obrony Narodowej
Dyrektor
Marek Zająkała

z upoważnienia Dyrektora

WICE DyREKTOR
Departament Obrony Narodowej
Ryszard Niszewski

Kontroler
Jan Słomiany
Doradca ekonomiczny

Jan Słomiany

Podpis