



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
DEPARTAMENT OBRONY NARODOWEJ

KON.410.001.03.2020

Pan  
Pułkownik Mariusz Gawroński  
Szef Oddziału Zabezpieczenia  
Żandarmerii Wojskowej  
ul. Ostroroga 35, 01-163 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 29 Obrona narodowa

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 57 18, F +48 22 444 54 78  
kon@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Oddział Zabezpieczenia Żandarmerii Wojskowej, ul. Ostroroga 35, 01-163 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pułkownik Mariusz Gawroński, Szef Oddziału Zabezpieczenia Żandarmerii Wojskowej, na stanowisku od 10 maja 2010 r.  (akta kontroli str.166-168)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli - Departament Obrony Narodowej
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Krzysztof Jankowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/5/2020 z 8 stycznia 2020 r.</li><li>2. Michał Pawella, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/6/2020 z 8 stycznia 2020 r.</li><li>3. Mariusz Tupaj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/7/2020 z 8 stycznia 2020 r.</li></ol> (akta kontroli str.1-4, 339-340)

## II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2019 r. Oddziału Zabezpieczenia Żandarmerii Wojskowej, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.
Zakres kontroli	Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none"><li>– realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,</li><li>– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych,</li><li>– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.</li></ul> 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. Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: <ul style="list-style-type: none"><li>– analizy wykonania planu dochodów,</li><li>– szczegółowej kontroli prawidłowości i terminowości ustalenia wybranych należności oraz windykacji zaległości,</li><li>– analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,</li><li>– analizy realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,</li><li>– szczegółowej analizy wybranej próby wydatków Oddziału, stanowiących 23% wielkości zrealizowanych wydatków,</li><li>– analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,</li></ul>

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

- analizy stanu zobowiązań,
- szczegółowej kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzenia sprawozdań.

Szerszy opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części V. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności.

### III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

Oddział Zabezpieczenia Żandarmerii Wojskowej (dalej: Oddział lub Oddział Zabezpieczenia ŻW), jest specjalistyczną jednostką organizacyjną ŻW. Głównym zadaniem<sup>2</sup> Oddziału jest zapewnienie obsługi logistycznej i finansowej oraz świadczenie usług gospodarczo-bytowych dla jednostek organizacyjnych ŻW przydzielonych na zaopatrzenie. Zgodnie z nadanym przez Szefa Sztabu Generalnego WP „Planem Przydziałów Gospodarczych RON<sup>3</sup>” (PPG RON) Oddział Zabezpieczenia ŻW jest oddziałem gospodarczym dla 54 jednostek zaopatrywanych<sup>4</sup> w działach<sup>5</sup>: finansowym (06) oraz uzbrojenia i elektroniki (01-05; poddział: kryminalistyczno-policyjny). Ponadto pełni rolę oddziału gospodarczego dla 5 jednostek organizacyjnych<sup>6</sup>, które zaopatruje w 16 działach zaopatrzenia, z wyjątkiem działu lotniczego (03), morskiego (04), infrastruktury oraz przeciwpożarowego (26). Oddział<sup>7</sup> podporządkowany jest bezpośrednio Komendantowi Głównemu Żandarmerii Wojskowej, który jest jednocześnie organem planującym drugiego stopnia dla Szefa Oddziału Zabezpieczenia ŻW<sup>8</sup>. Szef Oddziału jest dysponentem środków budżetowych państwa trzeciego stopnia podległym bezpośrednio dysponentowi części budżetowej<sup>9</sup>, tj. Ministrowi Obrony Narodowej. Zgodnie z decyzją Nr 122/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 września 2018 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej (dalej: decyzja Nr 122/MON) do zadań organów planujących należy w szczególności kierowanie procesem planowania lub planowanie dochodów i wydatków budżetowych oraz wnioskowanie o dokonywanie zmian w planach finansowych<sup>10</sup>.

(akta kontroli niejawne str. 31-34)

<sup>2</sup> Określonym w „Szczegółowym zakresie działania Oddziału Zabezpieczenia Żandarmerii Wojskowej” stanowiącym załącznik Nr 5 do zarządzenia Nr 38/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania jednostek organizacyjnych (Dz. Urz. MON poz. 209, ze zm.).

<sup>3</sup> Opracowanym w oparciu o postanowienia decyzji Nr 28/MON/Log./P4 z dnia 4 maja 2016 r. w sprawie zasad funkcjonowania przydziałów gospodarczych w resorcie obrony narodowej w czasie „P” i „W”. Decyzja niepublikowana. Przesłany do OZ ŻW z Komendy Głównej ŻW (pismo Z-45/20 z 27 stycznia 2020 r.), jako wyciąg z decyzji Nr PF-113/Log./SSG/P4 z 30 grudnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia planu przydziałów gospodarczych resortu obrony narodowej.

<sup>4</sup> Jednostka zaopatrywana – jednostka organizacyjna, jednostka wojskowa, jednostka zmilitaryzowana, komórka organizacyjna, komórka wewnętrzna lub stanowisko, ujmowana w PPG RON (zgodnie z decyzją Nr 28/MON/Log./P4).

<sup>5</sup> Dział zaopatrzenia - wyodrębniona grupa sprzętu wojskowego, sprzętu powszechnego użytku, środków materiałowych, druków, formularzy, dokumentacji technicznej i usług, w tym będące we właściwościach działu.

<sup>6</sup> Komendy Głównej ŻW, Mazowieckiego Oddziału Żandarmerii Wojskowej (bez komórek wewnętrznych zamiejscowych), Oddziałów Specjalnych ŻW w Warszawie i Mińsku Mazowieckim oraz Centrum Szkolenia Żandarmerii Wojskowej w Mińsku Mazowieckim.

<sup>7</sup> Oddział Zabezpieczenia ŻW jest jednostką budżetową w rozumieniu art. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.).

<sup>8</sup> Zgodnie z § 7 decyzji Nr 122/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 września 2018 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej (Dz. Urz. MON poz. 149).

<sup>9</sup> Zarządzenie Nr 29/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 października 2013 r. w sprawie nadania statutu Oddziałowi Zabezpieczenia Żandarmerii Wojskowej (Dz. Urz. MON poz. 281 - §§ 1 i 5).

<sup>10</sup> Przepisy § 8 ust. 1 pkt 1 i 2 decyzji Nr 122/MON.

## IV. Ocena ogólna kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia<sup>11</sup> negatywnie, w związku z kryteriami oceny wykonania budżetu państwa<sup>12</sup>, wykonanie planu finansowego na 2019 r. Oddziału Zabezpieczenia Żandarmerii Wojskowej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych stwierdzono nieprawidłowości dotyczące stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>13</sup> (dalej: upzp). W ocenie NIK, zapisy zawarte w opisie przedmiotu zamówienia<sup>14</sup> w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych nr RZP/09/PN/S/2019<sup>15</sup> oraz nr RZP/19/PN/S/2019<sup>16</sup> wskazywały konkretne produkty, czym naruszały przepisy określone w art. 29 ust. 2 i 3 upzp. Łączna wartość umów, a w konsekwencji dokonane płatności w wyniku przeprowadzenia wyżej wymienionych postępowań wyniosły 9.333,5 tys. zł. Ponadto w trakcie kontroli stwierdzono niewłaściwe gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa polegające na przekazywaniu na własność użytkownika, po okresie używalności, elementów<sup>17</sup> wyposażenia bojowego żołnierza ŻW. Powyższe działanie Szefa Oddziału Zabezpieczenia ŻW nie miało podstaw prawnych.

Jednocześnie NIK oceniła, że należności z tytułu dochodów budżetowych ustalano prawidłowo i terminowo. Podjęte działania związane z windykacją należności, w tym zaległości budżetowych obejmowały, przewidziane prawem, czynności dochodzenia tych należności.

Objęte badaniem wydatki mieściły się w planie finansowym Oddziału na 2019 r. i zostały poniesione w celu wykonania jej zadań statutowych. Realizacja tych wydatków była zgodna z zawartymi umowami i zamówieniami. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujących zapłaceniem odsetek lub kar. Badane sprawozdania budżetowe za 2019 r. zostały przekazane w wymaganych terminach<sup>18</sup> do dysponenta części budżetowej (Departamentu Budżetowego MON) oraz były sporządzone zgodnie z przyjętymi w resorcie obrony narodowej zasadami rachunkowości.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Oceny wykonania budżetu kontrolowanej jednostki dokonano stosując kryteria oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK, opublikowanych na stronie internetowej NIK <http://www.nik.gov.pl/kontrola/standardy-kontroli-nik/> „Kryteria oceny wykonania budżetu”.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

<sup>14</sup> Załącznik nr 1 do Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia.

<sup>15</sup> Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego dotyczące dostawy zestawów żołnierza na potrzeby Żandarmerii Wojskowej.

<sup>16</sup> Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego dotyczące dostawy elementów rotacyjnych do zestawów specjalistycznych na potrzeby Żandarmerii Wojskowej.

<sup>17</sup> Dotyczyło elementów wchodzących w skład następujących środków trwałych: zestawu żołnierza wsparcia pirotechnika; zestawu żołnierza wsparcia operatora; zestawu żołnierza wsparcia snajpera; zestawu żołnierza ochrony; zestawu żołnierza rozpoznania pirotechniczno-radiologicznego (przedmiotowy sprzęt wojskowy był pozyskiwany z Planu Modernizacji Technicznej SZ RP).

<sup>18</sup> Tj. terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 109, ze zm.).

## V. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>19</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

### Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W planie finansowym jednostki na rok 2019 dochody budżetu państwa zostały zaplanowane w kwocie 285,0 tys. zł. Zrealizowane przez Oddział dochody w 2019 r. wyniosły 352,9 tys. zł i były o 67,9 tys. zł (o 23,8%) wyższe od planowanych i niższe o 133,3 tys. zł (o 37,8%) od uzyskanych w 2018 r.

Głównym źródłem zrealizowanych dochodów były: wpływy z usług (§ 0830) w wysokości 246,5<sup>20</sup> tys. zł, tj. 69,8% dochodów ogółem oraz wpływy z różnych dochodów (§ 0970) w wysokości 51,3 tys. zł, tj. 14,5% dochodów ogółem.

Badanie kontrolne dotyczyło wylosowanej próby dochodów pod kątem prawidłowości i terminowości ustalania należności z tytułu dochodów budżetowych oraz ich ewidencji. Łączna kwota zbadanych należności wynosiła 65.2 tys. zł, z tego:

- w § 0830 wyniosła 14,5 tys. zł, tj. 2,4% należności budżetowych w tym paragrafie, analizie poddano 24 zapisy księgowe dobrane w sposób celowy, w najwyższej kwocie, dotyczące wpłat za posiłki w poszczególnym miesiącu 2019 r.,
- w § 0970 wyniosła 28,2 tys. zł, tj. 54,9% należności budżetowych w tym paragrafie. Kwotę stanowiła spłata szkody nr 81/OZŻW/2013 r. w wysokości 12,0 tys. zł spowodowana brakami przedmiotów zaopatrzenia mundurowego w wysokości 466.3 tys. zł i rozłożona na raty<sup>21</sup> oraz zwrot kosztów nauki przez cztery osoby<sup>22</sup>, w wysokości 16.2 tys. zł,
- w § 0940 wyniosła 22,5 tys. zł, tj. 50,9% należności budżetowych w tym paragrafie. Kwotę stanowiły m.in.: zwroty za umundurowanie, nadpłaty oposażenia i dodatków specjalnych oraz odprawy.

(akta kontroli str. 11-12, 173-176, 177, 318-338)

Na koniec 2019 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 528,9 tys. zł, które były wyższe o 54,9 tys. zł (o 11,6%) od należności pozostałych do zapłaty w 2018 r. (473,9 tys. zł) oraz zaległości netto w kwocie 2,3 tys. zł. Na kwotę 528,9 tys. zł składały się m.in. poniższe należności:

- należność<sup>23</sup> w kwocie 466,3 tys. zł powstała w dniu 12 kwietnia 2013 r., jako brak w mieniu wojska. Wojskowy Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z dnia 4 marca 2015 r. zasądził od pozwanego naprawienie szkody poprzez wpłacenie na rzecz Oddziału ww. kwoty. Pozwany zwrócił się do Dyrektora Departamentu Budżetowego MON z wnioskiem o rozłożenie na raty powyższej kwoty zobowiązania. W dniu 4 lutego 2016 r. zawarto ugodę na spłatę części zobowiązania, tj. 6,0 tys. zł w postaci 12 rat miesięcznych po 0,5 tys. zł od lutego 2016 r. W dniu 15 lutego 2017 r. zawarto drugą umowę ugody na kwotę 10,5 tys. zł rozłożoną na 15 rat miesięcznych po 0,7 tys. zł każda, płatna od marca

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> W paragrafie tym, wpłaty za posiłki ze stołówek w Mińsku Mazowieckim i Warszawie wyniosły 238,7 tys. zł, tj. 96,8% kwoty w tym paragrafie.

<sup>21</sup> Wyrok sądu, sygnatura akt: SO 22/14 z 4 marca 2015 r.

<sup>22</sup> Osoby te przerwały naukę.

<sup>23</sup> Szkoda nr 81/OZŻW/2013.

2017 r. do maja 2018 r. W dniu 18 maja 2018 r. zawarto trzecią umowę ugody na kwotę 19,0 tys. zł rozłożoną na 19 rat po 1,0 tys. zł płatnych od czerwca 2018 r. do 15 grudnia 2019 r. Na dzień 31 grudnia 2019 r. wpłacono łącznie 36,0 tys. zł (na koncie 2261 zaksięgowano kwotę 430,3 tys. zł);

- 19,0 tys. zł - kara umowna z tytułu niewykonania umowy<sup>24</sup> przez Zakłady Elektroniczne WAREL Sp. z o.o. w Warszawie. W dniu 19 grudnia 2017 r. wpłynął wniosek o wystawienie noty obciążeniowej, natomiast 14 lutego 2018 r. doręczono Spółce wezwanie przedsądowe – ostateczne. Po nieskutecznej wymianie korespondencji skierowano pozew do Sądu i w dniu 26 listopada 2018 r. Sąd Rejonowy dla Warszawy Woli II Wydział Cywilny wydał nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym wraz z odsetkami (Sygn. akt II Nc 3106/18). Spółka złożyła sprzeciw od nakazu zapłaty, obwiniając wojsko za powstałą sytuację. Od maja 2019 r. Oddział prowadził korespondencję (osiem pism) w powyższej sprawie z Sądem Rejonowym oraz Spółką. Szef Oddziału Zabezpieczenia ŻW otrzymał 2 października 2019 r. pismo od syndyka, że Spółka WAREL jest w upadłości. W dniach 2 października oraz 18 grudnia 2019 r. radca prawny (pełnomocnik szefa OZZW) skierował do Sądu Rejonowego dla Warszawy Woli wniosek oraz powtórny wniosek o wydanie postanowienia odrzucającego sprzeciw pozwanej Spółki WAREL, zaznaczając, że „(...) wskutek ciągnącego się w nieskończoność postępowania sądowego strona powodowa utraci prawdopodobnie należne jej kwoty z tytułu kar umownych. (...) za sprawą czynnika czasowego syndyk masy upadłościowej nie przyjmie naszej wierzytelności do realizacji.”;
- należność w kwocie 3,6 tys. zł – szkoda w mieniu wojskowym (uszkodzenie samochodu służbowego) powstała w dniu 14 lutego 2017 r. Po przeprowadzonym w Oddziale postępowaniu wyjaśniającym, w dniu 26 kwietnia 2017 r. wysłano do sprawcy szkody wezwanie do zapłaty. Wobec nieosiągnięcia porozumienia, 21 grudnia 2017 r. wysłano do Sądu Rejonowego w Gliwicach VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych pozew w postępowaniu nakazowym do zapłaty ww. szkody (Sygn. akt IV P 436/18). Radca prawny - pełnomocnik szefa Oddziału poinformował 9 lutego 2018 r. Sąd Rejonowy o zmianie adresu pozwanego. W dniu 10 kwietnia 2018 r. Sąd Rejonowy w Gliwicach przekazał sprawę do Sądu Rejonowego w Zabrzu IV Wydział Pracy. W dniu 10 października 2018 r. oraz 18 stycznia 2019 r. odbyły się dwie rozprawy, a w kolejnej przeprowadzonej 8 kwietnia 2019 r. Sąd Rejonowy w Zabrzu zwrócił się do sądów rejonowych w Siedlcach i Rzeszowie o pomoc prawną w przesłuchaniu uczestników wypadku oraz żandarmów biorących udział w interwencji. Rozprawa wyznaczona na 31 lipca 2019 r. została przeniesiona na 8 maja 2020 r.;
- należność w wysokości 71,1 tys. zł - szkoda w mieniu wojskowym<sup>25</sup> (uszkodzenie samochodu służbowego) powstała w dniu 10 października 2018 r. Postępowanie wyjaśniające zakończono 25 września 2019 r. W dniu 26 września 2019 r. radca prawny OZ ŻW skierował pismo procesowe do Sądu Rejonowego dla Warszawy Żoliborza VII Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w sprawie zaważania do próby ugodowej. Sąd Rejonowy wyznaczył rozprawę na 2 marca 2020 r. Szef Oddziału zmniejszył szkodę do kwoty 52,5 tys. zł, gdyż firma ubezpieczeniowa Interrisk Towarzystwo

<sup>24</sup> Umowa z dnia 18 października 2017 r. zawarta w wyniku rozstrzygnięcia postępowania RZP/25/113/PN/S/2017 na dostawę 58 słuchawek do komputerów klasy TEMPEST.

<sup>25</sup> Szkoda nr 260/OSZW/2018.

Ubezpieczeniowe wpłaciło 12 lutego 2020 r. kwotę 18,6 tys. zł. Wobec nie zawarcia ugody Sąd Rejonowy „zamknął protokół rozprawy”;

- zaległość w kwocie 2,3 tys. zł składała się z kwoty 2,0 tys. zł odsetek i 0,3 tys. zł kosztów postępowania sądowego. Zaległość powstała 31 grudnia 2009 r. W dniu 1 października 2010 r. Sąd Rejonowy w Warszawie wydał wyrok zaoczny (sygn. akt VII Pm 54/10) zasądzając od pozwanego na rzecz Skarbu Państwa wpłatę należności w kwocie 2.236,02 zł wraz z odsetkami ustawowymi. W trakcie kontroli w Oddziale podjęto działania w celu umorzenia tej zaległości.

W Oddziale Zabezpieczenia ŻW prowadzono kontrolę terminowości zapłaty należności Skarbu Państwa, według zasad określonych w „Procedurze monitorowania i windykacji należności w Oddziale Zabezpieczenia Żandarmerii Wojskowej<sup>26</sup>”.

(akta kontroli str. 151-165, 176, 177, 300, 318-332, 333-338, 381, 385, 437-439, 2565-2596, 2597, 2598-2607, 2608, 2610, 2611-2616)

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 kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodów. Podejmowane działania dla odzyskania należności były rzetelne i adekwatne do wielkości należności. Szef Oddziału kierował wezwania do zapłaty, zawierał ugody oraz wyrażał zgody na naprawę uszkodzonego sprzętu przez sprawcę szkody, a także rozkładała kwoty należności na raty. Stwierdzono, że długotrwałe procedury sądowe uniemożliwiały szybką egzekucję należności.

OBSZAR

## Wydatki

### 2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu  
faktycznego

W 2019 r. wydatki w Oddziale wyniosły ogółem 353.973,0 tys. zł, co stanowiło 110,1% pierwotnie ustalonego planu i 100,0% planu finansowego po zmianach. W porównaniu do 2018 r. wydatki były wyższe o 43.243,0 tys. zł, tj. o 13,9%. Wydatki zrealizowano w dziale 752 Obrona narodowa, w wysokości 353.901,0 tys. zł, co stanowiło 99,98% wydatków ogółem i w dziale 851 Ochrona zdrowia - 72,0 tys. zł (0,02%).

Zaplanowane dla Oddziału Zabezpieczenia ŻW wydatki (321.571,0 tys. zł) zostały w trakcie 2019 r. zwiększone 40 decyzjami Ministra Obrony Narodowej oraz dyrektora Departamentu Budżetowego MON per saldo o kwotę 32.402,0 tys. zł. W 2019 r. Oddział nie realizował wydatków z budżetu środków europejskich, ani ze środków rezerw budżetowych.

(akta kontroli str. 18-22, 26-57, 58-60, 61-78, 92-135, 181-182, 284-292)

Na koniec 2019 r. zobowiązania wyniosły 19.030,1 tys. zł i były wyższe od zobowiązań na koniec 2018 r. o 2.181,9 tys. zł, tj. o 11,5%. Dotyczyły one przede wszystkim dodatkowego uposażenia rocznego dla żołnierzy zawodowych i pracowników resortu obrony narodowej (§§ 404 i 407). Na 31 grudnia 2019 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 23-25, 42-57, 58-60, 352-357)

<sup>26</sup> Procedura zatwierdzona przez Szefa Oddziału Zabezpieczenia ŻW w dniu 1 sierpnia 2016 r.

Projekt Planu wydatków budżetowych oraz Plan wydatków budżetowych Oddziału<sup>27</sup> na 2019 r. przed dokonaniem zmian, nie uwzględniał w rozdziale 75207 Żandarmeria Wojskowa, w § 4140 Wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), żadnych kwot z tego tytułu<sup>28</sup>. Szef Oddziału wyjaśnił, że zgodnie z wprowadzonymi zasadami, wpłaty te były planowane w ramach § 430 pozycja 018 – służba finansowa, a na etapie realizacji, dysponent II stopnia przeniósł zaplanowane kwoty do odpowiedniego paragrafu.

(akta kontroli str. 37, 42-57, 61-78, 192, 442-443)

Wydatki Oddziału w 2019 r. w podziale na grupy ekonomiczne kształtowały się następująco:

- 1) Świadczenia na rzecz osób fizycznych wynosiły 18.557,0 tys. zł (100% planu po zmianach) i w porównaniu do 2018 r. były wyższe o 2.085,0 tys. zł (o 12,7%). Stanowiły one 5,2% wydatków jednostki. Obejmowały one głównie wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń i uposażeń (§§ 3020, 3040 i 3070) w kwocie 18.405,0 tys. zł (99,2% wydatków w tej grupie). Zwiększenie wykonanych wydatków wynikało ze zwiększenia stanów osobowych żołnierzy zawodowych i pracowników resortu obrony narodowej;
- 2) Wydatki bieżące wyniosły 305.477,0 tys. zł (100% planu po zmianach) i były wyższe od poniesionych w 2018 r. o 31.456,0 tys. zł. Stanowiły one 13,7% wydatków Oddziału. Najwyższe wydatki w tej grupie poniesione zostały na uposażenia i wynagrodzenia wraz z pochodnymi<sup>29</sup> - 280.556,0 tys. zł, tj. 91,8% wydatków oraz zakup towarów i usług<sup>30</sup> - 15.609,0 tys. zł, tj. 5,1% wydatków bieżących;
- 3) Wydatki majątkowe wyniosły 29.939,0 tys. zł (100% planu po zmianach) i były wyższe o 9.702,0 tys. zł od wykonania 2018 r. Stanowiły one 8,5% wydatków jednostki. Wydatki w tym paragrafie planowane były na szczeblu Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej oraz Sztabu Generalnego WP w ramach Centralnych Planów Rzeczowych. Dotyczyły zakupów<sup>31</sup> inwestycyjnych (§ 6060). Plan pierwotny wynosił 19.093,0 tys. zł i dotyczył 5 zadań. W ciągu roku wprowadzono 32 zadania na kwotę 10.845,6 tys. zł. Z powodu braku ofert oraz niespełnienia warunków ze strony wykonawcy nie zrealizowano dwóch zadań na kwotę 351,1 tys. zł.

(akta kontroli str.18-21, 79-84, 179-180, 344, 360 niejawnie str. 1-4, 35-43, 44-55)

Szczegółowym badaniem objęto próbę wydatków<sup>32</sup> w łącznej kwocie 81,4 tys. zł, co stanowiło 23% wykonanych wydatków. Kwota 73.343,4 tys. zł dotyczyła wydatków wylosowanych metodą monetarną MUS<sup>33</sup>, a 8.040,5 tys. zł

<sup>27</sup> Zatwierdzony przez Szefa OZ ŻW, kolejno, w dniu 28 listopada 2018 r. oraz 31 stycznia 2019 r.

<sup>28</sup> W 2018 r. na PFRON wydatkowano 497,4 tys. zł, natomiast w 2019 r. wydatkowano 536,4 tys. zł.

<sup>29</sup> Paragrafy: 4010, 4040, 4050, 4060, 4070, 4110, 4120, 4140, 4180 oraz 4440.

<sup>30</sup> Paragrafy: 4210, 4220, 4230, 4240, 4270, 4280, 4300, 4380 oraz 4390.

<sup>31</sup> Zakupiono m.in.: zestawy żołnierza na potrzeby Żandarmerii Wojskowej, samochód interwencyjny specjalnego przeznaczenia – ambulans pirotechniczny, samochody interwencyjne ŻW – 59 szt., symulatory zderzeń – 6 szt., mikroskop elektroniczny, analizator substancji chemicznych (lub niewidomego pochodzenia) oraz poligraf z cyfrową obróbką sygnału – 2 szt.

<sup>32</sup> Zgodnie z przyjętymi założeniami kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. badaniu miała zostać poddana próba wydatków pozapłacowych jednostki oraz wydatków poniżej 500 zł. Z badania wyłączono wydatki w paragrafach 401-408, 411-414, 418 i 444 na łączną kwotę 280.557,3 tys. zł.

<sup>33</sup> Metoda doboru próby do losowania uwzględniająca wartość transakcji przy ich losowaniu (prawdopodobieństwo proporcjonalne do wartości). Wylosowano 109 dowodów na kwotę 73.343,4 tys. zł, stanowiącą 21,9% wartości dowodów niewyłączonych.



dotyczyła wydatków dobranych metodą celową<sup>34</sup>. Badanie wykazało, że wydatki były rzetelnie skalkulowane oraz mieściły się w planie finansowym Oddziału Zabezpieczenia ŻW i poniesione zostały na realizację zadań statutowych, zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: ufp). Badane dowody i odpowiadające im zapisy księgowo spełniały wymogi w zakresie kontroli bieżącej i dekretacji, kompletności i poprawności formalnej, poprawności wartości transakcji oraz ujęcia na kontach.

(akta kontroli str. 345-350, 360)

Objęte badaniem zamówienia publiczne zrealizowano na podstawie prawidłowo wybranego trybu lub z prawidłowym zastosowaniem wyłączenia. W ramach szczegółowej kontroli wydatków poddano trzy niżej wymienione postępowania o udzielenie zamówień publicznych o łącznej wartości 9.411,2 tys. zł.

- 1) Postępowanie nr RZP/09/PN/S/2019 dotyczące dostawy zestawów żołnierza na potrzeby Żandarmerii Wojskowej. Specyfikacja istotnych warunków zamówienia (dalej: SIWZ) do ww. postępowania w części dotyczącej Opisu przedmiotu zamówienia<sup>35</sup> (dalej: OPZ) została sporządzona na podstawie wymagań eksploatacyjno-technicznych (dalej: WET). Przedmiotowe działanie było zrealizowane na podstawie zapisów § 2 ust. 1 pkt 6 decyzji Nr 384/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 września 2015 r. w sprawie określenia funkcji gestorów i centralnych organów logistycznych sprzęt wojskowego w resorcie obrony narodowej<sup>36</sup> (dalej: decyzja Nr 384/MON), w której osobą uprawnioną w tym zakresie był Gestor SpW<sup>37</sup>. W dniu 22 stycznia 2019 r. Szef Zarządu Prewencji Komendy Głównej ŻW pismem nr 1547/19 przesłał do Szefa Oddziału Zabezpieczenia ŻW<sup>38</sup> WET<sup>39</sup>, które stanowiły podstawę do opracowania OPZ. Dane<sup>40</sup> zawarte w OPZ w częściach dotyczących opisów poszczególnych produktów były identyczne z danymi przesłanymi przez Gestora SpW w WET. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego nr RZP/09/PN/S/2019 dotyczące dostawy zestawów żołnierza na potrzeby Żandarmerii Wojskowej zostało wszczęte 23 kwietnia 2019 r., a jego wartość wynosiła 7.563,1 tys. zł (netto). Opis przedmiotu zamówienia stanowiący załącznik nr 1 do SIWZ był sporządzony niezgodnie z zapisami art. 29 ust. 2 i 3 upzp (szerszy opis w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości). W toku realizacji ww. postępowania Gestor SpW oraz osoby<sup>41</sup> odpowiedzialne za opracowanie WET sporządzały odpowiedzi na pytania oraz wnioski zgłaszane do OPZ przez potencjalnych wykonawców. Pomimo że ww. osoby wykonywały czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia nie złożyły w formie pisemnej oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności o wyłączeniu z postępowania (szerszy opis w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości). W ramach ww. postępowania

<sup>34</sup> Wydatki stanowiące różnice pomiędzy wartościami zamówień publicznych objętych szczegółowym badaniem a wartością łączną dowodów księgowych dotyczących przedmiotowych zamówień, które zostały dobrane metodą MUS.

<sup>35</sup> Załącznik nr 1 do SIWZ.

<sup>36</sup> Dz. Urz. poz. 275, ze zm.

<sup>37</sup> Szef Zarządu Prewencji Komendy Głównej ŻW.

<sup>38</sup> Zamawiającego.

<sup>39</sup> Dokumenty zatwierdzone przez Szefa Zarządu Prewencji KG ŻW (Gestora SpW) 20 grudnia 2018 r.

<sup>40</sup> M.in. podane składki surowcowe produktów, opisy produktów, wskaźniki i parametry opisujące produkty oraz surowce.

<sup>41</sup> Zespół żołnierzy ze składu Sekcji Gestorstwa i Rozwoju Komendy Głównej ŻW oraz przedstawiciele Oddziału Specjalnego ŻW.

została złożona jedna oferta. W wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nr RZP/09/PN/S/2019 w dniu 5 sierpnia 2019 r. Zamawiający zawarł z Wykonawcą<sup>42</sup> umowę nr RZP/09/78/PN/S/2019 na dostawę zestawów<sup>43</sup> żołnierza ŻW o wartości 8.982,5 tys. zł (brutto) z terminem realizacji do 5 grudnia 2019 r. W dniu 5 grudnia 2019 r. Wykonawca dostarczył<sup>44</sup> do siedziby Zamawiającego sprzęt objęty umową. 19 grudnia 2019 r. zgodnie z fakturą nr FS/557/HPE/2019 Zamawiający dokonał płatności na kwotę 8.982,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 345-350, 360, 1479-1487, 1122-1361, 1612-1998)

- 2) Postępowanie nr RZP/19/PN/S/2019 dotyczące dostawy elementów rotacyjnych do zestawów specjalistycznych na potrzeby Żandarmerii Wojskowej. Specyfikacja istotnych warunków zamówienia do ww. postępowania w części dotyczącej OPZ<sup>45</sup> została sporządzona na podstawie WET. Przedmiotowe działanie było zrealizowane na podstawie zapisów § 2 ust. 1 pkt 6 decyzji Nr 384/MON, w której osobą uprawnioną w tym zakresie był Gestor SpW<sup>46</sup>. Dane<sup>47</sup> zawarte w OPZ w częściach dotyczących opisów poszczególnych produktów były identyczne z danymi przesłanymi przez Gestora SpW w WET. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego nr RZP/19/PN/S/2019 zostało wszczęte 13 maja 2019 r., a jego wartość wynosiła 344,8 tys. zł (netto). Opis przedmiotu zamówienia stanowiący załącznik nr 1 do SIWZ był sporządzony niezgodnie z zapisami art. 29 ust. 2 i 3 upzp (szerszy opis w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości). W wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nr RZP/19/PN/S/2019 Zamawiający zawarł:

- w dniu 23 sierpnia 2019 r. umowę nr RZP/19/A/87/PN/S/2019 z Holstres HPE Polska Grzegorz Szymański na realizację zadań nr 1 i 3 z terminem dostawy do 20 listopada 2019 r. na łączną kwotę 221,0 tys. zł (brutto). Zamawiający na podstawie faktury nr FS 147/TH/2019<sup>48</sup> po zrealizowaniu przez Wykonawcę dostawy<sup>49</sup>, w dniu 28 listopada 2019 r. dokonał płatności na kwotę 221,0 tys. zł;
- w dniu 27 sierpnia 2019 r. umowę nr RZP/19/B/87/PN/S/2019 z Parasnake Arkadiusz Szewczyk na realizację zadania nr 2 z terminem dostawy do 20 listopada 2019 r. na łączną kwotę 130,0 tys. zł (brutto). Zamawiający na podstawie faktury nr 9.11.2019<sup>50</sup> po zrealizowaniu przez Wykonawcę dostawy<sup>51</sup>, w dniu 28 listopada 2019 r. dokonał płatności na kwotę 130,0 tys. zł.

<sup>42</sup> Holstres HPE Polska Grzegorz Szymański.

<sup>43</sup> Zestaw żołnierza: rozpoznania radiologiczno-pirotechnicznego, wsparcia operatora, wsparcia snajpera, wsparcia pirotechnika, ochrony.

<sup>44</sup> Protokół przyjęcia nr 641/Spec z 5 grudnia 2019 r.

<sup>45</sup> Załącznik nr 1 do SIWZ.

<sup>46</sup> Szef Zarządu Prewencji Komendy Głównej ŻW.

<sup>47</sup> M.in. podane składy surowcowe produktów, opisy produktów, wskaźniki i parametry opisujące produkty oraz surowce.

<sup>48</sup> Z dnia 20 listopada 2019 r.

<sup>49</sup> Dokument - PZ nr 1002209881/2019 z 20 listopada 2019 r.

<sup>50</sup> Z dnia 14 listopada 2019 r.

<sup>51</sup> Dokument - PZ nr 1002169049/2019 z 14 listopada 2019 r.

Jednocześnie Zamawiający z uwagi na fakt, że złożona oferta dotycząca zadania nr 4 przewyższała kwotę, którą zmierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, unieważnił postępowanie w tej części.

(akta kontroli str. 183-186, 278-283, 555-557, 651, 654, 661-663, 706, 1362-1461)

- 3) Zamówienie zrealizowane w trybie art. 4 pkt 8 upzp zgodnie z regulaminem wewnętrznym<sup>52</sup>, o wartości 77,7 tys. zł dotyczące pozyskania oprogramowania<sup>53</sup>.

(akta kontroli str. 345-350, 360, 1479-1487)

Przeciętne zatrudnienie<sup>54</sup> w 2019 r. wynosiło 3.500<sup>55</sup> osób i było wyższe niż w roku poprzednim o 65 osób, natomiast wydatkowane środki na wynagrodzenie w 2019 r. (258.820,8 tys. zł) były wyższe o 29.380,8 tys. zł niż w 2018 r. z powodu: wzrostu zatrudnienia (łącznie 65 osób), wzrostu wynagrodzeń oraz nagród udzielanych przez Ministra Obrony Narodowej. W 2019 r. na rzecz Oddziału 36 osób świadczyło pracę<sup>56</sup> na umowę zlecenie, w tym 4 osoby były pracownikami kontrolowanej jednostki. Na ten cel poniesiono wydatki w kwocie 714,7 tys. zł (więcej o 52,0 tys. zł niż w 2018 r.). W stosunku do 2018 r. nastąpił wzrost zatrudnienia o 2 osoby z poza jednostki.

(akta kontroli str. 79-84, 85-86, 179-180, 317, 344)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W opisie przedmiotu zamówienia<sup>57</sup> do postępowania nr RZP/09/PN/S/2019<sup>58</sup> Zamawiający w poszczególnych zadaniach<sup>59</sup>:
  - nie określił wymagań dotyczących funkcjonalności przedmiotu zamówienia umożliwiając wykonawcom ustalenie przedmiotu zamówienia<sup>60</sup>;
  - zawarł znaki towarowe, które doprowadziły do uprzywilejowania lub wyeliminowania niektórych produktów nie podając dla zawartych w OPZ dostatecznie dokładnych określeń równoważności<sup>61</sup>;
  - opisywał konkretne produkty<sup>62</sup> stosując wskazania, co dokładnie ma być zastosowane, bez podania przy określonych wartościach poszczególnych parametrów odchyłki.

<sup>52</sup> Rozkaz nr 8 Szefa Oddziału Zabezpieczenia ŻW z dnia 22 marca 2019 r. w sprawie wprowadzenia w Oddziale Zabezpieczenia ŻW „Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Oddziale Zabezpieczenia Żandarmerii Wojskowej”.

<sup>53</sup> Oprogramowanie Oxygen Forensic Detective oraz Amped Authenticate.

<sup>54</sup> Dotyczy zarówno Oddziału Zabezpieczenia ŻW, jaki i jednostek znajdujących się na zaopatrzeniu finansowym.

<sup>55</sup> W tym: 2.986 żołnierzy (więcej o 54 niż w 2018 r.) oraz 514 (status 01) pracowników resortu obrony narodowej (więcej o 11 osób niż w 2018 r.).

<sup>56</sup> Obsługa prawna, BHP oraz nadzór na ochroną przeciwpożarową.

<sup>57</sup> Załącznik nr 1 do SIWZ.

<sup>58</sup> Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego dotyczące dostawy zestawów żołnierza na potrzeby Żandarmerii Wojskowej.

<sup>59</sup> Dotyczy: zadania nr 1 produkty nr 1-9, 22-23; zadania nr 2 produkty nr 1-9, 22-23; zadania nr 3 produkty nr 1-9, 22-23; zadania nr 4 produkty nr 1-9, 22, 24; zadania nr 5 produkty nr 1-9, 22;

<sup>60</sup> Przykład: na str. 9 Zamawiający podał skład surowcowy dla bluzy m.in. 46% Poliester, 31% Poliamid, 16% Poliuretan, 7% Elastan, 68% Modakryl, 29% Rayon, 3% Spandex, co było niewłaściwe, gdyż powinien podać wymagania odnośnie parametrów charakteryzujących wyrób.

<sup>61</sup> Przykład: na str. 2 Zamawiający wymaga użycia ściśle określonych materiałów np. TENECATE Defender™ 5.3 oz.

<sup>62</sup> Przykład: na str. 57 Zamawiający podał wymagania jakościowe odnośnie stosowanych materiałów, wskazując co dokładnie miało być zastosowane, np. nici Synton 40.

Powyższe ustalenia zostały opisane w opinii<sup>63</sup> biegłego z dziedziny towaroznawstwa, który został powołany przez Dyrektora Departamentu Obrony Narodowej NIK postanowieniem z 21 lutego 2020 r.

Dodatkowo NIK wskazuje, że dane (w tym szczegółowe opisy) zawarte w kartach katalogowych produktów, przekazane do Zamawiającego w ramach realizacji dostawy, były identyczne<sup>64</sup> jak dane w OPZ. Karty katalogowe zgodnie z wyjaśnieniami<sup>65</sup> Wykonawcy były opracowane „na podstawie danych pozyskanych od poszczególnych producentów”. Występujące różnice pomiędzy ww. dokumentami polegały na pojedynczych zwrotach m.in. na zamianie słów np. w OPZ zapisano „powinna mieć”, a w karcie katalogowej „ma” lub na braku w kartach katalogowych rysunków i zdjęć, które były zawarte w OPZ. Jednocześnie dane<sup>66</sup> zawarte w OPZ w częściach dotyczących opisów poszczególnych produktów były identyczne z danymi przesłanymi przez Gestora SpW w WET. Biorąc pod uwagę wyjaśnienia<sup>67</sup> Gestora SpW<sup>68</sup>, który wskazał, że podstawą do opracowania WET<sup>69</sup> była m.in. dokumentacja z poprzednich zakupów, przy jednoczesnym stanowisku Zamawiającego, który wyjaśnił, że zgodnie § 2 ust. 1 pkt 6 decyzji Nr 384/MON, WET stanowił podstawę do opracowania OPZ, należy wskazać, że potencjalną przyczyną stwierdzonej nieprawidłowości było literalne wykorzystanie kart katalogowych uzyskanych od Wykonawcy z dostaw zrealizowanych w poprzednich latach i opracowanie na ich podstawie WET, który posłużyły do sporządzenia OPZ.

Z uwagi na powyższe, NIK stwierdziła, że zapisy zawarte w OPZ w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego nr RZP/09/PN/S/2019 były niezgodne z wymaganiami określonymi w art. 29 ust. 2 i 3 upzp. Zamawiający w ramach OPZ wskazał konkretne produkty, przez co ograniczył uczciwą konkurencję. Skutkiem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nr RZP/09/PN/S/2019 było zawarcie umowy nr RZP/09/78/PN/S/2019. W dniu 19 grudnia 2019 r. Zamawiający zgodnie z fakturą nr FS/557/HPE/2019, po przyjęciu dostawy sprzętu dokonał płatności na kwotę 8.982,5 tys. zł. Na podstawie zgromadzonych dokumentów stwierdzono, że w okresie od 2013 r. do 2019 r. dostawy zestawów żołnierza na potrzeby Żandarmerii Wojskowej zrealizował jeden Wykonawca<sup>70</sup>. Osobami odpowiedzialnymi za powstałą nieprawidłowość byli: Szef Oddziału Zabezpieczenia ŻW oraz Szef Zarządu Prewencji Komendy Głównej ŻW.

(akta kontroli str. 183-186, 278-283, 365-374, 425-436, 556-561, 651, 654-660, 1122-1361, 1612-1998)

## 2. W opisie przedmiotu zamówienia<sup>71</sup> do postępowania nr RZP/19/PN/S/2019<sup>72</sup> Zamawiający w poszczególnych zadaniach:

<sup>63</sup> Opinia z 2 marca 2020 r. dotycząca OPZ do postępowania nr RZP/09/PN/S/2019. Biegły dokonał oceny OPZ w części dotyczącej: w zadaniu 1 poz. 1-9, 22-23; w zadaniu 2 poz. 1-9, 22-23; w zadaniu 3 poz. 1-9, 22-23; w zadaniu 4 poz. 1-9, 22, 24; w zadaniu 5 poz. 1-9, 22.

<sup>64</sup> Przykład: 2 str. OPZ pkt 1.1 Kombinezon z tkaniny trudnotopliwej: „Nieprzemakalny kombinezon opracowany do przeprowadzenia działań bezpośrednich. Kombinezon wykonany z materiału TENECATE Defender™ 5.3 oz.” Zapis z OPZ dotyczący kombinezonu z tkaniny trudnotopliwej jest identyczny, jak zapis karty katalogowej przesłanej przez Wykonawcę.

<sup>65</sup> Pismo Prezesa Holsters HPE Polska z 12 lutego 2020 r. dotyczące wyjaśnień na pytania NIK.

<sup>66</sup> M.in. podane składy surowcowe produktów, opisy produktów, wskaźniki i parametry opisujące produkty oraz surowce.

<sup>67</sup> Pismo nr 3010/WGiR/2020 z 25 lutego 2020 r. dotyczące kontroli NIK P/20/001.

<sup>68</sup> Osoba odpowiedzialna za sporządzenie WET.

<sup>69</sup> Dokument, na podstawie którego opracowano OPZ do przedmiotowego zamówienia.

<sup>70</sup> Holsters HPE Polska Grzegorz Szymański.

<sup>71</sup> Załącznik nr 1 do SIWZ.

- nie określił wymagań dotyczących funkcjonalności przedmiotu zamówienia umożliwiając wykonawcom ustalenie przedmiotu zamówienia<sup>73</sup>;
- zawarł znaki towarowe, które doprowadziły do uprzywilejowania lub wyeliminowania niektórych produktów nie podając dla zawartych w OPZ dostatecznie dokładnych określeń równoważności<sup>74</sup>;
- opisywał konkretne produkty<sup>75</sup> stosując wskazania, co dokładnie ma być zastosowane, bez podania przy określonych wartościach poszczególnych parametrów odchyłki.

Powyższe ustalenia zostały opisane w opinii<sup>76</sup> biegłego z dziedziny towaroznawstwa, który został powołany przez Dyrektora Departamentu Obrony Narodowej NIK postanowieniem z 21 lutego 2020 r.

Dodatkowo NIK wskazuje, że dane (w tym szczegółowe opisy) zawarte w kartach katalogowych produktów, przekazane do Zamawiającego w ramach realizacji dostawy, były identyczne<sup>77</sup>, jak dane w OPZ. Karty katalogowe zgodnie z wyjaśnieniami<sup>78</sup> Wykonawcy były opracowane „na podstawie danych pozyskanych od poszczególnych producentów”. Występujące różnice pomiędzy ww. dokumentami polegały na pojedynczych zwrotach, m.in. na zawarciu w OPZ przed opisem produktu zwrotu „musi być” lub na braku w kartach katalogowych rysunków lub zdjęć, które były zawarte w OPZ. Jednocześnie dane<sup>79</sup> zawarte w OPZ w częściach dotyczących opisów poszczególnych produktów były identyczne z danymi przesłanymi przez Gestora SpW w WET. Biorąc pod uwagę wyjaśnienia<sup>80</sup> Gestora SpW<sup>81</sup>, który wskazał, że podstawą do opracowania WET<sup>82</sup> była m.in. dokumentacja z poprzednich zakupów, przy jednoczesnym stanowisku Zamawiającego, który wyjaśnił, że zgodnie § 2 ust. 1 pkt 6 decyzji Nr 384/MON, WET stanowił podstawę do opracowania OPZ, należy wskazać, że potencjalną przyczyną stwierdzonej nieprawidłowości było literalne wykorzystanie kart katalogowych uzyskanych od Wykonawcy z dostaw zrealizowanych w poprzednich latach i opracowanie na ich podstawie WET, który posłużyły do sporządzenia OPZ.

<sup>72</sup> Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego dotyczące dostawy elementów rotacyjnych do zestawów specjalistycznych na potrzeby Żandarmerii Wojskowej.

<sup>73</sup> Przykład: na str. 5 Zamawiający zapisał „Spodnie muszą ... posiadać ... panele z materiału Tweave, wzmocniony Poliester-Spandex, rozciągliwy w 4 kierunkach (Nylon 91%, Spandex 9%), umożliwiające swobodny zakres ruchu podczas zajmowania różnych pozycji...”. Opis ten jest nieprecyzyjny i wiadomo jedynie, że panele mają być wykonane z materiału Tweave, a dalsza część zdania nie wiadomo, czy odnosi się do paneli, czy do dwóch innych materiałów możliwych do zastosowania na panele.

<sup>74</sup> Przykład: na str. 1 Zamawiający narzuca konieczność stosowania konkretnego materiału NYCO RIP STOP 50/50 z wykonanym kamuflażem MULTICAM® (znak towarowy określonej firmy).

<sup>75</sup> Przykład: na str. 20 Zamawiający przedstawił wymagany skład surowcowy skarpety: „37% Nylon/Poliamid, 31% wełna Though, 31% Endurofil®/Polipropylen, 1% Lycra/Elastyn zawierający ściśle określone zawartości konkretnych włókien z podanymi nazwami handlowymi. Podał również, jaką technologią mają być wykonane skarpety „... muszą być wykonane w technologii WoolFusion®. Polega ona na połączeniu Wełny Though z włóknami Endurofil® co skutkuje znakomitymi właściwościami termicznymi i wytrzymałościowymi skarpety”. Według tak sprecyzowanych wymagań nie można zaproponować innego produktu.

<sup>76</sup> Opinia z 2 marca 2020 r. dotycząca OPZ do postępowania nr RZP/19/PN/S/2019.

<sup>77</sup> Przykład: 12 str. OPZ pkt 1.1 Bluza: „... wykonana z tkaniny nylonowej TORAY o podwyższonej wodoodporności i wiatroszczelności ocieplonej materiałem syntetycznym Climashield™ o gramaturze (57gr/m<sup>2</sup>)”. Zapis w karcie katalogowej dotyczący bluzy przesłanej przez Wykonawcę był identyczny, jak zapis w OPZ.

<sup>78</sup> Pismo Prezesa Holsters HPE Polska z 12 lutego 2020 r. dotyczące wyjaśnień na pytania NIK.

<sup>79</sup> M.in. podane składy surowcowe produktów, opisy produktów, wskaźniki i parametry opisujące produkty oraz surowce.

<sup>80</sup> Pismo nr 3010/WGiR/2020 z 25 lutego 2020 r. dotyczące kontroli NIK P/20/001.

<sup>81</sup> Osoba odpowiedzialna za sporządzenie WET.

<sup>82</sup> Dokument, na podstawie którego opracowano OPZ do przedmiotowego zamówienia.

Z uwagi na powyższe, NIK stwierdziła, że zapisy zawarte w OPZ w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego nr RZP/19/PN/S/2019 były niezgodne z wymaganiami określonymi w art. 29 ust. 2 i 3 upzp. Zamawiający w ramach OPZ wskazał konkretne produkty, przez co ograniczył uczciwą konkurencję. Skutkiem przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego było zawarcie umów nr RZP/19/A/78/PN/S/2019 oraz nr RZP/19/B/78/PN/S/2019. W dniu 28 listopada 2019 r. Zamawiający zgodnie z fakturami nr FS 147/TH/201 oraz nr 9.11.2019, po przyjęciu dostaw sprzętu dokonał płatności na łączną kwotę 351,0 tys. zł. Osobami odpowiedzialnymi za powstałą nieprawidłowość byli: Szef Oddziału Zabezpieczenia ŻW oraz Szef Zarządu Prewencji Komendy Głównej ŻW.

(akta kontroli str. 183-186, 278-283, 555-557, 651, 654, 661-663, 706, 1362-1461)

3. Do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nr RZP/09/PN/S/2019<sup>83</sup> Gestor SpW<sup>84</sup> oraz jego przedstawiciele<sup>85</sup> opracowali WET, który stanowił podstawę do opracowania OPZ. Jednocześnie ww. osoby na etapie przeprowadzania postępowania decydowały o zmianach wynikających z pytań oraz wniosków zgłaszanych do OPZ przez Wykonawców, przez co w opinii NIK, brały udział w czynnościach ww. postępowania. Pomimo tego osoby te nie złożyły oświadczeń w formie pisemnej o braku lub istnieniu okoliczności wyłączających z postępowania. Obowiązek w przedmiotowym zakresie wynikał z zapisów art. 17 ust. 2 upzp. Należy wskazać, że ww. osoby, pomimo że nie były członkami komisji przetargowej przygotowywały treści odpowiedzi na pytania Wykonawców, które stanowiły podstawę<sup>86</sup> do sporządzenia stanowiska Zamawiającego dotyczącego wyjaśnień i modyfikacji treści istotnych warunków zamówienia do ww. postępowania. Z ustaleń kontroli wynika, że w przypadku ww. postępowania obowiązującą praktyką w Oddziale było przysyłanie pytań dotyczących OPZ kierowanych przez potencjalnych Wykonawców do Gestora SpW w celu uzyskania jego stanowiska w przedmiotowej sprawie. Następnie, odpowiedzi na poszczególne pytania udzielone przez Gestora SpW stanowiły odpowiedź Zamawiającego. Zgodnie z przywołanym wyżej przepisem osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia, a za takie należy uznać osoby odpowiedzialne za opracowanie odpowiedzi na pytania Wykonawców, składają w formie pisemnej oświadczenie o braku lub istnieniu okoliczności o wyłączeniu z postępowania. Z wyjaśnień Szefa Oddziału Zabezpieczenia ŻW wynika, że przyczyną stwierdzonej nieprawidłowości była interpretacja przepisów upzp dokonana na podstawie stanowiska<sup>87</sup> Urzędu Zamówień Publicznych. Osobą odpowiedzialną za powstałą nieprawidłowość był Szef Oddziału Zabezpieczenia ŻW.

W trakcie kontroli Szef Oddział Zabezpieczenia ŻW wydał w dniu 2 marca 2020 r. rozkaz Nr 7 w sprawie wprowadzenia w Oddziale Zabezpieczenia ŻW

<sup>83</sup> Dostawa zestawów żołnierza na potrzeby Żandarmerii Wojskowej.

<sup>84</sup> Szef Zarządu Prewencji Komendy Głównej ŻW.

<sup>85</sup> Zespół żołnierzy ze składu Sekcji Gestorstwa i Rozwoju Komendy Głównej ŻW.

<sup>86</sup> Przykład. Gestor SpW w piśmie nr 8941/19 z 10 maja 2019 r. (SI Arcus) do Zamawiającego w części dotyczącej odpowiedzi na wyjaśnienia do SIWZ (pytanie nr 1) sformułował następującą odpowiedź: „Gestor informuje, że dopuszcza tolerancję rozmiarów hełmów do obwodu głowy użytkownika o  $\pm 1$  cm”. Następnie 20 maja 2019 r. Zamawiający w piśmie nr 9534/19 dotyczącym wyjaśnienia i modyfikacji treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia, oznaczenie sprawy RZP/09/PN/S/2019, zawiadomił, że na podstawie art. 38 ust. 2 upzp udzielił następującej odpowiedzi na pytanie nr 1: „Zamawiający dopuszcza tolerancję rozmiarów hełmów do obwodu głowy użytkownika o  $\pm 1$  cm”.

<sup>87</sup> Stanowisko Urzędu Zamówień Publicznych pn. „Nowe podejście do badania konfliktu interesu”.

„Regulaminu udzielenia zamówień publicznych w Oddziale Zabezpieczenia Żandarmerii Wojskowej”, w którym uregulowane zostały zasady m.in. dotyczące składu komisji przetargowych oraz obowiązku składania oświadczenia w formie pisemnej o braku lub istnieniu okoliczności wyłączających z postępowania.

(akta kontroli str. 183-186, 278-283, 1008- 2064-2065)

4. W latach 2015-2019 Szef Oddziału Zabezpieczenia ŻW na podstawie pisemnej zgody<sup>88</sup> Gestora SpW<sup>89</sup> przekazywał nieodpłatnie elementy<sup>90</sup> wyposażenia bojowego żołnierza ŻW po okresie używalności<sup>91</sup> na „własność” użytkownika (osoby fizycznej<sup>92</sup>). Przed dokonaniem przekazania wskazane składniki rzeczowe majątku nie były poddane ocenie<sup>93</sup> w zakresie ich zdolności do użytku. Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego<sup>94</sup> (dalej: ustawa o Agencji) mienie niewykorzystywane do realizacji zadań, będące we władaniu jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Obrony Narodowej może zostać przekazane bez pośrednictwa Agencji Mienia Wojskowego wyłącznie do:
- państwowych jednostek organizacyjnych, jednostek samorządu terytorialnego, państwowym i samorządowym instytucjom kultury, muzeom, państwowym i samorządowym szkołom publicznym, uczelniom publicznym - na cele związane z ich działalnością (art. 91 ust.1 pkt 1 ustawy o Agencji);
  - organizacjom pozarządowym prowadzącym działalność pożytku publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem zadań związanych z obronnością państwa i działalnością Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz porządkiem i bezpieczeństwem publicznym - na cele związane z ich działalnością statutową (art. 91 ust.1 pkt 2 ustawy o Agencji).

Jednocześnie zgodnie z zapisami art. 91 ust. 3 ustawy o Agencji, to Minister Obrony Narodowej zatwierdza wykaz mienia ruchomego Skarbu Państwa przeznaczonego do nieodpłatnego przekazania. Z uwagi na powyższe działanie Szefa Oddziału nie miało podstaw prawnych.

Przyczyną stwierdzonej nieprawidłowości była pisemna zgoda Gestora SpW<sup>95</sup>, który na wniosek Komendanta Oddziału Specjalnego ŻW wyraził zgodę na przechodzenie na własność przedmiotowego wyposażenia,

<sup>88</sup> Pisma: nr S-4/Nr 186/15 z 6 stycznia 2015 r., nr 1868/SGiR/15/SI ARCUS z 12 lutego 2015 r., nr Sztab/S-4/Nr 2677/2018 z 10 października 2018 r.

<sup>89</sup> Szef Zarządu Prewencji Komendy Głównej ŻW.

<sup>90</sup> Przekazywane elementy wyposażenia bojowego żołnierza ŻW: kombinezon z tkaniny trudnopalnej z kapturem, ocieplacz ćwiczebny, rękawice z tkaniny trudnopalnej, kominiarka z tkaniny trudnopalnej, buty taktyczne do działań w terenie zurbanizowanym, kalesony specjalne zimowe, koszulka specjalna zimowa, spodenki specjalne, koszulka specjalna letnia, skarpety specjalne letnie i zimowe. Ww. elementy stanowiły części składowe następujących zestawów żołnierza ŻW: zestawu żołnierza wsparcia pirotechnika; zestawu żołnierza wsparcia operatora; zestawu żołnierza wsparcia snajpera; zestawu żołnierza ochrony; zestawu żołnierza rozpoznania pirotechniczno-radiologicznego. Przedmiotowy sprzęt był pozyskiwany z Planu Modernizacji Technicznej SZ RP jako sprzęt wojskowy (środek trwałe).

<sup>91</sup> W poleceniach Szefa Generalnego Zarządu Logistyki P-4 SG WP z 2006 r. wprowadzających poszczególne zestawy żołnierza ŻW na wyposażenia SZ RP zostały określone okresy używalności dla przedmiotowych elementów sprzętu, które obejmowały okres od 1 do 2 lat.

<sup>92</sup> Żołnierzy Oddziału Specjalnego ŻW.

<sup>93</sup> Brak powołania na szczeblu Oddziału Zabezpieczenia ŻW komisji w celu dokonania oceny zdolności poszczególnych elementów wyposażenia zestawów żołnierza ŻW. Brak protokołów stanu technicznego poszczególnych zestawów żołnierza ŻW stanowiących podstawę do uznania przedmiotowych elementów, jako zużytych i nie nadających się do wykorzystywania w działalności służbowej.

<sup>94</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 231.

<sup>95</sup> Szef Zarządu Prewencji Komendy Głównej ŻW.

tj. gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa w zakresie, do którego nie posiadał kompetencji. Z wyjaśnień Szefa Oddziału wynika, że w przypadku przedmiotowego sprzętu były stosowane przepisy rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z 31 października 2014 r. w sprawie umundurowania i wyekwipowania żołnierzy zawodowych i żołnierzy pełniących służbę kandydacką<sup>96</sup>. Zgodnie z powyższym rozporządzeniem przedmioty umundurowania i wyekwipowania (dalej: PUiW) przechodzą na własność po okresie użytkowania. W opinii NIK, w przedmiotowej sprawie ww. przepisy nie miały zastosowania, bowiem PUiW, co do zasady były pozyskiwane z wydatków bieżących w ramach Planu Zakupów Środków Materiałowych SZ RP i stanowiły w myśl przepisów należność indywidualną, natomiast zestawy żołnierza ŻW były sprzętem wojskowym (środkiem trwałym) pozyskiwanym z wydatków majątkowych w ramach Planu Modernizacji Technicznej SZ RP i stanowiły należność zespołową.

W Oddziale Zabezpieczenia ŻW nie było dokumentów potwierdzających stan jakościowy elementów środka trwałego w chwili „przejścia na własność” użytkownika. W przedmiotowym zakresie nie były powoływane komisje, których celem byłaby ocena i kwalifikacja przydatności poszczególnych elementów zestawu żołnierza ŻW. Brak było również danych w zakresie wartości początkowej części elementów przekazanych na własność użytkownika. Decyzje w zakresie wydania elementów rotacyjnych w celu odtworzenia zdolności środka trwałego były podejmowane przez przedstawicieli jednostki wojskowej będącej na zaopatrzeniu Oddziału Zabezpieczenia ŻW. Z uwagi na powyższe, NIK odstąpiła od oceny zakresu nieprawidłowości w ujęciu wartościowym. Jednocześnie wskazuje, że zakres nieprawidłowości w ujęciu ilościowym w okresie od 2015 r. do 2019 r. wyniósł 5.950 elementów<sup>97</sup> zestawów żołnierza ŻW. Osobami odpowiedzialnymi za powstałą nieprawidłowość byli Szef Oddziału Zabezpieczenia ŻW oraz Szef Zarządu Prewencji Komendy Głównej ŻW.

W trakcie kontroli, Szef Oddziału Zabezpieczenia ŻW w dniu 10 marca 2020 r. wydał rozkaz Nr 9 w sprawie wprowadzenia do użytku w Oddziale Zabezpieczenia ŻW aneksu Nr 2 do „Wytucznych Szefa Oddziału Zabezpieczenia Żandarmerii Wojskowej”. W przedmiotowym dokumencie uregulowane zostały m.in. kwestie gospodarowania sprzętem specjalistycznym ŻW (w tym zestawami żołnierza ŻW), ze szczególnym uwzględnieniem etapu wycofania elementów sprzętu, który nie jest zdatny do użytku. Zgodnie z ww. rozkazem, wycofanie elementów zestawów żołnierza ŻW nastąpi poprzez jego przeklasyfikowanie, wybrakowanie, a w konsekwencji wycofanie z ewidencji księgowej.

(akta kontroli str. 465-478, 547-554, 684, 708, 1513-1518)

<sup>96</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1615.

<sup>97</sup> Liczba i wartość (nowych) poszczególnych elementów zestawów według danych na koniec 2019 r.: 474 kpl. kombinezonu z tkaniny trudnopalnej z kapturem (cena 1 kpl. wynosiła 3.493,20 zł); 211 kpl. ocieplacza ćwiczebnego (cena 1 kpl. wynosiła 2.479,99); 193 szt. kominiarki z tkaniny trudnopalnej (brak danych dotyczącej ceny jednostkowej); 1.011 kpl. kalesonów specjalnych zimowych oraz koszulek specjalnych zimowych (cena 1 kpl. wynosiła 167,51 zł); 1.011 kpl. spodenek specjalnych oraz koszulek specjalnych letnich (cena 1 kpl. wynosiła 124,58 zł); 1.143 par skarpet specjalnych letnich (cena 1 pary wynosiła 79,82 zł); 1.143 par skarpet specjalnych zimowych (cena 1 pary wynosiła 89,79 zł); 471 par rękawic z tkaniny trudnopalnej (brak danych dotyczącej ceny jednostkowej); 293 pary butów taktycznych do działań w terenie zurbanizowanym (cena 1 pary wynosiła 724,47 zł).



## 2.2 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu faktycznego

W 2019 r. Oddział wykonał wydatki w układzie zadaniowym<sup>98</sup> w wysokości 353.973,0 tys. zł, wyłącznie (100% wydatków) w ramach funkcji 11. Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic. Na główne zadanie tej funkcji, priorytetowe zadanie państwa, 11.1. Utrzymanie i rozwój zdolności operacyjnej SZ RP, wydatkowano 353.873,0 tys. zł (99.97% wydatków funkcji 11.). W ramach tego zadania, na utrzymanie Oddziału Zabezpieczenia ŻW, jako jednostki wojskowej, wydatkowano kwotę 323.934,5 tys. zł, a na rozwój SZ RP – 29.938,6 tys. zł (zadania realizowane w ramach Planu Modernizacji Technicznej). Najwyższą kwotę 312.666,9 tys. zł wydatkowano na realizację podzadania 11.1.5. Zdolność do przetrwania i ochrony wojsk (88,4%).

(akta kontroli str. 301- 303, 354-357)

Z wykonanych wydatków w niżej wymienionych paragrafach uzyskano m.in. następujące efekty rzeczowe:

- 1) § 4210 Zakup materiałów i wyposażenia, wydatkowano 6.941,6 tys. zł, w tym głównie na: elementy rotacyjne do zestawów specjalistycznych - 345,0 tys. zł, przedmioty i materiały administracyjno-biurowe - 751,9 tys. zł, test panelowy do wykrywania narkotyków na podstawie analizy moczu i śliny - 77,3 tys. zł, środki czystości specjalistyczne oraz higieny i estetyki przygotowania i wydawania posiłków - 168,0 tys. zł,
- 2) § 4270 Zakup usług remontowych, na konserwację i naprawę uzbrojenia, sprzętu i techniki specjalnej oraz pozostałego sprzętu, w tym sprzętu powszechnego użytku wydatkowano 1.309,5 tys. zł.
- 3) § 4300 Zakup usług pozostałych, wydatkowano 7.151,1 tys. zł, w tym na: kursy i szkolenia - 1.912,5 tys. zł, przegląd techniczny pojazdów służbowych - 149,6 tys. zł, przegląd sprzętu medycznego - 36,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 284-292)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

## 2.3 Działania nadzorcze oraz skuteczność sprawowanego nadzoru

Opis stanu faktycznego

Kontrola zarządcza w Oddziale Zabezpieczenia ŻW w zakresie wiarygodności sprawozdań finansowych była realizowana na podstawie rozdziału 14. „Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczącej operacji finansowych i gospodarczych”, „Regulaminu kontroli zarządczej w Oddziale Zabezpieczenia Żandarmerii Wojskowej”.

(akta kontroli str. 1514-1515)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W okresie od 15 lipca 2019 r. do końca 2019 r. w Oddziale Zabezpieczenia ŻW nie był prowadzony audyt wewnętrzny, którego obowiązek prowadzenia wynikał z art. 274 ust. 2 pkt 1 uofp. Przyczyną nieprawidłowości było długotrwałe

<sup>98</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 137) w § 8 określa „Dysponentci części budżetowych mogą zezwolić dysponentom drugiego i trzeciego stopnia na nieujmowanie w sprawozdaniu informacji, dotyczących celów i mierników, w zakresie, w jakim dysponują niezbędnymi danymi do sporządzenia sprawozdań łącznych”. W sporządzonych rocznych sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do 31 grudnia 2019 r. nie ujęto informacji dotyczących celów i mierników (co wypełniało postanowienia ww. normy).

postępowanie kwalifikacyjne przeprowadzone wobec kandydatów na stanowisko audytora wewnętrznego, realizowane na podstawie art. 8a ustawy o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych<sup>99</sup> oraz decyzji Nr 65/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 marca 2009 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego wobec kandydatów do służby i pracy w Żandarmerii Wojskowej<sup>100</sup>. Z wyjaśnień Szefa Oddziału wynika, że rozpoczęcie procedury postępowania kwalifikacyjnego zostało podjęte niezwłocznie po powzięciu informacji o planowanym rozwiązaniu umowy

o pracę przez ówczesnego audytora wewnętrznego, a postępowanie, co do zasady trwa od 3 do 6 miesięcy. Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła negatywnych skutków wynikających ze stwierdzonej nieprawidłowości dla funkcjonowania jednostki wojskowej.

(akta kontroli str. 1513-1515)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonanie budżetu państwa przez Oddział Zabezpieczenia ŻW w zakresie wydatków.

Podstawę dla przedmiotowej oceny były stwierdzone nieprawidłowości w zakresie udzielonych zamówień publicznych, które w ramach kontroli zostały poddane szczegółowemu badaniu. W ocenie NIK, zapisy zawarte w opisie przedmiotu zamówienia<sup>101</sup> w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego nr RZP/09/PN/S/2019<sup>102</sup> oraz nr RZP/19/PN/S/2019<sup>103</sup> wskazywały konkretne produkty, czym naruszały przepisy określone w art. 29 ust. 2 i 3 upzp. Łączna wartość przedmiotowych zamówień wynosiła 9.333,5 tys. zł, przez co kwota nieprawidłowości przekroczyła progi istotności, dla których NIK wydaje ocenę negatywną zgodnie z przyjętymi kryteriami oceny. Dodatkowo elementem mającym wpływ na ocenę była stwierdzona nieprawidłowość polegająca na niewłaściwym gospodarowaniu mieniem Skarbu Państwa.

OBSZAR

## **Sprawozdawczość**

### **3.1 Sprawozdania**

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania za 2019 r. sprawozdań jednostkowych Oddziału Zabezpieczenia ŻW w zakresie:

- stanu środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- operacji 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).

(akta kontroli str. 58-60, 298-312)

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone w wymaganych terminach. Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych Rb-N i Rb-Z Oddziału były

<sup>99</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 518.

<sup>100</sup> Decyzja niepublikowana.

<sup>101</sup> Załącznik nr 1 do Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia.

<sup>102</sup> Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego dotyczące dostawy zestawów żołnierza na potrzeby Żandarmerii Wojskowej.

<sup>103</sup> Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego dotyczące dostawy elementów rotacyjnych do zestawów specjalistycznych na potrzeby Żandarmerii Wojskowej.

zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Ustalono, że sprawozdania budżetowe za 2019 r. były wygenerowane z pomocniczego systemu pn. SI SFINKS, po odpowiednim przetworzeniu danych ze Zintegrowanego Wieloszczeblowego Systemu Informatycznego Resortu Obrony Narodowej” (ZWIS RON). Ustalono, że:

- 1) dane wykazane w sprawozdaniach budżetowych Rb-23, Rb-27, Rb-28 oraz Rb-BZ1 wynikały z prowadzonej ewidencji księgowej i przedstawiały rzetelny obraz dochodów i wydatków budżetowych, pomimo że nie wynikały bezpośrednio z zestawień obrotów i sald kont księgi głównej,
- 2) źródłem danych sprawozdawczych w zakresie dochodów i wydatków budżetowych w szczególności klasyfikacji budżetowej, nie były obroty na koncie 130, lecz zapisy ujęte w modułach FI i FM systemu ZWSI RON, stanowiące zgodnie z polityką rachunkowości ewidencję szczegółową do konta 130.

(akta kontroli str. 380, 381-412)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Nierzetelne przeprowadzenie inwentaryzacji środków trwałych w Oddziale Zabezpieczenia ŻW, której obowiązek wynikał z art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości<sup>104</sup>. Zgodnie z art. 26 ust. 3 pkt 3 tej ustawy, ostatnią inwentaryzację środków trwałych w Oddziale przeprowadzono w 2017 r. W zarejestrowanych dokumentach potwierdzających realizację ww. czynności brak było dokumentów, które umożliwiały rzetelne przeprowadzenie spisu z natury wszystkich środków trwałych złożonych z elementów składowych, np. zestawów<sup>105</sup> żołnierza ŻW. W dokumentacji inwentaryzacyjnej znajdowały się: wykazy zawierające ilości środków trwałych, które posiadał użytkownik<sup>106</sup>; arkusze spisu z natury; wykazy różnic inwentaryzacyjnych; protokoły rozliczenia różnic inwentaryzacyjnych; oświadczenia dotyczące wykazu różnic inwentaryzacyjnych z poszczególnych arkuszy; oświadczenia osób materialnie odpowiedzialnych przed spisem z natury; oświadczenia osób materialnie odpowiedzialnych o braku zastrzeżeń do dokonanego spisu; sprawozdania zespołów spisowych. W dokumentacji brak było dokumentów pomocniczych określających szczegółowe ukompletowanie środków trwałych, według których można było przeprowadzić rzetelny spis inwentarza. Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości, przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych, co w ocenie NIK było zrealizowane nierzetelnie. Zgodnie z wyjaśnieniami Szefa Oddziału Zabezpieczenia ŻW dokumentację pomocniczą do sprawdzenia stanu środków trwałych w 2017 r. stanowiły karty Jednolitego Indeksu Materiałowego (JIM), które zawierały opisy ukompletowania środków trwałych. Nie zostały one jednak włączone do dokumentacji inwentaryzacyjnej. Na podstawie szczegółowego sprawdzenia wybranych środków trwałych (dotyczy zestawów<sup>107</sup> żołnierza ŻW) NIK stwierdziła,

<sup>104</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 351.

<sup>105</sup> Środki trwale pozyskiwane z Planu Modernizacji Technicznej SZ RP: zestaw żołnierza wsparcia pirotechnika; zestaw żołnierza wsparcia operatora; zestaw żołnierza wsparcia snajpera; zestaw żołnierza ochrony; zestaw żołnierza rozpoznania pirotechniczno-radiologicznego.

<sup>106</sup> Obciążenie użytkownika.

<sup>107</sup> Środki trwale pozyskiwane z Planu Modernizacji Technicznej SZ RP: zestaw żołnierza wsparcia pirotechnika; zestaw żołnierza wsparcia operatora; zestaw żołnierza wsparcia snajpera; zestaw żołnierza ochrony; zestaw żołnierza rozpoznania pirotechniczno-radiologicznego.

że pod jednym numerem indeksowym<sup>108</sup> dotyczącym danego zestawu w systemie JIM zostały sklasyfikowane zestawy różniące się pomiędzy sobą, zarówno w zakresie ilości, jaki i rodzaju asortymentowego. Powyższe, w opinii NIK uniemożliwiało wykorzystanie kart JIM, jako właściwej dokumentacji pomocniczej do przeprowadzenia inwentaryzacji. Przyczyną nierzetelnie przeprowadzonej inwentaryzacji środków trwałych było niewłaściwe przygotowanie dokumentów, na podstawie których zespoły spisowe miały przeprowadzić spis z natury. W ocenie NIK, dokumentacja pomocnicza (w tym przypadku karty JIM) oparta była na zasobach, które nierzetelnie specyfikowały ukompletowanie środka trwałego, co w konsekwencji powodowało brak możliwości rzetelnego przeprowadzenia inwentaryzacji. NIK wskazuje, że zgodnie § 2 ust. 1 pkt 13 decyzji Nr 384/MON, to Gestor SpW wnioskuję o nadanie dla sprzętu wojskowego numeru indeksowego, przez co zapewnia zgodność bazy JIM ze stanem faktycznym sprzętu znajdującego się na ewidencji jednostki wojskowej. Szczegółowe zadania Gestora SpW<sup>109</sup> w zakresie bazy JIM określa ust. 4 pkt 1 rozkazu Szefa Sztabu Generalnego Nr 681/Log/P4 z 27 czerwca 2007 r. w sprawie zasad i trybu wdrażania Jednolitego Indeksu Materiałowego w komórkach i jednostkach organizacyjnych resortu obrony narodowej<sup>110</sup>. Jednocześnie stwierdzona nieprawidłowość w zakresie inwentaryzacji nie wpłynęła na wiarygodność oraz rzetelność sprawozdawczości budżetowej.

W trakcie kontroli Szef Oddział Zabezpieczenia ŻW wydał w dniu 19 marca 2020 r. rozkaz Nr 10 w sprawie wprowadzenia w Oddziale Zabezpieczenia Żandarmerii Wojskowej i jednostkach przydzielonych na zaopatrzenie gospodarcze Aneksu nr 2 do „Instrukcji inwentaryzacji mienia Oddziału Zabezpieczenia Żandarmerii Wojskowej z wykorzystaniem Zintegrowanego Wieloszczeblowego Systemu Informatycznego Resortu Obrony Narodowej” wprowadzonej rozkazem Nr 79 z dnia 29 grudnia 2017 r. W przedmiotowym dokumencie uregulowane zostały m.in. zasady dotyczące wykorzystania dokumentów pomocniczych, na podstawie których przeprowadza się inwentaryzację oraz kwestie dotyczące archiwizacji dokumentów inwentaryzacyjnych.

(akta kontroli str. 379, 466-467, 580-598, 599-648, 1506-1510, 2561-2564)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie objęte badaniem, sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe.

## VI. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

podjęcie działań w celu zapewnienia zgodności opisów środków trwałych zawartych w kartach Jednolitego Indeksu Materiałowego (JIM) ze stanem ukompletowania środków trwałych wynikającym z procesu pozyskania sprzętu.

<sup>108</sup> Zestaw żołnierza wsparcia pirotechnika nr JIM 1367PL0012818; zestaw żołnierza wsparcia operatora nr JIM 1367PL0012804; zestaw żołnierza wsparcia snajpera nr JIM 1367PL0012833; zestaw żołnierza ochrony nr JIM 1367PL0012839; zestaw żołnierza rozpoznania pirotechniczno-radiologicznego nr JIM 1367PL0012837.

<sup>109</sup> W tym przypadku - Szefa Zarządu Prewencji Komendy Głównej ŻW.

<sup>110</sup> Rozkaz wydany na podstawie decyzji Nr 69/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 lutego 2007 r. w sprawie wdrażania i użytkowania Jednolitego Indeksu Materiałowego (Dz. Urz. MON Nr 4 poz. 46).

## VII. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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, 27.03.2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Obrony Narodowej  
Dyrektor

Marek Zająkała

Z upoważnienia Dyrektora  
Dyrektor  
Departament Obrony Narodowej  
.....  
podpis  
Ryszard Wojszewski

Kontrolerzy

Krzysztof Jankowski

.....  
Podpis

Michał Pawella

.....  
Podpis

