



KON.430.004.2022
Nr ewid. 172/P/22/025/KON

Informacja o wynikach kontroli

**TWORZENIE W SIŁACH ZBROJNYCH RP
WYMAGAŃ DLA POZYSKIWANYCH Z RYNKU
PRODUKTÓW GOTOWYCH**

DEPARTAMENT
OBRONY NARODOWEJ

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Tworzenie w Siłach Zbrojnych RP wymagań dla pozyskiwanych z rynku produktów gotowych

p. o. Dyrektor Departamentu Obrony Narodowej



Janusz Klimek

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 07.06.2025r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	10
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	12
4. WNIOSKI.....	25
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	26
5.1. Ustalanie norm należności sprzętu i wyposażenia tabelarycznego oraz naliczeniowego.....	27
5.2. Zdolności do tworzenia wymagań eksploatacyjno-technicznych	39
5.3. Planowanie potrzeb w zakresie sprzętu powszechnego użytku – produktów gotowych pozyskiwanych z rynku	42
5.4. Określanie wymagań eksploatacyjno-technicznych dla produktów gotowych.....	44
5.5. Pozyskanie sprzętu powszechnego użytku – produktów gotowych z rynku.....	51
5.6. Gospodarowanie sprzętem powszechnego użytku – produktami gotowymi pozyskanymi z rynku	69
6. ZAŁĄCZNIKI	72
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	72
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	76
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	80
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	81
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	82
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	88

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

dane uzupełniające i wymagania eksploatacyjno-techniczne (WET)	Dokumenty stanowiące podstawę do przygotowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) oraz przeprowadzenia procedury udzielenia zamówienia publicznego na zakup sprzętu, materiałów i wyposażenia powszechnego użytku, objętych realizacją centralnych i decentralnych planów rzeczowych (opisane w decyzji Nr 202/MON oraz § 2 ust. 1 pkt 6 decyzji Nr 384/MON ze zm.).
DG RSZ	Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych.
DKWS	Dowództwo Komponentu Wojsk Specjalnych – gestor SpW – Przedmioty Umundurowania i Wyekwipowania Wojsk Specjalnych.
DO RSZ	Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych.
gestor SpW (sprzętu wojskowego)	Komórka lub jednostka organizacyjna resortu obrony narodowej, a także komórka wewnętrzna, odpowiedzialna za określanie kierunków rozwoju SpW oraz organizację procesu wdrażania i ustalanie procesów eksploatacji (w tym wykorzystania bojowego) i wycofywania określonego rodzaju (grupy) SpW, realizująca zadania na rzecz wszystkich komórek i jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej – § 1 pkt 2 decyzji nr 384/MON. Do zadań gestora należy również opracowywanie przepisów o prowadzeniu gospodarki materiałowo-technicznej w zakresie sprzętu powszechnego użytku – § 2 ust. 1 pkt 11 decyzji nr 384/MON ze zm.).
Normy należności PUiW	Ilość przedmiotów umundurowania i wyekwipowania Wojsk Specjalnych określona w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 października 2014 r. w sprawie umundurowania i wyekwipowania żołnierzy zawodowych i żołnierzy pełniących służbę kandydacką (zestaw nr 27) ¹ .
Normy należności sprzętu, materiałów i wyposażenia kulturalno-oświatowego	Ilość sprzętu, materiałów i wyposażenia niezbędnego do realizacji procesu szkolenia i wychowania, działalności kulturalno-oświatowej oraz innych form działalności służbowej w komórkach i jednostkach organizacyjnych resortu obrony narodowej, zwana dalej „normami należności”. Normy należności ustalane są na podstawie „Norm należności naliczeniowego sprzętu, materiałów i wyposażenia kulturalno-oświatowego na czas wojny i pokoju” – decyzja Nr 143/WCEO.
Normy należności sprzętu sportowego	Ilość sprzętu sportowego określona w Załączniku „Normy należności naliczeniowego sprzętu sportowego i obiektów sportowych oraz zasady gospodarowania sprzętem sportowym w resorcie obrony narodowej” do decyzji Nr 460/MON oraz Nr 65/DGRSZ.
OWFiS DG RSZ	Oddział Wychowania Fizycznego i Sportu Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych – gestor sprzętu sportowego.
PUiW WS	Przedmioty Umundurowania i Wyekwipowania Wojsk Specjalnych. Elementy wyposażenia mundurowego oraz namioty obozowe, znajdujące się na wyposażeniu SZ, dla których gestorem jest Dowództwo Komponentu Wojsk Specjalnych.
sprzęt powszechnego użytku	Określony przez gestora sprzęt powszechnie dostępny na rynku, dla którego nie są precyzowane specjalne wymagania wojskowe, powodujące konieczność zmian cech produktu.

¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1085.

sprzęt, materiały i wyposażenie kulturalno-oświatowe	Grupa sprzętu, materiałów i wyposażenia kulturalno-oświatowego, ujęta w załączniku do decyzji Ministra Obrony Narodowej w sprawie określenia funkcji gestorów i centralnych organów logistycznych sprzętu wojskowego w resorcie obrony narodowej, wykorzystywanych w działalności wychowawczej, kulturalno-oświatowej, rekreacyjnej i edukacyjnej żołnierzy, a także w procesie szkolenia i innych formach działalności służbowej.
sprzęt sportowy	Materiały jednorazowego użytku, środki trwałe i wyposażenie przeznaczone do zabezpieczenia realizacji zadań kultury fizycznej.
sprzęt wojskowy (SpW)	Wyposażenie specjalnie zaprojektowane lub zaadaptowane do potrzeb wojskowych i przeznaczone do użycia jako broń, amunicja lub materiały wojenne. Dla potrzeb decyzji Nr 384/MON do kategorii sprzętu wojskowego zaliczono również techniczne środki walki, sprzęt techniczny oraz jego wyposażenie i środki zaopatrzenia, jak również oprogramowanie, wyroby i technologie, zwierzęta służbowe (do 4 marca 2020 r.) oraz sprzęt powszechnego użytku, wykorzystywane w resorcie obrony narodowej.
Standard sprzętu kulturalno-oświatowego WCEO	Wykaz opracowanych danych technicznych opisujących sprzęt k-o stosowany zamiennie z wymaganiami eksploatacyjno-technicznymi. Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej – gestor SpW sprzętu kulturalno-oświatowego.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy w Siłach Zbrojnych RP określanie wymagań technicznych i materiałowych dla produktów gotowych pozyskiwanych z rynku zapewniało zakup towarów spełniających potrzeby wojska oraz gospodarne wydatkowanie środków budżetowych?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy normy należności sprzętu i wyposażenia tabelarycznego oraz naliczeniowego dotyczące sprzętu powszechnego użytku (produktów gotowych pozyskiwanych z rynku) były ustalone przez gestorów SpW należycie?
2. Czy gestorzy SpW oraz WOBWSM posiadają zasoby do tworzenia wymagań materiałowo-eksploatacyjnych dla wszystkich produktów gotowych pozyskiwanych z rynku w ramach przedmiotu swojej odpowiedzialności?
3. Czy wymagania techniczno-materiałowe dla produktów gotowych pozyskiwanych z rynku zapewniały gospodarne pozyskanie sprzętu i wyposażenia, który spełniał potrzeby wojska?
4. Czy planowanie potrzeb w zakresie pozyskiwania produktów gotowych przez dysponentów III stopnia było zgodne z regulacjami obowiązującymi w MON?
5. Czy pozyskanie produktów gotowych przez dysponentów III stopnia było prowadzone zgodnie z prawem powszechnie obowiązującym, przepisami wewnątrz-resortowymi MON?
6. Czy pozyskanie produktów gotowych przez dysponentów III stopnia było gospodarne?
7. Czy gospodarowanie przez dysponentów III stopnia pozyskanymi produktami gotowymi było zgodne z przepisami obowiązującymi w MON?

Modernizacja Sił Zbrojnych RP ma kluczowe znaczenie w budowie zdolności operacyjnych polskiej armii. W związku z powyższym jednym z priorytetów działalności kontrolnej Najwyższej Izby Kontroli, w obszarze bezpieczeństwa i obronności, jest badanie pozyskiwania sprzętu wojskowego – procesu o wysokim stopniu złożoności, którego koszt w poszczególnych programach modernizacyjnych sięga często wartości kilkunastu lub kilkudziesięciu miliardów złotych. Z uwagi na charakter oraz znaczenie tego typu kontroli realizowanych przez NIK, wystąpienia pokontrolne oraz informacje o wynikach kontroli, które są dedykowane jednostkom objętym kontrolą oraz najważniejszym podmiotom w systemie bezpieczeństwa państwa są zazwyczaj dokumentami niejawnymi. Natomiast, w przypadku niniejszej kontroli ww. dokumenty mają charakter jawny.

Zakupy uzbrojenia są najbardziej spektakularne, zarówno ze względu na rodzaj sprzętu wojskowego, jak i kwotę wydatków przeznaczoną na ten cel. Jednak w Siłach Zbrojnych RP poza czołgami i samolotami, maszynami specjalistycznymi do budowy mostów i wiaduktów, czy indywidualnym uzbrojeniem żołnierza, eksploatowany jest również sprzęt, który został zakupiony z rynku jako produkt gotowy, dla którego nie ma potrzeby tworzyć specyficznych wymagań pozwalających sklasyfikować go w kategorii sprzęt wojskowy. Koszty zakupu takiego wyposażenia są oczywiście mniejsze aniżeli zaawansowanego technologicznie sprzętu wojskowego, co nie może być przesłanką do niepodejmowania kontroli tego rodzaju wydatków. Do takiej grupy możemy zaliczyć chociażby sprzęt RTV, czy wyposażenie sportowe. Sprzęt dostępny na rynku, dla którego nie są precyzowane specjalne wymagania wojskowe, powodujące konieczność zmian cech produktu, określane jest jako sprzęt powszechnego użytku. Jest on wykorzystywany przez wszystkie lub większość jednostek resortu obrony narodowej. Jednakże jego część jak np. sprzęt wspinaczkowy, ma charakter wysoce specjalistyczny i jest przeznaczony dla niewielkiej liczby użytkowników. Niemożliwe jest zatem, aby jednostki wojskowe pełniące funkcję Wojskowych Oddziałów Gospodarczych, odpowiedzialne m.in. za zakupy, były w stanie znać się na każdym rodzaju asortymentu wykorzystywanego w wojsku i określać każdorazowo wymagania eksploatacyjno-techniczne. W resorcie obrony narodowej podjęto więc próbę systemowego rozwiązania, polegającego na określeniu funkcji gestorów sprzętu wojskowego oraz przyporządkowaniu im określonej grupy/grup sprzętu. Rolą gestorów stało się określanie kierunków rozwoju SpW oraz organizacja procesu wdrażania i ustalania procesów eksploatacji (w tym wykorzystania bojowego) i wycofywania określonego rodzaju (grupy) SpW, przez wszystkie komórki i jednostki organizacyjne resortu obrony narodowej użytkujące ten sprzęt. Ponadto gestor miał posiadać znajomość stanu ilościowego i jakościowego sprzętu, a także perspektywy jego użytkowania. Gestor był również odpowiedzialny za określanie norm należności, czyli ilości sprzętu należnego wszystkim jednostkom resortu z równoczesnym obowiązkiem określania wymagań eksploatacyjno-technicznych m.in. dla sprzętu powszechnego użytku planowanego do pozyskania dla Sił Zbrojnych RP w trybie zakupu, poprzez opracowywanie danych uzupełniających do przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień. Gestor miał zatem określić, ile konkretnego sprzętu i o jakich właściwościach powinno być w każdej jed-

Jednostki kontrolowane

Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej,
Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych,
Dowództwo Komponentu Wojsk Specjalnych,
Wojskowy Ośrodek Badawczo-Wdrożeniowy Służby Mundurowej,
3. Regionalna Baza Logistyczna,
26 Wojskowy Oddział Gospodarczy,
Oddział Zabezpieczenia Dowództwa Garnizonu Warszawa

Okres objęty kontrolą

Lata 2018–2021

nostce, aby mogły być realizowane nałożone na nią zadania, do których ten sprzęt jest niezbędny. Na podstawie określonych norm i zdefiniowanych wymagań, jednostki wojskowe na prawach oddziałów gospodarczych miały dokonywać zakupu tych przedmiotów.

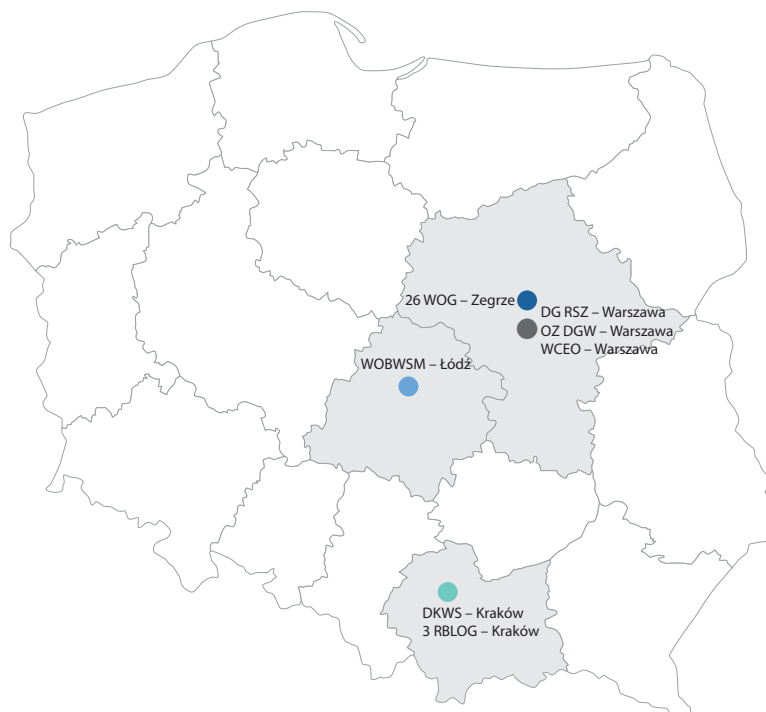
O ile zakup uzbrojenia, ze względu na występowanie podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa, może zostać ustawowo wyłączony ze stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych², o tyle zakup sprzętu powszechnego użytku musi być dokonywany zgodnie z przedmiotową regulacją. Nie można również zapominać, że zakupy dla wojska dokonywane są ze środków budżetowych, zatem wydatki powinny być dokonywane, zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*³, w sposób celowy i oszczędny.

Wyznaczenie gestorów oraz przyporządkowanego im sprzętu wojskowego następowało w decyzjach Ministra Obrony Narodowej. W okresie objętym kontrolą obowiązywała w tym zakresie decyzja Nr 384/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 września 2015 r. *w sprawie określenia funkcji gestorów i centralnych organów logistycznych sprzętu wojskowego w resorcie obrony narodowej*⁴.

Do kontroli wytypowano trzech gestorów oraz trzy jednostki dokonujące zakupów produktów gotowych z rynku, a także wyspecjalizowaną jednostkę do tworzenia wymagań w służbie mundurowej.

Infografika nr 1

Lokalizacja jednostek kontrolowanych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

² Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843), zwana dalej: pzp; ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710), zwana dalej: npzp.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

⁴ Dz. Urz. MON poz. 275, ze zm. Dalej: decyzja Nr 384/MON.

Doboru jednostek do kontroli dokonano w sposób celowy, aby sprawdzić jak to samo rozwiązanie systemowe sprawdza się w praktyce, w zależności od rodzaju sprzętu i właściwości gestora.

Pierwszym skontrolowanym gestorem było Dowództwo Komponentu Wojsk Specjalnych, a więc dowództwo rodzaju wojsk. Dodatkowo gestor ten mógł korzystać z usług Wojskowego Ośrodka Badawczo Wdrożeniowego Służby Mundurowej⁵, w którym utworzona została Pracownia Umundurowania Wojsk Specjalnych. Przedmiotem kontroli było określanie wymagań techniczno-użytkowych⁶ dla przedmiotów umundurowania i wyekwipowania Wojsk Specjalnych, zawierających 64 przedmioty zgodnie z załącznikiem nr 1 (zestaw 27) do rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z 31 października 2014 r. w sprawie umundurowania i wyekwipowania żołnierzy zawodowych i pełniących służbę kandydacką⁷. Przedmioty umundurowania i wyekwipowania Wojsk Specjalnych, zgodnie z nazwą, użytkowane były wyłącznie przez żołnierzy Wojsk Specjalnych i były przeznaczone również do działań bojowych. Pomimo specjalnego przeznaczenia przedmiotowego asortymentu były to produkty gotowe pozyskiwane z rynku, na podstawie trybów konkurencyjnych określonych w prawie zamówień publicznych.

Z uwagi na to, że normy należności sprzętu i wyposażenia tabelarycznego oraz naliczeniowego dotyczące PUiW WS zostały określone w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 października 2014 r. w sprawie umundurowania i wyekwipowania żołnierzy zawodowych i żołnierzy pełniących służbę kandydacką, obszar ten nie był kontrolowany w Dowództwie Komponentu Wojsk Specjalnych.

Drugim gestorem wybranym do kontroli było Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej⁸, czyli jednostka organizacyjna resortu obrony narodowej podporządkowana Ministrowi Obrony Narodowej za pośrednictwem dyrektora Centrum Operacyjnego MON, której przyporządkowano ok. 1000 pozycji sprzętu, materiałów i wyposażenia kulturalno-oświatowego. Sprzęt kulturalno-oświatowy⁹ był sprzętem powszechnego użytku wykorzystywanym przez wszystkie jednostki resortu obrony narodowej i służył do działalności wychowawczej.

Trzecim gestorem podlegającym kontroli był Oddział Wychowania Fizycznego i Sportu Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych¹⁰, któremu przyporządkowano ponad 1400 pozycji sprzętu sportowego. Oddział Wychowania Fizycznego i Sportu był jednym z 18 gestorów SpW podległych Dowódcy Generalnemu Rodzajów Sił Zbrojnych. Sprzęt sportowy był

⁵ Dalej: WOBWSM.

⁶ Dalej: WTU.

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1085, uchylone z dniem 7 czerwca 2022 r. Normy umundurowania i wyekwipowania żołnierzy zawodowych Wojsk Specjalnych oraz eskadry działań specjalnych Sił Powietrznych określono w załączniku nr 1 dział V. Wojska Specjalne w zestawie nr 27 (22000).

⁸ Dalej: WCEO.

⁹ Dalej: sprzęt k-o.

¹⁰ Dalej: OWFiS DG RSZ.

także sprzętem powszechnego użytku wykorzystywanym przez wszystkie jednostki resortu obrony narodowej i służył do zabezpieczenia realizacji zadań kultury fizycznej oraz współzawodnictwa sportowego.

W ramach kontroli Wojskowego Ośrodka Badawczo Wdrożeniowego Służby Mundurowej, sprawdzono jakie zadania na rzecz Wojsk Specjalnych w zakresie PUiW WS wykonywała ww. jednostka.

Kontroli poddana została 3. Regionalna Baza Logistyczna w Krakowie¹¹, która dokonywała zakupów PUiW WS na rzecz Wojsk Specjalnych.

Ponadto skontrolowano w dwóch jednostkach wojskowych na prawach oddziałów gospodarczych – 26. Wojskowym Oddziale Gospodarczym w Zegrzu¹² i Oddziale Zabezpieczenia Dowództwa Garnizonu Warszawa¹³ – zakupy sprzętu k-o oraz sportowego na rzecz jednostek będących na ich zaopatrzeniu.

W kontroli założono, że na podstawie zakupów przedmiotów umundurowania i wyekwipowania Wojsk Specjalnych, sprzętów kulturalno-oświatowych oraz sportowych, dokonana zostanie ocena systemu pozyskiwania produktów gotowych z rynku, obejmującego: ustalanie norm, planowanie potrzeb, określanie wymagań, przeprowadzanie postępowań w sprawie udzielania zamówień publicznych i gospodarowanie zakupionym sprzętem.

W kontrolowanym okresie wydatki w resorcie obrony narodowej na te trzy rodzaje sprzętów wyniosły prawie 200 mln zł.

Od 2022 r. funkcja gestorów sprzętu wojskowego została zlikwidowana, a ich miejsce zajęły instytucje eksperckie. Poza nazwą nie zmienił się jednak ani zakres podmiotowy, ani przedmiotowy. Te same jednostki/komórki są odpowiedzialne za ten sam sprzęt, jednak ich zadania zamiast w decyzji, zostały wpisane do dokumentów kompetencyjnych.

¹¹ Dalej: 3. RBLog.

¹² Dalej: 26. WOG.

¹³ Dalej: OZ DGW.

2. OCENA OGÓLNA

Istniejący system określania wymagań dla pozyskiwanych z rynku wyrobów gotowych nie wyeliminował niegospodarnego wydatkowania środków budżetowych oraz zakupów przekraczających potrzeby wojska

Funkcjonujący w resorcie obrony narodowej system określania wymagań eksploatacyjno-technicznych dla pozyskiwanych z rynku gotowych produktów okazał się wadliwy, ponieważ nie zapewniał gospodarnego wydatkowania środków budżetowych. W toku kontroli stwierdzono przypadki naruszania zasad konkurencji oraz pozyskiwania produktów gotowych z rynku, które w sposób niezasadny przewyższały potrzeby wojska pod względem jakościowym.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że w badanym okresie żaden z gestorów SpW objętych kontrolą (Dowództwo Komponentu Wojsk Specjalnych, Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej oraz Oddział Wychowania Fizycznego i Sportu Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych) nie posiadał odpowiednich zasobów do prawidłowego tworzenia wymagań materiałowo-eksploatacyjnych dla produktów gotowych przewidzianych do pozyskania z rynku.

W przypadku Dowództwa Komponentu Wojsk Specjalnych negatywnie oceniono już sam proces tworzenia tych wymagań, ponieważ w trakcie jego realizacji stwierdzono liczne nieprawidłowości, które mogły niekorzystnie wpływać na prowadzone przez inny podmiot postępowania i dokonywane w ich efekcie zakupy. Opracowana przez Dowództwo Komponentu Wojsk Specjalnych – niezgodnie z procedurami określonymi w regulacjach resortowych – dokumentacja dotycząca trzech przedmiotów umundurowania i wyekwipowania Wojsk Specjalnych, stanowiła podstawę do dokonania w latach 2018–2021 zakupów tych przedmiotów przez 3. Regionalną Bazę Logistyczną w Krakowie. W wyniku tego działania poniesiono wydatki w łącznej kwocie 18 849,3 tys. zł.

Na negatywną ocenę zasługuje również zastosowanie w Wymaganiach Techniczno-Użytkowych¹⁴ dla czterech z pięciu poddanych kontroli PUiW WS 11 elementów, które mogły wpłynąć na zakłócenie konkurencyjności przy pozyskiwaniu tych przedmiotów z rynku produktów gotowych (m.in. poprzez dopasowanie wymagań pod konkretny produkt istniejący na rynku lub stosowanie zastrzeżonych nazw/znaków towarowych lub handlowych, nazwy własnej technologii konkretnego producenta, podawanie nazwy producenta materiału). Skutkiem tego było dokonanie przez 3. RBLog wydatków na łączną kwotę 8204,6 tys. zł z naruszeniem ustawy Prawo zamówień publicznych w zakresie opisu przedmiotu zamówienia.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działania Wojskowego Centrum Edukacji Obywatelskiej zmierzające do określenia parametrów technicznych sprzętu kulturalno-oświatowego w sposób zapewniający przestrzeganie kryterium konkurencyjności, a także spełniających oczekiwania wojska poprzez cykliczne wydawanie *Wykazów obowiązujących standardów sprzętu kulturalno-oświatowego do stosowania w resorcie obrony narodowej*. W ocenie NIK tworzone przez Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej wymagania powinny jednak obejmować wszystkie grupy przyporządkowanego sprzętu, a także stanowić standard obowiązujący, a nie minimalny. Skutkiem braku wymagań dla wszystkich grup sprzętu, a także możliwości zgłaszania potrzeb na sprzęt o parametrach wyższych niż w obowiązujących standardach, była konieczność czasochłonnego i pracochłonnego uzgadniania przez gestora danych uzupełniających do prowadzonych postępowań w sprawie zakupów, a także kupowanie sprzętu znacznie droższego niż wynikało to z potrzeb. W ocenie NIK różnice w cenie zakupu tego samego rodzaju sprzętu przekraczające nawet 2000% nie miały uzasadnienia.

¹⁴ Wymagania Techniczno-Użytkowe, dalej: WTU. Jest to dokument zawierający informacje do wykonania PUiW o niewielkim skomplikowaniu technologicznym.

NIK negatywnie oceniła działalność Oddziału Wychowania Fizycznego i Sportu Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych, ponieważ jako gestor sprzętu sportowego nie wypełniał nałożonego na niego obowiązku i w ogóle nie określił wymagań eksploatacyjno-technicznych dla ok. 1400 pozycji sprzętu i wyposażenia sportowego ujętego w decyzji w sprawie norm należności naliczeniowego sprzętu sportowego, a jedynie dla sprzętu sportowego ujętego w Planie Modernizacji Technicznej¹⁵ będącego środkiem trwałym. Gestor sprzętu sportowego nie brał udziału na żadnym etapie przygotowania wymagań eksploatacyjno-technicznych o wartości poniżej 10 tys. zł. Skutkiem tego było przygotowywanie opisów przedmiotu zamówienia na podstawie przesyłanych przez jednostki wojskowe, a więc przyszłych użytkowników, opisów konkretnych produktów zawierających nazwy producenta, znaki towarowe, patenty, a nawet opisy z reklam, co stanowiło naruszenie zasady konkurencyjności. Na zakupy sprzętu sportowego z naruszeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych w zakresie opisu przedmiotu zamówienia, wydatkowano ogółem 2280,3 tys. zł (1992,8 tys. zł w 26. Wojskowym Oddziale Gospodarczym oraz 287,5 tys. zł w Oddziale Zabezpieczenia Dowództwa Garnizonu Warszawa).

W ocenie NIK pozyskiwanie sprzętu sportowego i k-o ponadstandardowego, czyli o parametrach wyższych niż opisane w obowiązujących wymogach, powinno być za każdym razem poprzedzone przedstawieniem przez użytkownika faktycznych potrzeb, zweryfikowanych przez gestora/institucję ekspercką.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła sposób gospodarowania sprzętem powszechnego użytku, który był zgodny z regulacjami obowiązującymi w resorcie obrony narodowej.

¹⁵ Dalej: PMT.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Wyznaczanie gestorów

W resorcie obrony narodowej wprowadzono systemowe rozwiązanie polegające na określeniu funkcji gestorów SpW, którymi były komórki lub jednostki organizacyjne resortu obrony narodowej, a także komórki wewnętrzne, odpowiedzialne za określanie kierunków rozwoju SpW oraz organizację procesu wdrażania i ustalanie procesów eksploatacji (w tym wykorzystania bojowego) i wycofywania określonego rodzaju (grupy) SpW, realizujące zadania na rzecz wszystkich komórek i jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej.

W okresie objętym kontrolą obowiązywała, w tym zakresie, decyzja Nr 384/MON.

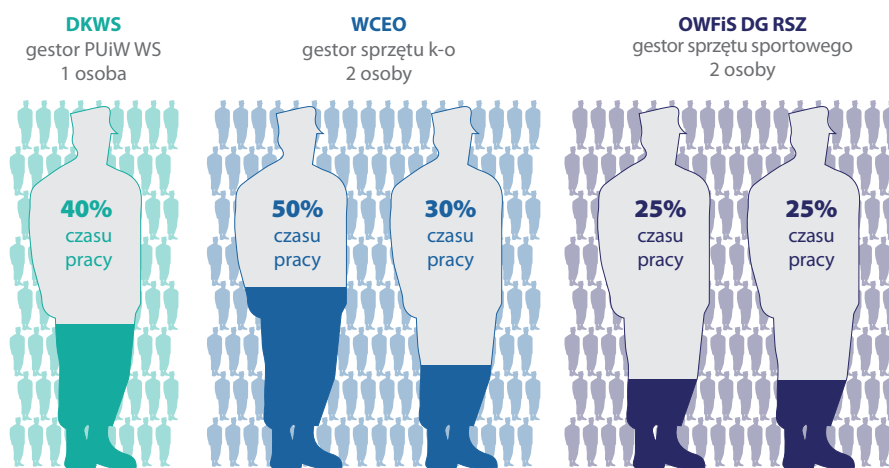
Do zadań gestora na podstawie tej decyzji należało m.in. objęte niniejszą kontrolą ustalanie i aktualizacja norm należności sprzętu i wyposażenia tabelarycznego oraz naliczeniowego oraz określanie wymagań eksploatacyjno-technicznych dla SpW wprowadzanego do Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz sprzętu powszechnego użytku planowanego do pozyskania dla Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w trybie zakupu, poprzez opracowywanie danych uzupełniających do przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień.

Gestorzy SpW nie posiadali zasobów do tworzenia WET dla produktów gotowych pozyskiwanych z rynku

W ocenie NIK, wybór gestorów dla wszystkich kontrolowanych grup sprzętu¹⁶ był trafny, bowiem trudno byłoby w resorcie obrony narodowej znaleźć inną jednostkę/komórkę znającą lepiej daną grupę sprzętu. Taki wybór, w założeniu, miał zapewniać właściwą realizację zadań nałożonych na gestora. Żeby tak się stało należało jednak zapewnić odpowiednie zasoby kadrowe. Tymczasem liczba osób zajmujących się działalnością gestorską w poszczególnych jednostkach przedstawiała się następująco:

Infografika nr 2

Liczba osób wykonujących działalność gestorską w badanych jednostkach oraz procent czasu pracy, jaki poświęcają na działalność gestorską



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

¹⁶ Przedmioty umundurowania i wyekwipowania Wojsk Specjalnych; sprzęt, materiały i wyposażenie kulturalno-oświatowe oraz sprzęt sportowy.

Zatem bez względu na rodzaj i strukturę gestora¹⁷ podejście do wyznaczania zadań związanych z działalnością gestorską było podobne – ograniczało się do jednej lub dwóch osób, którym przydzielano również inne zadania.

Niewystarczające zasoby kadrowe do działalności gestorskiej w kontrolowanych jednostkach, w ocenie NIK, wpływały negatywnie na jakość realizowanych zadań, co potwierdzają stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości. [str. 26, 39–41]

Od czasu ustanowienia gestorem sprzętu k-o w 2015 r. do zakończenia kontroli, WCEO nie ustaliło, ani nie zaktualizowało norm należności sprzętu i wyposażenia naliczeniowego, mimo iż zaszły istotne zmiany organizacyjne w resorcie obrony narodowej wynikające z m.in. reformy Systemu Kierowania i Dowodzenia, powstania nowych jednostek (np. Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych, Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych, Dowództwo Komponentu Wojsk Specjalnych, Narodowe Centrum Bezpieczeństwa Cyberprzestrzeni, a następnie Dowództwo Komponentu Wojsk Obrony Cyberprzestrzeni), utworzenia nowego rodzaju sił zbrojnych (Wojska Obrony Terytorialnej), zmiany systemu zaopatrywania (Wojskowe Oddziały Gospodarcze, Regionalne Bazy Logistyczne) oraz likwidacji wielu struktur.

Gestor sprzętu k-o, mimo obowiązku, nie uaktualniał norm należności

W związku z tym nadal w załączniku do decyzji Nr 51/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 lutego 2010 r. w sprawie *wprowadzenia do użytku „Norm należności naliczeniowego sprzętu, materiałów i wyposażenia kulturalno-oświatowego na czas wojny i pokoju”*¹⁸ znajdują się: okręgi wojskowe, mimo iż zostały zlikwidowane z dniem 1 stycznia 2012 r.; Inspektorat Wojskowej Służby Zdrowia, mimo iż został zlikwidowany z dniem 1 kwietnia 2015 r.; Naczelna Prokuratura Wojskowa, Okręgowa Prokuratura Wojskowa i Garnizonowa Prokuratura Wojskowa, mimo iż jednostki te zostały zlikwidowane z dniem 4 kwietnia 2016 r.

Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej również nie uaktualniło norm należności, mimo iż wprowadzono do użytkowania ponad 100 nowych sprzętów kulturalno-oświatowych.

Decyzje Nr 384/MON i Nr 184/MON nie dawały gestorom uprawnienia do scedowania obowiązku tworzenia i aktualizacji norm na inne jednostki.

W tym samym czasie obowiązywała decyzja Nr 51/MON. Według regulacji zawartych w załączniku do tej decyzji, normy tworzyć i aktualizować mogła jednostka zaopatrująca, w porozumieniu z jednostką zaopatrywaną, bez wiedzy gestora i bez konieczności zatwierdzenia norm przez Szefa Zarządu Logistyki P-4.

Zgodnie z załącznikiem do decyzji Nr 51/MON, w uzasadnionych przypadkach, stosownie do potrzeb, wykaz zbiorczych norm należności mógł być uzupełniony o dany rodzaj sprzętu w oparciu o wykaz jednostkowych norm należności, co oznacza, że jednostka oprócz zbiorczej normy, mogła sobie

¹⁷ Dowództwo rodzaju wojsk, wyspecjalizowana jednostka, jedna z wielu komórek organizacyjnych jednostki.

¹⁸ Dz. Urz. MON Nr 3, poz. 31, ze zm. Dalej: decyzja Nr 51/MON.

„wybrać” inne pozycje z norm jednostkowych. Działo się to poza wiedzą gestora i Zarządu Logistyki P-4. W wyniku takiego działania mógł powstać dowolny wykaz należności jednostki, czego dowodem jest obowiązujący *Wykaz należności naliczeniowego sprzętu, materiałów i wyposażenia kulturalno-oświatowego dla Wojskowego Centrum Edukacji Obywatelskiej*, który zawierał 373 pozycje sprzętu (101 z normy zbiorczej z tabeli Nr 27 – Pozostałe jednostki oraz 272 z norm jednostkowych).

Rozwiązanie przyjęte w załączniku do decyzji Nr 51/MON prowadziło również do sytuacji, w których *Wykaz należności naliczeniowego sprzętu, materiałów i wyposażenia kulturalno-oświatowego dla Dowództwa Garnizonu Warszawa* był opracowany przez Szefa Oddziału Zabezpieczenia Dowództwa Garnizonu Warszawa, a więc podwładnego Dowódcy Garnizonu Warszawa, a zatwierdzany przez Szefa Oddziału Wychowawczego Dowództwa Garnizonu Warszawa, a więc kolejnego podwładnego Dowódcy Garnizonu Warszawa.

Ponadto załącznik do decyzji Nr 51/MON był niezgodny ze wzorem *Normy należności naliczeniowego sprzętu i wyposażenia... (na czas wojny i pokoju)* ustalonym w Wytycznych Szefa Zarządu Logistyki P-4, ponieważ dotyczył zupełnie innych jednostek.

W ocenie NIK zmiana gestora sprzętu k-o, zmiany organizacyjne w resorcie obrony narodowej, wprowadzenie do użytkowania ponad 100 pozycji nowego sprzętu, sprzeczność między decyzją Nr 51/MON, a decyzjami Nr 184/MON i 384/MON, niezgodność obowiązujących norm ze wzorem, stanowiły wystarczające powody do uchylecia decyzji Nr 51/MON i wprowadzenia nowej regulacji zgodnej z aktualną strukturą, użytkowanym sprzętem k-o oraz systemem wprowadzonym decyzjami Nr 184/MON i 384/MON w zakresie norm należności.

NIK zwraca uwagę, że nie realizował swoich zadań, nie tylko gestor. Szef Zarządu Logistyki – P-4 dokonał w 2018 r. aktualizacji Znowelizowanego Indeksu Materiałowego WP – Dział Wychowawczy¹⁹, w którym znalazło się ponad 100 pozycji nowego sprzętu k-o w stosunku do norm określonych w 2010 r. jeszcze przez poprzedniego gestora²⁰. Mimo tego Szef Zarządu Logistyki – P-4 nie wyegzekwował od gestora zmian norm należności. [str. 27–35]

Gestor sprzętu sportowego określił normy należności w sposób nieuzasadniony potrzebami

W kontrolowanym okresie obowiązywały dwie decyzje Ministra Obrony Narodowej w sprawie wprowadzenia do użytku „*Norm należności naliczeniowego sprzętu sportowego i obiektów sportowych oraz zasad gospodarowania sprzętem sportowym w resorcie obrony narodowej*”, tj. decyzja Nr 460/MON z 16 listopada 2015 r.²¹ oraz decyzja Nr 65/DGRSZ z 15 marca 2019 r.²²

¹⁹ Dalej: ZIM WP.

²⁰ Departament Wychowania i Promocji Obronności, dalej: DWiPO.

²¹ Dz. Urz. MON poz. 319. Uchylona decyzją Nr 40/MON z dnia 20 marca 2019 r. uchylającą decyzję w sprawie wprowadzenia do użytku „*Norm należności naliczeniowego sprzętu sportowego i obiektów sportowych oraz zasad gospodarowania sprzętem sportowym w resorcie obrony narodowej*” (Dz. Urz. MON poz. 48).

²² Niepublikowana. Dalej: decyzja Nr 65/DGRSZ.

W decyzji Nr 65/DGRSZ określono normy ilościowe sprzętu i wyposażenia sportowego, które stanowiły podstawę do posiadania asortymentu do realizacji zamierzeń kultury fizycznej, a przede wszystkim do właściwego funkcjonowania obiektów sportowych oraz zabezpieczenia realizacji zamierzeń programowych z wychowania fizycznego.

W decyzji Nr 65/DGRSZ określono ilość sprzętu przysługującego jednostkom wojskowym w zależności od ich stanu etatowego. W decyzji tej wprowadzono przedziały dotyczące stanów osobowych – do 150, 150–400, 400–1000 i ponad 1000 osób. Łączna liczba każdego rodzaju sprzętu sportowego powinna stanowić sumę iloczynów liczby jednostek w każdym z przedziałów oraz normy należności dla tego przedziału. Żeby można było obliczyć, ile danego sprzętu maksymalnie należałoby kupić dla wszystkich jednostek resortu obrony narodowej trzeba byłoby znać liczbę jednostek mieszczących się w każdym przedziale określonym przez Ministra Obrony Narodowej w decyzji Nr 65/DGRSZ. Zarówno Minister Obrony Narodowej, jak i Zarząd Organizacji i Uzupełnień P-1 Sztabu Generalnego WP nie posiadali wiedzy, ile jednostek i instytucji wojskowych mieści się w poszczególnych przedziałach.

W toku kontroli nie przedłożono dokumentów, z których wynikałaby zasadność ustalonej w normach ilości poszczególnego rodzaju sprzętu. Na podstawie badanej próby sprzętu i wyposażenia sportowego stwierdzono, że liczba sprzętu wyszczególniona w decyzji Nr 65/DGRSZ m.in. nart, nie znajduje uzasadnienia.

W wyniku badanej próby pięciu kategorii sprzętów i wyposażenia sportowego przysługującego jednostkom wojskowym ze stanem etatowym od 400 do 1000 żołnierzy, tj. nart, rowerów, obuwia sportowego, pulsometrów GPS oraz latarek czołowych, stwierdzono, że ilości sprzętu i wyposażenia sportowego zostały ustalone w sposób nieuzasadniony. [str. 35–38]

Tak jak normy ilościowe powinny określać, ile sztuk poszczególnych produktów można i należałoby kupić, tak wymagania eksploatacyjno-techniczne powinny określać co kupić i jakie właściwości muszą posiadać zakupione produkty, aby spełniały wymagania wojska.

Zgodnie z decyzją Nr 384/MON do zadań gestora należało określanie wymagań eksploatacyjno-technicznych dla SpW wprowadzanego do Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz sprzętu powszechnego użytku planowanego do pozyskania dla Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w trybie zakupu, poprzez opracowywanie danych uzupełniających do przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień.

Decyzja ta nie dawała gestorom uprawnienia do scedowania obowiązków określania wymagań eksploatacyjno-technicznych na inne jednostki, zatem w odniesieniu do wszystkich objętych badaniem rodzajów sprzętów, określającym wymagania powinien być gestor.

Tymczasem wymagania dla poszczególnych grup sprzętu były określane w sposób następujący:

Gestorzy SpW nie tworzyli wymagań eksploatacyjno-technicznych

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Tabela nr 1
Podmiot określający wymagania dla sprzętu

Nazwa sprzętu	PUIW WS	Sprzęt k-o	Sprzęt sportowy
Określający wymagania	gestor	gestor/użytkownik	użytkownik

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

Na podstawie informacji zawartych w tabeli można byłoby odnieść wrażenie, że prawidłowo, bo zgodnie z decyzją 384/MON były określone przez gestora wymagania dla PUIW WS, a częściowo wymagania dla sprzętu k-o. Ustalenia kontroli dowodzą jednak, że działanie tych gestorów zgodnie z decyzją Nr 384/MON było tylko pozorne.

**Brak wiedzy gestora
kto i na jakiej podstawie
określił wymagania
dla PUIW WS**

Dowództwo Komponentu Wojsk Specjalnych jako gestor PUIW WS, było odpowiedzialne za tworzenie wymagań dla przedmiotowego wyposażenia lub rozpoczęcie procesu zmierzającego do ich określenia. Ogółem wydatki na zakup PUIW WS poniesione w latach 2018–2021 wyniosły 97 701,1 tys. zł²³, przy czym w większości przypadków do ich zakupu wykorzystywana była dokumentacja przejęta w 2018 r. od Inspektoratu Wojsk Specjalnych Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych.

W związku z brakiem etatowych zasobów do działalności gestorskiej w zakresie PUIW WS, Dowódca KWS powołał Zespół do spraw koordynacji prac rozwojowych i wdrażania przedmiotów umundurowania i wyekwipowania Wojsk Specjalnych²⁴. W wyniku prowadzonych przez Zespół PUIW WS prac ustalono potrzeby wojska w zakresie opracowania brakujących oraz uaktualnienia istniejących WTU dla PUIW WS.

Do zadań Zespołu należało m.in.: udział w opracowywaniu projektów i uaktualnianiu dokumentacji niezbędnej do pozyskiwania PUIW; kierowanie i koordynacja prac rozwojowych nad nowymi PUIW; współpraca z IWsp SZ, WOBWSM w zakresie wprowadzenia nowych i modernizowania istniejących PUIW WS oraz 3. RBLog w zakresie zakupów PUIW WS; monitorowanie rynku w zakresie nowych technologii dotyczących PUIW WS.

Przewodniczący oraz członkowie Zespołu PUIW WS:

- nie posiadali wykształcenia w dziedzinie towaroznawstwa oraz doświadczenia zawodowego w tym zakresie;
- nie brali udziału w szkoleniach z zakresu towaroznawstwa oraz tworzenia wymagań dla produktów gotowych pozyskiwanych z rynku nawiązujących do przedmiotów umundurowania i wyekwipowania WS;
- w ramach wykonywanych zadań dotyczących udziału w opracowywaniu projektów i uaktualniania dokumentacji niezbędnej do pozyskiwania PUIW WS nie mieli dostępu do treści Polskich Norm, w szczególności norm wskazanych w WTU dla PUIW WS, zatwierdzonych przez Dowódcę KWS.

²³ Wydatki poniesione przez Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych (dalej: IWsp. SZ) oraz Jednostki Wojsk Specjalnych (dalej: JWS).

²⁴ Dalej: Zespół PUIW WS.

Dowódca KWS wyjaśnił, że na podstawie posiadanej dokumentacji z posiadzeń Zespołu nie można ustalić:

- konkretnych osób, które były autorami WTU;
- na jakiej podstawie określono poszczególne wymagania, w tym np. skład surowcowy, gramaturę, przepuszczalność powietrza oraz parametry wytrzymałościowe tkaniny zasadniczej dla kombinezonów ćwiczebnych albo odporność na ścieranie i przepuszczalność pary wodnej dla tkaniny wierzchniej i podszewki butów trackingowych lub parametry wytrzymałościowe podeszwy takich butów;
- z kim dokonano uzgodnienia ostatecznej treści WTU;
- czy po przejęciu przez DKWS poszczególnych WTU od poprzednich jednostek dokonano analizy w zakresie prawidłowości określenia parametrów danego WTU.

W okresie objętym kontrolą nie zostały opracowane wymagania dla 15 PUiW WS, określonych w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 października 2014 r. w sprawie *umundurowania i wyekwipowania żołnierzy zawodowych i pełniących służbę kandydacką* (Załącznik nr 1, Zestaw nr 27), przy czym dla dziesięciu przedmiotów w WOBWSM trwały lub zostały rozpoczęte na wniosek DKWS prace rozwojowe lub badania typu, które powinny zakończyć się opracowaniem Wojskowej Dokumentacji Techniczno-Technologicznej. NIK zauważa przy tym, że w okresie objętym kontrolą (4 lata) WOBWSM nie zakończył żadnych prac dotyczących PUiW WS.

Dowództwo Komponentu Wojsk Specjalnych nie podjęło działań zmierzających do określenia wymagań dla pięciu PUiW WS. Ponadto WTU dla sześciu PUiW WS opracowano niezgodnie z procedurami określonymi w załączniku nr 1 do decyzji Nr 314/MON²⁵ *Procedury realizacji prac rozwojowych dla przedmiotów umundurowania i wyekwipowania* (tj. w drodze pracy rozwojowej/badań typu), na zakupy których wydatkowano łącznie 18 849,3 tys. zł.

W latach 2018–2021 nie planowano środków na realizację przez podmioty zewnętrzne usług dotyczących tworzenia wymagań eksploatacyjno-technicznych. [str. 44–45]

Na koniec 2021 r. w zasobach resortu obrony narodowej znajdowało się 70 327 pozycji sprzętu oraz łącznie 216 678 sztuk sprzętu kulturalno-oświatowego, dla których gestorem było Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej.

Nieuzasadnione traktowanie standardów obowiązujących dla sprzętu k-o, jako wymagań minimalnych

W okresie objętym kontrolą WCEO opracowało Wykazy obowiązujących standardów sprzętu kulturalno-oświatowego do stosowania w resorcie obrony narodowej na lata: 2018 i 2019 r.; 2020 r.; 2021 r.; oraz opracowane w 2021 r. i wprowadzone do użytku wewnętrznego od 1 stycznia 2022 r.

²⁵ Decyzja Nr 314/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 października 2013 r. w sprawie *wprowadzenia do użytku „Procedury realizacji prac rozwojowych dla przedmiotów umundurowania i wyekwipowania” oraz „Procedury realizacji prac rozwojowych dla środków zaopatrzenia”* (Dz. Urz. MON poz. 274, ze zm.). Dalej: decyzja Nr 314/MON.

Liczba pozycji sprzętu k-o, dla których określono standardy zwiększała się w kolejnych edycjach i obejmowała na lata 2018–2019 – 27 pozycji, na rok 2020 – 29, na rok 2021 – 39, a na rok 2022 – 42. Sprzęt opisany w standardach, pogrupowany był zgodnie z rodzajem asortymentu, odzwierciedlał podstawowe grupy sprzętu k-o przyporządkowane gestorowi, przy czym np. na 2021 r. z 39 pozycji – dziewięć dotyczyło telewizorów, pięć aparatów fotograficznych, po trzy – projektorów multimedialnych, obiektywów, ekranów projekcyjnych, kolumn i wzmacniaczy elektroakustycznych, po dwie – zestawów wież z kolumnami, mikrofonów, namiotów do działalności kulturalnej i statków powietrznych²⁶, zatem standardy nie obejmowały wszystkich grup i rodzajów sprzętu, materiałów i wyposażenia, pozostającego w przyporządkowaniu WCEO.

Określane przez WCEO standardy dotyczyły innego sprzętu niż sprzęt występujący w normach należności stanowiących załącznik do decyzji Nr 51/MON, np. standardy na 2021 r. dotyczą telewizorów o przekątnej 24", 32", 40", 50", 55", 60"–70", 70"–80", a w normach występują telewizory o przekątnej 16", 22", 28" i powyżej 28". Powyższe ustalenia potwierdziły, że od 2010 r. zmienił się sprzęt k-o i jak bardzo normy należności stanowiące załącznik do decyzji Nr 51/MON są nieaktualne.

W tym samym czasie co decyzja Nr 384/MON, obowiązywała decyzja Nr 143/WCEO Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 czerwca 2018 r. *w sprawie wprowadzenia do użytku Instrukcji o gospodarce sprzętem, materiałami i wyposażeniem kulturalno-oświatowym w resorcie obrony narodowej*²⁷. Zgodnie z załącznikiem do decyzji Nr 143/MON, jednostki dokonujące zakupów opracowywały dane uzupełniające oraz w przypadku braku obowiązującego standardu sprzętu k-o, wymagania eksploatacyjno-techniczne na każdy rodzaj sprzętu, materiałów i wyposażenia, będących przedmiotem zamówienia.

Przyjęte w decyzji Nr 143/WCEO rozwiązanie polegające na tym, że WCEO opracowuje/aktualizuje wykaz obowiązujących standardów sprzętu k-o do stosowania w resorcie obrony narodowej, które są wykorzystywane zamiennie z WET, powinno powodować, że dla sprzętów, dla których opracowano standardy, jednostki resortu obrony narodowej dokonujące jego zakupów, powinny opracowywać wyłącznie dane uzupełniające. Wymagania eksploatacyjno-techniczne powinny być opracowywane tylko w przypadku braku obowiązującego standardu sprzętu k-o. Z drugiej strony w Instrukcji stanowiącej załącznik do decyzji Nr 143/WCEO zapisano, że standardy opracowane przez WCEO stanowią jedynie wstępne założenia i ogólne wymagania eksploatacyjno-techniczne. W praktyce funkcjonowała więc zasada, że nawet w przypadku określenia parametrów technicznych dla danego sprzętu k-o w standardach, jednostka dokonująca zakupu, a *de facto* przyszły użytkownik, na którego rzecz był dokonywany zakup, mogła do opisu przedmiotu zamówienia wprowadzić dodatkowe, ponadstandardowe parametry. Powodowało to zakup sprzętu o wiele droższego

²⁶ Bezzałogowe Statki Powietrzne – drony filmowo-fotograficzne.

²⁷ Niepublikowana. Dalej decyzja Nr 143/WCEO.

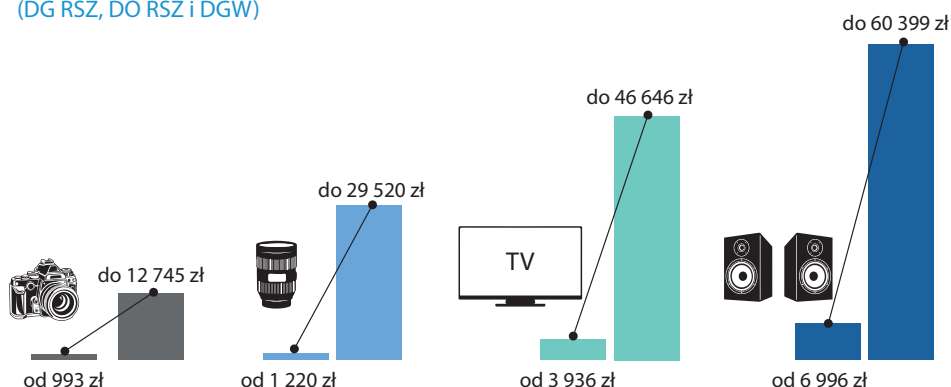
SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

i zupełnie innej klasy. Przykład taki stwierdzono m.in. w 26. WOG, gdzie kolumny głośnikowe oszacowane na podstawie obowiązujących standardów kosztowały ok. 1000 zł (było dostępnych na rynku wiele produktów pochodzących od wielu producentów, spełniających wszystkie parametry określone w standardzie dla kolumny, w cenie ok. tysiąca złotych), natomiast dodanie przez użytkownika, a następnie przez zamawiającego dodatkowych parametrów do WET i DU (uzgodnionych przez WCEO) spowodowało, że wszyscy oferenci zaproponowali ten sam rodzaj kolumn, tego samego producenta, zgodny z pierwotnie złożonym zapotrzebowaniem, w którym był wskazany z nazwy dokładnie ten sam produkt, za cenę 3000 zł, czyli trzykrotnie wyższą niż średnie ceny dostępnych na rynku produktów spełniających standardy. W istocie więc obowiązujące standardy sprzętu k-o do stosowania w resorcie obrony narodowej w praktyce nie obowiązywały, ponieważ zgodnie z postanowieniami ogólnych Standardów, opis przedmiotu zamówienia mógł *uszczegółowić lub doprecyzować nieujęte w standardach parametry techniczne*.

Zdaniem NIK skutkiem traktowania „standardów obowiązujących”, jako „wymagań minimalnych”, były nieuzasadnione różnice w cenach zakupu tego samego rodzaju sprzętu, przekraczające nawet 2000%.

Infografika nr 3

Rozpiętość cen zakupu aparatów fotograficznych, obiektywów fotograficznych, telewizorów i zestawów nagłaśniających w jednostkach będących na zaopatrzeniu OZ DGW (DG RSZ, DO RSZ i DGW)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

[str. 45–49]

W okresie objętym kontrolą, gestor sprzętu sportowego, pomimo obowiązku wynikającego z § 2 ust. 1 pkt 6 decyzji Nr 384/MON, nie określał wymagań eksploatacyjno-technicznych dla SpW wprowadzonego do Sił Zbrojnych RP oraz sprzętu powszechnego użytku planowanego do pozyskania dla Sił Zbrojnych RP w trybie zakupu, poprzez opracowywanie danych uzupełniających do przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień dla wszystkich pozycji sprzętu wymienionego w decyzji Nr 65/DGRSZ, a jedynie dla sprzętu będącego środkiem trwałym, ujętym w PMT.

Brak wymagań dla sprzętu sportowego

W latach 2018–2021, gestor sprzętu sportowego opracował wymagania eksploatacyjno-techniczne dla 12 pozycji sprzętów sportowych ujętych w PMT. Dotyczyło to sprzętów bazy sportowej wykorzystywanej do wychowania fizycznego, tj.: bieżni elektrycznej, orbitreka, poręczy gimnastycznych, roweru treningowego stacjonarnego (pionowego), roweru treningowego stacjonarnego (poziomego), roweru treningowego stacjonarnego (cykloergometr), urządzenia treningowego SKIF, urządzenia treningowego STEP, szlifierki do nart i snowboardów, walca do utwardzania kortu tenisowego, zestawu do koszykówki najazdowego, maszyny wielofunkcyjnej do konserwacji i ostrzenia nart zjazdowych, biegowych i snowboardów. Opracowane wymagania dla ww. sprzętów nie zostały przesłane do jednostek wojskowych do dalszego stosowania, co oznaczało, że w przypadku planowania zakupu podobnego sprzętu zamawiający musiał opisać przedmiot zamówienia opierając się na wymaganiach określonych przez każdego przyszłego użytkownika.

W decyzji Nr 65/DGRSZ wyszczególniono ponad 1400 pozycji sprzętu i wyposażenia sportowego. Dla sprzętu i wyposażenia sportowego niebędącego środkiem trwałym ujętym w PMT, wymagania eksploatacyjno-techniczne sporządzali użytkownicy sprzętu.

NIK zauważa, że decyzje Nr 65/DGRSZ oraz 384/MON były sprzeczne w zakresie wskazania instytucji odpowiedzialnych za sporządzanie wymagań eksploatacyjno-technicznych. W decyzji Nr 384/MON nałożono na gestora obowiązek określania wymagań eksploatacyjno-technicznych dla SpW wprowadzanego do Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz sprzętu powszechnego użytku planowanego do pozyskania dla Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w trybie zakupu, poprzez opracowywanie danych uzupełniających do przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień. Natomiast decyzja Nr 65/DGRSZ nałożyła obowiązek opracowania propozycji wymagań dla sprzętu sportowego planowanego do zakupu na Regionalne Bazy Logistyczne oraz osoby prowadzące gospodarkę sprzętem sportowym na szczeblu jednostki wojskowej pozostającej na zaopatrzeniu Oddziału Gospodarczego tj. użytkowników sprzętu. Pracownicy Regionalnych Baz Logistycznych nie mieli w zakresie swoich obowiązków zadań związanych z tworzeniem wymagań dla sprzętu sportowego, a użytkownicy często korzystali z materiałów reklamowych lub z opisu konkretnego produktu, który chcieli kupić.

Zdaniem NIK, skutkiem braku jednolitych wymagań eksploatacyjno-technicznych było dokonywanie przez jednostki wojskowe zakupów sprzętu tego samego rodzaju, lecz w odmiennej jakości i cenie. Brak sporządzenia wymagań eksploatacyjno-technicznych przez gestora sprzętu sportowego, umożliwiał dokonywanie licznych modyfikacji i zakupu sprzętu o zróżnicowanej wartości do tej samej dyscypliny, z jednakowym przeznaczeniem. Zamawiany produkt zależał przede wszystkim od jednostki składającej zapotrzebowania i dokonującej opisu przedmiotu zamówienia. Ustalono, że w postępowaniu prowadzonym przez 26. WOG, jako opis przedmiotu zamówienia podano siedem różnych zegarków z gps wymienionych z nazwy.

[str. 49–51]

Normy należności oraz wymagania dla sprzętu stanowić powinny podstawę do planowania zakupów produktów gotowych, ponieważ miały określać, ile jeszcze danego sprzętu można kupić dla danej jednostki i jakie parametry powinien posiadać produkt, aby spełnione były wymagania wojska.

Liczba sprzętu możliwa do zakupu wynikać powinna z różnicy między liczbą danego sprzętu określoną w normach należności, a liczbą tego sprzętu znajdującą się na ewidencji jednostki.

Wymagania eksploatacyjno-techniczne lub techniczno-użytkowe w przypadku PUiW WS powinny z kolei służyć do właściwego opisu przedmiotu zamówienia przez jednostkę na prawach oddziału gospodarczego, dokonującą zakupu.

Zakupy produktów gotowych z rynku, w tym sprzętów powszechnego użytku, dokonywane były na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych, w którym jedną z naczelných zasad jest zapewnienie zachowania uczciwej konkurencji, m.in. poprzez prawidłowe opisanie przedmiotu zamówienia.

Zgodnie z prawem zamówień publicznych, opisu przedmiotu zamówienia dokonuje zamawiający. W przypadku resortu obrony narodowej, zgodnie z wytycznymi Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych²⁸, jest to szef właściwej merytorycznie komórki organizacyjnej zamawiającego, sporządzający wniosek w sprawie wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub inna osoba upoważniona. Osoba dokonująca opisu przedmiotu zamówienia powinna uwzględniać wymagania określone przez gestora lub COL, zastrzeżone do ich kompetencji.

Zgodnie z przywołanymi wyżej Wytycznymi, osoby dokonujące opisu przedmiotu zamówienia powinny posiadać odpowiednie kwalifikacje zawodowe (uprawnienia), wiedzę specjalistyczną, doświadczenie, z danego działu zaopatrywania, umożliwiające dokonanie tej czynności zgodnie z wymaganiami określonymi przepisami ustawy oraz uzasadnionymi potrzebami Sił Zbrojnych, realizowanymi przez zamawiającego.

Ustalenia dokonane przez NIK w OZ DGW oraz w 26. WOG w odniesieniu do zakupów sprzętów sportowych wskazują, że jednostki te nie posiadały kadry o wiedzy specjalistycznej w odniesieniu do każdego zamawianego produktu oraz kompetencjach do dokonania oceny jaki rodzaj, typ, parametry techniczne np. strojów sportowych i obuwia dana instytucja zaopatrywana będzie wykorzystywać w czasie zajęć, zawodów czy treningów, co w sytuacji gdy nie było przepisów określających standaryzację lub parametry techniczne odzieży sportowej czy obuwia wykorzystywanych w resorcie obrony narodowej, w odniesieniu do asortymentu wymienionego w Normach należności sprzętu sportowego, powodowało, że opis przedmiotu zamówienia opierał się na propozycjach zgłaszanych przez jednostki składające zapotrzebowania.

Pozyskanie produktów gotowych przez dysponentów III stopnia utrudnione z powodu niedopełnienia obowiązków przez gestorów

²⁸ Wytyczne Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych w sprawie udzielania zamówień w Inspektoracie Wsparcia Sił Zbrojnych oraz w jednostkach podległych Szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych, stanowiące Załącznik Nr 1 do rozkazu Nr 1 Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych z dnia 5 stycznia 2021 r.

Opis przedmiotu
zamówienia ograniczający
konkurencyjność

W ocenie NIK to gestor powinien tak określić wymagania, aby umożliwić zamawiającemu opisanie przedmiotu zamówienia w sposób zgodny z prawem zamówień publicznych.

Zarówno art. 29 poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*²⁹, jak i art. 99 obecnie obowiązującej ustawy z dnia 11 września 2019 r. *Prawo zamówień publicznych*³⁰ stanowią, że przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję, w szczególności przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, źródła lub szczególnego procesu, który charakteryzuje produkty lub usługi dostarczane przez konkretnego wykonawcę, jeżeli mogłoby to doprowadzić do uprzywilejowania lub wyeliminowania niektórych wykonawców lub produktów. Wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, źródła lub szczególnego procesu, który charakteryzuje produkty lub usługi dostarczane przez konkretnego wykonawcę, jest możliwe, jeżeli zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia w wystarczająco precyzyjny i zrozumiały sposób, a wskazaniu takiemu towarzyszą wyrazy *lub równoważny*, przy czym zamawiający ma obowiązek wskazania w opisie przedmiotu zamówienia kryteria stosowane w celu oceny równoważności.

Opisu przedmiotu zamówienia przed zakupem PUiW WS dokonywała 3. Regionalna Baza Logistyczna. Opis ten bazował na dokumentacji opracowanej przez inne jednostki³¹, która określała wymagania techniczno-użytkowe dla pozyskiwanych z rynku przedmiotów umundurowania i wyekwipowania Wojsk Specjalnych. NIK wzięła pod uwagę, że 3. RBLog miała ograniczone możliwości weryfikacji otrzymanej dokumentacji, a jednocześnie była zobligowana do jej wykorzystania zgodnie z przyjętymi regulacjami resortowymi. Tymczasem dokumentacja WTU zawierała elementy, które mogły wpłynąć na zakłócenie konkurencyjności m.in. poprzez dopasowanie wymagań pod konkretny produkt istniejący na rynku, co zostało również potwierdzone w toku niniejszej kontroli przez powołanych przez NIK biegłych. Tym samym nie został spełniony jeden z podstawowych wymogów dotyczący zasad udzielania zamówień publicznych, który obliuguje zamawiającego, do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, w szczególności przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, źródła lub szczególnego procesu, który charakteryzuje produkty lub usługi dostarczane przez konkretnego wykonawcę, jeżeli mogłoby to doprowadzić do uprzywilejowania lub wyeliminowania niektórych wykonawców lub produktów. Uregulowania takie wynikają zarówno z art. 7 ust. 1 oraz art. 29 ust. 2 i 3 ustawy pzp, jak i z art. 16 pkt 1 oraz art. 99 ust. 4 ustawy npzp.

²⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. Dalej: pzp.

³⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm. Dalej: npzp.

³¹ W jednym przypadku było to Dowództwo Wojsk Specjalnych, a w pozostałych Dowództwo Komponentu Wojsk Specjalnych.

NIK zauważa złożoną sytuację 3. RBLog, która, nie będąc autorem dokumentów wykorzystanych do opisu przedmiotu zamówienia, była zobowiązana do ich stosowania, jak również fakt, że odmowa wykorzystania kwestionowanych WTU w postępowaniach o udzielenie zamówienia skutkowałyby niewykonaniem planów i zakłóceniami w dostawach umundurowania i wyekwipowania dla Wojsk Specjalnych. Jednocześnie jednak NIK podkreśla, że wymóg przygotowywania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, określony w przepisach rangi ustawowej, winien mieć w tym zakresie bezwzględny priorytet.

Żadne regulacje niższej rangi nie znoszą obowiązku 3. RBLog do przestrzegania wymogów ustawowych w procesie udzielania zamówień publicznych. Ponadto żadna z obowiązujących regulacji nie zabrania 3. RBLog współpracy z jednostkami tworzącymi wymagania w celu wprowadzenia przez te jednostki stosownych zmian w dokumentacji, która jest wykorzystywana następnie przez 3. RBLog w prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych. NIK zauważa również, że DKWS dopiero pod koniec 2021 r. (listopad/grudzień) wprowadził w ww. dokumentach WTU – z wyłączeniem WTU nr 25/DWS i późniejszych zmian tego dokumentu – klauzule równoważności, przy czym w dokumentacji nie wskazano szczegółowych kryteriów pozwalających na ocenę, jakie rozwiązanie może być uznane za równoważne lub lepsze.

NIK nie kwestionuje uprawnień zamawiającego do określania w opisie przedmiotu zamówienia ponadstandardowych wymagań jakościowych, funkcjonalnych, czy też możliwości wskazywania wymaganych parametrów technicznych w stosunku do przedmiotu zamówienia. Istota stwierdzonych nieprawidłowości polegała na ograniczeniu konkurencyjności poprzez wskazanie w opisie przedmiotu zamówienia konkretnych produktów. Opis ten wymagał bowiem, by produkt był wytworzony ściśle określoną technologią posiadającą znak towarowy i ze ściśle określonych materiałów posiadających znak towarowy, a zatem nie można było zaoferować produktu równoważnego (a nawet lepszego), ale wytworzonego inną technologią czy z innych materiałów. [str. 51–56]

Opisu przedmiotu zamówienia oddziały gospodarcze dokonywały w oparciu o zapotrzebowania składane przez jednostki wojskowe będące na zaopatrzeniu. Wszystkie zapotrzebowania zawierały nazwy producenta, znaki towarowe i patenty oraz wskazywały konkretne modele, a nawet wprost reklamy produktu. W rezultacie dane te znalazły się w SIWZ/SWZ prowadzonych postępowań jako opisy przedmiotu zamówienia. Takie formułowanie opisów przedmiotów zamówienia prowadziło, poza naruszeniem zasady konkurencyjności produktów także do innych negatywnych zjawisk m.in. konieczności unieważniania poszczególnych części zamówień z powodu odwołań oferentów, ponieważ nawet mimo podania nazwy sprzętu i konkretnego modelu, na rynku nie występowały przedmioty spełniające te wymogi. Ponadto stwierdzono, że w przypadku sprzętu dla instruktorów WF, opisy przedmiotów zamówienia określały konkretny,

występujący na rynku produkt, który po okresie użytkowania (trzy lata w przypadku kurtki, jeden rok w przypadku czapki) przechodził na własność instruktora WF. [str. 56–61]

W skontrolowanych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego we wszystkich trzech jednostkach³² stwierdzono stosowanie kryterium terminu wykonania zadania. Premiowanie wcześniejszych dostaw PUiW WS nie znajdowało uzasadnienia, gdyż ich znaczna część, lub nawet całość, wydawana była jednostkom Wojsk Specjalnych w I i II kwartale roku następnego. Podobna sytuacja występowała również w odniesieniu do sprzętu k-o oraz sportowego. Skutkiem takiego sformułowania kryteriów pozacenowych było niegospodarne wydatkowanie 26,8 tys. zł, gdyż z uwagi na przyjęte kryteria (termin realizacji zamówienia i okres gwarancji) oraz ich wagi, w postępowaniu wybrano oferty o wyższej cenie.

NIK zauważa, że zgodnie z przyjętym systemem planowania potrzeb dla wojska czas od zgłoszenia potrzeby do realizacji zakupu wynosi około 18 miesięcy (zgodnie z decyzjami Nr 202/MON³³ i 412/MON³⁴), zatem jeśli zakup nie był doraźny, to stosowanie kryterium terminu realizacji zamówienia było niezasadne.

Drugim pozacenowym kryterium oceny ofert przy zakupach sprzętu k-o, był okres gwarancji. W badanych postępowaniach było ono sformułowane w taki sposób, że za zaproponowanie terminu gwarancji wynoszącego 25 miesięcy otrzymywano maksymalną liczbę punktów. W rezultacie oferenci składali takie oferty i takie oferty wygrywały przetargi. W warunkach rynkowych gwarancje 25 miesięczne ze strony wykonawcy nie były proponowane przy sprzedaży sprzętu k-o. Natomiast standardem były gwarancje dwuletnie ze strony producenta lub przedłużone do trzech lat. [str. 62–67]

³² 3. RBLog, 26. WOG i OZ DGW.

³³ Decyzja Nr 202/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych (dalej decyzja Nr 202/MON) – Dz. Urz. MON poz. 112, ze zm. – uchylona z dniem 1 stycznia 2022 r.

³⁴ Decyzja Nr 412/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 października 2014 r. w sprawie systemu planowania zasobów, usług i robót budowlanych w resorcie obrony narodowej (dalej: decyzja Nr 412/MON – Dz. Urz. MON poz. 335, ze zm. – uchylona z dniem 30 września 2019 r.).

4. WNIOSKI

1. Określenie w regulacjach wewnątrzresortowych we wszystkich służbach zaopatrzenia komórki eksperckiej jako podmiotu odpowiedzialnego za tworzenie wymagań eksploatacyjno-technicznych dla sprzętu powszechnego użytku.
2. Określenie w resorcie obrony narodowej minimalnego zakresu treści wymagań eksploatacyjno-technicznych dla sprzętu powszechnego użytku obowiązującego we wszystkich służbach zaopatrzenia.
3. Przygotowanie regulacji wewnętrznych umożliwiających pozyskanie przez jednostki resortu obrony narodowej sprzętu sportowego oraz sprzętu k-o o ponadstandardowym charakterze i opartych na oczekiwaniach użytkownika, uzasadnionych rzeczywistymi potrzebami zweryfikowanymi przez instytucję ekspercką.

Minister
Obrony Narodowej

Dokonanie weryfikacji stanu ilościowego sprzętu sportowego określonego w normach należności i ich dostosowanie do realnych potrzeb związanych z wychowaniem fizycznym i współzawodnictwem sportowym.

Dowódca Generalny
Rodzajów Sił Zbrojnych

Skuteczne egzekwowanie od instytucji eksperckich bieżącej aktualizacji norm należności sprzętu naliczeniowego³⁵, uwzględniającej zachodzące zmiany w strukturze organizacyjnej jednostek resortu obrony narodowej, a także wprowadzany nowy sprzęt oraz zgodnie ze wzorem określonym w Wytycznych Szefa Zarządu Logistyki P-4.

Szef Zarządu Logistyki
– P-4 Sztabu Generalnego
Wojska Polskiego

³⁵ Na podstawie decyzji Nr 119/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 1 września 2021 r. uchylająca decyzję w sprawie określenia funkcji gestorów i centralnych organów logistycznych sprzętu wojskowego w resorcie obrony narodowej oraz w sprawie podziału zadań wynikających z uchylenia decyzji – Dz. Urz. MON poz. 191.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Gestor, czyli ekspert

W resorcie obrony narodowej wprowadzono systemowe rozwiązanie polegające na określeniu funkcji gestorów SpW, którymi były komórki lub jednostki organizacyjne resortu obrony narodowej, a także komórki wewnętrzne, odpowiedzialne za określanie kierunków rozwoju SpW oraz organizację procesu wdrażania i ustalanie procesów eksploatacji (w tym wykorzystania bojowego) i wycofywania określonego rodzaju (grupy) SpW, realizujące zadania na rzecz wszystkich komórek i jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej.

W decyzji Nr 384/MON Ministra Obrony Narodowej, w § 2 ust. 1 pkt 12 nałożono na gestorów zadanie polegające na ustalaniu i aktualizacji norm należności sprzętu i wyposażenia tabelarycznego oraz naliczeniowego.

Podobna regulacja znajdowała się w decyzji Nr 184/MON, gdzie w § 31 ust.1 na gestorów sprzętu wojskowego nałożono obowiązek opracowania, aktualizacji i okresowego wydawania norm należności sprzętu i wyposażenia tabelarycznego oraz norm należności sprzętu i wyposażenia naliczeniowego. Zgodnie z § 32 decyzji Nr 184/MON normy należności sprzętu i wyposażenia tabelarycznego oraz naliczeniowego zatwierdzał Szef Zarządu Logistyki – P-4.

W okresie objętym kontrolą Szef Zarządu Logistyki – P-4 był Organizatorem Systemu Funkcjonalnego Logistyki. Na Organizatorów Systemów Funkcjonalnych zostały nałożone liczne zadania, w tym m.in. sprawowanie systemowego oraz funkcjonalnego nadzoru w obszarze osiągnięcia, utrzymania i rozwoju poszczególnych zdolności operacyjnych w czasie pokoju, kryzysu i wojny; wydawanie *Wytycznych Organizatora Systemu Funkcjonalnego ...na ...rok*; współpraca z gestorami sprzętu wojskowego w zakresie utrzymania, pozyskania i rozwoju poszczególnych zdolności oraz opracowanie projektów dokumentów normatywnych w obszarze Systemu Funkcjonalnego. Zgodnie z systemem kontroli zarządczej funkcjonującym w resorcie obrony narodowej, Zarząd Logistyki P-4 odpowiadał m.in. za realizację decyzji Nr 384/MON. Ponadto decyzja Nr 184/MON w § 33 wprost upoważniała Szefa Zarządu Logistyki – P-4 do wydawania wytycznych w sprawach dotyczących norm należności sprzętu i wyposażenia tabelarycznego oraz naliczeniowego.

Nałożenie na gestora SpW obowiązku ustalania i aktualizacji norm należności sprzętu i wyposażenia tabelarycznego oraz naliczeniowego, a na Szefa Zarządu Logistyki – P-4 obowiązku zatwierdzania tych norm, miało służyć zapewnieniu systemowego rozwiązania, w którym to gestor SpW ustala normy należności sprzętu (za który jest odpowiedzialny) dla wszystkich komórek i jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej, a Szef Zarządu Logistyki – P-4 (m.in. w ramach systemu kontroli zarządczej) realizujący zadania w ramach struktur Ministerstwa Obrony Narodowej, zatwierdzając je miał wiedzę i ewentualny wpływ na wielkość tych norm.

Decyzje Nr 384/MON i Nr 184/MON były regulacjami o charakterze systemowym, ponieważ dotyczyły wszystkich gestorów i wszystkich grup sprzętu wojskowego, w tym sprzętu powszechnego użytku, wykorzystywanych w resorcie obrony narodowej.

Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 6 decyzji Nr 384/MON do zadań gestora należało określanie wymagań eksploatacyjno-technicznych dla SpW wprowadzanego do Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz sprzętu powszechnego użytku planowanego do pozyskania dla Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w trybie zakupu, poprzez opracowywanie danych uzupełniających do przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień.

Decyzje Nr 384/MON i Nr 184/MON nie dawały gestorom uprawnienia do scedowania obowiązku tworzenia i aktualizacji norm na inne jednostki, a decyzja Nr 384/MON do scedowania obowiązku określania wymagań eksploatacyjno-technicznych na inne jednostki.

5.1. Ustalanie norm należności sprzętu i wyposażenia tabelarycznego oraz naliczeniowego

Normy należności sprzętu i wyposażenia tabelarycznego oraz naliczeniowego dotyczące sprzętu powszechnego użytku (produktów gotowych pozyskiwanych z rynku) nie były ustalone przez gestorów SpW należycie.

W okresie objętym kontrolą, normy przedmiotów umundurowania i wyekwipowania Wojsk Specjalnych określone były w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 października 2014 r. w sprawie umundurowania i wyekwipowania żołnierzy zawodowych i żołnierzy pełniących służbę kandydacką. W załączniku Nr 1 do tego rozporządzenia, w części V – zestaw Nr 27 określono 64 przedmioty, które należą się żołnierzowi Wojsk Specjalnych, z podaniem liczby i okresu używalności.

Normy PUiW Wojsk

NIK zwraca uwagę, że tworzenie wykazów należności jednostki poza gestorem powodowało, że np. w obowiązującym wykazie dla Dowództwa Wojsk Obrony Terytorialnej, a więc jednostki utworzonej stosunkowo niedawno, znajdowały się 33 magnetowidy, podczas gdy na ewidencji nie było ani jednego, z kolei na ewidencji było 18 odtwarzaczy DVD, które nie występowały w wykazie należności.

Normy sprzętu kulturalno-
oświatowego nieaktualne
i dowolne

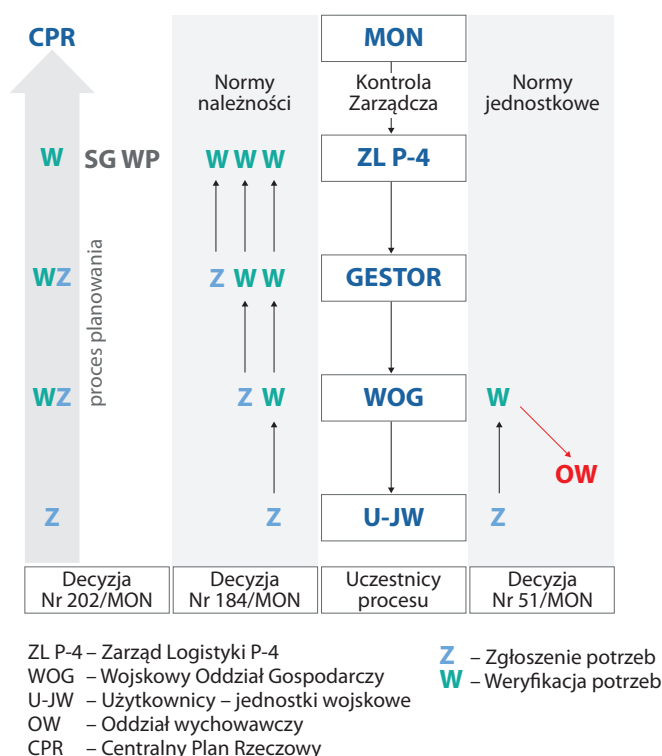
Porównanie schematu aktualizacji norm należności wynikającego z decyzji Nr 184/MON i Wytycznych Szefa Zarządu Logistyki – P-4 z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie trybu ustalania i aktualizacji norm należności sprzętu i wyposażenia tabelarycznego oraz naliczeniowego przez gestorów sprzętu wojskowego³⁶ oraz z decyzji Nr 51/MON przedstawia się następująco:

³⁶ Niepublikowane. Dalej: Wytyczne Szefa Zarządu Logistyki P-4.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 4

Schemat aktualizacji norm należności wynikający z decyzji Nr 184/MON oraz z decyzji Nr 51/MON



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

Argumentacja WCEO, że skoro decyzja Nr 51/MON obowiązywała, to musiała być stosowana zarówno przez WCEO, jak i wszystkie inne jednostki resortu obrony narodowej jest, w ocenie NIK, nie do przyjęcia, ponieważ decyzje Nr 184/MON i 384/MON również obowiązywały i także powinny być realizowane przez wszystkie jednostki. WCEO stosowało tylko tę decyzję, która zwalniała gestora ze wszystkich obowiązków, a nakładała je na inne jednostki. Rozwiązanie przyjęte w decyzji Nr 51/MON oznacza, że żadna zmiana organizacyjna i żaden nowy sprzęt nie będzie powodował konieczności uaktualniania norm.

W okresie kontrolowanym obowiązywały trzy *Wykazy należności naliczeniowego sprzętu, materiałów i wyposażenia kulturalno-oświatowego dla Wojskowego Centrum Edukacji Obywatelskiej*, które zawierały odpowiednio: [1] 320 pozycji sprzętu (61 z normy zbiorczej z tabeli Nr 27 – Pozostałe jednostki oraz 259 z norm jednostkowych); [2] 358 (69 i 289); [3] 373 (101 i 272). Wszystkie te Wykazy sporządził Szef Oddziału Zabezpieczenia JW 3964, na którego zabezpieczeniu było WCEO, a zatwierdził je Szef Oddziału Wychowawczego Dowództwa Garnizonu Warszawa.

Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej zgodnie z decyzją Nr 1/Org./DG Ministra Obrony Narodowej z dnia 21 stycznia 2015 r. w sprawie zmian organizacyjnych w Ministerstwie Obrony Narodowej³⁷ stało się następcą

³⁷ Niepublikowana.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

prawnym przeformowanego Departamentu Wychowania i Promocji Obronności, w zakresie funkcji gestora sprzętu i wyposażenia kulturalno-oświatowego³⁸.

Na mocy decyzji Nr 384/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 września 2015 r. w sprawie określenia funkcji gestorów i centralnych organów logistycznych sprzętu wojskowego w resorcie obrony narodowej, WCEO zostało ustanowione gestorem dla grupy SpW³⁹: Sprzęt, Materiały i Wyposażenie Kulturalno-Oświatowe. W pozycji XIV Załącznika do decyzji Nr 384/MON wyszczególniono 19 grup SpW, dla których WCEO było gestorem. W wyniku nowelizacji ww. decyzji zmieniał się również wykaz sprzętu i w efekcie, w ostatecznej wersji przedmiotowej regulacji w pozycji XV wyszczególniono 20 grup SpW, dla których WCEO było gestorem.

W odniesieniu do grup sprzętu k-o przyporządkowanych gestorowi, to w trzech obowiązujących w tym samym czasie decyzjach, przedstawiały się one następująco:

Tabela nr 2

Grupy sprzętu k-o przyporządkowane gestorowi, określone w decyzjach Nr 51/MON, Nr 384/MON i Nr 143/WCEO

Lp.	Grupy sprzętu k-o określone w decyzji Nr 51/MON	Grupy sprzętu k-o określone w decyzji Nr 384/MON	Grupy sprzętu k-o określone w decyzji Nr 143/WCEO
1.	sprzęt radiowo-telewizyjny oraz technik wideo	sprzęt radiowo-telewizyjny oraz technik wideo	sprzęt radiowo-telewizyjny oraz technik wideo
2.	sprzęt kinowy, projekcyjny i fotograficzny	sprzęt kinowy, projekcyjny i fotograficzny wraz ze sprzętem do przenoszenia	sprzęt kinowy, projekcyjny i fotograficzny
3.	studia nagrań radiowo-telewizyjne polowe i stacjonarne		studia nagrań radiowo-telewizyjne polowe i stacjonarne
4.	nadajniki radiowo-telewizyjne polowe	nadajniki radiowo-telewizyjne polowe	nadajniki radiowo-telewizyjne polowe
5.		wyposażenie estradowe i sceniczne	wyposażenie estradowe i sceniczne
6.		sprzęt, wyposażenie i akcesoria wystawiennicze do działalności artystycznej i promocyjnej	wyposażenie i akcesoria wystawowe do działalności artystycznej i promocyjnej
7.	sprzęt i gry klubowe	sprzęt i gry klubowe	sprzęt i gry klubowe
8.	instrumenty muzyczne	instrumenty muzyczne	instrumenty muzyczne

³⁸ Dalej: sprzęt k-o.

³⁹ SpW – sprzęt wojskowy, obejmujący również sprzęt powszechnego użytku, wykorzystywany w resorcie obrony narodowej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Lp.	Grupy sprzętu k-o określone w decyzji Nr 51/MON	Grupy sprzętu k-o określone w decyzji Nr 384/MON	Grupy sprzętu k-o określone w decyzji Nr 143/WCEO
9.		sprzęt i urządzenia do prowadzenia operacji psychologicznych: urządzenia rozgłoszeniowe, rozgłośnie elektroakustyczne, polowe studia nagrań, sprzęt i urządzenia do produkcji poligraficznej, nadajniki komunikatów radiowych, elektroniczne systemy powiadamiania	urządzenia specjalne na pojazdach mechanicznych: urządzenia rozgłoszeniowe, rozgłośnie elektroakustyczne, studia nagrań, kluby, zestawy sprzętu i urządzeń do produkcji poligraficznej
10.	sprzęt elektroakustyczny	sprzęt elektroakustyczny	sprzęt elektroakustyczny
11.		urządzenia multimedialne do działalności wychowawczej	urządzenia multimedialne do działalności wychowawczej
12.	sprzęt i urządzenia poligraficzne	sprzęt i urządzenia poligraficzne	sprzęt i urządzenia poligraficzne
13.	chemiczne źródła zasilania do SpW gestora	chemiczne źródła zasilania do SpW gestora	chemiczne źródła zasilania do SpW gestora
14.	urządzenia szkolno-treningowe dla SpW gestora	urządzenia szkolno-treningowe dla SpW gestora	urządzenia szkolno-treningowe dla SpW gestora
15.		utwory plastyczne	utwory plastyczne
16.		utwory filmowe i fotograficzne	utwory filmowe i fotograficzne
17.	namioty do działalności wychowawczej	namioty do działalności wychowawczej i promocyjnej	namioty do działalności wychowawczej
18.		repliki umundurowania historycznego	
19.		repliki historycznej broni strzeleckiej	
20.		kluby polowe	
21.		prasa	
22.	aparaty do badań psychologicznych		
23.	części zamienne, akcesoria oraz materiały eksploatacyjne do sprzętu gestora		

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

Zdaniem NIK gestor sprzętu k-o powinien zadbać, aby zakres grup przyporządkowanych mu był jednolity we wszystkich obowiązujących regulacjach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zgodnie z decyzją Nr 384/MON, obowiązującą w całym kontrolowanym okresie, do zadań gestora SpW, na podstawie § 2 ust. 1 pkt 12 należało ustalanie i aktualizacja norm należności sprzętu i wyposażenia tabelarycznego oraz naliczeniowego⁴⁰.

Innymi regulacjami nakładającymi na gestora SpW obowiązek opracowania, aktualizacji i okresowego wydawania norm należności sprzętu i wyposażenia tabelarycznego oraz norm należności sprzętu i wyposażenia naliczeniowego były: decyzja Nr 323/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 11 sierpnia 2015 r. w sprawie działalności kompetencyjnej i organizacyjno-etatowej w resorcie obrony narodowej⁴¹ (§ 33 ust. 1) oraz decyzja Nr 184/MON (§ 31 ust. 1), która zastąpiła decyzję Nr 323/MON.

Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej od momentu ustanowienia go w 2015 r. gestorem sprzętu k-o, do zakończenia czynności kontrolnych nie opracowało (nie ustaliło), nie zaktualizowało i nie wydało norm należności sprzętu i wyposażenia naliczeniowego (za wyjątkiem norm należności dotyczących Polskich Kontyngentów Wojskowych).

O tym jak bardzo obowiązujące normy sprzętu k-o są nieadekwatne do obecnej sytuacji świadczy fakt, że w wykazie norm należności sprzętu k-o Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych znajduje się 180 kserokopii, Dowództwa Operacyjnego – 19, a Dowództwa Garnizonu Warszawa – 34. Według stanu na 31 grudnia 2021 r. tylko w DGW na ewidencji były dwie kserokopiarki, a pozostałe jednostki nie posiadały ich na stanie. Podobna sytuacja występuje w przypadku radiomagnetofonów – w wykazach norm należności znajdują się w DG RSZ – 183 szt., w DO RSZ – 324 szt., a w DGW – 97 szt., podczas gdy według stanu ewidencyjnego na koniec 2021 r. było to odpowiednio: 23, 116 i 64.

Gdyby przyszło zakupić brakujący w tych trzech dowództwach sprzęt k-o w stosunku do obowiązujących norm, to według najniższych cen zakupu podobnego sprzętu znajdującego się na ewidencji każdej z tych jednostek trzeba byłoby wydać 1 214 963 zł, a według cen najwyższych 3 105 556 zł.

Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej wydawało i okresowo aktualizowało wykazy należności naliczeniowego sprzętu, materiałów i wyposażenia kulturalno-oświatowego na potrzeby polskich kontyngentów wojskowych, które zatwierdzał każdorazowo Szef Zarządu Logistyki – P-4, zgodnie z § 32 decyzji Nr 184/MON Ministra Obrony Narodowej.

Podstawą wydawania i aktualizacji wykazów dla PKW, na którą powoływało się WCEO, był pkt 11 Postanowień ogólnych – Norm należności naliczeniowego sprzętu, materiałów i wyposażenia kulturalno-oświatowego na czas wojny i pokoju (sygn. Dep. Wych. 13/2010) oraz zadania gestora wynikające z decyzji Nr 384/MON.

⁴⁰ W przypadku sprzętu kulturalno-oświatowego tylko norm należności sprzętu i wyposażenia naliczeniowego.

⁴¹ Dz. Urz. MON poz. 245, ze zm. – dalej: decyzja Nr 323/MON.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dla kontyngentów i jednostek wojskowych wydzielonych do realizacji zadań poza granicami kraju normy należności na sprzęt, materiały i wyposażenie kulturalno-oświatowe, na wniosek właściwego dowódcy opracowywał gestor w trybie doraźnym, stosownie do potrzeb wynikających z ich zadań i przeznaczenia operacyjnego, na podstawie zbiorczych i jednostkowych należności. Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej, wydawało i aktualizowało wykazy należności naliczeniowego sprzętu, materiałów i wyposażenia kulturalno-oświatowego, na podstawie pisemnych wniosków i rozkazów właściwych dowódców (m.in.: Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych, komendantów/dowódców oddziałów gospodarczych). Wykazy należności sprzętu materiałów i wyposażenia kulturalno-oświatowego dla polskich kontyngentów wojskowych (PKW) każdorazowo dostosowywano do specyfiki realizowanych zadań przez jednostkę.

W latach 2018–2020 r. w WCEO zostały opracowane i zaktualizowane wykazy należności dla Polskich Kontyngentów Wojskowych (PKW): wykaz należności PKW SOPHIA; PKW RUMUNIA; PKW UNIFIL LIBAN; PKW RSM AFGANISTAN; PKW IRINI; PKW TURCJA oraz dokonano aktualizacji wykazu należności PKW SOPHIA i PKW RSM AFGANISTAN. W 2021 roku w WCEO zostały opracowane: wykaz należności PKW ISLANDIA; PKW MORZE PÓŁNOCNE oraz dokonano aktualizacji wykazu należności PKW ORLIK – 10; PKW LIBAN, IRINI; PKW ORLIK – 10, LIBAN, IRINI, TURCJA oraz wykazu należności PKW TURCJA.

W tabeli poniżej przedstawiono wykaz jednostek, dla których określono normy w załączniku Nr 51/MON oraz wykaz jednostek, dla których należało określić normy wg Wytocznych.

Tabela nr 3

Jednostki, dla których określono normy należności sprzętu k-o w decyzji Nr 51/MON oraz jednostki, dla których należało określić te normy wg Wytocznych Szefa Zarządu Logistyki – P-4

Lp.	Normy należności sprzętu i wyposażenia naliczeniowego w załączniku do decyzji Nr 51/MON	Wzór norm należności sprzętu i wyposażenia naliczeniowego w Wytocznych Szefa ZL – P-4
1.	Dowództwo rodzaju Sił Zbrojnych	Pododdziały zmechanizowane, pancerne, piechoty górskiej, strzelców podhalańskich
2.	Dowództwo Operacyjne Sił Zbrojnych	Pododdziały rozpoznawcze
3.	Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych	Pododdziały wojsk specjalnych
4.	Dowództwo Garnizonu Warszawa	Pododdziały wojsk aeromobilnych
5.	Komenda Główna Żandarmerii Wojskowej	Pododdziały radiotechniczne, radioelektroniczne, radiolokacyjne
6.	Inspektorat Wojskowej Służby Zdrowia	Pododdziały artylerii
7.	Dowództwo okręgu wojskowego, dowództwo korpusu	Pododdziały przeciwlotnicze

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Lp.	Normy należności sprzętu i wyposażenia naliczeniowego w załączniku do decyzji Nr 51/MON	Wzór norm należności sprzętu i wyposażenia naliczeniowego w Wytycznych Szefa ZL – P-4
8.	Dowództwo dywizji (flotyli), brygady, skrzydła, pułku, bazy lotniczej, samodzielnego batalionu (dywizjonu), eskadry, batalionu, samodzielnej kompanii	Pododdziały wojsk inżynieryjnych
9.	Kompania, bateria (równorzędne)	Pododdziały wojsk chemicznych i ratownictwa chemicznego
10.	Okręty Marynarki Wojennej	Pododdziały dowodzenia oraz wojsk łączności i informatyki
	Normy należności sprzętu i wyposażenia naliczeniowego w załączniku do decyzji Nr 51/MON	Wzór norm należności sprzętu i wyposażenia naliczeniowego w Wytycznych Szefa ZL – P-4
11.	Pomieszczenia pełnienia służby dyżurnej	Pododdziały logistyczne (techniczne, remontowe, zaopatrzenia, transportu i ruchu wojsk)
12.	Stanowiska dowodzenia	Pododdziały służby zdrowia
13.	Komenda Garnizonu	Pododdziały geograficzne
14.	Klub rodzaju Sił Zbrojnych, okręgu wojskowego, dywizji, brygady, pułku, batalionu, uczelni wojskowej, garnizonowy, centrum (ośrodka) szkolenia (równorzędne)	Pododdziały ochrony, wartownicze
15.	Jednostki organizacyjne zabezpieczenia logistycznego	Pododdziały sił powietrznych
16.	Jednostki organizacyjne wojskowej służby zdrowia	Pododdziały marynarki wojennej
17.	Pracownia psychologiczna	Pododdziały Dowództwa Garnizonu Warszawa
18.	Służba Prasowa w Siłach Zbrojnych	Pododdziały Żandarmerii Wojskowej
19.	Wojewódzki Sztab Wojskowy, Wojskowa Komenda Uzuppełnień	RBLOG, WOG
20.	Jednostki organizacyjne szkolnictwa wojskowego	Ośrodki Szkolenia Poligonowego
21.	Wojskowe Biuro Emerytalne	Szkolnictwo wojskowe
22.	Prokuratura i sąd wojskowy	Siły Odpowiedzi NATO
23.	Dom Emeryta Wojskowego	Polskie Kontyngenty Wojskowe
24.	Hotel, internat	Pozostałe jednostki wojskowe
25.	Wojskowy Zespół Wypoczynkowy, Wojskowy Dom Wypoczynkowy	
26.	Duszpasterstwo Wojskowe	
27.	Pozostałe jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowane, nie wykazane w oddzielnych zbiorczych normach należności w poz. 1–26	

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Powyższe zestawienie wskazuje, że normy należności w załączniku do decyzji Nr 51/MON nie zostały określone zgodnie z wzorem wprowadzonym przez Szefa Zarządu Logistyki – P-4 w Wytycznych.

Zgodnie z pkt 1 załącznika do decyzji Nr 51/MON, która dla WCEO jest podstawową regulacją dotyczącą norm należności, „Normy należności naliczeniowego sprzętu, materiałów i wyposażenia kulturalno-oświatowego na czas wojny i pokoju” zwane dalej „normami należności” określają ilość sprzętu, materiałów i wyposażenia kulturalno-oświatowego, przyporządkowanego Departamentowi Wychowania i Promocji Obronności jako gestorowi, niezbędnego do realizacji procesu szkolenia i wychowania, działalności kulturalno-oświatowej oraz innych form działalności służbowej w komórkach i jednostkach organizacyjnych resortu obrony narodowej na czas wojny i pokoju.

Podobne wytyczne wydał Szef Zarządu Logistyki – P-4, ponieważ nakazał w normach należności sprzętu i wyposażenia naliczeniowego określać ilość sprzętu i wyposażenia naliczeniowego na czas „W” i „P”, przydzielanego dla występujących w etacie typowych komórek wewnętrznych, stanowisk etatowych lub pozycji sprzętu etatowego.

W kontrolowanym okresie dysponenti III stopnia podlegli Szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych⁴², Dowódcy Garnizonu Warszawa⁴³ oraz Departament Administracyjny MON opłacali abonament radiowo-telewizyjny za 26 451 odbiorników radiowych w 2018 r., 27 967 w 2019 r., 29 507 w 2020 r. i 30 577 w 2021 r. oraz odpowiednio za 9341, 9852, 9999 i 10 280 odbiorników telewizyjnych.

Dopuszczenie do możliwości zwiększania swoich należności o sprzęt, który występuje w ZIM WP, ale nie został wprowadzony do norm należności, w ocenie NIK nie ma podstaw. Zarówno decyzja Nr 384/MON, jak i Nr 184/MON stanowią, że normy uaktualnia się w momencie wprowadzania do użytkowania nowego sprzętu, bowiem brak sprzętu w normach powoduje, że zgodnie z pkt 14 załącznika do decyzji Nr 51/MON zabrania się wyposażania komórek i jednostek organizacyjnych w sprzęt, materiały i wyposażenie kulturalno-oświatowe ponad stan ilościowy określony w przydzielonych normach należności.

Fakt, że sprzęt występuje w aktualizowanym ZIM WP nie daje podstaw do tworzenia wykazu należności, ponieważ w ZIM WP nie ma określonych norm ilościowych i to do obowiązków gestora należy określanie ilości należnego sprzętu. Występowanie sprzętu w ZIM WP oznacza tylko, że sprzęt taki został wprowadzony do użytku, ale nie wiadomo której jednostce i w jakiej ilości się należy.

NIK zwraca uwagę, że WCEO dostrzegło potrzebę aktualizacji norm związanych ze zmianami strukturalnymi kilka lat po ich wprowadzeniu.

⁴² Pięćdziesięciu ośmiu dysponentów środków budżetu państwa trzeciego stopnia podległych Szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych jako dysponentowi środków budżetu państwa drugiego stopnia.

⁴³ Sześciu dysponentów środków budżetu państwa trzeciego stopnia podległych Dowódcy Garnizonu Warszawa jako dysponentowi środków budżetu państwa drugiego stopnia.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 2021 r. zostały podjęte przez WCEO działania mające na celu aktualizację decyzji Nr 51/MON, a uzgodniony dokument został wprowadzony decyzją Nr 193/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 grudnia 2021 r. *zmieniającą decyzję w sprawie wprowadzenia do użytku „Norm należności naliczeniowego sprzętu, materiałów i wyposażenia kulturalno-oświatowego na czas wojny i pokoju*⁴⁴. WCEO w trakcie procesu uzgodnień nie uzyskało akceptacji na dokonanie zmian związanych z aktualizacją struktur oraz nazw jednostek organizacyjnych, o których mowa w normach należności, w związku z tym zaplanowano podjęcie działań zmierzających do aktualizacji dokumentów normatywnych w 2022 r. W wyniku wprowadzenia decyzji Nr 193/MON dopiero od 1 stycznia 2022 r. sprzęt k-o został przyporządkowany WCEO.

Zaproponowane przez gestora zmiany nie dotyczyły aktualizacji norm należności, tylko zmian o charakterze formalnym. W projekcie decyzji nie zaproponowano zmian norm należności dla nowopowstałych jednostek, ani nie określono norm należności dla ponad 100 nowych sprzętów k-o, które zostały wprowadzone do użytkowania. Zakres zmian był w ocenie NIK daleko niewystarczający i nie uwzględniał wzoru norm należności wprowadzonych przez Szefa Zarządu Logistyki P-4 w Wytycznych.

Gestorem sprzętu sportowego resortu obrony narodowej był Oddział Wychowania Fizycznego i Sportu Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych, czyli komórka wewnętrzna DG RSZ bezpośrednio podporządkowana Inspektorowi Szkolenia. Realizował zadania w zakresie wychowania fizycznego i sportu powszechnego w Dowództwie i podległych Dowódcy jednostkach organizacyjnych.

Sprzęt sportowy zawiera się w grupie sprzętu powszechnego użytku i nie jest sprzętem wojskowym.

W kontrolowanym okresie obowiązywały dwie decyzje dotyczące norm należności naliczeniowego sprzętu sportowego, tj. decyzja Nr 460/MON z 16 listopada 2015 r. w sprawie wprowadzenia do użytku „Norm należności naliczeniowego sprzętu sportowego i obiektów sportowych oraz zasad gospodarowania sprzętem sportowym w resorcie obrony narodowej” oraz od 15 marca 2019 r. decyzja Nr 65/DGRSZ.

Normy wprowadzone decyzją Nr 65/DGRSZ zostały sporządzone w wyniku uzgodnień projektu decyzji opracowanej przez gestora sprzętu sportowego z użytkownikami sprzętu. Decyzję o podjęciu prac nad wprowadzeniem zmian w ówczesnie obowiązującym dokumencie podjął Inspektor Szkolenia DG RSZ, który pismem z 28 sierpnia 2017 r. skierował prośbę do 69 jednostek i instytucji wojskowych o przesłanie propozycji zmian do ówczesnie obowiązującej decyzji. W odpowiedzi, do Dowództwa Generalnego RSZ wpłynęły pisma z 23 jednostek.

Normy sprzętu sportowego nieadekwatne do potrzeb

⁴⁴ Dz. Urz. MON poz. 276, dalej: decyzja Nr 193/MON.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W trakcie prac nad tworzeniem ww. norm poddano analizie wszystkie wnioski i propozycje przedłożone do DG RSZ przez inne jednostki i instytucje wojskowe, normy zostały także skonsultowane z właściwym dla danego sprzętu organem logistycznym, tj. Inspektorem Wsparcia Sił Zbrojnych.

W decyzji Nr 65/DGRSZ określono normy ilościowe sprzętu i wyposażenia sportowego, które stanowią podstawę do posiadania asortymentu do realizacji zamierzeń kultury fizycznej, a przede wszystkim do właściwego funkcjonowania obiektów sportowych oraz zabezpieczenia realizacji zamierzeń programowych z wychowania fizycznego.

Normy należności sprzętu i wyposażenia sportowego zostały określone na podstawie propozycji zgłaszanych przez osoby wskazane w § 30 ust. 2 decyzji Nr 184/MON Ministra Obrony Narodowej z 5 listopada 2019 r. w sprawie działalności kompetencyjnej i organizacyjno-etatowej dotyczących jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej .

W decyzji Nr 65/DGRSZ ilość sprzętu przysługującego jednostkom wojskowym określono w tabelach w zależności od ich stanu etatowego. Podział i zaszeregowanie jednostek (komórek) organizacyjnych resortu obrony narodowej do poszczególnych tabel, w zależności od stanu osobowego przedstawiał się następująco:

- jednostki i instytucje wojskowe oraz ich pionory funkcjonalne i organizacyjne stacjonujące w innym garnizonie niż macierzysta jednostka wojskowa o stanie osobowym [1] do 150, [2] 150–400, [3] 400–1000, [4] ponad 1000;
- jednostki organizacyjne szkolnictwa wojskowego o stanie osobowym [1] poniżej 500, [2] 500–1000, [3] ponad 1000;
- komórki organizacyjne MON, DG RSZ, DO RSZ, DGW, KGŻW, IWspSZ, Inspektoratu Informatyki, Dowództwa Związków Taktycznych organizujących i uczestniczących we współzawodnictwie sportowym różnych szczebli dowodzenia;
- dowództwo i jednostki wojsk specjalnych o stanie osobowym [1] do 150, [2] 150–400, [3] 400–1000;
- jednostki wojskowe specjalnego przeznaczenia o stanie osobowym [1] do 150, [2] 150–400, [3] 400–1000.

Ponadto w decyzji Nr 65/DGRSZ określono normy należności naliczeniowego sprzętu do wychowania fizycznego i sportu dla Wojskowych Ośrodków Szkolenia Kondycyjnego, dla Zespołów i Grup Sportowych RSZ, dla Ośrodka Reprezentacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej, a także dla jednostek/komórek organizacyjnych resortu obrony narodowej, w których występują etatowe stanowiska wychowania fizycznego i sportu oraz szkolenia górskiego według specjalności wojskowej.

Normy należności sprzętu i wyposażenia sportowego zostały określone na podstawie propozycji zgłaszanych przez właściwe osoby wskazane w decyzji Nr 184/MON.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W toku kontroli nie przedłożono dokumentów, z których wynikałaby zasadność ustalonej w normach ilości poszczególnego rodzaju sprzętu. Na podstawie badanej próby sprzętu i wyposażenia sportowego stwierdzono, że liczba sprzętu wyszczególniona w decyzji Nr 65/DGRSZ m.in. nart, nie znajduje uzasadnienia.

Po wydaniu decyzji Nr 65/DGRSZ nie dokonywano jej aktualizacji. Prace legislacyjne nad ww. decyzją trwały prawie dwa lata (tj. od 28 sierpnia 2017 r. do 15 marca 2019 r.). Dotychczas zgłaszane potrzeby jednostek w zakresie sprzętu kwalifikowanego jako sprzęt sportowy, motywowane realizacją własnych lub zleconych przez przełożonego zadań, były traktowane jako zakupy ponadnormatywne. Powyższe wnioski nie stanowiły dla DG RSZ podstawy do dokonania nowelizacji zapisów norm należności.

W latach 2018–2021 do gestora sprzętu sportowego wpłynęło łącznie 68 wniosków o wyrażenie zgody na zakup sprzętu ponadnormatywnego, z czego w 2018 r. wpłynęły 24 wnioski, w 2019 r. osiem wniosków, w 2020 r. 19 wniosków, w 2021 r. 17 wniosków. W przypadku 11 wniosków nie wyrażono zgody na zakup sprzętu. Niewyrażenie zgody spowodowane było m. in. brakiem merytorycznych przesłanek do pozyskania określonego sprzętu np. analizatorów składu ciała (specjalistycznej wieloczęstościowej segmentowej wagi z pomiarem tkanki tłuszczowej), brakiem uzasadnienia celowości zakupu, niezgodnością tematyki szkolenia z zadaniami i tematami realizowanymi w ramach zajęć z zakresu wychowania fizycznego i sportu, wskazaniem asortymentu, którego gestorem nie był OWFiS.

Zgodnie z decyzją Nr 65/DGRSZ, jednostkom i instytucjom wojskowym oraz ich pionom funkcjonalnym i organizacyjnym stacjonującym w innym garnizonie niż macierzysta jednostka wojskowa ze stanem etatowym od 400 do 1000 żołnierzy przysługiwało łącznie 50 kompletów nart (zjazdowych i biegowych); komórkom organizacyjnym Ministerstwa Obrony Narodowej, DG RSZ 40 kompletów nart (zjazdowych i biegowych); natomiast jednostkom wojskowym specjalnego przeznaczenia 490 kompletów nart (zjazdowych i biegowych), a wojskom specjalnym 690 kompletów nart (biegowych, śladowych, turowych, zjazdowych). Ponadto narty przysługiwały także Wojskowym Ośrodkom Szkolenia Kondycyjnego w Zakopanem, w Mrągowie i w Dusznikach Zdroju w liczbie odpowiednio 320, 250, 370 kompletów (biegowych, turowych i zjazdowych).

Jednostkom i instytucjom wojskowym z liczbą etatów od 400 do 1000 przysługiwało łącznie 182 pary obuwia sportowego; komórkom organizacyjnym MON, DG RSZ – 210 par obuwia sportowego; jednostkom wojskowym specjalnego przeznaczenia – 147 par obuwia sportowego; natomiast wojskom specjalnym z ww. liczbą etatów łącznie 192 pary obuwia sportowego.

Jednostkom wojskowym z liczbą etatów od 400 do 1000, a także komórkom organizacyjnym MON, DG RSZ przysługiwały cztery rowery szosowo-terenowe; jednostkom wojskowym specjalnego przeznaczenia 25 rowerów trekkingowych, natomiast wojskom specjalnym łącznie 40 rowerów (szosowych i trekkingowych). Rowery przysługiwały

także Wojskowym Ośrodkiem Szkolenia Kondycyjnego w Zakopanem, w Mrągowie i Dusznikach-Zdrój w ilości odpowiednio: 50, 80, 100 rowerów szosowo-terenowych.

Ponadto jednostkom z liczbą etatów od 400 do 1000 przysługiwał również sprzęt, który był dostępny w służbie uzbrojenia, tj. latarki czołowe oraz pulsometry GPS. I tak, jednostkom wojskowym przysługiwało 25 laterek czołowych i sześć pulsometrów GPS; komórkom organizacyjnym Ministerstwa Obrony Narodowej i DG RSZ 20 laterek czołowych i 10 pulsometrów GPS; jednostkom wojskowym specjalnego przeznaczenia i wojskom specjalnym 100 laterek czołowych i sześć pulsometrów GPS.

W toku kontroli nie przedłożono dokumentów, z których wynikałaby zasadność ustalonej przez gestora ilości sprzętu dla jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej.

Normy należności były określane na podstawie propozycji zgłaszanych przez osoby właściwe, tj. sprawujące funkcje nadzorowania i kierowania przedsięwzięciami z zakresu kultury fizycznej. Określone normami maksymalne ilości poszczególnych pozycji sprzętu sportowego, np. w odniesieniu do sprzętu turowego, wynikały bezpośrednio z liczebności stanów etatowych pododdziałów/grup realizujących konkretne szkolenie/zadania – w tym przypadku szkolenie/zadania bojowe w terenie górskim, również w warunkach zimowych. Pośrednio ilości te wynikały również z zasadności przyjęcia ok. 10% nadwyżki, gwarantującej możliwość dopasowania sprzętu pod konkretnego użytkownika-uczestnika szkolenia.

Potrzeby wojska w zakresie ilości i rodzaju sprzętu określano na podstawie bieżących informacji otrzymywanych z jednostek i instytucji wojskowych, które eksploatowały dany sprzęt oraz własnych doświadczeń związanych z użytkowaniem podobnych produktów.

Ponadto, Dowódca Generalny RSZ wskazał, że decyzja Nr 65/DGRSZ, określając maksymalne ilości poszczególnych składników, w pewnej mierze legalizowała dotychczasowy stan posiadania. Jednocześnie umożliwia zarówno doposażenie, jak i użytkowanie większych, już posiadanych, ilości poszczególnych pozycji sprzętu sportowego

W opinii NIK, określona w normach należności, ilość sprzętu przysługująca jednostkom wojskowym była zawyżona m.in. w odniesieniu do 250 kompletów nart dla Ośrodka położonego na terenie miasta Mrągowa (w tym 30 nart turowych), 490 kompletów nart przysługujących jednostkom wojskowym specjalnego przeznaczenia i 690 wojskom specjalnym. Ponadto NIK zauważa, że określenie kompletów nart w łącznej liczbie 490 i 690 dla jednostek o stanie etatowym od 400 do 1000 oznacza, że jednostki z obsadą od 400 do 690 etatów mogłyby dokonać zakupu większej liczby nart niż jest żołnierzy zatrudnionych w jednostce.

Faktyczna liczba sprzętu będąca na wyposażeniu jednostek resortu obrony narodowej była mniejsza niż określona w decyzji. Na dzień 18 lipca 2022 r. na wyposażeniu znajdowało się łącznie m.in. 4857 kompletów nart, 1207 rowerów treningowych i stacjonarnych, 112 rowerów szosowych, zatem liczba sprzętu określona w decyzji Nr 65/DGRSZ powinna zostać zweryfikowana pod względem rzeczywistych potrzeb.

5.2. Zdolności do tworzenia wymagań eksploatacyjno-technicznych

Gestorzy SpW nie posiadali zasobów do tworzenia wymagań materiałowo-eksploatacyjnych dla wszystkich produktów gotowych pozyskiwanych z rynku w ramach przedmiotu swojej odpowiedzialności.

NIK oceniła, że żaden z trzech skontrolowanych gestorów nie miał odpowiednich zasobów kadrowych do tworzenia wymagań materiałowo-eksploatacyjnych dla wszystkich produktów gotowych pozyskiwanych z rynku w ramach przedmiotu swojej odpowiedzialności.

Tworzenie WET
na część etatu

W okresie objętym kontrolą DKWS jako gestor nie był w wystarczającym stopniu przygotowany do tworzenia wymagań materiałowo-eksploatacyjnych dla PUiW WS. Zadania w obszarze sprawowania funkcji gestorskiej dla PUiW WS wykonywane były w latach 2018–2021 przez żołnierzy na stanowisku starszego specjalisty (1 etat) w Oddziale Materiałowym Zarządu Logistyki (J-4) DKWS⁴⁵. W ocenie NIK pracownikowi tego oddziału nie zapewniono możliwości realizacji ww. zadań w pełnym wymiarze czasu pracy (tylko około 40% tego czasu przeznaczony było na działalność gestorską). Nie zapewniono również osobom zatrudnionym w DKWS właściwego rozwoju kompetencji poprzez udział w szkoleniach z zakresu wymagań dla produktów gotowych pozyskiwanych z rynku nawiązujących do przedmiotów umundurowania i wyekwipowania WS. Ponadto wystąpiły wakaty w Oddziale Materiałowym Zarządu Logistyki (J-4) DKWS w ramach służby mundurowej. Podkreślić należy, że wg wyjaśnień złożonych w toku kontroli żadna z aktualnie zatrudnionych w DKWS osób (w szczególności starszy specjalista z OM ZL J4 DKWS oraz pozostali członkowie Zespołu PUiW WS) nie byłaby w stanie samodzielnie określić szczegółowych parametrów (konkretnych wartości) w zatwierdzonych WTU. Osoby te również nie miały zapewnionego dostępu do treści Polskich Norm, do których zamieszczono liczne odwołania w przyjętych WTU.

NIK zwraca również uwagę, że nie zapewniono odpowiedniej pamięci instytucjonalnej⁴⁶, a żadna z zatrudnionych w DKWS osób nie była w stanie określić w jaki sposób i na jakiej podstawie ustalono poszczególne wymagania (wartości parametrów) określone w zatwierdzonych WTU i dotyczyło to zarówno dokumentów przejętych od poprzedniej jednostki, jak również nowo wytworzonych WTU przez DKWS.

Ponadto zauważyć należy, że w dwóch z czterech kolejnych zakresów obowiązków nadanych dla stanowiska starszego specjalisty⁴⁷ OM ZL J4 DKWS w okresie objętym kontrolą (pierwszym oraz trzecim) osoby wyznaczone odpowiadały m.in. za określenie kierunków rozwoju środków bojowych WS oraz opracowanie i uzgadnianie dokumentacji wynikającej z procesu pozyskiwania, eksploatacji, wprowadzenia i wycofywania środków

⁴⁵ Dalej: OM ZL J4 DKWS.

⁴⁶ Rozumianej jako zdolność instytucji do kodowania, przechowywania i wydobywania informacji.

⁴⁷ Nr identyfikacyjny stanowiska – HA 024006700030. Dotyczy zakresów obowiązków nadanych dla stanowiska rozkazem Dowódcy KWS – Nr 30 z dnia 22 lutego 2018 r. i Nr 82/KJ z dnia 22 lipca 2020 r.

bojowych WS. Wymienione zakresy obowiązków nie odnosiły się natomiast do PUiW WS. Nieprawidłowo dla tego stanowiska zostały ujęte również zadania w Karcie Opisu Stanowiska Służbowego⁴⁸ które zostały zmienione (6 kwietnia 2022 r.) w trakcie kontroli NIK zgodnie z aktualnym zakresem obowiązków (odnoszącym się do PUiW WS). Zadania przypisane w KOSS przed zmianą odnosiły się przede wszystkim do środków bojowych.

NIK dostrzega podejmowanie przez DKWS działań mających na celu wyeliminowanie niektórych nieprawidłowości w przyjętej dokumentacji (np. wprowadzenie zmian/aktualizacji w 22 WTU, w tym m.in. określenie z końcem 2021 r. klauzul równoważności oraz skorygowanie części błędnych zapisów w tych dokumentach). Niemniej jednak skala i skutki tych działań były niewystarczające do zapewnienia oczekiwanego sposobu działania gestora (DKWS).

Komórką wewnętrzną WCEO właściwą do realizacji zadań gestora w zakresie sprzętu, materiałów i wyposażenia kulturalno-oświatowego był Wydział Normowania i Pozyskiwania Sprzętu⁴⁹. W Wydziale Normowania i Pozyskiwania Sprzętu zatrudnieni byli zarówno pracownicy cywilni, jak i żołnierze zawodowi (w okresie prowadzenia kontroli łącznie pięć osób)⁵⁰. W okresie objętym kontrolą do WCEO wpłynęło 5125 wymagań eksploatacyjno-technicznych oraz DU. Czynności związane z uzgadnianiem WET i DU wykonywały dwie osoby, a w przypadku przesłania większej liczby WET i DU w tym samym czasie dodatkowo jedna osoba. Każda z osób zajmująca się uzgadnianiem WET i DU wykonywała również inne zadania ujęte w zakresach obowiązków. Pracownicy w odniesieniu do uśrednionego czasu pracy w wymiarze rocznym poświęcali temu zagadnieniu około 30% czasu, natomiast mając na uwadze starszego specjalistę, dla którego głównym zadaniem było uzgadnianie WET i DU było to około 50% czasu pracy na zajmowanym stanowisku.

Pracownik tworzący standardy, w odniesieniu do uśrednionego czasu pracy w wymiarze rocznym poświęcał temu zagadnieniu około 15% czasu pracy.

NIK zwraca uwagę, że wśród wymagań na stanowiskach dla pracowników WNiPS, ani w KOSS dla żołnierzy zawodowych nie było żadnych kryteriów dotyczących wiedzy lub doświadczenia związanego z tworzeniem wymagań eksploatacyjno-technicznych dla sprzętów k-o. Osobom zajmującym się tworzeniem standardów i uzgadnianiem WET nie zapewniono możliwości szkoleń w tym zakresie, w związku z czym niezbędną wiedzę musiały zdobywać samodzielnie wraz z doświadczeniem na tych stanowiskach.

Za sprawowanie przez OWFiS DG RSZ funkcji gestora sprzętu i wyposażenia sportowego w Siłach Zbrojnych RP odpowiadał starszy specjalista (żołnierz zawodowy). Ponadto do zakresu obowiązków drugiego star-

⁴⁸ Dalej: KOSS.

⁴⁹ Dalej: WNiPS.

⁵⁰ Od 04.05.2020 r. trzech pracowników, od 15.01.2021 r. dwóch żołnierzy.

szego specjalisty – pracownika należało wykonywanie i korekta Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia w zakresie pozyskiwania sprzętu i wyposażenia sportowego w ramach pełnienia funkcji gestorskich OWFiS DG RSZ. W niezbędnych wymaganiach dla pracowników OWFiS DG RSZ nie znajdowały się kwalifikacje i umiejętności związane z tworzeniem wymagań eksploatacyjno-technicznych sprzętu sportowego. W latach 2018–2021 kadra OWFiS nie uczestniczyła w szkoleniach z zakresu tworzenia wymagań dla produktów gotowych pozyskiwanych z rynku. Pracownicy zatrudnieni w OWFiS poświęcali 25% czasu pracy na tworzenie wymagań dla produktów gotowych.

Z dniem 18 marca 2019 r. w Wojskowym Ośrodku Badawczo Wdrożeniowym Służby Mundurowej utworzona została Pracownia Umundurowania Wojsk Specjalnych⁵¹, do zadań której przypisano m.in.:

WOBWSM

- poszukiwanie i opracowywanie nowych koncepcji rozwiązań surowcowych, materiałowych i konstrukcyjnych Przedmiotów Umundurowania i Wyekwipowania Wojsk Specjalnych (PUIW WS);
- realizowanie prac rozwojowych, modernizacyjnych oraz badań typu PUIW WS;
- określanie wymagań techniczno-technologicznych oraz użytkowych dla PUIW WS;
- opracowywanie dokumentacji techniczno-technologicznych PUIW WS,
- udział w pracach dotyczących normalizacji i certyfikacji.

Dla PUWS określone były trzy stanowiska etatowe – kierownika Pracowni (oficer) oraz specjalisty i samodzielnego technika (pracownicy cywilni).

Od dnia 1 kwietnia 2019 r. dwoje pracowników Pracowni Umundurowania zostało przesuniętych na stanowiska specjalisty i samodzielnego technika w PUWS. Spełniali oni wymogi w zakresie wykształcenia i stażu pracy, określone dla tych stanowisk w Ponadzakładowym Układzie Zbiorowym Pracy dla Pracowników Wojskowych Jednostek Organizacyjnych Strefy Budżetowej⁵².

Od początku istnienia Pracowni, stanowisko kierownika pozostawało nieobsadzone. Z dniem 1 kwietnia 2019 r. Komendant Ośrodka powierzył czasowe pełnienie obowiązków kierownika pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku samodzielnego technika. Stanowisko Kierownika Pracowni obsadzone zostało – na podstawie decyzji Szefa IWsp SZ – dopiero w trakcie kontroli NIK.

⁵¹ Dalej: *Pracownia* lub *PUWS*.

⁵² Układ zawarty 8 czerwca 1998 r. pomiędzy Ministrem Obrony Narodowej a działającymi w imieniu pracowników: Zarządem Głównym Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Pracowników Wojska oraz Komisją Krajową Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” – wersja ujednolicona, stan prawny na dzień 1 stycznia 2013 r.

5.3. Planowanie potrzeb w zakresie sprzętu powszechnego użytku – produktów gotowych pozyskiwanych z rynku

Planowanie potrzeb w zakresie pozyskiwania produktów gotowych przez dysponentów III stopnia było zgodne z regulacjami obowiązującymi w MON.

Proces planowania potrzeb w OZ DGW

Proces planowania (rzeczowego) zakupów produktów gotowych pozyskiwanych z rynku, w okresie objętym kontrolą, w zakresie sprzętu sportowego był realizowany przez na podstawie m.in.: [1] decyzji Nr 461/MON Ministra Obrony Narodowej z 16 listopada 2015 r. w sprawie wprowadzenia do użytku „Norm należności naliczeniowego sprzętu sportowego i obiektów sportowych oraz zasad gospodarowania sprzętem sportowym w resorcie obrony narodowej”; [2] decyzji Nr 65/DGRSZ z 15 marca 2019 r. w sprawie wprowadzenia do użytku „Norm należności naliczeniowego sprzętu sportowego i obiektów sportowych oraz zasad gospodarowania sprzętem sportowym w resorcie obrony narodowej”; [3] decyzji Nr 412/MON. Natomiast od 2020 r. do procesu planowania wdrożono „Wytyczne Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych z 30 września 2019 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad planowania potrzeb w Siłach Zbrojnych”.

Proces planowania (rzeczowego) w zakresie sprzętu kulturalno-oświatowego był realizowany na podstawie: decyzji Nr 412/MON, Wytycznych Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych, decyzji Nr 51/MON Ministra Obrony Narodowej z 12 lutego 2010 r. w sprawie wprowadzenia do użytku „Norm należności naliczeniowego sprzętu, materiałów i wyposażenia kulturalno-oświatowego na czas wojny i pokoju”, a także decyzji Nr 143/WCEO Ministra Obrony Narodowej z 25 czerwca 2019 r. w sprawie wprowadzenia do użytku „Instrukcji o gospodarce sprzętem, materiałami i wyposażeniem kulturalno-oświatowym”.

Proces planowania (rzeczowego) dostaw, usług i robót budowlanych rozpoczynał się po wydaniu wytycznych MON do planowania działalności w resorcie obrony narodowej oraz opracowaniu na poszczególnych poziomach kierowania i dowodzenia dokumentów do działalności na rok planistyczny, co najmniej 18 miesięcy przed rozpoczęciem roku planistycznego. Dowódcy (dyrektorzy, szefowie, komendanci, kierownicy) jednostek i komórek organizacyjnych będących na zaopatrzeniu OZ DGW, nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok przedplanowy byli zobowiązani do wygenerowania i przesłania potrzeb w postaci propozycji planu rzeczowego poprzez SI ARCUS, a do 26 października roku poprzedzającego rok przedplanowy, wyznaczeni referenci służby wychowawczej i szkolenia OZ DGW dokonywali weryfikacji zgłoszonych potrzeb. Zmiany w zestawieniu potrzeb były dokonywane najpóźniej do dnia 4 maja roku przedplanowego. Na ich podstawie pracownicy Sekcji Planowania Logistyki OZ DGW do 31 lipca roku przedplanowego opracowywali projekt planu rzeczowego, którego zbilansowanie z projektem budżetu trwało do 30 września tegoż roku, kiedy to pracownicy sekcji materiałowej przy współudziale zaopatrywanych jednostek weryfikowali projekty planów rzeczowych. Ostatecznie do końca grudnia roku przedplanowego Sekcja Planowania Logistycznego generowała plan rzeczowy na dany rok.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W trakcie roku budżetowego, OZ DGW otrzymywał od jednostek będących na zaopatrzeniu wnioski o dokonanie korekt planu zamówień. W badanym okresie liczba ta wahała się od 30 do 114 korekt. Weryfikacja wniosków przez Oddział (referentów służby wyszkolenia i wychowawczej) obejmowała m.in. sprawdzenie pod względem formalnym i merytorycznym potrzeb wygenerowanych przez komórki organizacyjne będące na zaopatrzeniu, w tym poprawność zakwalifikowania zgłaszanej potrzeby do właściwej grupy asortymentowej, wielkość planowanych zasobów w stosunku do obowiązujących dla danej jednostki i komórki organizacyjnej całkowitej normy należności poszczególnych rodzajów sprzętu, materiałów i wyposażenia k-o.

Korekty do planu składane przez jednostki będące na zaopatrzeniu OZ DGW w trakcie roku budżetowego podlegały weryfikacji na szczeblu służby logistycznej, pionu głównego księgowego oraz sekcji zamówień publicznych.

Proces planowania finansowego zakupów sprzętu sportowego oraz k-o odbywał się głównie w oparciu o decyzje Ministra Obrony Narodowej w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej, a także pism dysponenta II stopnia, tj. Dowódcy Garnizonu Warszawa, polecających opracowanie projektu budżetu. Podstawą planowania środków finansowych były zrealizowane wydatki w latach poprzednich, a także zapotrzebowania składane przez jednostki będące na zaopatrzeniu OZ DGW.

Proces planowania rozpoczynał się co najmniej 18 miesięcy przed rozpoczęciem roku planistycznego i przebiegał w następujących etapach:

- po otrzymaniu pisma z Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych, zawierającego wytyczne dotyczące planowania potrzeb, Kierownik Sekcji Planowania Finansowego PGK, informował służby 26. WOG i pododdziały znajdujące się na zaopatrzeniu 26. WOG o konieczności wprowadzenia zamiaru komendanta/dowódcy/szefa w programie SI LBPP Potrzeby;
- następnie służby 26. WOG oraz pododdziały znajdujące się na zaopatrzeniu 26. WOG przystępowały do procesu planowania potrzeb. Poszczególne etapy i termin zakończenia procesu planowania potrzeb były wyznaczone przez IWsp SZ;
- po wprowadzeniu potrzeb przez osoby wyznaczone w pododdziałach, dysponenci wewnętrzni 26. WOG oraz Sekcja Planowania PGK dokonywały weryfikacji wprowadzonych potrzeb w terminach wskazanych przez dysponenta II stopnia. Każdy dysponent wewnętrzny weryfikował potrzeby za swój dział zaopatrzenia, a sekcja Planowania PGK za dział finansowy – 06;
- po zakończonej weryfikacji przez dysponentów III stopnia, do weryfikacji potrzeb przystępował RBLog i jednostki o charakterze RBLog, a następnie IWsp SZ;
- zgłoszone przez pododdziały potrzeby stanowiły podstawę określenia limitów do projektu planu finansowego wydatków na dany rok. Proces planowania budżetowego na dany rok budżetowy odbywał się w kilku krokach i został zakończony przekazaniem przez dysponenta II stopnia IWsp SZ projektu planu finansowego wydatków 26. WOG. Proces ten regulowały wytyczne do planowania budżetowego na dany rok wydane przez Szefa IWsp SZ;

Proces planowania potrzeb w 26. WOG

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- po otrzymaniu limitu na dany rok, Kierownik Sekcji Planowania Finansowego, przekazywał informację służbom oraz jednostkom pozostającym na zaopatrzeniu 26. WOG, o wysokości przydzielonego limitu oraz potrzebie dostosowania wprowadzonych potrzeb do określonej wysokości. Przedstawiciele pododdziałów i służb 26. WOG, po otrzymaniu informacji o wartości przydzielonego limitu byli zobligowani do dostosowania potrzeb i poinformowania o jego zakończeniu;
- w przypadku występujących rozbieżności między wartościami potrzeb kolejnych lat, wartościami potrzeb przekraczającymi limit oraz na polecenie dysponenta II stopnia sporządzane było szczegółowe uzasadnienie na platformie Share Point. Za wprowadzenie wyjaśnień dotyczące poszczególnych działów zaopatrzenia odpowiedzialne były osoby zgłoszone do Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych: za dział finansowy – przedstawiciel Sekcji Planowania PGK, za działy logistyczne – przedstawiciel Wydziału Planowania Logistycznego, za działy podległe Szefowi Wydziału Administracyjnego (sekcja zabezpieczenia szkolenia, sekcja ochrony) – przedstawiciel Wydziału Administracyjnego, za działy podległe Dowódcy (Infrastruktura, POIN, sekcja medyczna, sekcja wychowawcza) – przedstawiciel Infrastruktury;
- zgłoszone potrzeby były podstawą opracowania projektu planu finansowego, poprzez zaimportowanie ich do SI LBPP Budżet.

5.4. Określanie wymagań eksploatacyjno-technicznych dla produktów gotowych

Wymagania eksploatacyjno-techniczne dla produktów gotowych pozyskiwanych z rynku nie zapewniały gospodarnego pozyskania sprzętu i wyposażenia, który spełniał potrzeby wojska.

WTU dla PUiW WS

NIK dostrzega, że DKWS nie dokonał analizy prawidłowości i adekwatności zapisów w przejętej w 2018 r. dokumentacji (WTU) od Inspektoratu Wojsk Specjalnych Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych uznając, że nie było takiej konieczności. Niniejsza kontrola NIK wykazała jednak wiele błędów w tych WTU, które nie zostały wyeliminowane w latach 2018–2021. Zauważyć przy tym należy, że w 2020 r. DWKS zwrócił się do Ośrodka z wnioskiem o weryfikację zapisów WTU dla czterech przedmiotów, otrzymując odpowiedź, że pomoc w weryfikacji tych dokumentów może nastąpić w ramach sformalizowanej procedury dla prac rozwojowych lub badań typu.

W okresie objętym kontrolą, nie zostały opracowane wymagania dla 15 PUiW WS, określonych w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 października 2014 r. w sprawie umundurowania i wykwirowania żołnierzy zawodowych i pełniących służbę kandydacką (Załącznik nr 1, Zestaw nr 27), przy czym dla dziesięciu przedmiotów w WOBWSM trwały lub zostały rozpoczęte na wniosek DKWS prace rozwojowe lub badania typu, które powinny zakończyć się opracowaniem Wojskowej Dokumentacji Techniczno-Technologicznej. NIK zauważa przy tym, że w okresie objętym kontrolą (cztery lata) Ośrodek nie zakończył żadnych prac dotyczących PUiW WS.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Negatywnie należy ocenić jednak fakt niepodjęcia przez DKWS działań zmierzających do określenia wymagań dla pięciu PUiW WS, jak również opracowanie WTU dla sześciu PUiW WS niezgodnie z procedurami określonymi w załączniku nr 1 Procedury realizacji prac rozwojowych dla przedmiotów umundurowania i wyekwipowania do decyzji Nr 314/MON (tj. w drodze pracy rozwojowej/badań typu), na zakupy, których wydatkowano łącznie 18 849,3 tys. zł⁵³.

W badanym okresie wymagania eksploatacyjno-techniczne i materiałowe dla PUiW WS tworzone były w Ośrodku zgodnie z procedurami określonymi w decyzji Nr 314/MON. Powołany przez Komendanta zespół badawczy wykonywał na zlecenie Gestora prace rozwojowe oraz badania typu łącznie dla 10 przedmiotów umundurowania i wyekwipowania. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli NIK żadna z realizowanych prac nie została jednak ukończona. Wynikało to głównie z panującej pandemii, aktualnej sytuacji w Ukrainie oraz braku ofert od potencjalnych wykonawców partii PUiW w postępowaniach zakupowych.

Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 6) decyzji Nr 384/MON do obowiązków gestora SpW należało określanie wymagań eksploatacyjno-technicznych dla SpW wprowadzanego do Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz sprzętu powszechnego użytku planowanego do pozyskania dla Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w trybie zakupu, poprzez opracowywanie danych uzupełniających do przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień.

Standard obowiązujący sprzętu k-o, rozumiany jako minimalny

Uszczegółowienie tego obowiązku zostało określone w § 14 ust. 1 Instrukcji stanowiącej załącznik do decyzji Nr 143/WCEO, gdzie wskazano, że w celu właściwego opracowania dokumentacji eksploatacyjno-technicznej, niezbędnej do określenia przedmiotu zamówienia, gestor określał, w odrębnym trybie, wstępne założenia i ogólne wymagania eksploatacyjno-techniczne dla wszystkich grup i rodzajów sprzętu, materiałów i wyposażenia, pozostającego w jego przyporządkowaniu, poprzez opracowywanie wykazu obowiązujących standardów sprzętu k-o do stosowania w resorcie obrony narodowej.

Jednocześnie w § 14 ust. 2 Instrukcji stanowiącej załącznik do decyzji Nr 143/WCEO nałożono obowiązek opracowania propozycji wymagań dla sprzętu kulturalno-oświatowego planowanego do zakupu na inne komórki i jednostki organizacyjne resortu obrony narodowej, które nie miały kompetencji, ani zasobów do tworzenia ww. dokumentów.

W latach 2018–2021 sporządzanie wymagań eksploatacyjno-technicznych dla sprzętu i wyposażenia sportowego regulowały dwie decyzje, tj. Nr 384/MON oraz Nr 143/WCEO. Decyzje te były sprzeczne w zakresie instytu-

⁵³ Dotyczyło to następujących przedmiotów: 1. Koszulobluzy pod kamizelką ochronną WS (WTU nr 115/DKWS z 5 sierpnia 2019 r.); 2. Kombinezonu ćwiczebnego WS w kamuflażu (WTU nr 117/DKWS z 31 stycznia 2019 r.); 3. Kombinezonu ćwiczebnego letniego WS w kamuflażu (WTU nr 118/DKWS z 31 stycznia 2019 r.). Ponadto niezgodnie z regulacjami resortowymi opracowano dokumentację dla: 1. Moskitiery z pokrowcem WS (WTU nr 120/DKWS z 5 sierpnia 2019 r.); 2. Pokrowca na śpiwór ze stelażem wewnętrznym (WTU nr 121/DKWS z 5 sierpnia 2019 r.); 3. Poncza WS (WTU nr 122/DKWS 5 sierpnia 2019 r.), jednak w latach 2018–2021 nie dokonywano zakupu tych przedmiotów.

cji odpowiedzialnych za opracowanie wymagań. Decyzja Nr 384/MON w § 2 ust. 1 pkt 6 nałożyła na gestora obowiązek określania wymagań eksploatacyjno-technicznych dla SpW wprowadzanego do Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz sprzętu powszechnego użytku planowanego do pozyskania dla Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w trybie zakupu, poprzez opracowywanie danych uzupełniających do przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień. Natomiast decyzja Nr 143/WCEO nałożyła w § 14 ust. 2 Instrukcji stanowiącej załącznik do decyzji, obowiązek opracowania propozycji wymagań dla sprzętu kulturalno-oświatowego planowanego do zakupu na inne komórki i jednostki organizacyjne resortu obrony narodowej. Decyzja Nr 384/MON nie regulowała kwestii delegowania przez gestora obowiązku sporządzania WET na inne komórki i jednostki organizacyjne resortu obrony narodowej, jednakże ustalenia dokonane w 26. WOG oraz w OZ DGW, wskazywały, że oddziały gospodarcze nie mają w szczegółowym zakresie działań zadań obejmujących tworzenia WET i DU, co potwierdził również Szef Zarządu Logistyki – P-4. Ponadto nie mają kompetencji, ani zasobów do tworzenia ww. dokumentów.

Przyjęte w decyzji Nr 143/WCEO rozwiązanie polegające na tym, że WCEO opracowuje/aktualizuje wykaz obowiązujących standardów sprzętu k-o do stosowania w resorcie obrony narodowej, które są wykorzystywane zamiennie z WET, powinno powodować, że dla sprzętów, dla których opracowano standardy, jednostki resortu obrony narodowej dokonujące jego zakupów, powinny opracowywać wyłącznie dane uzupełniające. Wymagania eksploatacyjno-techniczne powinny być opracowywane tylko w przypadku braku obowiązującego standardu sprzętu k-o. Z drugiej strony w § 14 ust. 1 Instrukcji stanowiącej załącznik do decyzji Nr 143/WCEO zapisano, że standardy opracowane przez WCEO stanowią jedynie wstępne założenia i ogólne wymagania eksploatacyjno-techniczne. W praktyce funkcjonowała więc zasada, że nawet w przypadku określenia parametrów technicznych dla danego sprzętu k-o w standardach, jednostka dokonująca zakupu, a *de facto* przyszły użytkownik, na którego rzecz był dokonywany zakup, mogła do opisu przedmiotu zamówienia dopisywać dodatkowe, ponadstandardowe parametry. Powodowało to zakup sprzętu o wiele droższego i zupełnie innej klasy. Mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której obowiązujące standardy sprzętu k-o do stosowania w resorcie obrony narodowej wcale nie były obowiązujące, ponieważ zgodnie z zapisem w postanowieniach ogólnych Standardów, opis przedmiotu zamówienia mógł „uszczegółowić lub doprecyzować nieujęte w standardach parametry techniczne”.

Sprzęt k-o jest sprzętem powszechnego użytku, określonym w załączniku do decyzji Nr 384/MON, pozyskiwanym z rynku jako produkt gotowy. Sposób wykorzystania w resorcie obrony narodowej sprzętu k-o był tożsamy ze sposobem jego wykorzystania w warunkach codziennego użytkowania poza strukturami wojska i z tego względu nie było konieczności precyzowania dla niego dodatkowych specjalnych wymagań.

Parametry techniczne opracowane na potrzeby standardów określały minimalne wymagania wskazanego w nich sprzętu. Dane techniczne w nich zawarte stanowiły uśrednione parametry dla wskazanego w standardach sprzętu (uśrednione w oparciu o dane techniczne powszechnie dostępnego sprzętu). Tworzenie danego standardu polegało na analizie parametrów technicznych produktów gotowych dostępnych na rynku oraz mając na uwadze zapewnienie konkurencyjności między innymi poprzez niewskazywanie konkretnego producenta, znaków patentowych, nazw handlowych konkretnych marek i modeli sprzętu. Parametry analizowanego sprzętu na potrzeby opracowania standardów były uśredniane w oparciu o parametry techniczne wielu producentów oferujących ten sam rodzaj asortymentu – w odniesieniu do opisywanego standardu.

Zmiany wprowadzane do standardów wynikały także z analizy bieżących uregulowań prawnych w zakresie ujętego w nich sprzętu, odnoszących się do zamieszczonych w nich parametrów technicznych np. wprowadzenie standardu dla telewizorów z kodowaniem DVB-T2/HEVC/H265, czy zmiana w zakresie wskazywania klasy efektywności energetycznej.

W ramach grup sprzętu przyporządkowanych Wojskowemu Centrum Edukacji Obywatelskiej jako gestorowi, wyszczególnionych w załączniku do decyzji Nr 384/MON (według danych w Zintegrowanym Wieloszczęblowym Systemie Informatycznym Resortu Obrony Narodowej), na koniec 2021 r., w zasobach resortu obrony narodowej znajdowało się 70 327 pozycji sprzętu oraz łącznie 216 678 sztuk sprzętu kulturalno-oświatowego.

W okresie objętym kontrolą WCEO opracowało Wykazy obowiązujących standardów sprzętu kulturalno-oświatowego do stosowania w resorcie obrony narodowej na lata: 2018 i 2019 r.; 2020 r.; 2021 r.; oraz opracowane w 2021 r. i wprowadzone do użytku wewnętrznego od 1 stycznia 2022 r.

Liczba pozycji sprzętu k-o, dla których określono standardy zwiększała się w kolejnych edycjach i obejmowała na lata 2018–2019 – 27 pozycji, na rok 2020 – 29, na rok 2021 – 39, a na rok 2022 – 42. Sprzęt opisany w standardach, pogrupowany był zgodnie z rodzajem asortymentu, odzwierciedlał podstawowe grupy sprzętu k-o przyporządkowane gestorowi, przy czym np. na 2021 r. z 39 pozycji – dziewięć dotyczyło telewizorów, pięć aparatów fotograficznych, po trzy – projektorów multimedialnych, obiektywów, ekranów projekcyjnych, kolumn i wzmacniaczy elektroakustycznych, po dwa – wież, mikrofonów, namiotów do działalności kulturalnej i statków powietrznych, zatem standardy nie obejmowały wszystkich grup i rodzajów sprzętu, materiałów i wyposażenia, pozostającego w przyporządkowaniu WCEO.

W załączniku do decyzji Nr 384/MON wskazano 20 grup sprzętu k-o przyporządkowanych WCEO, natomiast w § 4 ust. 1 Instrukcji stanowiącej załącznik do decyzji Nr 143/WCEO wskazano 17 grup sprzętu k-o, do których odnosi się instrukcja prowadzenia gospodarki materiałowo-technicznej. Tymczasem w standardach opracowanych przez WCEO określono wymagania eksploatacyjno-techniczne tylko dla części grup i rodzajów sprzętu, głównie z grupy sprzęt radiowo-telewizyjny oraz technik wideo oraz z grupy sprzęt kinowy, projekcyjny i fotograficzny.

Dyrektor WCEO wyjaśniła, że: „przyporządkowanie sprzętu gestorowi nie oznacza konieczności automatycznego opracowania wymagań, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 6 decyzji Nr 384/MON na każdą pozycję sprzętu, dla którego został ustanowiony gestor, ponieważ pozyskanie sprzętu może nastąpić dopiero po zrealizowaniu procesu planowania rzeczowego zakończonego opracowaniem planu rzeczowego przez określone jednostki organizacyjne, w którym znajdują się przydzielone środki finansowe na sprzęt. Dokument ten stanowi podstawę do przeprowadzenia procedur zamówień, zatem umieszczenie w planie rzeczowym konkretnego sprzętu, powoduje konieczność określenia wymagań dla niego.

Zgodnie z § 14 decyzji Nr 143/WCEO realizacja tych planów wymaga opracowania danych uzupełniających ze wskazaniem nazwy obowiązującego standardu sprzętu k-o, a w przypadku jego braku, opracowania danych uzupełniających wraz z wymaganiami eksploatacyjno-technicznymi przez jednostki organizacyjne wskazane w § 14 pkt 2 decyzji Nr 143/WCEO”.

W kolejnym piśmie Dyrektor WCEO wyjaśniła, że: „co do zasady nie opracowuje się wymagań dla sprzętu nie planowanego do zakupu. Standardy sprzętu k-o zostały opracowane dla pewnych grup sprzętu, dla którego określono parametry minimalne. Nie służą one jednak jako podstawa do określania potrzeb ilościowych w procesie planowania rzeczowego”.

NIK nie podziela argumentów WCEO. Określenie standardu sprzętu k-o poprzez wskazanie parametrów technicznych jest czynnością niezależną od planu zakupów. Wydając kolejne wersje Wykazów obowiązujących standardów sprzętu kulturalno-oświatowego do stosowania w resorcie obrony narodowej, WCEO nie odnosi się do planowanych zakupów, tylko określa parametry sprzętu. W przypadku, gdy dany sprzęt będzie planowany do zakupu, a następnie kupowany przez powołane do tego jednostki, będzie można skorzystać ze standardu.

Z zapisów zawartych w Postanowieniach ogólnych Wykazów obowiązujących standardów sprzętu k-o do stosowania w resorcie obrony narodowej w okresie objętym kontrolą wynikało, że komórki organizacyjne resortu obrony narodowej: (...) „opracowują dane uzupełniające oraz w przypadku braku obowiązującego standardu sprzętu k-o, wymagania eksploatacyjno-techniczne na każdy rodzaj sprzętu, materiałów i wyposażenia k-o będącego przedmiotem zamówienia (...)”.

Przedmiotowe standardy sprzętu k-o określały dane techniczne i parametry sprzętu k-o. Zgodnie z decyzją Nr 143/WCEO niedopuszczalnym było uszczegółowianie standardów i opracowywanie wymagań eksploatacyjno-technicznych w sposób wskazujący nazwy marek i modeli producentów oraz nazewnictwa objętego prawem patentowym. Wytyczne Dyrektora WCEO w zakresie prowadzenia gospodarki sprzętem, materiałami i wyposażeniem kulturalno-oświatowym w resorcie obrony narodowej z dnia 29 grudnia 2021 r. wprowadzone zostały w celu zapewnienia właściwej realizacji przedsięwzięć z zakresu prowadzenia gospodarki sprzętem, materiałami i wyposażeniem kulturalno-oświatowym. Wytyczne miały zapewnić m.in. przestrzeganie kryterium konkurencyjności poprzez zakaz umieszczania w wymaganiach eksploatacyjno-technicznych nazw marek

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

i modeli producentów oraz zakaz stosowania nazewnictwa objętego prawem patentowym oraz opisywania wymagań w sposób wskazujący na konkretnego producenta. Zasadę konkurencyjności gwarantowały również zapisy zawarte w Instrukcji o gospodarce sprzętem, materiałami i wyposażeniem kulturalno-oświatowym w resorcie obrony narodowej wprowadzonej decyzją Nr 143/WCEO.

Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej, poza standardami opracowało WET i DU w 2018 r. na urządzenie rozgłoszeniowe na samochodzie – BARYTON, w 2019 r. opracowano WET i DU na przenośne urządzenie nagłaśniające, a w 2020 r. na sprzęt poligraficzny.

W okresie objętym kontrolą wydatki poniesione na zakup sprzętu k-o przez 68 dysponentów wyniosły 53 731 421 zł (w latach 2018–2021 odpowiednio: 22 872 093 zł; 10 461 755 zł; 10 538 082 zł; 9 859 491 zł).

W kontrolowanym okresie WCEO uzgodniło dane uzupełniające na zakup 2654 sprzętów, dla których określono standardy: [1] 1081 radioodtworaczy; [2] 625 telewizorów; [3] 462 wieże; [4] 117 aparatów fotograficznych; [5] 91 kolumny; [6] 83 mikrofony; [7] 53 obiektywy fotograficzne; [8] 50 odbiorników radiowych; [9] 32 namioty do działalności wychowawczej; [10] 31 projektorów multimedialnych, [11] 17 ekranów projekcyjnych; [12] 8 wzmacniacze; [13] 4 drony.

W okresie objętym kontrolą, gestor sprzętu sportowego pomimo obowiązku wynikającego z § 2 ust. 1 pkt 6 decyzji Nr 384/MON, nie określał wymagań eksploatacyjno-technicznych dla SpW wprowadzonego do Sił Zbrojnych RP oraz sprzętu powszechnego użytku planowanego do pozyskania dla Sił Zbrojnych RP w trybie zakupu, poprzez opracowywanie danych uzupełniających do przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień dla wszystkich pozycji sprzętu wymienionego w decyzji Nr 65/DGRSZ, a jedynie dla sprzętu będącego środkiem trwałym, ujętym w PMT.

Brak wymagań
dla sprzętu sportowego

W latach 2018–2021, gestor sprzętu sportowego opracował wymagania eksploatacyjno-techniczne dla 12 pozycji sprzętów sportowych ujętych w PMT, natomiast w decyzji Nr 65/DGRSZ wyszczególniono ponad 1400 pozycji sprzętu i wyposażenia sportowego. Dla sprzętu i wyposażenia sportowego niebędącego środkiem trwałym ujętym w PMT, wymagania eksploatacyjno-techniczne sporządzali użytkownicy sprzętu.

NIK zauważa, że w latach 2018–2021 sporządzanie wymagań eksploatacyjno-technicznych dla sprzętu i wyposażenia sportowego regulowały dwie decyzje, tj. Nr 384/MON oraz Nr 65/DGRSZ. Decyzje te były sprzeczne w zakresie instytucji odpowiedzialnych za opracowanie wymagań. § 2 ust. 1 pkt 6 decyzji Nr 384/MON nałożył na gestora obowiązek określania wymagań eksploatacyjno-technicznych dla SpW wprowadzanego do Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz sprzętu powszechnego użytku planowanego do pozyskania dla Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w trybie zakupu, poprzez opracowywanie danych uzupełniających do przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień. Natomiast decyzja Nr 65/DGRSZ nałożyła obowiązek opracowania propozycji wymagań dla sprzętu sportowego planowanego do zakupu na Regionalne

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Bazy Logistyczne oraz osób prowadzących gospodarkę sprzętem sportowym na szczeblu jednostki wojskowej pozostającej na zaopatrzeniu Oddziału Gospodarczego tj. użytkowników sprzętu.

W toku kontroli stwierdzono, że w wyniku dwóch umów na zakup sprzętu sportowego zawartych przez 2. Regionalną Bazę Logistyczną oraz 4. Regionalną Bazę Logistyczną, z tym samym Dostawcą, dokonano zakupu jednej bieżni elektrycznej w 2020 r. za kwotę 26,6 tys. zł, natomiast w 2021 r. za 33,8 tys. zł. Różnica wyniosła 7,2 tys. zł, tj. cena wzrosła o 27%, a wymagania tylko nieznacznie się różniły (zakres nachylenia oraz zakres możliwości bezawaryjnej pracy ciągłej). Ponadto w przypadku weryfikacji dwóch umów zawartych przez 2. Regionalną Bazę Logistyczną oraz 15. Wojskowy Oddział Gospodarczy, w wyniku których dokonano zakupu orbitreków stwierdzono, że różnica pomiędzy jednostkową ceną zakupu tego samego sprzętu wyniosła 19,4 tys. zł. 2. RBLog zakupił orbitrek za 27,9 tys. zł, natomiast 15 WOG za 8,5 tys. zł. Dla 2. RBLog wymagania eksploatacyjne opisał gestor sprzętu sportowego natomiast dla 15. WOG użytkownicy.

Dowódca Generalny RSZ wskazał, że gestor sprzętu sportowego, tj. OWFiS w zakresie tworzenia wymagań eksploatacyjno-technicznych stosował zapisy decyzji Nr 65/DGRSZ. W okresie objętym kontrolą nie podejmowano działań mających na celu zmianę lub ujednoczenie powyższych uregulowań. W związku z prowadzonym procesem dostosowywania aktów prawnych RON do zapisów ustawy o obronie Ojczyzny, planuje się doprecyzować zapisy ww. decyzji.

Ponadto wyjaśnił, że nie występowały przesłanki do określania wymagań eksploatacyjno-technicznych dla wszystkich pozyskiwanych pozycji sprzętu sportowego wymienionego w decyzji Nr 65/DRSZ, a jedynie dla wszystkich pozycji zakwalifikowanych jako środki trwałe. Powyższe działanie wynikało przede wszystkim z wartości finansowej i okresu użytkowania sprzętu. Ponadto wskazał, że „W zakresie określenia wymagań eksploatacyjno-technicznych dla wszystkich pozyskiwanych pozycji sprzętu sportowego wymienionego w decyzji 65/DGRSZ należy stwierdzić, że nie było potrzeby oraz merytorycznych przesłanek do takiego działania. W odniesieniu do wielu pozycji sprzętu objętego normami, ich parametry techniczne, fizyczne, jak i użytkowe określają przepisy poszczególnych konkurencji sportowych”.

W opinii gestora sprzętu sportowego decyzja Nr 65/DGRSZ precyzyjne odnosiła się do zakresu działania i pełnienia funkcji gestora sprzętu sportowego.

Szef Zarządu Logistyki – P-4 w swoim stanowisku skierowanym do NIK, wskazał, że w latach 2018–2021, funkcje gestora pełnił OWFiS, który nie był zwolniony ze stosowania decyzji Nr 384/MON. Wskazał także, że w szczegółowym zakresie działania Wojskowych Oddziałów Gospodarczych nie ma zadania dotyczącego tworzenia wymagań eksploatacyjno-technicznych oraz danych uzupełniających do realizowanych zamówień publicznych w zakresie sprzętu sportowego, co NIK potwierdziła także podczas kontroli przeprowadzonej w Oddziałach Gospodarczych.

Zdaniem NIK, skutkiem braku jednolitych wymagań eksploatacyjno-technicznych było dokonywanie przez jednostki wojskowe zakupów sprzętu tego samego rodzaju, lecz w odmiennej jakości i cenie. Brak sporządzenia wymagań eksploatacyjno-technicznych przez gestora sprzętu sportowego, umożliwiał dokonywanie licznych modyfikacji i zakupu sprzętu o zróżnicowanej wartości do tej samej dyscypliny, z jednakowym przeznaczeniem. Zamawiany produkt zależy przede wszystkim od jednostki składającej zapotrzebowania i dokonującej opisu przedmiotu zamówienia.

W opinii NIK, gestor sprzętu sportowego powinien opracować wymagania eksploatacyjno-techniczne, tak aby jednostki wojskowe miały dostęp do sprzętu tej samej jakości. Zasadne byłoby także opracowanie wytycznych umożliwiających dokonywanie zakupów sprzętu tego samego rodzaju w zbliżonej cenie poprzez np. określenie górnej granicy cenowej sprzętów.

5.5. Pozyskanie sprzętu powszechnego użytku – produktów gotowych z rynku

Pozyskiwanie produktów gotowych przez dysponentów III stopnia nie było prowadzone zgodnie z prawem powszechnie obowiązującym, przepisami wewnątrzresortowymi MON oraz było niegospodarne.

Wydatki na zakup PUiW WS w analizowanym okresie⁵⁴ systematycznie wzrastały i wyniosły w 2018 r. 19 256 tys. zł, w 2019 r. 21 323,2 tys. zł, w 2020 r. 26 973,6 tys. zł oraz w 2021 r. 30 148,2 tys. zł.

Wartość zakupu
PUiW WS

W okresie objętym kontrolą wydatki poniesione na zakup sprzętu k-o przez 69 dysponentów⁵⁵ wyniosły 53 731,4 tys. zł (w latach 2018–2021 odpowiednio: 22 872,1 tys. zł; 10 461,7 tys. zł; 10 538,1 tys. zł; 9859,5 tys. zł).

Wartość zakupu
sprzętu k-o

W okresie objętym kontrolą wydatki poniesione na zakup sprzętu sportowego przez 69 dysponentów⁵⁶ wyniosły 47 486,6 tys. zł (w latach 2018–2021 odpowiednio: 12 237,0 tys. zł; 11 841,4 tys. zł; 15 088,8 tys. zł; 8319,4 tys. zł).

Wartość zakupu
sprzętu sportowego

W siedmiu skontrolowanych postępowaniach prowadzonych przez 3. RBLog, tj. nr 113/2018, 112/2019, 55/2020, 103/2020, 133/2020, 82/2021, 87/2021, wykorzystano do opisu przedmiotu zamówienia sześć WTU dotyczące czterech PUiW WS, w których zawarto zapisy, mogące wpłynąć na zakłócenie konkurencyjności m.in. poprzez dopasowanie wymagań pod konkretny produkt istniejący na rynku, co zostało potwierdzone przez powołanych przez NIK biegłych.

Opis przedmiotu
zamówienia PUiW WS
ograniczający
konkurencyjność

⁵⁴ Wydatki na zakup PUiW WS poniesione przez IWsp. SZ oraz JWS w latach 2018–2021 wyniosły 97 701,1 tys. zł.

⁵⁵ Pięćdziesięciu ośmiu dysponentów środków budżetu państwa trzeciego stopnia podległych Szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych, jako dysponentowi środków budżetu państwa drugiego stopnia; sześciu dysponentów trzeciego stopnia podległych Dowódcy Garnizonu Warszawa, jako dysponentowi środków budżetu państwa drugiego stopnia; pięciu dysponentów trzeciego stopnia podległych Ministrowi Obrony Narodowej, jako dysponentowi części budżetowej: Oddział Zabezpieczenia Żandarmerii Wojskowej, JW 4101, JW 2305, JW 4026, JW 4724.

⁵⁶ Jak wyżej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Biegli w swoich opiniach wskazali, które elementy WTU mogły wpłynąć na zakłócenie konkurencji. Dotyczyło to następujących przypadków:

- 1) w WTU nr 25/DWS z 16 sierpnia 2011 r. *Śpiwór nieprzemakalny z wkładką puchową* znajdują się określenia sugerujące dostosowanie wymagań pod konkretny wyrób lub mogące wpłynąć na zakłócenie konkurencyjności, tj.:
 - a) określenie ścisłych wymiarów wyrobu bez podania tolerancji lub wymagania (nie mniej niż), tj. pkt f) śpiwór musi być wykonany w wymiarach: 231 cm długości, 64 cm szerokości w dolnej części oraz 90 cm szerokości w górnej,
 - b) określenie w pkt II. WYMAGANIA TECHNICZNE pkt 1k), że śpiwór musi posiadać suwak typu [] lub równoważny może wpłynąć na zakłócenie konkurencyjności (znak towarowy „[]” został zarejestrowany w 177 krajach), jeżeli Gestor (Zamawiający) będzie preferował powyższy rodzaj suwaka oraz jednocześnie nie sprecyzuje szczegółowych wymagań technicznych dla suwaka. Zapis w WTU, tj. (...) równoważny o równorzędnych lub wyższych parametrach (...) jest w tym przypadku niewystarczający, ponieważ nasuwa się pytanie jakie równoważne parametry są wymagane – np. „mało-średnio-grubo-kostkowy, spiralny, itd.);
- 2) w WTU nr 86/DKWS z 11 września 2018 r. oraz z 4 listopada 2020 r. *Buty trekkingowe*:
 - a) w dwóch przypadkach parametry produktów dot. materiału typu [] oraz wodoszczelnej membrany np. [], tj.: określenie wymagań dla materiału na cholewki w pkt 4.2. Wymagania dotyczące cholewki: Sekcje boczne cholewki oraz sekcje zlokalizowane w górnej strefie cholewki wspomagające wentylację buta wykonane z materiału typu cordura w kolorze piaskowym. Materiał typu [] – 100% (PA) oraz w pkt 4.5. Wymagania dotyczące podszewki: Wykonana z oddychającej i wodoszczelnej membrany [] może wpłynąć na zakłócenie konkurencyjności, jeżeli Gestor (Zamawiający) będzie preferował wymienione materiały,
 - b) występują wymagania, co do których może powstać zarzut przywołania konkretnego produktu z rynku produktów gotowych, tj.:
 - poprzez ujęcie w WTU zbyt szczegółowych, przykładowych rysunków
 - m.in. rysunku 14 (ogólny wygląd butów, zewnętrzna część języka, tylna część cholewki).

Określanie w ten sposób wymagań sugeruje ich przytoczenie z karty katalogowej konkretnego produktu.

- 3) w WTU nr 119/DKWS z 5 sierpnia 2019 r. *Buty sportowe WS*:

w jednym przypadku parametry dot. podeszwy typu sportowego, tj. pkt 6 Podeszwa buta sportowego WS: a) powinna być wykonana z odpornego na przetarcie lekkiego tworzywa typu [] z dodatkiem elementów antypoślizgowych, może wpłynąć na zakłócenie konkurencyjności, jeżeli Gestor (Zamawiający) będzie preferował ww. wymienione materiały i używał nazw-znaków towarowych danego rodzaju tworzywa w wymaganiach

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

(wspomniana pianka wyprodukowała firma [] i obecnie zastrzegła wszystkie swoje wyroby pochodne, tj. []. W takiej sytuacji lepszym rozwiązaniem jest podanie inaczej – kopolimer etylenu i octanu winylu;

4) w WTU nr 117/DKWS z 31 stycznia 2019 r. oraz z 24 grudnia 2020 r. *Kombinezon ćwiczebny WS w kamuflażu*:

zawarte są zastrzeżone nazwy handlowe tkaniny, surowców oraz technologii wykańczalniczej, tj.:

- tkaniny zasadniczej o zastrzeżonej nazwie handlowej []® (producent amerykański) i o zastrzeżonej nazwie handlowej kamuflażu []® (nadruk został opracowany przez amerykańską firmę []),
- nazwa własna technologii wykończenia „[]” stosowana przez producenta tkaniny []®,
- surowiec o zastrzeżonej nazwie handlowej [] (nazwa zastrzeżona przez firmę [], odnosząca się do poliamidu),
- nici o zastrzeżonej nazwie handlowej [] (nazwa zastrzeżona przez firmę []),
- w przypadku guzików podano nazwę producenta materiału termoplastycznego, tj. firmę [];

a zatem i wymagania techniczne, które są zapisane w WTU, wskazują na właścicieli nazw handlowych konkretnych surowców niezbędnych do wykonania wyrobu.

Jednocześnie można stwierdzić na podstawie [...] dokumentu o nr 4644/21 z dnia 22 czerwca 2021 r., dotyczącego postępowania nr 87/2021, że Gestor (zamawiający) miał świadomość zarzutu naruszania zasady konkurencyjności poprzez używanie zastrzeżonej nazwy handlowej []®.

3. RBLog, prowadząc w latach 2018–2021 siedem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego:

- nr 113/2018 na dostawę śpiworów nieprzemakalnych w wkładką puchową,
- nr 112/2019 na dostawę kombinezonów ćwiczebnych WS w kamuflażu,
- nr 103/2020 na dostawę butów trackingowych
- nr 82/2021 na dostawę butów trackingowych i butów sportowych WS,
- nr 55/2020 na dostawę kombinezonów ćwiczebnych WS w kamuflażu,
- nr 133/2020 na dostawę kombinezonów ćwiczebnych WS w kamuflażu,
- nr 87/2021 na dostawę kombinezonów ćwiczebnych WS w kamuflażu,

nie dopełnił obowiązku przygotowania i przeprowadzenia tych postępowań w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, ponieważ do opisu przedmiotu wskazanych zamówień zastosowano dokumenty opracowane przez inne jednostki, tj.:

- 1) WTU nr 25/DWS z 16 sierpnia 2011 r. *Śpiwór nieprzemakalny z wkładką puchową*,
- 2) WTU nr 86/DKWS z 11 września 2018 r. oraz z 4 listopada 2020 r. *Buty trekkingowe*,
- 3) WTU nr 119/DKWS z 5 sierpnia 2019 r. *Buty sportowe WS*,
- 4) WTU nr 117/DKWS z 31 stycznia 2019 r. oraz z 24 grudnia 2020 r. *Kombinezon ćwiczebny WS w kamuflażu*,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

które zostały sporządzone w sposób zawężający parametry zamówienia, co potwierdziły opinie biegłych. Tym samym naruszone zostały przepisy art. 7 ust. 1 oraz art. 29 ust. 2 i 3 poprzednio obowiązującej ustawy pzp oraz art. 16 pkt 1 oraz art. 99 ust. 4 ustawy npzp.

Zamawiający w trakcie przygotowania Wniosku o przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jako załącznik do przedmiotowego Wniosku opracowuje „Opis przedmiotu zamówienia”, przy czym zgodnie z obowiązującymi przepisami Zamawiający nie ma żadnego wpływu na treść WTU, które są integralną częścią opisu przedmiotu zamówienia. Opracowane i zatwierdzone WTU 3. RBLog otrzymuje z Dowództwa Komponentu Wojsk Specjalnych.

Opis przedmiotu zamówienia składał się z części tabelarycznej i opisowej, gdzie Zamawiający zamieszczał podstawowe informacje dotyczące przedmiotu postępowania zawarte w WTU i wzorze umowy. Powyższe informacje określały:

- przedmiot zamówienia i jego ilość;
- wymagania techniczno-użytkowe określone w WTU, które są integralną częścią opisu przedmiotu zamówienia;
- wymagania odnośnie opakowania, oznakowania przedmiotu umowy i sposobu dostarczania do Składow Materiałowych;
- okres gwarancji;
- informacje odnośnie specyfikacji ilościowo-rozmiarowych PUiW WS oraz dopuszczonych możliwości dokonywania zmian;
- wykaz PUiW WS objętych postępowaniem.

3. RBLog skierował trzy pisma do DKWS w związku z wnioskami kierowanymi przez firmę realizującą umowę nr 433/3RBLog/20/2020 (...) o wprowadzenie niezbędnych zmian w dokumentacji, w celu jej uporządkowania i wyeliminowania, zdaniem Wykonawcy, oczywistych niezgodności. Dotyczyło to m.in. zmiany umiejscowienia łąty kolanowej, wprowadzenia jednego rodzaju nici, wykreślenie zapisu o systemie taśm samoszczepnych w kominiarko-kapturze, zastosowania spiralnego zamka do przodu bluzy, usunięcia błędnych/sprzecznych wymiarów, zmiany wielkości partii, z której pobiera się wyroby do badań (z 500 szt. na 5000 szt.).

Zamawiający dopuścił do przeprowadzenia zamówień publicznych na zakup kombinezonów ćwiczebnych WS w kamuflażu, mimo iż w WTU nr 117/DKWS, stanowiącym załącznik do SIWZ/SWZ, opisu przedmiotu zamówienia dokonano w sposób naruszający zasady opisywania przedmiotu zamówienia, określone w przepisach art. 29 poprzednio obowiązującej ustawy pzp oraz art. 99 ustawy npzp – poprzez wskazanie konkretnych znaków towarowych, tj. []®, []® oraz nazwy handlowej nici [], Komentant 3. RBLog wyjaśnił:

Na stronie 31 WTU 117/DKWS (...) pojawia się zapis o treści *Nie dopuszcza się stosowania zamiennych rozwiązań surowcowych, środków pomocniczych lub innych wariantów technologii wykonania bez uzyskania potwierdzenia zgodności wykonania wyrobu z wymogami określonymi w warunkach technicznych.*

(...) Zamawiający realizował zakupy na podstawie „Planu zakupu środków materiałowych dla SZ RP w latach...” (zakupy realizowane w ramach CPR) oraz „Planu zakupu środków materiałowych w ramach zadań zleconych Szefostwa Służby Mundurowej Inspektoratu Wsparcia SZ w latach...” (zadania zlecone). W obydwu tych planach występuje kolumna pod nazwą „Norma/DTT/Rozkaz”, nakazująca dokonanie zakupu zgodnie z dokumentacją, której sygnatura została umieszczona w tej kolumnie (np. 729A/MON, WTU 117/DKWS itp.). Zgodnie z treścią zapisów tej kolumny Zamawiający miał obowiązek dokonać zakupu PUiW spełniających wymagania zawarte w tej dokumentacji. W przypadku zakupów CPR dokumentację, na podstawie której były realizowane zakupy dla Wojsk Specjalnych i oddziałów specjalnych ŻW, opracowywało Dowództwo Komponentu Wojsk Specjalnych, wprowadzało do „Planu zakupu...” poprzez Zarząd Planowania Rzecznego Sztabu Generalnego WP P-8, a „Plan...” ten zatwierdzał Minister Obrony Narodowej. Zamawiający nie posiadał kompetencji do negocjowania czy też ingerowania w treść zapisów zawartych w tej dokumentacji. Zamawiający nie opracowywał i nie zatwierdzał tej dokumentacji, tylko otrzymywał z DKWS w formie pliku pdf, następnie umieszczał ją jako załącznik w ogłoszonym postępowaniu przetargowym i nie miał możliwości dokonania zmian w przesłanej dokumentacji.

NIK podkreśla, że brak kompetencji 3. RBLog do zmiany treści dokumentacji stanowiącej zasadniczy element opisu przedmiotu zamówienia, jakim są WTU, nie wyłącza obowiązywania przepisów ustawy npzp, która w art. 99 ust. 4 zakazuje opisywania przedmiotu zamówienia w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję, w szczególności przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, źródła lub szczególnego procesu, który charakteryzuje produkty lub usługi dostarczane przez konkretnego wykonawcę, jeżeli mogłoby to doprowadzić do uprzywilejowania lub wyeliminowania niektórych wykonawców lub produktów.

Żadne regulacje niższego szczebla nie znoszą obowiązku 3. RBLog do przestrzegania tego wymogu w procesie udzielania zamówień publicznych. Ponadto żadna z obowiązujących regulacji nie zabrania 3. RBLog współpracy z jednostkami tworzącymi wymagania w celu wprowadzenia przez te jednostki stosownych zmian w dokumentacji, która jest wykorzystywana następnie przez 3. RBLog w prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych. NIK zauważa również, że DKWS dopiero pod koniec 2021 r. (listopad/grudzień) wprowadził w ww. dokumentach WTU – z wyłączeniem WTU nr 25/DWS i późniejszych zmian tego dokumentu – klauzule równoważności, przy czym w dokumentacji nie wskazano szczegółowych kryteriów pozwalających na ocenę, jakie rozwiązanie może być uznane za równoważne lub lepsze. Potwierdzają to również opinie biegłych, w których wskazano w szczególności, że (cyt.):

- Gestor dokonując zmian w kolejnych WTU, tj. WTU nr 86/DKWS z dnia 07.12.2021 r. dotyczące butów trackingowych oraz WTU nr 119/DKWS z dnia 19.11.2021 r. dotyczące butów sportowych WS był świadomy potrzebnych zmian dotyczących w szczególności nieprzywoływania

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

znaków towarowych (w większości przypadkach), wprowadzenia zasad „równoważności”, a w szczególności ujęcia w ostatnim punkcie każdego z dokumentów „klauzuli równoważności”.

Krytycznie należy ocenić jednak fakt, iż Zamawiający w ww. „klauzuli równoważności” nie określa jakimi kryteriami będzie się kierował przy ustalaniu czy dane rozwiązanie jest równoważne, lepsze lub nie istotne, które nie podnosi walorów jakościowych i użytkowych wyrobu a także w którym momencie i czy w ogóle te propozycje będą akceptowane przez Zamawiającego.

- Deklaracja o równoważności lub możliwości zastosowania lepszych rozwiązań zawarta w pkt 15 WTU nr 117/DKWS z dnia 19.11.2021 r.
 - Kombinezon ćwiczebny WS w kamuflażu oraz w pkt 15 (wprowadzoną arkuszem zmian z dnia 07.12.2021 r.) nr 118/DKWS z dnia 07.12.2021 r.
 - Kombinezon ćwiczebny letni WS w kamuflażu są zbyt ogólnikowe.Gestor (zamawiający) nie określa jakimi kryteriami będzie się kierował przy ustalaniu czy dane rozwiązanie jest równoważne, lepsze lub nie istotne, które nie podnoszą walorów jakościowych i użytkowych danego wyrobu. Także nie jest sprecyzowane, kiedy potencjalni wykonawcy mogą proponować równoważne lub lepsze rozwiązania. Czy w trakcie przetargu? albo czy po jego rozstrzygnięciu? Zastosowanie alternatywnych rozwiązań może mieć znaczący wpływ na ofertę cenową.

Skutkiem tego było dokonanie przez 3. RBLog wydatków na łączną kwotę 8204,6 tys. zł z naruszeniem prawa zamówień publicznych w zakresie opisu przedmiotu zamówienia. Dotyczyło to zakupu śpiworów nieprzemakalnych z wkładką puchową – 1671,8 tys. zł, butów trackingowych – 988,5 tys. zł oraz kombinezonów ćwiczebnych WS w kamuflażu – 5544,3 tys. zł. Dodatkowo zaciągnięto zobowiązanie na kwotę 1378,7 tys. zł, zawierając umowę na dostawę butów sportowych WS, która do zakończenia kontroli NIK nie została zrealizowana.

Opis przedmiotu zamówienia sprzętu k-o

Podstawę opisu przedmiotu zamówienia sprzętu k-o stanowiły WET-y oraz dane uzupełniające sporządzane przez jednostki wojskowe (przyszłych użytkowników). Pracownicy sekcji wychowawczej dokonywali weryfikacji przesłanych propozycji WET i danych uzupełniających w celu wyeliminowania nieprawidłowo określonych danych eksploatacyjnych sprzętu, tak, aby WET określały sprzęt wskazany do pozyskania przez jednostki, zawierając minimalne parametry techniczne sprzętu, bez wskazania na konkretny model czy markę. Po wykonaniu tych czynności dokumenty były przesłane do gestora celem uzgodnienia. Jeżeli dokumenty zostały uzgodnione z gestorem składano wnioski na zakup sprzętu i przeprowadzenie procedury przetargowej.


Dane zawarte w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, w częściach dotyczących produktów były identyczne z danymi zatwierdzonymi przez gestora.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

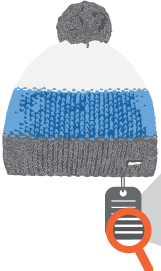
We wszystkich postępowaniach prowadzonych przez 26. WOG dotyczących zakupu i dostawy obuwia, odzieży, artykułów i sprzętu sportowego nie będących środkiem trwałym⁵⁷, opisywano przedmiot zamówienia w sposób utrudniający uczciwą konkurencję. W opisie przedmiotu zamówienia stosowano nazwy producenta, patenty, wskazywano konkretne modele, a nawet zamieszczano treści z ulotek reklamowych konkretnego producenta.

Zgodnie z orzecznictwem KIO⁵⁸, art. 29 ust. 3 ustawy pzp⁵⁹, który dopuszcza opisanie przedmiotu zamówienia przez wskazanie znaków towarowych, patentów i pochodzenia ma charakter przepisu *lex specialis* i może być stosowany tylko w wyjątkowych sytuacjach i to pod warunkiem, że opisowi towarzyszą wyrazy „lub równoważne”, co powoduje, że konkretnie wskazane produkty mają charakter przykładowy.

Przykłady opisów przedmiotów zamówienia zarówno w 26. WOG, jak i OZ DGW w sposób jednoznaczny wskazują, że była to praktyka powszechna w resorcie obrony narodowej:



„Kurtka, która zapewnia kompleksową ochronę mimo niepewnych i zmiennych warunków atmosferycznych. W zależności od potrzeb możesz założyć samą ocieploną podpinkę lub wodoodporną warstwę zewnętrzną, bądź też oczywiście, obie warstwy razem, by zapewnić sobie zarówno komfort cieplny, jak i ochronę przed opadami i wilgocią. Kurtka zewnętrzną swoje wodoodporne właściwości zawdzięcza membranie [], która jednocześnie wyróżnia się doskonałymi parametrami oddychalności. Dzięki niej będziesz chroniony przed opadami z zewnątrz oraz wilgocią powstałą wskutek wysiłku fizycznego z wewnątrz. Optymalną wentylację wspierają także praktyczne otwierane suwakami otwory wentylacyjne umieszczone pod pachami, które zapewniają dopływ świeżego powietrza. [] nie zawiedzie Cię także w niskich temperaturach. Ocieplona została bowiem wypełnieniem [], która cechuje się świetnym stosunkiem izolacji do masy, dzięki czemu kurtka świetnie grzeje nie zwiększając swej wagi. Podczas aktywności fizycznej niezwykle ważna jest swoboda ruchów, tak więc kurtka [] posiada regularny krój, w którym rękawy zostały zaprojektowane w taki sposób, aby umożliwić pełną swobodę ruchu we wszystkich płaszczyznach. Kolejną zaletą jest osłona podbródka wykończona miękką tkaniną [] ograniczającą ryzyko powstania otarć i zwiększającą komfort noszenia. Parametry – membrana [] []° – ocieplina [] – 100% podklejonych szwów, (...) mankiety regulowane na rzep []° (...), suwaki []° (...).
Parametry techniczne nie gorsze niż: []!”



„Czapka zimowa instruktor – MerinoWool. Najlepsza, najbardziej ceniona i najdroższa wełna owcza na świecie. Antibakteryjna, antystatyczna, nie podrażnia skóry, nie wywołuje alergii, naturalna, w pełni biodegradowalna i przyjazna dla organizmu człowieka jednocześnie delikatna i wytrzymała, lekka, miękka i elastyczna. Mówiąc potocznie – nie gryzie w porównaniu np. z wełną owczą, zwłaszcza słabszych gatunków, zabezpiecza przed promieniowaniem UV dzięki swej sprężystości. Zapewnia odzieżowi odporność na gnienie i trwałość, łatwa w pielęgnacji – szybko schnie, zachowuje trwałość kolorów. Sprzęt o parametrach technicznych nie gorszych lub równoważnych niż: []. (kolor biało-niebieska)”.

Opis przedmiotu zamówienia sprzętu sportowego ograniczający konkurencyjność

⁵⁷ W trakcie kontroli badano postępowania nr ZP/32/2021, ZP/29/2020, ZP/45/2019, ZP/89/2018 oraz zapotrzebowania składane przez JW będące podstawą opisu przedmiotu zamówienia. Opisana praktyka, jak wyjaśnił Komendant 26. WOG, miała miejsce w 26. WOG od 2012 r., a wszystkie fakty w tym zakresie ustalone przez kontrolerów, to potwierdziły.

⁵⁸ Np. Wyrok z dnia 7 września 2016 r. – Sygn. akt: KIO 1582/16, Wyrok z dnia 7 lutego 2022 r. – Sygn. akt: KIO 150/22.

⁵⁹ Odpowiednio art. 99 ust. 5 npzp.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

NIK zwraca uwagę, że opis przedmiotu zamówienia zawierał skopiowane treści z reklamy produktu zamieszczonej w Internecie:

(...) zapewnia Ci kompleksową ochronę mimo niepewnych i zmiennych warunków atmosferycznych. W zależności od potrzeb możesz założyć samą ocieploną podpinkę lub wodoodporną warstwę zewnętrzną, bądź też oczywiście, obie warstwy razem, by zapewnić sobie zarówno komfort cieplny, jak i ochronę przed opadami i wilgocią. Kurtka zewnętrzna swoje wodoodporne właściwości zawdzięcza membranie []®, która jednocześnie wyróżnia się doskonałymi parametrami oddychalności. Dzięki niej będziesz chroniony przed opadami z zewnątrz oraz wilgocią powstałą wskutek wysiłku fizycznego z wewnątrz. Optymalną wentylację wspierają także praktyczne otwierane suwakiem otwory wentylacyjne umieszczone pod pachami, które zapewniają dopływ świeżego powietrza. Jeśli potrzebujesz dodatkowej ochrony przypnij kaptur zamkiem błyskawicznym i ciesz się komfortem wędrowki. [] nie zawiedzie Cię także w niskich temperaturach. Ocieplona została bowiem wypełnieniem [], która cechuje się świetnym stosunkiem izolacji do masy, dzięki czemu kurtka świetnie grzeje nie zwiększając swojej wagi. Podczas aktywności fizycznej niezwykle ważna jest swoboda ruchów, tak więc kurtka [] posiada regularny krój, w którym rękawy zostały zaprojektowane w taki sposób, aby umożliwić pełną swobodę ruchu we wszystkich płaszczyznach. Kolejną zaletą jest osłona podbródka wykończona miękką tkaniną [] ograniczającą ryzyko powstania otarć i zwiększającą komfort noszenia.
[https://\[\]](https://[])

Cechy wełny owczej MerinoWool:

antybakteryjna, antystatyczna nie podrażnia skóry, nie wywołuje alergii naturalna, w pełni biodegradowalna i przyjazna dla organizmu człowieka jednocześnie delikatna i wytrzymała lekka, miękka i elastyczna. Mówiąc potocznie – nie gryzie w porównaniu np. z wełną owczą, zwłaszcza słabszych gatunków zabezpiecza przed promieniowaniem UV dzięki swej sprężystości zapewnia odzieży odporność na gnienie i trwałość łatwa w pielęgnacji – szybko schnie
[https://\[\]](https://[])

Podkreślenia wymaga fakt, że oba zaprezentowane przykłady dotyczą należności dla żołnierzy zajmujących etatowe stanowiska wychowania fizycznego i sportu. Zgodnie z decyzją Nr 65/DGRSZ w przypadku takiego stanowiska wyposażenie oraz ubiory sportowe (obuwie i odzież) po zakończeniu okresu używalności nie podlegają zwrotowi.

Oznacza to, że zaprezentowana powyżej kurtka po trzech latach, a czapka po roku, przechodzi na własność instruktora WF.

Pozorność rozwiązań równoważnych

Art. 29 ust 3 ustawy pzp oraz art. 99 ust. 5 npzp dopuszczają możliwość opisanie przedmiotu zamówienia przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, źródła lub szczególnego procesu, który charakteryzuje produkty lub usługi dostarczane przez konkretnego wykonawcę, jeżeli zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia w wystarczająco precyzyjny i zrozumiały sposób, a wskazaniu takiemu towarzyszą wyrazy *lub równoważny*. Art. 99 ust 6 ustawy npzp stanowi, że jeżeli przedmiot zamówienia został opisany w sposób, o którym mowa w ust. 5, zamawiający wskazuje w opisie przedmiotu zamówienia kryteria stosowane w celu oceny równoważności.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zamawiający (26. WOG) np. w jednym postępowaniu⁶⁰, w którym chciał zakupić 137 par obuwia sportowego, opisał jako przedmiot zamówienia 29 konkretnych modeli obuwia sportowego, a zapisy dotyczące równoważności nie były podane w sposób dokładny, przejrzysty i jasny.

Jedynie zapisy w SIWZ dotyczące równoważności zawarte były w rozdziale III „Opis przedmiotu zamówienia” i brzmiały:

„Zamawiający wymaga, aby dostarczony przedmiot zamówienia: (...) odpowiadał wszystkim parametrom określonym w formularzach cenowych – stanowiących załączniki nr 2.1–2.5 do SIWZ, w szczególności oferowana równoważna odzież i sprzęt sportowy muszą posiadać parametry nie gorsze niż odzież i sprzęt sportowy marek wskazanych w SIWZ.

Zamawiający dopuszcza możliwość składania ofert równoważnych (art. 29 ust. 3 ustawy Pzp) wskazanych przez Zamawiającego w częściach od 1. do 5. postępowania w zakresie parametrów technicznych i jakościowych odzieży i sprzętu sportowego. Produkty równoważne są to produkty o parametrach, cechach jakościowych i użytkowych identycznych lub nie gorszych jak produkty opisane przez Zamawiającego. Ciężar udowodnienia, że zaoferowane produkty odpowiadają wymaganiom wskazanym w SIWZ spoczywa na Wykonawcy.

Wykonawca zobowiązany jest podać we wszystkich pozycjach – dotyczy artykułów równoważnych – formularzy cenowych, stanowiących załączniki nr 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, do SIWZ, nazwę/markę/typ oferowanego artykułu. Oferta, w której Wykonawca nie poda ww. informacji zostanie odrzucona na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp, jako niezgodna ze SIWZ”.

Trudno znaleźć produkt równoważny do produktu: Obuwie sportowe: – podeszwa []™ – system [] – []® []. Kolor szaro – niebieski. Parametry techniczne nie gorsze niż: [] lub równoważne. Rozmiary: 1x44; 1x44,5.

Zgodnie z orzecznictwem Krajowej Izby Odwoławczej⁶¹, art. 29 ust. 3 ustawy pzp, który dopuszcza opisanie przedmiotu zamówienia przez wskazanie znaków towarowych, patentów i pochodzenia ma charakter przepisu *lex specialis* i może być stosowany tylko w wyjątkowych sytuacjach i to pod warunkiem, że opisowi towarzyszą wyrazy „lub równoważne”, co powoduje, że konkretnie wskazane produkty mają charakter przykładowy. Orzecznictwo KIO w odniesieniu do opisu przedmiotu zamówienia i równoważności rozwiązań jest jasne i spójne, np.:

Sygn. akt: KIO 1582/16 Wyrok z dnia 7 września 2016 r.

Zakaz opisu przedmiotu zamówienia za pomocą patentów, wzorów użytkowych czy pochodzenia nie jest zakazem bezwzględnym i może zostać wyeliminowany w sytuacji, gdy specyfika przedmiotu zamówienia uniemożliwia jednoznaczny i dokładny opis w inny sposób, a zamawiający dopuścił rozwiązania równoważne. Istotne jest to, że w sytuacji, gdy zamawiający dokonuje opisu przedmiotu zamówienia, korzystając z dyspozycji art. 29 ust. 3 ustawy Pzp, winien sprecyzować zakres minimalnych parametrów równoważności produktów, w oparciu o które dokona oceny spełnienia wymagań określonych w SIWZ. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem oraz stanowiskiem dok-

⁶⁰ ZP/45/2019.

⁶¹ Dalej: KIO.

tryny, wymogi co do równoważności produktów winny być podane w sposób dokładny, przejrzysty i jasny tak (tak jak wymóg w ust.1 art. 29 Pzp), aby z jednej strony zamawiający, dokonując oceny ofert, mógł w sposób jednoznaczny przesądzić kwestię równoważności zaproponowanych produktów, z drugiej zaś strony aby wykonawcy, przystępujący do udziału mieli pewność co do oczekiwań zamawiającego w zakresie właściwości i istotnych cech charakteryzujących przedmiot zamówienia. Odnosząc się do powyższego podkreślić należy, że obowiązkiem zamawiającego jest opisanie zakresu parametrów równoważności „od-do”, a obowiązkiem wykonawcy jest wykazanie, że zaoferowane rozwiązania równoważne zawierają się w zakresie wskazanych przez zamawiającego parametrach równoważności. Zamawiający nie ma dowolności w ustalaniu postanowień SIWZ w celu realizacji swoich potrzeb w trybie zamówień publicznych. Zapisy SIWZ winny być precyzyjne jasne i zrozumiałe dla potencjalnych wykonawców danej branży, nie powinny sugerować wskazania na konkretnego producenta, ale winny opisywać w sposób obiektywny przedmiot zamówienia, którego realizacji oczekuje Zamawiający. Ten wymóg ma także zastosowanie do rozwiązań równoważnych.

Sygn. akt: KIO 150/22 Wyrok z dnia 7 lutego 2022 r.

Odnosząc się natomiast do zagadnienia kryteriów równoważności, Izba zwraca uwagę, że kluczowymi przepisami w tym zakresie są art. 99 ust. 4 i ust. 5 ustawy PZP. Zgodnie z ich treścią, przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję, w szczególności przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, źródła lub szczególnego procesu, który charakteryzuje produkty lub usługi dostarczane przez konkretnego wykonawcę, jeżeli mogłoby to doprowadzić do uprzywilejowania lub wyeliminowania niektórych wykonawców lub produktów. Natomiast zgodnie z ust. 5 przedmiot zamówienia można opisać przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, źródła lub szczególnego procesu, który charakteryzuje produkty lub usługi dostarczane przez konkretnego wykonawcę, jeżeli zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia w wystarczająco precyzyjny i zrozumiały sposób, a wskazaniu takiemu towarzyszą wyrazy „lub równoważny”. Z zestawienia ww. przepisów wynika, że w sytuacji gdy Zamawiający nie jest w stanie dość precyzyjnie opisać przedmiotu zamówienia, może przy jego konstruowaniu posłużyć się np. wskazaniem konkretnych znaków towarowych. W takiej sytuacji jest on jednak zobowiązany by dopuścić również rozwiązania równoważne do opisanych tymi znakami towarowymi. Dopuszczenie rozwiązań równoważnych ma na celu umożliwienie udziału w postępowaniu wykonawcom, którzy wskazanymi przez Zamawiającego w OPZ produktami opisanymi znakami towarowymi nie dysponują, ale są w stanie zaoferować inne, wyróżniające się takimi cechami, które w zakresie funkcjonalności odpowiadają tym opisanym przez Zamawiającego, chociaż nie tożsamymi. Zatem prawidłowo opisane kryteria równoważności powinny, oprócz wskazywanych w OPZ przez Zamawiającego, dopuszczać także rozwiązania alternatywne, które w takim samym stopniu mogą zaspokoić uzasadnione potrzeby Zamawiającego. Uwzględniając powyższe należy uznać, że niedopuszczalne jest posługiwanie się takimi kryteriami równoważności, które tylko pozornie dopuszczają do udziału w postępowaniu także innych wykonawców. Ustalenie powyższego jest możliwe, gdy opisane kryteria równoważności zestawimy z ofertą rynku. Jeśli następnie dojdziemy do wniosku, że w zakresie wyznaczonym kryteriami równoważności, możliwe jest zakupienie tylko i wyłącznie opisanego przez Zamawiającego np. znakiem towarowym, produktu, to takie kryteria równoważności są pozorne. Nie jest bowiem możliwym, uwzględniając parametry równoważności, zaoferowanie przez potencjalnego wykonawcę innego dobra niż to wskazane przez Zamawiającego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ocenie NIK przy opisie np. butów sportowych czy strojów sportowych nie występują powody, aby zamawiający nie mógł opisać przedmiotu zamówienia w wystarczająco precyzyjny i zrozumiały sposób bez podawania nazwy producenta czy konkretnego produktu. Ponadto brak wskazywania w opisie przedmiotu zamówienia kryteriów oceny równoważności jest działaniem nieprawidłowym, ponieważ jest niezgodne z Regulaminem udzielania zamówień publicznych w 26. WOG oraz zasadami udzielania zamówień określonymi w Prawie zamówień publicznych.

Komendant 26. WOG wyjaśnił, że w opisie przedmiotu zamówienia nie chodziło o reklamę przedmiotu zamówienia jakiegokolwiek produktu, a jedynie o uwypuklenie tych istotnych cech, które musi zawierać produkt równoważny. Zamawiający opisując przedmiot zamówienia posługując się znakami towarowymi z użyciem wyrazów „lub równoważny”, nie miał możliwości opisanie przedmiotu zamówienia bez posługiwania się wskazanymi nazwami własnymi produktów. Przyjęty w Sekcji Zabezpieczenia Szkolenia 26. WOG sposób sporządzania opisu przedmiotu zamówienia dla wszystkich postępowań dotyczących ww. asortymentu w latach 2018–2021 był identyczny. Sprzęt sportowy kupowany był na podstawie składanych zapotrzebowań z jednostek będących na zaopatrzeniu z konkretnym opisem przedmiotu zamówienia.

Przyjęty sposób postępowania prowadzący do formułowania opisu przedmiotu zamówienia dla sprzętu sportowego był stosowany od 2012 r. Był on zgodny z opisem przedmiotu zamówienia składnym w zapotrzebowaniach z jednostek wojskowych będących na zaopatrzeniu 26. WOG.

Ustalono, iż błędy w opisie przedmiotów zamówienia powodowały konieczność unieważnienia części przetargów, gdyż nawet mimo podania nazwy sprzętu i konkretnego modelu, na rynku nie występowały przedmioty spełniające te wymogi.

W postępowaniu prowadzonym przez OZ DGW, dotyczącym zakupu i dostawy strojów sportowych⁶², jako przedmiot zamówienia wskazano m.in. buty do biegania, buty trailowe, czapki, bieliznę termoaktywną, kurtki, spodnie, dresy, bluzy, spodenki, klapki, skarpety, rękawice, koszulki, legginsy oraz podano konkretnych producentów i modele. Postępowanie nie zostało podzielone na części lub zadania ze względu na asortyment.

Dowódca OZ DGW wyjaśnił, że z uwagi na możliwość pozyskania asortymentu u jednego wykonawcy zamówienie nie zostało podzielone na zadania.

Z art. 44 ust. 3 pkt 1) lit. b) ustawy o finansach publicznych wynika, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

W ocenie NIK próba pozyskania różnych strojów sportowych, różnych producentów od jednego dostawcy, w sposób znaczący ograniczała konkurencję oraz rodziła ryzyko zakupu towarów za wyższą cenę niż np. w sytuacji podzielenia zamówienia na odrębne zadania ze względu na asortyment, co mogłoby poszerzyć krąg oferentów specjalizujących się w danym asortymencie.

Brak podziału
zamówienia
na zadania

⁶² Nr wniosku 1367/11/2021.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zmiany wprowadzone w ustawie Prawo zamówień publicznych, polegające na uchwaleniu reguły stosowania kryteriów pozacenowych o łącznej wadze co najmniej 40%, miały na celu wyeliminowanie negatywnych zjawisk związanych ze stosowaniem jedynie kryterium najniższej ceny. Praktyka oparta na wyborze oferty najtańszej powodowała występowanie na rynku zjawiska zarówno rażąco niskiej ceny, jak i niskiej jakości produktów. W efekcie wygrywały produkty niskiej jakości za niską cenę.

Pozacenowe kryteria oceny ofert

Konieczność stosowania kryteriów pozacenowych miała na celu dać możliwość zakupu produktów droższych, ale jakościowo lepszych. Odpowiednie dobranie kryteriów oceny pozwala bowiem na wybór najkorzystniejszej oferty tj. uzyskania najwyższej jakości za najniższą cenę.

Niezasadne stosowanie pozacenowych kryteriów oceny w 3. RBLog

Niezasadne zastosowanie w czterech postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzonych w latach 2018–2020, tj. postępowaniach nr 113/2018, 112/2019, 103/2020, 133/2020 kryterium pozacenowego, premiującego realizację zamówienia przed końcem listopada danego roku, pomimo tego, że nie było takich potrzeb, aby wszystkie zakupione PUiW WS były wydawane innym jednostkom w tym roku, a faktycznie znaczna ich część lub nawet całość była wydawana w I i II kwartale roku następnego, co w ocenie NIK było niecelowe.

W odpowiedzi na pytanie, dlaczego, zważywszy na zasady opracowywania i realizacji planów rzeczowych w resorcie obrony narodowej, wśród kryteriów oceny ofert uwzględniano kryterium terminu wykonania dostawy, Komendant 3. RBLog wyjaśnił: Zgodnie z art. 91 ust. 2 „Kryteriami oceny ofert są cena lub koszt albo cena lub koszt i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia”. Zamawiający stosował trzy kryteria oceny ofert: cena 60%, termin wykonania zamówienia 10–30% oraz gwarancja 10–30%. Przy wyborze kryterium „termin wykonania zamówienia” Zamawiający brał pod uwagę to, że zakupy realizowane dla Wojsk Specjalnych są prowadzone wyłącznie jako zakupy w ramach umów tzw. rocznych, a co się z tym wiąże, Zamawiający nie miał możliwości zaplanowania dostaw w pierwszym półroczu roku, w którym prowadzono postępowania przetargowe (ze względu na fakt, że w pierwszej kolejności były uruchamiane postępowania przetargowe na zakup tzw. przedmiotów ogólnowojskowych). Mając na uwadze:

- terminowe wyposażenie żołnierzy WS i ŻW (zarówno w Wojskach Specjalnych, jak i oddziałach specjalnych ŻW, w związku z ich specyfiką działania, występuje konieczność wyposażania żołnierzy na „cito”);
- PUiW podlegają procesowi nadzorowania jakości prowadzonemu przez wyznaczone RPW. W przypadku realizacji wszystkich umów z terminem do 30 listopada istnieje bardzo duże prawdopodobieństwo, że RPW nie byłoby w stanie przeprowadzić tego procesu w jednym terminie;
- przyjęcie wszystkich dostaw (ponad 100 pozycji asortymentowych) w jednym terminie (do 30 listopada) byłoby niemożliwe do realizacji;
- Zamawiający nie jest w stanie przewidzieć terminu podpisania umowy, gdyż w trakcie postępowania mogą wpłynąć odwołania, które znacząco mogą przedłużyć czas trwania postępowania;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- Zamawiający musi wziąć pod uwagę, że w przypadku przekroczenia przez Wykonawcę kwoty przeznaczonej na zakup danego PUiW, Zamawiający musi dokonać korekty środków finansowych, a czas oczekiwania na dofinansowanie ma wpływ na termin podpisania umowy;
- Przedmioty umundurowania i wyekwipowania są przydzielane dla konkretnych żołnierzy, a dowódcy poszczególnych jednostek wojskowych nie mogą przewidzieć, ilu żołnierzy złoży wypowiedzenia z zawodowej służby wojskowej, co z kolei będzie powodowało konieczność powołania nowych żołnierzy do służby wojskowej i zabezpieczenia im przedmiotów umundurowania i wyekwipowania.

Zamawiający, chcąc przyspieszyć terminy dostaw kupowanych PUiW, stosował jako kryterium „termin wykonania zamówienia”. W ten sposób Zamawiający dawał Wykonawcy możliwość wyboru (z reguły jednego z trzech zaproponowanych) terminów wykonania zamówienia, premiując najszybszy termin dostawy poprzez przyznanie największej ilości punktów. Zasady opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych określa Decyzja 202/MON, i w dokumencie tym nie są określone zasady dotyczące wyboru kryteriów oceny ofert, a jedynie określony jest ostateczny termin rzeczowej realizacji zamówień w danym roku budżetowym, który upływa z dniem 30 listopada oraz podany jest termin dostarczenia dokumentów rozliczeniowych do Zamawiającego (umożliwiających dokonanie wydatków) w zakresie zadań rzeczowych finansowanych z budżetu resortu obrony narodowej, upływa z dniem 10 grudnia roku realizacji umowy.

NIK zwraca uwagę, że przedstawiona argumentacja odnosząca się do chęci uniknięcia kumulacji realizacji dostaw PUiW w końcówce roku jest racjonalna, natomiast z całą pewnością nie przyczyniało się do tego stosowanie kryterium terminu realizacji zamówienia przy ocenie ofert, szczególnie że w analizowanych postępowaniach o udzielenie zamówienia dominowała sytuacja „jedno zadanie (część zamówienia) – jedna oferta”, a oferenci z reguły deklarowali najdłuższy możliwy termin dostaw (z oceną = 0 pkt).

Natomiast w odniesieniu do konieczności pilnego wyposażania żołnierzy w PUiW WS, należy zwrócić uwagę, że w przypadku:

- śpiwora nieprzemakalnego z wkładką puchową (postępowanie nr 113/2018) przyjęcie do magazynu nastąpiło w listopadzie i grudniu 2018 r., z czego 67,2% przedmiotów wydanych zostało dopiero w lutym i marcu 2019 r.;
- kombinezonu ćwiczebnego letniego WS w kamuflażu (postępowanie nr 112/2019) przyjęcie do magazynu nastąpiło w listopadzie i grudniu 2019 r., z czego 46,4% przedmiotów wydanych zostało dopiero w okresie styczeń–maj 2020 r.;
- butów trackingowych (postępowanie nr 103/2020) przyjęcie do magazynu nastąpiło w grudniu 2020 r., przy czym wszystkie przedmioty wydane zostały dopiero 2021 r., w tym 70,4% w marcu 2021 r.;
- kombinezonu ćwiczebnego WS w kamuflażu (postępowanie nr 133/2020) przyjęcie do magazynu nastąpiło w grudniu 2020 r., przy czym wszystkie przedmioty wydane zostały dopiero 2021 r., w tym 64,6% w okresie marzec–maj 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zastrzeżenia NIK dotyczą rzetelności i celowości takiego działania. Zauważyć również należy, że w 2021 r. odstąpiono od stosowania tego kryterium w analizowanych postępowaniach.

Zdaniem NIK, w postępowaniach wprowadzono nieuzasadnione potrzebami 3. RBLog pozacenowe kryterium oceny, tj. termin wykonania zamówienia. Pozacenowe kryteria oceny powinny być stosowane wtedy, gdy przekładają się na rzeczywistą korzyść dla Zamawiającego. Oferenci zasadniczo proponowali identyczny termin dostawy, zatem faktycznie wybór oferty opierał się głównie o cenę. Kryterium termin wykonania zamówienia powinno być stosowane doraźnie w sytuacji nagłej, pilnej potrzeby dokonania zakupu sprzętu danego rodzaju.

Ponadto art. 91 ust. 2a poprzednio obowiązującej ustawy pzp nie wyłączał możliwości stosowania jako jedyne kryterium ceny, m.in. jeżeli Zamawiający określił w opisie przedmiotu zamówienia standardy jakościowe odnoszące się do wszystkich istotnych cech przedmiotu zamówienia.

Niezasadne stosowanie pozacenowych kryteriów oceny w 26 WOG

W postępowaniu Nr ZP/89/2018 (przetarg nieograniczony) dotyczącym zakupu i dostawy obuwia, odzieży, artykułów i sprzętu sportowego podzielono zamówienie na 6 części. W przypadku każdej z części określono kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty: cena – waga kryterium 60% (60 pkt), termin realizacji zamówienia – 40% (40 pkt), przy czym w przypadku terminu określono 40 pkt za realizację zamówienia maksymalnie do 14 grudnia 2018 r., a 10 pkt za realizację zamówienia maksymalnie do 21 grudnia 2018 r., co oznaczało, że za zadeklarowanie dostawy do 14 grudnia 2018 r. oferent uzyskiwał 40 pkt, a w przypadku dostawy np. w dniu 15 grudnia 2018 r., czyli jeden dzień później otrzymałby 10 pkt.

W związku z zastosowaniem takich kryteriów ocen, w przypadku dwóch części wybrano oferty droższe – w części nr 1 o 12 724,35 zł, a w części nr 3 o 14 094,69 zł.

Wybór droższych ofert spowodowany był tym, że najtańsze oferty mogły być zrealizowane do 21 grudnia 2018 r., a nie do 14 grudnia 2018 r. W części nr 4 wpłynęła tylko jedna oferta, z terminem realizacji do 21 grudnia 2018 r. i została podpisana umowa z tym oferentem (*nota bene* ten oferent zaproponował najniższą cenę w części nr 1, która nie została wybrana).

Art. 44 ust. 3 pkt 1) lit. b) ustawy z dnia o finansach publicznych stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Komendant 26. WOG wyjaśnił, że kryterium przyjęto ze względu na pilną potrzebę zabezpieczenia organizacji przedsięwzięć sportowych w jednostkach wojskowych z rejonu odpowiedzialności wynikających z norm należności naliczeniowego sprzętu sportowego. W związku z powyższym zamawiającemu zależało nam na szybkim zrealizowaniu zapotrzebowań na ww. sprzęt. Ponadto wskazał, że ustawa pzp dopuszcza stosowanie tego rodzaju kryterium. Waga kryterium (różnica 30 punktów w 100 punktowej skali przy różnicy 7 dni terminu dostawy) wynikała z faktu, że zamawiającemu zależało na zrealizowaniu zamówienia, podpisaniu umowy

i przyjęciu sprzętu w danym roku kalendarzowym. Towar został zakupiony za kwotę wyższą o 26 819,04 zł od najkorzystniejszej cenowo oferty, ponieważ wynikało to z przyjętych kryteriów oceny i uzyskanej punktacji przez wykonawców biorących udział w postępowaniu prowadzącym do wyboru najkorzystniejszej oferty. W pozostałych badanych postępowaniach (w sumie cztery w latach 2018–2021), przeprowadzonych w połowie roku, przyjęto także takie kryteria, w związku z czym Komendant wyjaśnił, że w 26. WOG przyjęto zasadę, że Zamawiający w ramach postępowań o udzielenie zamówienia publicznego stosuje oprócz kryterium cenowego również kryteria pozacenowe. Przyjęto próg 60% dla ceny, 40% dla pozostałych poza cenowych kryteriów. Posługiwanie się kryterium terminu wykonania zamówienia było stosowane w 26. WOG, ponieważ dzięki niemu możliwe było przyspieszenie realizacji zamówienia, po drugie mogło to przynieść korzyści szkoleniowe. Przyjmując to kryterium Zamawiający miał na uwadze szybkie zaopatrywanie podległych jednostek wojskowych w sprzęt sportowy i odzież sportową, które zostały wydane zgodnie z indywidualnymi normami.

W resorcie obrony narodowej planowanie potrzeb odbywa się z 18-miesięcznym wyprzedzeniem. Wszystkie zakupy sprzętu sportowego były zaplanowane wcześniej i nie wynikały z pilnej potrzeby. W 2018 r. sprzęt sportowy przed wydaniem do jednostek wojskowych był składowany w magazynie 26. WOG przez okres od sześciu do 48 dni. Fakt rozstrzygnięcia postępowania w końcówce roku nie może stanowić uzasadnienia do premiowania droższych ofert tylko z powodu zadeklarowania terminu dostawy o tydzień wcześniej w sytuacji, gdy w tym samym postępowaniu podpisuje się umowy na zakup towarów z dostawą o tydzień późniejszą.

W ocenie NIK w tym przypadku w sposób niecelowy zastosowano kryterium pozacenowe, w wyniku czego w sposób niegospodarny wydatkowano środki budżetowe na zakup towarów w kwocie 26 819,04 zł.

Przyjęte kryteria oceny ofert premiowały dłuższy okres gwarancji, ponieważ za okres 25–30 miesięcy i powyżej oferent otrzymywał maksymalną liczbę punktów, z drugiej zaś dawały oferentom możliwość otrzymania 10 punktów więcej za wydłużenie okresu gwarancji o jeden miesiąc (z 24 do 25). Fakt, że żaden z oferentów, w żadnym skontrolowanym postępowaniu nie dał gwarancji dłuższej niż 25 miesięcy świadczy, że przyjęto niewłaściwe kryterium. Jeżeli, jak twierdzi Komendant 26. WOG, dłuższy okres gwarancji oznacza wyższą cenę, to w tym przypadku istnieje ryzyko, że zaferowano wyższe ceny za towary objęte dłuższą o miesiąc gwarancją, a więc nie osiągnięto założonego celu, czyli zapłacono więcej za prawie taki sam okres gwarancji. Jest to tym bardziej prawdopodobne, że producenci sprzętu oferują gwarancję wyrażoną w pełnych latach, a więc dodatkowy dwudziesty piąty miesiąc gwarancji najprawdopodobniej był „gwarantowany” przez sprzedawcę za dodatkową opłatę.

Ponadto według NIK, można było zastosować kryterium ceny jako jedyne, ponieważ w opisie przedmiotu zamówienia określono wymagania jakościowe odnoszące się do co najmniej głównych elementów składających się na przedmiot zamówienia, np.:

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Telewizor; wielkość ekranu 55"; panel LCD z podświetlaniem LED; rozdzielczość 1920x1080 pix; czas reakcji matrycy 8ms; kąty widzenia 175/175 stopni; jasność 350 cd/m²; kontrast dynamiczny 200 000:1; częstotliwość wyświetlania obrazu 100 Hz; dźwięk stereo; moc głośników 2x5 W; złącza HDMI, USB, VGA (D-SUB); telegazeta z pamięcią minimum 100 stron; tuner TV DVB-T, DVB-C; menu OSD dostępne z poziomu przycisków na obudowie, standard VESA, klasa efektywności energetycznej A; komplet kabli zasilających, pilot zdalnego sterowania, instrukcje i gwarancja.

Odtwarzacz blue-ray: technologia 3D; odtwarzanie płyt Blue-ray, BD-R, BD-RE, DVD+R/RW, DVD-R/RW, DVD-R DL, DVD Video, CD-Audio, CD-R/RW,SACD; system dźwięku wielokanałowego; obsługa formatów wideo min. AVCHD, DiviX, DiviX Plus HD, MKV, 3GP, AVI, WMV; obsługa formatów audio min. MP3, WMA, WAV; obsługa formatów zdjęcia JPEG; interpolacja nagrań z płyt do formatu 2080p, system 24p; menu w języku polskim; wyjście HDMI; złącze USB; złącze Ethernet (LAN); cyfrowe wyjście koaksjalne, zasilanie 230V, 50/60 Hz; pilot.

Niezasadne stosowanie pozacenowych kryteriów oceny w OZ DGW

W OZ DGW, w postępowaniu przeprowadzonym w 2018 r. na zakup i dostawę sprzętu audio-wideo oraz nagłośnieniowego zastosowano kryterium pozacenowe, tj. termin dostawy z wagą 40% (min. 20 dni maks. 30 dni liczonymi od dnia podpisania umowy). Było to postępowanie umieszczone w planie zakupów (zamówień publicznych) JW 2063 na 2018 r., zatwierdzonym w dniu 27 grudnia 2017 r. z realizacją w miesiącach czerwiec–lipiec 2018 r. Ogłoszenie o zamówieniu opublikowano dopiero 16 października 2018 r.

Z wyjaśnień udzielonych przez Dowódcę JW 2063 wynika, że w przypadku sprzętu audio-wideo oraz nagłośnieniowego kryterium pozacenowe zastosowano z uwagi na *krótki termin do końca roku budżetowego w interesie zamawiającego leżało wykonanie zadania do końca 2018 r. Po tym terminie wykonanie zamówienia nie było możliwe z uwagi na brak środków finansowych na to zadanie. Z tego powodu jako kryterium oceny ofert, zastosowano kryterium termin realizacji.*

Zdaniem NIK, w postępowaniu wprowadzono nieuzasadnione potrzebami OZ DGW pozacenowe kryterium oceny, tj. termin dostawy. Pozacenowe kryteria oceny powinny być stosowane wtedy, gdy przekładają się na rzeczywistą korzyść dla zamawiającego. Zastosowane w powyższym postępowaniu kryterium nie miało związku z jakością zamówienia i było weryfikowalne dopiero na etapie realizacji zamówienia. W postępowaniu na zakup sprzętu audio-wideo z uwagi na opieszałość Zamawiającego we wszczęciu zamówienia zastosowano kryterium terminu dostawy, którego nie wprowadzono dla osiągnięcia wymiernej korzyści. Kryterium terminu dostawy zamówienia powinno być stosowane doraźnie w sytuacji nagłej, pilnej potrzeby dokonania zakupu sprzętu danego rodzaju.

Zgodnie z § 14 ust. 1 decyzji Nr 412/MON, proces planowania zasobów, usług i robót budowlanych w resorcie obrony narodowej obejmuje co najmniej 18 miesięcy, zatem planując zakup sprzętu audio-wideo z wyprzedzeniem, nie było uzasadnienia do zastosowania kryterium terminu dostawy. Ponadto art. 91 ust. 2a pzp nie wyłącza możliwości stosowania jako jedynego kryterium ceny, m.in. jeżeli Zamawiający określi w opisie przedmiotu zamówienia standardy jakościowe odnoszące się do wszystkich istotnych cech przedmiotu zamówienia.

NIK zauważa, że w odniesieniu do zakupu sprzętu k-o bardziej zasadne byłoby stosowanie kryterium pozacenowego wpływającego na jakość zamówienia.

W 26. WOG, w postępowaniu nr PU/657/2019 dotyczącym zakupu i dostawy sprzętu RTV oszacowano wartość zamówienia na kwotę 82 724,04 zł netto (101 750,57 zł brutto) na podstawie analizy cen rynkowych na podstawie cenników zamieszczonych na stronach internetowych www.ceneo.pl, www.megascena.pl, www.mediaexpert.pl www.sklepmuzyczny.pl www.euro.com.pl.

Szacowanie
wartości
zamówienia

Mimo iż korzystano ze strony internetowej konkretnych firm, nie wystąpiono do tych firm z zapytaniem ofertowym.

Ogłoszenia w sprawie udzielenia zamówienia publicznego nieprzekraczającego 30 000 EURO nie zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych, tylko na stronie internetowej 26. WOG w dniu 8 listopada 2019 r., z terminem składania ofert do 15 listopada 2019 r.

W wyznaczonym terminie wpłynęła jedna oferta z łączną ceną brutto 138 621,00 zł, tj. o 36 870,43 zł wyższą od kwoty oszacowanej na podstawie cenników zamieszczonych w internecie dla sprzętu RTV spełniającego wymagania.

Komendant 26. WOG wyjaśnił, że w celu oszacowania wartości przyjęto jedną z obowiązujących zasad pozyskiwania ofert cenowych sprzętu ze stron internetowych sklepów z takim asortymentem zgodnie z Regulaminem zamówień publicznych 26. WOG. Duże firmy typu Euro RTV AGD czy też Media Expert nie chciały wyceniać przesłanych zapytań ofertowych. Poza tym w przypadku wyżej wspomnianych firm pojawiał się problem z wystawieniem faktury z odroczonym terminem płatności. Obowiązujący wówczas Regulamin zamówień publicznych 26. WOG dopuszczał zastosowaną metodę szacowania wartości zamówienia. Zakupu sprzętu RTV dokonano na podstawie otrzymanej od firmy oferty w odpowiedzi na zaproszenie ofertowe zamieszczone na stronie 26. WOG. Ponieważ ofertę złożył tylko jeden Oferent, a postępowanie to było powtórzeniem unieważnionej procedury w dniu 24.07.2019 r. w postępowaniu nr ZP-42/2019 części I (dotyczącej dostawy i zakupu sprzętu RTV) z uwagi na potrzebę zabezpieczenia należności jednostek wojskowych i instytucji będących na zaopatrzeniu 26. WOG oraz posiadane środki w planie rzeczowo-finansowym, które pozwalały na pokrycie kosztów podjęto decyzję o wyborze przedmiotowej oferty.

W OZ DGW, w przedłożonej dokumentacji 17 postępowań stwierdzono brak dokumentów umożliwiających dokonanie oceny prawidłowości i rzetelności szacowania ceny zarówno w dwóch postępowaniach prowadzonych w trybie Prawa zamówień publicznych, jak i w 15 postępowaniach o wartości poniżej 130 tys. zł prowadzonych według *Regulaminu udzielenia zamówień przez Jednostkę Wojskową 2063*⁶³.

⁶³ Dalej: Regulamin.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W przypadku dziewięciu z 15 postępowań brak było także dokumentów z dokonanego rozeznania rynku, co naruszało postanowienia Regulaminu, zgodnie z którym w postępowaniach o wartości od 10 tys. zł do 50 tys. zł (lub o wartości od 2000 euro do 7500 euro) postępowanie przeprowadza się w drodze rozeznania rynku na podstawie wywiadu za pomocą poczty elektronicznej z co najmniej trzema potencjalnymi Wykonawcami. Do wniosku należy załączyć dokumenty z badania rynku (wydruki z Internetu, cenniki, itp.).

W toku kontroli nie przedłożono powyższych dokumentów, a ich brak stanowił naruszenie Regulaminu, zgodnie z którym postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego powinno być prowadzone w oparciu o zasadę przejrzystości i bezstronności postępowania m.in. poprzez zachowanie pisemnej formy postępowania.

Szef OZ DGW wskazał, że w przypadku zamówień o wartości do 7500 euro, materiały z przeprowadzonego badania rynku służące do oszacowania zakupu załącza się do wniosku przed jego zatwierdzeniem przez właściwą osobę. Po analizie i zatwierdzeniu dokumentu archiwizacji podlega sam wniosek. Zdaniem Szefa OZ DGW dokumentacja z rozpoznania rynku jest dokumentem niskiej wartości archiwalnej.

Szef Służby Sekcji Materiałowej wyjaśnił z kolei, że z uwagi na nadmiar zadań oraz liczbę wytwarzanych dokumentów, podjął decyzję o niedokonywaniu archiwizacji ww. dokumentacji. Nadmienił także, że dokumentacja z szacowania ceny nie została wskazana w Jednolitym Rzeczowym Wykazie Akt OZ DGW, jako podlegająca archiwizacji.

NIK nie podziela ww. wyjaśnień i wskazuje, że zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy o finansach publicznych gospodarowanie środkami publicznymi jest jawne, natomiast zgodnie z § 3 ust. 3 pkt 4 Regulaminu postępowanie powinno zostać przeprowadzone w oparciu o zasadę przejrzystości i bezstronności postępowania. Brak dokumentacji z szacowania ceny oraz dokonania rozeznania rynku skutkowało brakiem ścieżki audytu w jednostce, uniemożliwiało także dokonanie weryfikacji prawidłowości działania jednostki w powyższym zakresie. Zamawiający powinien dysponować dowodami dokonania rozeznania rynku oraz szacowania wartości zamówienia, gdyż w ten sposób może wykazać swoją należytą staranność w wykonaniu tych czynności.

Brak oświadczeń
w postępowaniach
o udzielenie zamówienia
publicznego

W dziewięciu z dziesięciu objętych kontrolą postępowań o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonych przez 3. RBLog na dostawy PUiW WS, tj. nr 113/2018, 112/2019, 55/2020, 80/2020, 103/2020, 82/2021, 84/2021, 87/2021, 151/2021, uczestniczyły osoby zatrudnione w innej jednostce, tj. DKWS, mające wpływ na przebieg tych postępowań. Uczestnictwo osób niezatrudnionych w 3. RBLog polegało na udzielaniu wyjaśnień na zapytania potencjalnych oferentów dotyczące opracowanych wymagań techniczno-użytkowych dla PUiW WS, które były przedmiotem postępowania, a także na podejmowaniu decyzji o kontynuowaniu postępowania w sytuacjach, gdy cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę, którą zamawiający planował przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Od osób nie odebrano oświadczeń o braku lub istnieniu

okoliczności powodujących wyłączenie z tego postępowania. Stanowiło to naruszenie wymogów art. 17 ust. 2 poprzednio obowiązującej ustawy pzp, który stanowił, że osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia składają, pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania, pisemne oświadczenie o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w ust. 1 cyt. przepisu oraz art. 56 ust. 4 ustawy npzp, który stanowi, że osoby, o których mowa w ust. 1 i 3 (m.in. inne osoby wykonujące czynności związane z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia po stronie zamawiającego lub osoby mogące wpłynąć na wynik tego postępowania), składają, pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, oświadczenie w formie pisemnej o istnieniu albo braku istnienia okoliczności, o których mowa odpowiednio w ust. 2 lub 3.

W obydwu wymienionych przepisach (uchylonym i obowiązującym) wskazano, że przed odebraniem oświadczenia, kierownik zamawiającego lub osoba, której powierzył czynności w postępowaniu, uprzedza osoby składające oświadczenie o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.

W związku faktem, że wyjaśnienia/odpowiedzi na pytania oferentów warunkowały parametry dopuszczonych do udziału w postępowaniu ofert lub miały wpływ na możliwość jego dalszego prowadzenia, należy uznać, że udzielające je osoby faktycznie wykonywały czynności w przedmiotowych postępowaniach o udzielenie zamówienia. Tym samym organizator tych postępowań (kierownik zamawiającego lub osoba, której powierzył czynności w postępowaniu) był zobowiązany do odebrania oświadczeń, o których mowa w powołanych wyżej przepisach.

5.6. Gospodarowanie sprzętem powszechnego użytku – produktami gotowymi pozyskanymi z rynku

Gospodarowanie przez dysponentów III stopnia pozyskanymi produktami gotowymi było zgodne z przepisami obowiązującymi w MON.

Gospodarowanie i dystrybucja sprzętem sportowym oraz k-o przez 26. WOG dokonywane było na podstawie decyzji Nr 461/MON i Nr 65/DGRSZ (sprzęt sportowy oraz Nr 51/MON i Nr 143 WCEO (sprzęt k-o) z wykorzystaniem Zintegrowanego Wieloszczeblowego Systemu Informatycznego Resortu Obrony Narodowej (ZWSI RON).

Sprzęt sportowy składowano w jednym magazynie sekcji zabezpieczenia szkolenia.

Sprzęt k-o składowano w jednym magazynie sekcji wychowawczej. Założono oddzielne składy na poszczególne grupy asortymentowe

Przyjmowanie dostaw sprzętu do magazynu odbywało się na podstawie dokumentów tj. umów, protokołu odbioru dostawy, faktury, dokumentu PZ w systemie ZWSI RON. Po zakupie sprzęt znajdował się w magazynie i posiadał kategorię I. Po poinformowaniu jednostek sprzęt wydawano się na podstawie poleceń wydania sprzętu.

Gospodarowanie sprzętem
przez 26. WOG

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Z uwagi na fakt, że dostawa sprzętu RTV przypadała na ostatni kwartał danego roku (listopad–grudzień) przekazywanie sprzętu k-o odbywało się zazwyczaj na początku nowego roku.

Data gwarancji sprzętu była sprawdzana na bieżąco przez magazynierów. Dokumenty obrotu materiałowego, w tym polecenia wydania sprzętu dla konkretnej jednostki zgodnie z decyzją 143/WCEO ważne były do 30 dni od daty wystawienia dokumentu. W przypadku nieodebrania sprzętu przez jednostkę, wysyłane były powiadomienia pocztą Milnet-Z oraz następował kontakt telefoniczny. Ponadto wysyłane były pisma z prośbą o odebranie sprzętu z magazynu.

Sprawny sprzęt sportowy, w okresie objętym kontrolą, był składowany w magazynie:

- od 6 do 48 dni w 2018 r.,
- od 27 do 92 dni w 2019 r.,
- od 23 do 43 dni w 2020 r.,
- od 43 do 135 dni w 2021 r.

Stwierdzono jeden przypadek składowania sprzętu k-o ponad 6 miesięcy. Powodem była dyslokacja żołnierzy jednostki składającej zapotrzebowanie w celu zabezpieczenia granicy RP z Białorusią. Sprzęt został przekazany w trakcie kontroli.

Gospodarowanie sprzętem przez OZ DGW

Na podstawie badanej próby 17 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonych przez OZ DGW (dwóch na zakup sprzętu k-o i 15 na zakup strojów i sprzętu sportowego), w wyniku których zakupiono m.in. monitory LCD, odbiorniki telewizyjne, ekrany projekcyjne, zegarki sportowe, rowery, narty, a także stroje sportowe, stwierdzono, że zakupiony w wyniku 16 z 17 postępowań sprzęt k-o i sportowy był przekazany jednostkom będącym na zaopatrzeniu OZ DGW bez zbędnej zwłoki.

W ramach dwóch postępowań, tj. na zakup sprzętu audio-wideo oraz nagłośnieniowego (umowa nr 317/2018/JW2063 z 27 listopada 2018 r.), a także zakup i dostawę strojów sportowych (umowa nr 136/2021/JW2063 z 8 października 2021 r.) stwierdzono przypadki wydania sprzętu przez OZ DGW po trzech–pięciu miesiącach. Kierownik jednostki wskazał, że przyczyną powyższego była m.in. przedłużająca się procedura nadawania numerów JIM dla tych produktów oraz brak wskazania osoby odpowiedzialnej za prowadzenie gospodarki materiałowej sprzętem sportowym w DGRSZ.

W ramach postępowania w zakresie zakupu czterech rowerów (wniosek nr 1016/11/2019 z 30 maja 2019 r.), stwierdzono, że dwa z nich użytkowane były niezgodnie z przeznaczeniem, natomiast dwa nie były użytkowane i do dnia zakończenia czynności kontrolnych znajdowały się w magazynie OZ DGW.

W wyniku złożonego w dniu 27 maja 2019 r. wniosku nr 1016/11/2019, Oddział dokonał zakupu czterech rowerów ze środków służby wyszkolenia. Rowery zostały przekazane pracownikom Sekcji Obsługi Infrastruktury w dniu 31 maja 2019 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W dniu 22 lipca 2019 r. na polecenie Szefa Służby Sekcji Materiałowej dwa z czterech rowerów zostały zwrócone do magazynu Oddziału i do dnia zakończenia czynności kontrolnych (10 czerwca 2022 r.) tj. po upływie ponad trzech lat od dnia ich otrzymania, nie zostały zagospodarowane.

Szef OZ DGW potwierdził, że na polecenie Szefa Służby Sekcji Materiałowej dwa rowery zostały zdane do magazynu, z uwagi na ich wykorzystywanie niezgodnie z przeznaczeniem (22 lipca 2019 r.) i do dnia zakończenia czynności kontrolnych nadal znajdowały się w magazynie. Wskazał, także że z uwagi na brak możliwości dalszej eksploatacji w OZ DGW, rowery zostaną przeznaczone do zagospodarowania w resorcie obrony narodowej, po spełnieniu procedur związanych z przekwalifikowaniem według nr JIM.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Czy w Siłach Zbrojnych RP określanie wymagań technicznych i materiałowych dla produktów gotowych pozyskiwanych z rynku zapewniało zakup towarów spełniających potrzeby wojska oraz gospodarne wydatkowanie środków budżetowych?
Cele szczegółowe	<p>Czy normy należności sprzętu i wyposażenia tabelarycznego oraz naliczeniowego dotyczące sprzętu powszechnego użytku (produktów gotowych pozyskiwanych z rynku) były ustalone przez gestorów SpW należycie?</p> <p>Czy gestorzy SpW oraz WOBWSM posiadają zasoby do tworzenia wymagań materiałowo-eksploatacyjnych dla wszystkich produktów gotowych pozyskiwanych z rynku w ramach przedmiotu swojej odpowiedzialności?</p> <p>Czy wymagania techniczno-materiałowe dla produktów gotowych pozyskiwanych z rynku zapewniały gospodarne pozyskanie sprzętu i wyposażenia, który spełniał potrzeby wojska?</p> <p>Czy planowanie potrzeb w zakresie pozyskiwania produktów gotowych przez dysponentów III stopnia było zgodne z regulacjami obowiązującymi w MON?</p> <p>Czy pozyskanie produktów gotowych przez dysponentów III stopnia było prowadzone zgodnie z prawem powszechnie obowiązującym, przepisami wewnątrzresortowymi MON?</p> <p>Czy pozyskanie produktów gotowych przez dysponentów III stopnia było gospodarne?</p> <p>Czy gospodarowanie przez dysponentów III stopnia pozyskanymi produktami gotowymi było zgodne z przepisami obowiązującymi w MON?</p>
Zakres podmiotowy	Kontrolę przeprowadzono w Wojskowym Centrum Edukacji Obywatelskiej, Dowództwie Generalnym Rodzajów Sił Zbrojnych, Dowództwie Komponentu Wojsk Specjalnych, Wojskowym Ośrodku Badawczo-Wdrożeniowym Służby Mundurowej, 3. Regionalnej Bazie Logistycznej, 26. Wojskowym Oddziale Gospodarczym, Oddziale Zabezpieczenia Dowództwa Garnizonu Warszawa.
Kryteria kontroli	Kontrolę prowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli. Działalność kontrolowanych jednostek oceniano według kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK (legalności, gospodarności, rzetelności i celowości).
Okres objęty kontrolą	Lata 2018–2021.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	<p>Pozyskano, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, informacje od ośmiu jednostek niekontrolowanych:</p> <ul style="list-style-type: none">– Ministerstwo Obrony Narodowej;– Zarząd Organizacji i Uzupełnień – P-1 Sztabu Generalnego WP;– Zarząd Logistyki – P-4 Sztabu Generalnego WP;– Dowództwo Komponentu Wojsk Obrony Cyberprzestrzeni;– Oddział Zabezpieczenia JW 3964;– Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych;– Oddział Zabezpieczenia Żandarmerii Wojskowej;– Dowództwo Garnizonu Warszawa.

Inne organy kontroli nie brały udziału w kontroli NIK na podstawie art. 12 ustawy o NIK.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

Kontrolę w jednostkach przeprowadzono w okresie od lutego do września 2022 r.

Pozostałe informacje

W trakcie kontroli *Tworzenie w Siłach Zbrojnych wymagań dla pozyskiwanych z rynku produktów gotowych (P/22/025)* powołano dwóch biegłych z zakresu towaroznawstwa w celu wykonania opinii zgodności opisu przedmiotu zamówienia do zamówień udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego z wymaganiami ustawy Prawo zamówień publicznych.

Wyniki kontroli przedstawiono w siedmiu wystąpieniach pokontrolnych.

W wystąpieniach sformułowano łącznie 19 wniosków pokontrolnych, z których cztery zostały zrealizowane, a 15 znajdowało się w trakcie realizacji.

Kierownicy trzech jednostek (WCEO, 26. WOG i 3. RBLog) złożyli łącznie 29 zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych (odpowiednio: 13, 4 i 12). W wyniku podjętych uchwał przez zespoły orzekające Komisji Rozstrzygającej uwzględniono w części 12 zastrzeżeń (odpowiednio: 3, 0 i 9), natomiast 17 zastrzeżeń oddalono (odpowiednio: 10, 4 i 3).

W wyniku podjętych uchwał w dwóch wystąpieniach pokontrolnych, do Dyrektora WCEO i Komendanta 3. RBLog dokonano zmian.

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły 30 712,9 tys. zł, z czego:

- kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa – 18 849,3 tys. zł,
- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 10 484,9 tys. zł,
- potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 1378,7 tys. zł.

Delegatura NIK w Krakowie złożyła zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w 3. RBLog.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Obrony Narodowej	Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej	płk Anna Kania
2.		Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych	gen. broni Wiesław Kukuła
3.		26. Wojskowy Oddział Gospodarczy	płk Janusz Nowakowicz
4.		Oddział Zabezpieczenia DGW	płk Janusz Krupa
5.	Delegatura NIK w Łodzi	Wojskowy Ośrodek Badawczo-Wdrożeniowy Służby Mundurowej	cz.p.o. ppłk Marek Trzonek
6.	Delegatura NIK w Krakowie	Dowództwo Komponentu Wojsk Specjalnych	gen. dyw. Sławomir Drumowicz
7.		3. Regionalna Baza Logistyczna	płk Andrzej Magiera

Wykaz jednostek kontrolowanych⁶⁴

⁶⁴ W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek⁶⁵

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej	W formie opisowej	Określenie parametrów technicznych sprzętu k-o w sposób zapewniający przestrzeganie kryterium konkurencyjności, a także spełniających oczekiwania wojska	Brak aktualizacji norm należności
2.	Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych	Negatywna		Brak określenia wymagań eksploatacyjno-technicznych dla wszystkich pozycji sprzętu sportowego
3.	26. Wojskowy Oddział Gospodarczy	Negatywna		Nieprawidłowy opis przedmiotu zamówienia, naruszający zasadę uczciwej konkurencji; nieprawidłowe zastosowanie pozacenowych kryteriów oceny ofert
4.	Oddział Zabezpieczenia DGW	Negatywna		Nieprawidłowy opis przedmiotu zamówienia, naruszający zasadę uczciwej konkurencji
5.	Wojskowy Ośrodek Badawczo Wdrożeniowy Służby Mundurowej	W formie opisowej	Odpowiednie zasoby do tworzenia wymagań techniczno-użytkowych dla PUiW WS	Brak zakończenia realizowanych prac
6.	Dowództwo Komponentu Wojsk Specjalnych	W formie opisowej	Wprowadzenie zmian/aktualizacji w 22 WTU, w tym m.in. określenie z końcem 2021 r. klauzul równoważności oraz skorygowanie części błędnych zapisów w tych dokumentach	Brak określenia wymagań techniczno-użytkowych dla wszystkich pozycji PUiW WS
7.	3. Regionalna Baza Logistyczna	W formie opisowej	Prawidłowy wybór trybu postępowania, powoływanie i funkcjonowanie komisji przetargowych, przestrzeganie	

⁶⁵ W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			wymogów dotyczących obowiązujących terminów, ogłoszeń, udostępniania specyfikacji istotnych warunków zamówienia (specyfikacji warunków zamówienia), sposób komunikacji z wykonawcami wybór oferty najkorzystniejszej i sposób dokumentowania przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego	Nieprawidłowy opis przedmiotu zamówienia, naruszający zasadę uczciwej konkurencji

*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Ustalanie norm należności sprzętu i wyposażenia tabelarycznego oraz naliczeniowego dotyczące sprzętu powszechnego użytku (produktów gotowych pozyskiwanych z rynku)

W okresie kontrolowanym obowiązywała decyzja Nr 384/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 września 2015 r. w sprawie określenia funkcji gestorów i centralnych organów logistycznych sprzętu wojskowego w resorcie obrony narodowej. Zgodnie z tą decyzją ustanowiono gestorów SpW, czyli komórki lub jednostki organizacyjne resortu obrony narodowej, a także komórki wewnętrzne, odpowiedzialne za określanie kierunków rozwoju SpW oraz organizację procesu wdrażania i ustalanie procesów eksploatacji (w tym wykorzystania bojowego) i wycofywania określonego rodzaju (grupy) SpW, realizujące zadania na rzecz wszystkich komórek i jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej.

Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 6) decyzji Nr 384/MON do zadań gestora SpW należało określanie wymagań eksploatacyjno-technicznych dla SpW wprowadzanego do Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz sprzętu powszechnego użytku planowanego do pozyskania dla Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w trybie zakupu, poprzez opracowywanie danych uzupełniających do przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień.

Gestor SpW miał również obowiązki wynikające z decyzji Nr 184/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie działalności kompetencyjnej i organizacyjno-etatowej dotyczącej jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej. Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 12) tej decyzji, do zadań gestora SpW należało ustalanie i aktualizacja norm należności sprzętu i wyposażenia tabelarycznego oraz naliczeniowego.

Procedura związana z tworzeniem norm należności została precyzyjnie opisana w Rozdziale 7 decyzji Nr 184/MON.

Normy należności sprzętu i wyposażenia tabelarycznego oraz naliczeniowego stanowiły z kolei podstawę do planowania zakupów SpW.

Jednostki wojskowe, w oparciu o normy należności, zgłaszały swoje potrzeby rzeczowe do Regionalnych Baz Logistycznych oraz Wojskowych Oddziałów Gospodarczych, czyli dysponentów środków budżetu państwa trzeciego stopnia podległych Szefowi Inspektoratu Wsparcia SZ, na których zaopatrzeniu te jednostki się znajdowały.

Regionalne Bazy Logistyczne oraz Wojskowe Oddziały Gospodarcze weryfikowały zgłoszone potrzeby i dokonywały zakupu SpW, prowadząc postępowania w sprawie udzielenia zamówień publicznych oraz określając przedmiot zamówienia na podstawie wymagań eksploatacyjno-technicznych opracowanych przez gestora SpW.

Określanie wymagań techniczno-materiałowych dla produktów gotowych pozyskiwanych z rynku

Podstawą do opracowywania przez Gestorów SpW wymagań dla sprzętu powszechnego użytku był § 2 ust. pkt 6 decyzji Nr 384/MON.

Szczegółowe rozwiązania w tym zakresie w odniesieniu do sprzętu i wyposażenia k-o zostały określone w decyzji Nr 51/MON oraz w decyzji Nr 143/WCEO.

Szczegółowe rozwiązania w tym zakresie w odniesieniu do sprzętu i wyposażenia sportowego zostały określone w decyzji Nr 65/DGRSZ oraz decyzji Nr 461/MON.

Planowanie potrzeb w zakresie pozyskiwania produktów gotowych przez dysponentów III stopni

Szczegółowe rozwiązania w tym zakresie w odniesieniu do sprzętu i wyposażenia k-o zostały określone w decyzji Nr 51/MON oraz w decyzji Nr 143/WCEO.

Szczegółowe rozwiązania w tym zakresie w odniesieniu do sprzętu i wyposażenia sportowego zostały określone w decyzji Nr 65/DGRSZ oraz decyzji Nr 461/MON.

Pozacenowe kryteria oceny ofert

Zmiany wprowadzone w ustawie Prawo zamówień publicznych, polegające na uchwaleniu reguły stosowania kryteriów pozacenowych o łącznej wadze co najmniej 40%, miały na celu wyeliminowanie negatywnych zjawisk związanych ze stosowaniem jedynie kryterium najniższej ceny. Praktyka oparta na wyborze oferty najtańszej powodowała występowanie na rynku zjawiska zarówno rażąco niskiej ceny, jak i niskiej jakości produktów. W efekcie wygrywały produkty niskiej jakości za niską cenę.

Konieczność stosowania kryteriów pozacenowych miała na celu dać możliwość zakupu produktów droższych, ale jakościowo lepszych. Odpowiednie dobranie kryteriów oceny pozwala bowiem na wybór najkorzystniejszej oferty tj. uzyskania najwyższej jakości za najniższą cenę.

Pozyskiwanie produktów gotowych przez dysponentów III stopnia

W okresie kontrolowanym, w latach 2018–2020 obowiązywała ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Od dnia 1 stycznia 2021 r. obowiązuje nowa ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych.

Zgodnie z postanowieniami art. 18 ust. 1 poprzednio obowiązującej ustawy pzp oraz art. 52 ust. 1 ustawy npzp za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia odpowiada kierownik zamawiającego.

W związku z wejściem w życie nowej ustawy Pzp Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych wydał w dniu 5 stycznia 2021 r. Wytuczne Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych w sprawie udzielania zamówień w Inspektoracie Wsparcia Sił Zbrojnych oraz w jednostkach podległych Szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych.

Wytuczne określają organizację oraz zasady przygotowania i przeprowadzania postępowania o udzielanie zamówień publicznych w Inspektoracie Wsparcia Sił Zbrojnych oraz w jednostkach podległych Szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych.

Przepisy ustawy i oparte na nich wytyczne stosuje się do udzielania m.in.:

- 1) zamówień klasycznych o wartości równiej lub przekraczającej progi unijne (art. 3 i dział II art. 83–265);
- 2) zamówień klasycznych, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 000 złotych (art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp), a jest mniejsza niż progi unijne (dział III art. 266–306);

Zgodnie z art. 97 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych zachowują moc dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie m.in.:

- 1) art. 10g, tj. – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2017 r. w sprawie użycia środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz udostępniania i przechowywania dokumentów elektronicznych;
- 2) art. 11 ust. 6, tj. – rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie wzorów ogłoszeń zamieszczanych w Biuletynie Zamówień Publicznych;
- 3) art. 91 ust. 8, tj. – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 maja 2011 r. w sprawie innych niż cena obowiązkowych kryteriów oceny ofert w odniesieniu do niektórych rodzajów zamówień publicznych;
- 4) art. 96 ust. 5, tj. – rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego Dz. U. z 2016 r. poz. 1128);
- 5) art. 98 ust. 4, tj. – rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania;
- 6) art. 138f ust. 4, art. 160 ust. 2, art. 173 ust. 10, art. 176a ust. 7 i art. 198 pkt 2, tj. ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych; – do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 15, art. 34 ust. 2, art. 70, art. 80, art. 82 ust. 4, art. 103 ust. 4, art. 128 ust. 6, art. 244, art. 245 ust. 7, art. 272 ust. 2, art. 394 ust. 4, art. 477 ust. 10, art. 484 ust. 5, art. 504 ust. 2 i art. 576 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, nie dłużej jednak niż przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych, tj. od 1 stycznia 2021 r.

Z dniem 1 stycznia 2021 r. weszły w życie akty wykonawcze do nowej ustawy pzp, oparte na regulacjach nieznanymi w dotychczasowej ustawie pzp:

- 1) rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie wzoru planu postępowań o udzielenie zamówień;
- 2) rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie podmiotowych środków dowodowych oraz innych dokumentów lub oświadczeń, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy.

Gospodarowanie sprzętem powszechnego użytku

Szczegółowe rozwiązania w tym zakresie w odniesieniu do sprzętu i wyposażenia k-o zostały określone w decyzji Nr 51/MON oraz w decyzji Nr 143/WCEO.

Szczegółowe rozwiązania w tym zakresie w odniesieniu do sprzętu i wyposażenia sportowego zostały określone w decyzji Nr 65/DGRSZ oraz decyzji Nr 461/MON.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.)
3. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.).
4. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 31 października 2014 r. w sprawie umundurowania i wyekwipowania żołnierzy zawodowych i pełniących służbę kandydacką (Dz. U. z 2021 r. poz. 1085).
5. Decyzja Nr 51/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 lutego 2010 r. w sprawie wprowadzenia do użytku „Norm należności naliczeniowego sprzętu, materiałów i wyposażenia kulturalno-oświatowego na czas wojny i pokoju” (Dz. Urz. MON Nr 3, poz. 31, ze zm.).
6. Decyzja Nr 143/WCEO Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 czerwca 2018 r. w sprawie wprowadzenia do użytku „Instrukcji o gospodarce sprzętem, materiałami i wyposażeniem kulturalno-oświatowym w resorcie obrony narodowej” – niepublikowana.
7. Decyzja Nr 184/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie działalności kompetencyjnej i organizacyjno-etatowej dotyczącej jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej (Dz. Urz. MON poz. 233, ze zm.).
8. Decyzja nr 314/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 października 2013 r. w sprawie wprowadzenia do użytku „Procedury realizacji prac rozwojowych dla przedmiotów umundurowania i wyekwipowania” oraz „Procedury realizacji prac rozwojowych dla środków zaopatrzenia żywnościowego” (Dz. Urz. MON poz. 274, ze zm.).
9. Decyzja Nr 323/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 11 sierpnia 2015 r. w sprawie działalności kompetencyjnej i organizacyjno-etatowej w resorcie obrony narodowej (Dz. Urz. MON poz. 245, ze zm. – uchylona z dniem 21 listopada 2019 r.).
10. Decyzja Nr 384/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 września 2015 r. w sprawie określenia funkcji gestorów i centralnych organów logistycznych sprzętu wojskowego w resorcie obrony narodowej (Dz. Urz. MON poz. 275, ze zm. – uchylona z dniem 1 stycznia 2022 r.).
11. Decyzja Nr 412/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 października 2014 r. w sprawie systemu planowania zasobów, usług i robót budowlanych w resorcie obrony narodowej – Dz. Urz. MON poz. 335, ze zm. – uchylona z dniem 30 września 2019 r.

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej (KOP)
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Obrony Narodowej
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Obrony Narodowej
10. Biuro Analiz Sejmowych
11. Biblioteka Sejmowa
12. Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu RP
13. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej
14. Rzecznik Prasowy NIK
15. Departament Strategii NIK
16. Biblioteka NIK
17. Członkowie Kolegium NIK (niebędący pracownikami NIK)
18. Kierownictwo NIK
19. Departamenty i Delegatury NIK
20. Minister Obrony Narodowej
21. Szef Sztabu Generalnego WP
22. Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych
23. Dowódca Komponentu Wojsk Specjalnych
24. Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych
25. Dyrektor Wojskowego Centrum Edukacji Obywatelskiej
26. Komendant 26. Wojskowego Oddziału Gospodarczego
27. Szef Oddziału Zabezpieczenia DGW
28. Komendant 3. Regionalnej Bazy Logistycznej
29. Komendant Wojskowego Ośrodka Badawczo-Wdrożeniowego Służby Mundurowej

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



**Minister
Obrony Narodowej**



Mariusz BŁASZCZAK

Znak sprawy: MON.DKon-WKK.09001.4.2023
Warszawa, dnia 28 czerwca 2023 r.

Pan Marian BANAŚ
PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
e-PUAP

Szanowny Panie Prezesie,

na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹ przedstawiam stanowisko Ministerstwa Obrony Narodowej do przekazanej 15 czerwca 2023 r.² Informacji o wynikach kontroli pn. „*Tworzenie w Siłach Zbrojnych wymagań dla pozyskiwanych z rynku produktów gotowych*”.

Resort obrony narodowej nie może zgodzić się z oceną ogólną NIK, że funkcjonujący system określania wymagań eksploatacyjno–technicznych dla pozyskiwanych z rynku gotowych produktów jest wadliwy (nie zapewnia gospodarnego wydatkowania środków budżetowych) i że żaden z gestorów SpW objętych kontrolą nie posiadał odpowiednich zasobów do prawidłowego tworzenia wymagań materiałowo–eksploatacyjnych dla produktów gotowych przewidzianych do pozyskania z rynku.

W kontekście przywołanej oceny, należy wskazać, że stoi ona w sprzeczności z oceną zawartą w wystąpieniu pokontrolnym NIK³, które wpłynęło do Wojskowego Centrum Edukacji Obywatelskiej (WCEO). W uzasadnieniu oceny ogólnej w treści ww. wystąpienia wskazano, że „*Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag w zakresie zdolności do tworzenia wymagań materiałowo–technicznych przez pracowników WCEO*”. Powyższe potwierdzono w dalszej treści wystąpienia, szczegółowo opisującej przedmiotowy obszar, wskazując, że nie stwierdzono nieprawidłowości a NIK pozytywnie ocenia działania gestora w kontrolowanym obszarze.

Odnosząc się do fragmentu Oceny ogólnej, cyt.: „*W ocenie NIK tworzone przez Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej wymagania powinny jednak obejmować wszystkie grupy przyporządkowanego sprzętu, a także stanowić standard obowiązujący, a nie minimalny. Skutkiem braku wymagań dla wszystkich grup sprzętu a także możliwość zgłaszania potrzeb na sprzęt o parametrach wyższych niż w obowiązujących standardach, była konieczność czasochłonnego i pracochłonnego uzgadniania przez gestora danych uzupełniających do prowadzonych postępowań w sprawie zakupów, a także kupowanie sprzętu znacznie droższego niż wynikało to z potrzeb.*” należy zauważyć, że w wystąpieniu pokontrolnym NIK pozytywnie oceniła działania WCEO zmierzające do określenia parametrów

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

² Pismo z 13 czerwca 2023 r., KON.430.004.2022.

³ Wystąpienie Pokontrolne KON.410.002.01.2022 z dnia 9 grudnia 2022 r.

technicznych sprzętu k-o w sposób zapewniający przestrzeganie kryterium konkurencyjności, a także spełniających oczekiwania wojska. Pozytywnie oceniono opracowywanie i cykliczne aktualizowanie przez WCEO *Wykazu obowiązujących standardów sprzętu kulturalno-oświatowego*, wskazując przy tym, że ww. wykaz powinien obejmować wszystkie grupy sprzętu przypisane WCEO. Różnice w cenie zakupu tego samego rodzaju sprzętu z jednej grupy asortymentowej wynikają z przeznaczenia oraz specyfiki zadań realizowanych przez poszczególne jednostki. Powyższe w dużej mierze determinuje ich potrzeby sprzętowe. W uzasadnionych - specyfiką zadań - przypadkach istnieje konieczność pozyskania bardziej specjalistycznego i zaawansowanego technologicznie sprzętu, co skutkuje zwiększonym kosztem jego zakupu. Tego typu przykładem mogą być kolumny podstawkowe, wykorzystywane między innymi jako odsłuchy w trakcie montowania dźwięku przez akustyków lub inne osoby zajmujące się obróbką dźwięku. Koszt takich kolumn, biorąc pod uwagę sprzęt tego samego typu i przeznaczenia (o podobnych parametrach biorąc pod uwagę ich wielkość i podobne parametry) może zawierać się w przedziale od około 400 złotych za sztukę do około 20 000 zł.

Odnosząc się do fragmentu Oceny ogólnej, cyt.: „*W ocenie NIK pozyskiwanie sprzętu sportowego i k-o ponadstandardowego, czyli o parametrach wyższych niż opisane w obowiązujących wymogach, powinno być za każdym razem poprzedzone przedstawieniem przez użytkownika faktycznych potrzeb, zweryfikowanych przez gestora/instytucje ekspercką.*”, informuję, że procedura określania parametrów pozyskiwanego na potrzeby jednostek organizacyjnych RON sprzętu realizowana była stosownie do przepisów będących załącznikiem do decyzji Nr 143/WCEO Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 czerwca 2018 r.⁴ Zgodnie z przywołanymi zasadami pozyskiwanie sprzętu o parametrach wyższych niż opisane w standardach jest realizowane po uzgodnieniu przez WCEO wymagań eksploatacyjno-technicznych.

Na str. 11 *Oceny ogólnej* NIK wskazuje, że na zakupy sprzętu sportowego z naruszeniem przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych*⁵ w zakresie opisu przedmiotu zamówienia wydatkowano ogółem 287 500 zł. Nie odzwierciedla to rzeczywistych wartości zakupów, ponieważ Oddział Zabezpieczenia Dowództwa Garnizonu Warszawa (OZ DGW) w kontrolowanym przedziale czasowym, nie wydatkował środków na zakup sprzętu sportowego w ramach zamówienia publicznego, którego wartość przekraczałaby próg 130 000 zł netto, tym samym wnioski o udzielenie zamówienia wykonywano z wyłączeniem ustawy *Pzp*. OZ DGW przygotowując zamówienia dostaw sprzętu sportowego przykładając dużą wagę do wymagań przedłożonych przez zaopatrywane jednostki/instytucje starając się zachować odpowiednie proporcje pomiędzy jakością i ceną oferowanych produktów w ramach ograniczeń limitu finansowego. Obowiązek zachowania konkurencji i równego traktowania wykonawców wyraża się poprzez nakaz powstrzymania się od nieuzasadnionego obiektywnymi względami preferowania - pośrednio lub bezpośrednio - poszczególnych wykonawców. Firmy produkujące sprzęt, wyposażenie czy odzież sportową nie biorą udziału w ww. zamówieniach publicznych. Żaden z wykonawców lub potencjalnych wykonawców nie był preferowany. W zamówieniach preferowana jest wysoka jakość pozyskiwanego asortymentu. Kryterium oceny stanowiła, w przeważających wnioskach cena asortymentu, a wykonawcy mogli swobodnie konkurować ze sobą co do ceny żądanej specyfikacji. Za przygotowanie opisu przedmiotu zamówienia w OZ DGW odpowiada szef służby Sekcji Materiałowej. Zgodnie z obowiązującym wówczas Regulaminem udzielania zamówień publicznych przez OZ DGW, Rozdział III § 6 pkt. 3 „W przypadku zamówień specjalistycznych – charakterystycznych wyłącznie dla

⁴ Decyzja Nr 143/WCEO Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 czerwca 2018 r. w sprawie wprowadzenia do użytku *Instrukcji o gospodarce sprzętem, materiałami i wyposażeniem kulturalno-oświatowym w resorcie obrony narodowej* z późn. zm.

⁵ Dalej: ustawa *Pzp*.

danej instytucji, których realizacja wymaga posiadania wiedzy i doświadczenia w przedmiocie zamówienia – przygotowanie zamówienia w szczególności sporządzenie opisu przedmiotu zamówienia, oszacowanie wartości oraz określenie wymagań stawianych wykonawcy jest obowiązkiem kierownika jednostki organizacyjnej będącej na zaopatrzeniu” – na podstawie tego zapisu, szef służby wychowawczo-szkoleniowej OZ DGW uznał za zasadne sporządzanie opisu przedmiotu zamówienia w części dotyczącej strojów sportowych i sprzętu sportowego przez instytucje. Specyfika dyscyplin sportowych sugerują za zasadne określenie przedmiotowego opisu przez zaopatrywane instytucje. Sprzęt sportowy powinien być traktowany jako specyficzny rodzaj asortymentu z uwagi na możliwość doznania kontuzji lub kalectwa w czasie treningów lub zawodów przy wykorzystaniu produktów o niskiej jakości. OZ DGW modyfikuje przedstawione zapotrzebowania pod kątem zgodności z limitem wynikającym z norm należyłości i limitem finansowym. Zmianie mogą wtedy ulec ilości asortymentu, lub pozycje zapotrzebowania (np. brak w normie). OZ DGW przygotowuje opis zamówienia podczas opracowywania dokumentacji. Indywidualne zapotrzebowania są zestawiane łącznie, w przypadku powtarzania się asortymentu łączone w jedną pozycję, doszczegóławiane są rozmiary, barwy. Należy mieć na uwadze, że sprzęt i stroje sportowe chociaż są powszechnie dostępnymi towarami na rynku to specyfika ich wykorzystania w odniesieniu do dyscyplin sportowych wymaga odpowiedniej wiedzy. Dlatego też osoby z zaopatrywanych instytucji odpowiedzialne za prowadzenie zajęć z wychowania fizycznego, instruktorzy, posiadają fachową wiedzę do określenia co i w jakim zakresie jest im niezbędne do możliwie najlepszego przygotowania zawodników i reprezentacji instytucji do zawodów. W „Normach należyłości naliczeniowego sprzętu sportowego i obiektów sportowych oraz zasad gospodarowania sprzętem sportowym w resorcie obrony narodowej” (Załącznik do decyzji Nr 65/DGRSZ Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 marca 2019 r.) asortyment jest wymieniony do szczególności ogólnej nazwy przedmiotu, co daje możliwość kombinacji i zastosowania jednego rodzaju sprzętu do wszystkich dyscyplin, jak i specjalistycznego sprzętu do konkretnej dyscypliny w ramach normy. Zależy od oceny instruktora.

Argumentacja NIK zawarta na stronie 56 *Informacji o wynikach kontroli* dotyczącej ustalenia nieprawidłowego kryterium oceny ofert jest dyskusyjna, ponieważ zarówno ustawa *Pzp* czy stanowisko Urzędu Zamówień Publicznych przedstawione w Poradniku pn. "Pozacenowe kryteria oceny ofert" nie zabrania użycia jako kryterium pozacenowego „terminu dostawy” w postępowaniach o zamówienie publiczne. Urząd Zamówień Publicznych wręcz wskazuje "Oczywiście gdy szybkość wykonania ma znaczenie, nie jest zasadne rezygnowanie z tego kryterium". Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z dnia 17 lutego 2020 r., KIO 211/20 stwierdziła, iż nie potwierdził się zarzut naruszenia przepisów art. 91 ust. 1 i 2 pkt 6 oraz art. 91 ust. 2d w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy *Pzp*, poprzez określenie kryterium oceny ofert „termin dostawy” i opisanie sposobu dokonywania oceny tego kryterium w sposób niezgodny z ustawą i naruszający uczciwą konkurencję, w szczególności zasadę proporcjonalności. Zgodnie z art. 91 ust. 1 *Pzp*, zamawiający wybiera ofertę najkorzystniejszą na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Przepis art. 91 ust. 2 ustawy *Pzp* wskazuje, że kryteriami oceny ofert są cena lub koszt albo cena lub koszt i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności: jakość, w tym parametry techniczne, właściwości estetyczne i funkcjonalne, aspekty społeczne, w tym integracja zawodowa i społeczna osób, o których mowa w art. 22 ust. 2 ustawy *Pzp*, dostępność dla osób niepełnosprawnych lub uwzględnianie potrzeb użytkowników, aspekty środowiskowe, w tym efektywność energetyczna przedmiotu zamówienia, aspekty innowacyjne, organizacja, kwalifikacje zawodowe i doświadczenie osób wyznaczonych do realizacji zamówienia, jeżeli mogą mieć znaczący wpływ na jakość wykonania zamówienia, a także serwis posprzedażny oraz pomoc techniczna, warunki dostawy, takie jak termin

dostawy, sposób dostawy oraz czas dostawy lub okres realizacji. Zgodnie z art. 91 ust. 2d ustawy Pzp, zamawiający określa kryteria oceny ofert w sposób jednoznaczny i zrozumiały, umożliwiający sprawdzenie informacji przedstawianych przez wykonawców. Jak wynika zatem z treści ww. przepisów ustawy Pzp, termin dostawy może stanowić kryterium oceny ofert w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego i jest to kryterium ściśle związane z przedmiotem zamówienia. Zauważyć należy, że przepisy ustawy Pzp nie ograniczają zamawiającego co do określenia sposobu oceny ofert w ramach danego kryterium. Co do zasady kryteria oceny ofert mają służyć wyborowi oferty najkorzystniejszej biorąc pod uwagę cel danego postępowania.

Mając na względzie rekomendacje NIK przekazane w trakcie kontroli w 2022 r., OZ DGW przygotował i przeprowadził postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego z wyłączeniem ustawy Pzp, w przedmiocie pozyskania odzieży sportowej dla zaopatrywanych instytucji. Zmodyfikowano opis poszczególnego wyposażenia tak aby odpowiadał wysokim standardom jakościowym i jednocześnie odpowiadał wskazówkom i założeniom NIK. Limit finansowy przeznaczony na zakup strojów sportowych wynosił 106 995 zł netto (131 605 zł brutto). Od potencjalnych wykonawców wpłynęła oferta nadesłana przez jedną firmę, przekraczająca o ok. 100 tys. zł szacunkową wartość zamówienia, na którą zostały zabezpieczone środki finansowe. Oferty nie można było zaakceptować ponieważ podana kwota była 2-krotnie wyższa niż dostępny na ten cel budżet, działanie to jedynie wydłużyło proces zakupowy nie przyniosło oczekiwanych przez NIK rezultatów. Zastosowanie się do teoretycznych zaleceń NIK, w praktyce nie gwarantuje pozyskania wartościowego asortymentu.

Odnosząc się do wniosków Izby sformułowanych pod adresem Ministra Obrony Narodowej:

- 1) *Określenie w regulacjach wewnętrznych we wszystkich służbach zaopatrzenia komórki eksperckiej jako podmiotu odpowiedzialnego za tworzenie wymagań eksploatacyjno-technicznych dla sprzętu powszechnego użytku.*

Zgodnie z zarządzeniem Nr Z-18/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 września 2022 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania, siedziby i struktury organizacyjnej Dowództwa Generalnego RSZ, jak również Rozkazem Nr 202 Dowódcy Generalnego RSZ z dnia 16 maja 2023 r. w sprawie realizacji zadań wynikających z pełnienia przez Dowództwo Generalne RSZ funkcji instytucji eksperckiej, jako komórkę organizacyjną DG RSZ wykonującą zadania Instytucji Eksperckiej w zakresie sprzętu sportowego wskazany jest Inspektorat Szkolenia DG RSZ.

- 2) *Określenie w resorcie obrony narodowej minimalnego zakresu treści wymagań eksploatacyjno-technicznych dla sprzętu powszechnego użytku obowiązującego we wszystkich służbach zaopatrzenia.*
- 3) *Przygotowanie regulacji wewnętrznych umożliwiających pozyskanie przez jednostki resortu obrony narodowej sprzętu sportowego oraz sprzętu k-o o ponadstandardowym charakterze i opartych na oczekiwaniach użytkownika, uzasadniających rzeczywistymi potrzebami zweryfikowanymi przez instytucję ekspercką.*

DG RSZ wydało *Wytyczne do opracowania opisu przedmiotu zamówienia w zakresie pozyskiwania urządzeń i sprzętu sportowego w trybie zakupu na lata 2023/2024*. Dokument jest standaryzacją względem całości asortymentu sprzętu sportowego pozyskiwanego dla resortu obrony narodowej przez wszystkie oddziały gospodarcze zarówno w odniesieniu do sprzętu trwałego, jak i drobnego sprzętu i wyposażenia sportowego.

Rozpoczęto analizy możliwości opracowania Wymagań Techniczno-Użytkowych (WTU) oraz wojskowej dokumentacji techniczno-technologicznej dla przedmiotów umundurowania i wyekwipowania Wojsk Specjalnych (PUIW WS). Zmieniono zapisy w WTU dla 43 PUIW WS, analizowane są możliwości wprowadzenia zmian dla kolejnych 8 PUIW WS.

Wojskowy Ośrodek Badawczo Wdrożeniowy Służby Mundurowej podjął działania mające na celu w zakresie zmiany dokumentacji technicznych dla przedmiotów umundurowania i wyekwipowania Wojsk Specjalnych, które mają na celu określenie dla produktów towarowych lub handlowych parametrów równoważności.

Regulacje, dotyczące wniosku Nr 3 w części dotyczącej pozyskiwania sprzętu kulturalno-oświatowego o ponadstandardowym charakterze funkcjonują w obowiązującym stanie prawnym. Stosownie do przepisów instrukcji będącej załącznikiem do ww. decyzji Nr 143/WCEO pozyskanie sprzętu k-o o parametrach wyższych niż opisane w standardach jest możliwe jedynie po przesłaniu i uzgodnieniu z WCEO wymagań eksploatacyjno-technicznych. Rozpoczęto prace zmierzające do uzupełnienia procedury o dodatkową weryfikację faktycznych potrzeb użytkowników. Zmiany te będą przyczynkiem do wprowadzenia zaktualizowanych przepisów w zakresie gospodarki sprzętem k-o, kompleksowo regulujących kwestie pozyskiwania i eksploatacji sprzętu k-o o wymaganiach innych niż określone w *Wykazie obowiązujących standardów sprzętu kulturalno-oświatowego*.

Odnosząc się do wniosku Izby sformułowanego pod adresem Dowódcy Generalnego RSZ, cyt.: *Dokonanie weryfikacji stanu ilościowego sprzętu sportowego określonego w normach należności i ich dostosowanie do realnych potrzeb związanych z wychowaniem fizycznym i współzawodnictwem sportowym*, informuję, że Dowództwo Generalne RSZ realizuje prace legislacyjne nad nowelizacją decyzji Nr 65/DGRSZ z dnia 15 marca 2019 r. w sprawie wprowadzenia do użytku „Norm należności naliczeniowego sprzętu sportowego i obiektów sportowych oraz zasad gospodarowania sprzętem sportowym w resorcie obrony narodowej. Aktualnie prace są w fazie końcowej.

Odnosząc się do wniosku Izby sformułowanego pod adresem Szefa Zarządu Logistyki – P-4 Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, cyt.: *Skuteczne egzekwowanie od instytucji eksperckich bieżącej aktualizacji norm należności sprzętu naliczeniowego⁶, uwzględniającej zachodzące zmiany w strukturze organizacyjnej jednostek resortu obrony narodowej, a także wprowadzony nowy sprzęt oraz zgodnie ze wzorem określonym w Wytycznych Szefa Zarządu Logistyki P-4*, informuję, że jego realizacja planowane jest poprzez:

- wprowadzenie do „Wytycznych Szefa Zarządu Logistyki – P4 w sprawie trybu opracowywania i aktualizacji norm należności sprzętu i wyposażenia tabelarycznego oraz naliczeniowego” obowiązku corocznego informowania przez instytucje eksperckie o stanie aktualności opracowywanych przez nich norm należności;
- ujęcie w „Wytycznych Szefa Zarządu Logistyki – P4 do utrzymania i rozwoju systemu funkcjonalnego logistyki w 2024 roku” obowiązku aktualizacji norm należności stosownie do zachodzących zmian organizacyjnych i wprowadzania nowego sprzętu;
- wprowadzenie do „Planu działań Zarządu Logistyki – P4 na rok ...” zadania corocznej weryfikacji aktualności norm należności opracowywanych przez instytucje eksperckie.

⁶ Na podstawie decyzji Nr 119/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 1 września 2021 r. *uchylającej decyzję w sprawie określenia funkcji gestorów i centralnych organów logistycznych sprzętu wojskowego w resorcie obrony narodowej oraz w sprawie podziału zadań wynikających z uchylecia decyzji* (Dz. Urz. Min. Obr. Nar. poz. 191).

Z poważaniem
z up. Podsekretarz Stanu
Michał Wiśniewski
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAS

Warszawa, dn. / 9 lipca 2023 r.

KON.430.004.2022
P/22/025

OPINIA

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

do stanowiska Ministra Obrony Narodowej

przedstawionego w trybie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli do informacji o wynikach kontroli nr P/22/025 Tworzenie w Siłach Zbrojnych wymagań dla pozyskiwanych z rynku produktów gotowych

Z satysfakcją przyjmuję informację Ministra Obrony Narodowej dotyczącą podjętych działań zmierzających do realizacji sformułowanych przez NIK wniosków, zarówno przez samego Ministra Obrony Narodowej, jak i Dowódcę Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych, a także Szefa Zarządu Logistyki P-4 Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. Celem formułowania przez NIK wniosków jest poprawa funkcjonowania kontrolowanych jednostek, zatem wprowadzenie wewnętrznych regulacji zgodnych z wnioskami Izby, co deklaruje Minister Obrony Narodowej, powinno spowodować w przyszłości wyeliminowanie stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości.

Oczywistym jest, że Minister ma prawo nie zgadzać się z negatywną oceną, iż funkcjonujący w kierowanym przez niego resorcie obrony narodowej system określania wymagań eksploatacyjno-technicznych dla pozyskiwanych z rynku produktów gotowych był wadliwy i nie zapewniał gospodarnego wydatkowania środków budżetowych, a żaden ze skontrolowanych gestorów SpW nie posiadał odpowiednich zasobów do prawidłowego tworzenia wymagań eksploatacyjno-technicznych dla pozyskiwanych z rynku produktów gotowych. Pragnę jednak z całą stanowczością stwierdzić, że wszystkie ustalenia i wynikające z nich oceny zawarte w *Informacji* poparte są zebrany w toku kontroli materiałem dowodowym.

Odnosząc się do szczegółowych uwag zawartych w stanowisku Ministra Obrony Narodowej, stwierdzam, że:

1. Nie występuje sprzeczność między oceną zawartą w *Informacji* a oceną zawartą w wystąpieniu pokontrolnym do Dyrektora Wojskowego Centrum Edukacji Obywatelskiej. W obu tych dokumentach znalazła się pozytywna ocena podejmowanych przez tę jednostkę działań. Minister Obrony Narodowej w swoim stanowisku pominął jedno zdanie z oceny ogólnej: *Najwyższa Izba*

Kontroli pozytywnie oceniła działania Wojskowego Centrum Edukacji Obywatelskiej zmierzające do określenia parametrów technicznych sprzętu kulturalno-oświatowego w sposób zapewniający przestrzeganie kryterium konkurencyjności, a także spełniających oczekiwania wojska poprzez cykliczne wydawanie Wykazów obowiązujących standardów sprzętu kulturalno-oświatowego dostosowania w resorcie obrony narodowej. Nie zmienia to jednak faktu, że te pozytywnie ocenione przez NIK działania, nie przyniosły efektu w postaci opracowania wymagań dla wszystkich grup przyporządkowanego sprzętu, co było obowiązkiem wynikającym z § 14 pkt 1 decyzji Nr 143/WCEO.

2. Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje argument, że zdarzają się sytuacje, w których mogą występować istotne różnice cenowe w obrębie tego samego rodzaju sprzętu. Jest oczywiste, że ze względu na specyfikę wykonywanych zadań może pojawić się konieczność zakupu bardziej zaawansowanego technologicznie, a więc i droższego sprzętu. Konsekwencją takiego podejścia było zresztą stwierdzenie, które znalazło się w ocenie oraz sformułowanie wniosku do Ministra. Problem polegał na tym, że WCEO w przypadku sprzętu ponadstandardowego weryfikowało jedynie parametry techniczne, a nie potrzeby danej jednostki. Rozumiem, że Minister Obrony Narodowej przyjął argumentację Izby, skoro w swoim stanowisku poinformował, że *rozpoczęto prace zmierzające do uzupełnienia procedury o dodatkową weryfikację faktycznych potrzeb użytkowników.*
3. Przeprowadzanie przez OZ DGW postępowania w sprawie udzielenia zamówień publicznych z wyłączeniem ustawy Pzp, ze względu na kwotę nieprzekraczającą progu 130 000 zł netto, nie oznacza, że Oddział mógł w sposób dowolny opisywać przedmiot zamówienia. Zgodnie z obowiązującymi w jednostce, w kontrolowanym okresie, *Regulaminami udzielania zamówień publicznych przez jednostkę wojskową Nr 2063*, postępowania przeprowadzało się w oparciu o przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych oraz postanowienia regulaminu. Z kolei w regulaminie postanowiono, że sposób dokonania opisu przedmiotu zamówienia określa ustawa Pzp¹. Zatem kwotę 287,5 tys. zł na zakupy sprzętu sportowego wydatkowano z naruszeniem regulaminu oraz ustawy Pzp w zakresie opisu przedmiotu zamówienia.
4. Nie znajduje uzasadnienia przyjęcie założenia, że opis przedmiotu zamówienia w odniesieniu do na przykład strojów sportowych lub butów do biegania powinien być dokonywany przez każdą jednostkę będącą na zaopatrzeniu (użytkownika), z uwagi na fakt, iż jest to sprzęt specjalistyczny, charakterystyczny wyłącznie dla danej instytucji i wymagający posiadania szczególnej wiedzy i doświadczenia. Sprzęt taki we wszystkich jednostkach będących na zaopatrzeniu służył temu samemu celowi i nie było powodu, żeby każda jednostka sporządzała odrębny opis przedmiotu zamówienia. Nie potwierdzono również, że w przypadku powtarzania się asortymentu dokonywano łączenia w jedną pozycję.
5. NIK nie kwestionuje prawa do określania pozacenowych kryteriów oceny ofert, w tym *terminu dostawy*. Jednak stosowanie kryteriów innych niż cena ma na celu wybór oferty najkorzystniejszej. W toku kontroli stwierdzono przypadki, w których termin dostawy krótszy o tydzień nie dawał żadnych korzyści, ponieważ zakupione produkty były przekazywane użytkownikom nawet w drugim kwartale następnego roku. Z kolei zastosowanie takiego kryterium

¹ W regulaminie z 2021 r., w odniesieniu do opisu przedmiotu zamówienia przywołano wprost art. 99 - 103 ustawy Pzp.

jak *termin dostawy* krótszy o 7 dni spowodował wybór ofert droższych łącznie o 26,8 tys. zł. Opis przedmiotu zamówienia zgodny z regulacjami określonymi w Pzp nie jest *teoretycznym zaleceniem NIK*, które ma utrudnić w praktyce przeprowadzenie postępowania, tylko stanowi wymóg legalnego działania Zamawiającego.

Wyniki przeprowadzonej kontroli pokazują, co należy poprawić w resorcie obrony narodowej, aby wydatki publiczne dokonywane były w sposób legalny, celowy i oszczędny. Ma to szczególne znaczenie z uwagi na wielkość środków budżetowych, których dysponentem jest Minister Obrony Narodowej. Należy zwrócić uwagę, że wydatki budżetu państwa w 2022 r. w części 29 – Obrona narodowa przekroczyły 57 mld zł. Zapowiadane znaczące zwiększenie liczby żołnierzy w SZ RP spowoduje m.in., że w sposób istotny zwiększy się konieczność dokonywania zakupów nie tylko uzbrojenia czy amunicji, ale również przedmiotów powszechnego użytku w postaci produktów gotowych pozyskiwanych z rynku.



PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś