



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KON.410.1.01.2023

Pan
Mariusz Błaszczak
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Obrony Narodowej
Al. Niepodległości 218, 00-911 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/001 Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 29 - Obrona narodowa oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Obrony Narodowej ¹ , Al. Niepodległości 218, 00-911 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Błaszczak – Minister Obrony Narodowej ² , od dnia 9 stycznia 2018 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Obrony Narodowej
Kontrolerzy	<ul style="list-style-type: none">– Janusz Ludwisiak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/1/2023 z dnia 2 stycznia 2023 r.– Beata Bogucka, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 21551– Mariusz Tupaj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/3/2023 z dnia 2 stycznia 2023 r.– Anita Grzechulska-Cioczek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/4/2023 z dnia 2 stycznia 2023 r.– Piotr Skwara, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/5/2023 z dnia 2 stycznia 2023 r.– Izabela Kurmiłowicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/7/2023 z dnia 2 stycznia 2023 r.– Marek Żylak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/6/2023 z dnia 2 stycznia 2023 r.– Jarosław Walburg, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/22/2023 z dnia 30 stycznia 2023 r.– Wojciech Tomczak, doradca prawny, legitymacja służbowa nr 21627

(akta kontroli część I str.1-4, 7-14, 481-482)

II. Cel i zakres kontroli

1. Część 29 - Obrona narodowa

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2022, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 29 – Obrona narodowa oraz ocena wykonania planu finansowego dysponenta III stopnia, tj. Urzędu Ministra Obrony Narodowej w ramach tej części budżetu państwa ⁴ .
--------------	---

¹ Dalej: Ministerstwo lub MON.

² Dalej: Minister.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

⁴ Dalej: Urząd MON. Z dniem 1 stycznia 2014 r., na podstawie decyzji Nr 267/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 września 2013 r. w sprawie ustanowienia Dyrektora Generalnego Ministerstwa Obrony Narodowej

W zakresie oceny wykonania budżetu państwa w części 29 ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2022 r. w zakresie operacji finansowych,
- prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*⁵, w tym:
 - a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
 - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 29 – Obrona narodowa.

W zakresie kontroli u dysponenta III stopnia celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2022 r. Urzędu MON, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2022 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

Ponadto, zarówno dla dysponenta części, jak i dla dysponenta III stopnia przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Zakres kontroli

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

- analiza stanu należności pozostałych do zapłaty,
- analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 29 – Obrona Narodowa w trakcie roku budżetowego,
- kontrola prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontrola prawidłowości dokonanych blokad,
- kontrola przestrzegania ustalonych dla części 29 – Obrona Narodowa limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków, które w 2021 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego,
- kontrola prawidłowości udzielania i realizacji wybranych zamówień publicznych/ analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- analiza stanu zobowiązań,

dysponentem środków budżetu państwa (Dz. Urz. MON poz. 236) ustanowiono Dyrektora Generalnego Ministerstwa Obrony Narodowej dysponentem środków budżetu państwa trzeciego stopnia bezpośrednio podległym Ministrowi, jako dysponentowi części budżetowej.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm. (dalej: uofp).

- dokonanie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych prowadzonych dla części 29,
- szczegółowa kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- analiza stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 29 – Obrona Narodowa.

2. Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2022 r. planu finansowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych ⁶ pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.
Zakres kontroli	<p>W zakresie wykonania planu finansowego FMSZ ocenie podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"> – planowanie i realizacja przychodów Funduszu, – planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań, – gospodarowanie wolnymi środkami, – sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych w zakresie operacji finansowych, – system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych. <p>Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:</p> <ul style="list-style-type: none"> – analizy wykonania planu przychodów Funduszu, – analizy realizacji kosztów, zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków, – szczegółowej analizy wybranej próby wydatków, w tym zaliczek udzielonych i rozliczonych w 2022 r., – kontroli wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym, – analizy stanu zobowiązań, – szczegółowej kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych, – analizy prawidłowości sporządzenia sprawozdań oraz stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących ich sporządzania. <p>Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. <i>Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.</i></p>

III. Ocena ogólna⁷ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli oceniła w formie opisowej zarówno wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 29 – Obrona Narodowa, jak również wykonanie planu finansowego na 2022 r. FMSZ.
--------------	---

⁶ Dalej: FMSZ lub Fundusz.

⁷ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

Wpływ na powyższą ocenę działań Ministra w zakresie realizacji części budżetu państwa, której był wyłącznym dysponentem miała nie tylko liczba i skala stwierdzonych w ramach kontroli nieprawidłowości, ale przede wszystkim skutki z nimi związane. NIK stwierdziła, że nieprawidłowości w zakresie wydatkowania środków budżetowych z naruszeniem przepisów powszechnie obowiązujących wyniosły łącznie 437 251,8 tys. zł, co stanowiło 0,8% wydatków w części 29 budżetu państwa – Obrona narodowa poniesionych w 2022 r. (57 077 969,2 tys. zł).

Jednocześnie za kluczowy aspekt wpływający negatywnie na ocenę Ministra NIK uznała brak zabezpieczenia w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 13 listopada 2022 r. potrzeb Sił Zbrojnych RP wynikających z *Programu Mobilizacji Gospodarki*⁸ oraz *Planu zabezpieczenia potrzeb Sił Zbrojnych realizowanych przez przedsiębiorców*. Potrzeby te były związane z utrzymaniem mocy produkcyjnych i remontowych niezbędnych do zapewnienia dostaw i remontów sprzętu wojskowego oraz dostaw środków bojowych przewidzianych do realizacji w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Dodatkowo NIK podkreśla, że w okresie od dnia 23 kwietnia do dnia 9 listopada 2022 r. nie obowiązywał żaden plan określający te potrzeby. Znaczenie nieprawidłowości potęgował fakt wojny w Ukrainie, a więc sytuacji, w której zdaniem NIK potrzeby Sił Zbrojnych RP powinny mieć kluczowe znaczenie i priorytet.

Ponadto NIK stwierdziła, że w 2022 r. Minister udzielił z naruszeniem przepisów powszechnie obowiązujących dotacji w wysokości 259 286,0 tys. zł dla instytucji gospodarki budżetowej – Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego⁹ na realizację zadań inwestycyjnych na potrzeby 18. Dywizji Zmechanizowanej¹⁰, tj. na cele niewymienione w art. 12a ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o *przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*¹¹. NIK podkreśla, że w przedmiotowej kwestii ocenie podlegał sposób finansowania zadań realizowanych na rzecz 18.DZ, nie zaś celowość jej formowania i procedury z tym związane. Dodatkowo NIK stwierdziła, że również 28 058,0 tys. zł stanowiących kwotę dotacji celowej przyznanej dla tej jednostki zostało wykorzystane w sposób niezgodny z przeznaczeniem, tj. na zadania niewynikające z katalogu inwestycji określonych w załączniku do umowy o udzielenie dotacji celowej. W tym zakresie stwierdzono ponadto niewłaściwy nadzór organu przyznającego dotację, z uwagi na fakt zatwierdzenia rozliczenia finansowego z udzielonej dotacji, odbiegającego treścią od faktycznego zakresu realizowanych przez ZIOTP inwestycji.

Na powyższą ocenę działalności Ministra miał również wpływ niski poziom realizacji w 2022 r. zaplanowanych wydatków z budżetu środków europejskich (5% planu po zmianach), którego bezpośrednią przyczyną były opóźnienia w wylaniu wykonawców dostaw i usług w ramach projektu pn. *Budowa ogólnopolskiej platformy wysokiej jakości i dostępności e-usług publicznych w podmiotach leczniczych utworzonych i nadzorowanych przez MON*.

⁸ Dalej: PMG.

⁹ Dalej: ZIOTP.

¹⁰ Dalej: 18.DZ.

¹¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 161 – uchylona z dniem 23 kwietnia 2022 r. (dalej: ustawa o przebudowie i modernizacji technicznej).

Dodatkowo¹² NIK zwróciła uwagę na nierzetelny sposób pełnienia przez dysponenta części budżetowej kontroli w rozumieniu art. 175 uofp, czego przykładem był nieskuteczny nadzór w zakresie wydatkowania środków przez powołany przez Ministra organ, jakim była Podkomisja do ponownego zbadania wypadku lotniczego¹³. W powyższym zakresie NIK stwierdziła, że Minister nie posiadał kompletnej wiedzy o wydatkach ponoszonych przez ten organ.

W ramach przedmiotowej kontroli nie stwierdzono natomiast nieprawidłowości w realizacji w 2022 r. budżetu przez Urząd MON jako Dysponenta III stopnia w części 29 budżetu państwa. W wyniku szczegółowego badania 45 wydatków pozapłacowych na łączną kwotę 48 668,4 tys. zł (6,2% wydatków Urzędu MON) stwierdzono, że dokonywano ich zgodnie z planem finansowym, służyły realizacji zadań kontrolowanej jednostki i były ponoszone zgodnie z zapisami zawartych z wykonawcami umów. Nie stwierdzono również przypadków naruszenia zasad określonych w art. 44 ust. 3 uofp.

Ponadto NIK zaopiniowała pozytywnie łączne sprawozdania za 2022 r. sporządzone przez dysponenta części 29 – Obrona narodowa. Zostały one sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe Urzędu MON na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej¹⁴, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁵, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁶.

Analogicznie do lat ubiegłych NIK zwraca uwagę na wzrost wartości nierozliczonych efektami rzeczowymi zaliczek dotyczących zakupu uzbrojenia i sprzętu wojskowego zarówno w ramach środków budżetowych, jak i dysponenta FMSZ. W 2022 r. ich stan osiągnął kwotę 40 555 284,3 tys. zł, tj. zwiększył się o 24,3% w stosunku do poziomu z końca 2021 r.

Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działanie Ministra polegające na zerwaniu przez dysponenta Funduszu depozytu Ministra Finansów na trzy dni przed terminem jego zakończenia. W ocenie NIK było to działaniem niegospodarnym, gdyż spowodowało uszczuplenie przychodów w wysokości 31 897 tys. zł, jakie FMSZ uzyskalby z tytułu odsetek.

Poza powyższą nieprawidłowością dysponent Funduszu prawidłowo zrealizował w 2022 r. koszty oraz zadania Funduszu¹⁷, w zakresie objętym kontrolą NIK.

¹² Badanie w tym zakresie wynikało z próby wydatków bieżących Dysponenta III stopnia w związku ze skargą poselską nr 1642/2022 z 9 sierpnia 2022 r.

¹³ Dalej: Podkomisja.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 144, ze zm.).

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. poz. 2396, ze zm.).

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1731).

¹⁷ Na podstawie art. 810 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2022 r. poz. 2305, ze zm. Dalej: ustawa o obronie Ojczyzny) FMSZ uległ likwidacji z dniem 23 kwietnia 2022 r. Środki zgromadzone na rachunku FMSZ zostały przekazane na rachunek Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych.

W wyniku realizacji zadań osiągnięto zakładane cele ujęte w Planie Modernizacji Technicznej¹⁸. W wyniku kontroli kosztów stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w uofp. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje roczne sprawozdania za 2022 r. z wykonania planu finansowego FMSZ oraz sprawozdania za II kwartał 2022 r. w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

Jednocześnie bez wpływu na powyższą ocenę pozostawał fakt stwierdzenia przez NIK możliwości naruszenia przez pracowników Ministerstwa art. 6 i 8 pkt 3 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych¹⁹, w zakresie niewłaściwej ochrony informacji, których ujawnienie może mieć szkodliwy wpływ na realizację zadań w zakresie obrony narodowej. W dniu 27 marca 2023 r. p.o. Dyrektor Departamentu Obrony Narodowej NIK poinformował Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego o zaistniałej sytuacji.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe²⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

W ustawie budżetowej na rok 2022 zaplanowano dochody budżetu państwa w części 29 – Obrona narodowa, w kwocie 121 976,0 tys. zł tj. o 11 009,0 tys. zł (8%) mniej w porównaniu do 2021 r. (132 985,0 tys. zł). Zrealizowane dochody wyniosły 167 587,5 tys. zł i były wyższe o 45 611,5 tys. zł., tj. 37,4%²¹ od prognozowanych oraz niższe o 116 000,5 tys. zł (o 40,9%) od uzyskanych w 2021 r. (283 588,0 tys. zł).

Najwyższe dochody zostały uzyskane w dwóch działach części 29, tj. w dziale 752 Obrona narodowa, w którym osiągnięto dochody w kwocie 134 244,0 tys. zł, tj. wyższe o 31 363,0 tys. zł (o 30,5%) od planu po zmianach (102 881,0 tys. zł) i w dziale 753 Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne w kwocie 31 911,8 tys. zł, tj. wyższej o 13 975,8 tys. zł (o 77,9%) od planu po zmianach (17 936,0 tys. zł). Wyższa realizacja dochodów w porównaniu do planu wynikała m.in. ze wzrostu cen energii i wpływów z tytułu likwidacji szkód w mieniu.

W strukturze dochodów części 29 największy udział miały osiągnięte dochody w:

- § 0940 Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych – 76 022,2 tys. zł, tj. 45,4% uzyskanych dochodów ogółem w części 29,

¹⁸ Dalej: PMT.

¹⁹ Dz. U. z 2019 r., poz. 742, ze zm. (dalej: ustawa o ochronie informacji niejawnych).

²⁰ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej. Oceny w obszarze dochody budżetowe formułuje się jedynie w jednostkach, w których przeprowadzono kontrolę skuteczności podejmowanych działań windykacyjnych.

²¹ Na wysokość zrealizowanych dochodów powyżej planowanych znaczący wpływ miały wpłaty z tytułu zawartych umów licencyjnych oraz rozliczenia dotyczące Polskiego Kontyngentu Wojskowego UNIFIL.

- § 0970 Wpływy z różnych dochodów – 41 872,1 tys. zł, tj. 25%,
- § 0830 Wpływy z usług – 28 473,2 tys. zł, tj. 17%.

(akta kontroli część IV str.1)

W 2022 r. zrealizowane dochody Urzędu MON wyniosły 2 528,9 tys. zł i były wyższe o 1 477,9 tys. zł (o 140,6%) od planowanych (1 051,0 tys. zł). Dochody Ministerstwa stanowiły 1,5% dochodów części 29 (165 587,5 tys. zł). W porównaniu do dochodów w 2021 r. (3 326,2 tys. zł), były one niższe o 797,3 tys. zł, tj. o 24%. Główną przyczyną zrealizowania wyższych od planowanych dochodów było uzyskanie nieplanowanych dochodów z rozliczeń zamierzeń, które były finansowane z budżetu MON w 2021 r.

Najwyższe dochody uzyskano w dziale 752 Obrona narodowa – 1 932,0 tys. zł, co stanowiło 76,4% ogółu dochodów dysponenta III stopnia. Były one wyższe o 1 376,9 tys. zł, tj. o 248% od planowanych w tym dziale (555,0 tys. zł) i niższe o 24% (o 606,1 tys. zł) od wykonanych w 2021 r. W ramach tego działu najwyższe dochody uzyskano w rozdziale 75295 Pozostała działalność, w tym głównie z tytułu:

- wpływów z rozliczeń i zwrotów z lat ubiegłych (§ 0940) – 1 100,6 tys. zł. Były one wyższe o 800,6 tys. zł, tj. o 267% od planu (300,0 tys. zł) i o 361,7 tys. zł, tj. 49% wyższe od uzyskanych w 2021 r. (738,9 tys. zł). Wyższe wykonanie dochodów w stosunku do planu i 2021 r. wynikało głównie z wyższych wpływów od Wojskowych Instytutów i Szpitali dotyczących rozliczenia zawartych umów z lat ubiegłych m.in. na realizację projektów badawczych oraz podnoszenie kwalifikacji osób wykonujących zawody medyczne;
- wpływów z różnych dochodów (§ 0970) – 725,3 tys. zł. Były one wyższe o 625,3 tys. zł, tj. o 625% od planu (100,0 tys. zł) i niższe o 314,4 tys. zł, tj. o 30% od uzyskanych w 2021 r. (1 039,7 tys. zł). Wyższe wykonanie tych dochodów w stosunku do planu wynikało głównie z wpływów uzyskanych od uczelni wojskowych z tytułu rozliczenia umów zawartych w latach poprzednich i dotyczących prowadzenia badań naukowych.

Dochody w dziale 750 Administracja publiczna, wyniosły 596,9 tys. zł, i stanowiły 23,6% ogółu dochodów dysponenta III stopnia i były wyższe o 100,9 tys. zł, tj. o 20% od planowanych (496,0 tys. zł) i niższe o 191,2 tys. zł, tj. o 24% od wykonanych w 2021 r. (788,1 tys. zł).

(akta kontroli część IV str. 1, 55-65)

Należności pozostałe do zapłaty

Na koniec 2022 r. w części 29 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 393 476,2 tys. zł, w tym zaległości netto wynoszące 146 225,7 tys. zł, które stanowiły 37,2% ogółu należności. W porównaniu do stanu na koniec 2021 r. należności pozostałe do zapłaty zmniejszyły się o 151 898,5 tys. zł, tj. o 27,9%, a zaległości netto zmniejszyły się o 57 891,5 tys. zł (o 28,4%).

Zmniejszenie należności na koniec 2022 r. w porównaniu do 2021 r. wynikało m.in. z wejścia w życie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, która spowodowała zmianę klasyfikacji wpływów z tytułu kar, wyroków sądów zmniejszających należności od kontrahentów.

Najwyższe należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości netto w 2022 r. wystąpiły w rozdziałach:

- 75220 Zabezpieczenie wojsk, gdzie należności wynosiły 312 566,9 tys. zł, w tym zaległości 80 173,3 tys. zł i w porównaniu do 2021 r. należności zmniejszyły się o 92 394,5 tys. zł, tj. o 22,8%, w tym zaległości o 62 222,8 tys. zł, tj. o 43,7%;
- 75203 Marynarka Wojenna, gdzie należności wynosiły 38 472,6 tys. zł, w tym zaległości 37 791,5 tys. zł i w porównaniu do 2021 r. należności zmniejszyły się o 1 300,7 tys. zł, tj. o 3,3%, w tym zaległości o 1 358,2 tys. zł, tj. o 3,5%;
- 75204 Centralne wsparcie, gdzie należności wynosiły 5 934,0 tys. zł, w tym zaległości 3 150,1 tys. zł i w porównaniu do 2021 r. należności zmniejszyły się o 62 992,9 tys. zł, tj. o 91,4%, w tym zaległości o 1 323,7 tys. zł, tj. o 29,6%.

Należności pozostałe do zapłaty w Urzędzie MON na koniec 2022 r. wynosiły 2 891,2 tys. zł, w tym zaległości netto – 2 499,0 tys. zł i w porównaniu do stanu na koniec 2021 r.²² były wyższe o 1 162,7 tys. zł, tj. o 67% (w tym, zaległości netto, które były wyższe o 1 213,2 tys. zł, tj. o 94%).

(akta kontroli część IV str. 1, 55-65)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OBSZAR

2. Wydatki

Opis stanu
faktycznego

2.1 Wydatki budżetu państwa

W ustawie budżetowej na rok 2022 wydatki budżetu państwa w części 29 – Obrona narodowa zostały zaplanowane w kwocie 57 051 608,0 tys. zł. W ciągu roku planowany budżet został, per saldo, zwiększony o kwotę 51 022,8 tys. zł, w tym osiem razy zwiększony na kwotę łączną 54 869,2 tys. zł²³ oraz trzy razy zmniejszony na łączną kwotę 3 846,3 tys. zł²⁴.

(akta kontroli część I str. 817-818)

Dysponent części 29 dokonał blokady planowanych wydatków na 2022 r., na kwotę 22 391,4 tys. zł (w tym środków przekazanych do części rezerw celowych poz. 20, 26 i poz. 31 w wysokości 30,2 tys. zł) z tego: kwota 3 614,5 tys. zł (16,1%) stanowiła blokadę wydatków budżetu państwa, a kwota 18 776,9 tys. zł (83,9%) stanowiła blokadę wydatków budżetu środków europejskich. Decyzje o dokonaniu blokad podjęto na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3, ust. 3 pkt 2 i ust. 5 uofp z tytułu opóźnień w realizacji zadań i nadmiaru posiadanych środków. Środki zostały na koniec roku zgłoszone do blokady wydatków w kwocie 22 391,4 tys. zł, a następnie decyzją Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na 2022 r. z dnia 22 grudnia 2022 r. zmniejszono plan wydatków w części 29 – Obrona narodowa o kwotę 3 614,5 tys. zł. Zablokowane środki w największym stopniu (99,8%) dotyczyły wydatków przeznaczonych na współfinansowanie (3 584,3 tys. zł) i finansowanie (18 776,9 tys. zł) projektów z udziałem środków pochodzących z budżetu środków europejskich w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020. Tak jak w roku poprzednim, powodem blokady było niewyłonienie w postępowaniu w trybie zamówień publicznych podmiotu (inżyniera kontraktu), który miał świadczyć usługi

²² Na koniec 2021 r. należności pozostałe do zapłaty wyniosły 1 728,5 tys. zł (zaległości netto – 1 285,8 tys. zł).

²³ Kwota zwiększenia dotyczyła siedmiu rezerw celowych na kwotę 959,3 tys. zł i dwóch przeniesień z innych części budżetu na kwotę 53 909,9 tys. zł.

²⁴ Zmniejszenie budżetu MON dotyczyło zgłoszonej blokady na kwotę 3 614,5 tys. zł i przeniesienia posażer żołnierzy zawodowych do innych części budżetu państwa na kwotę 231,8 tys. zł.

zarządzania i wsparcia w ramach powyższego projektu. Natomiast blokady środków z rezerw celowych w kwocie 30,2 tys. zł wyniknęły z powstałych oszczędności po zakończonych zadaniach.

Do szczegółowego badania wybrano zablokowane wydatki budżetu państwa na kwotę 3 594,8 tys. zł (99,5% ogółu zablokowanych wydatków środków krajowych przez dysponenta części 29). Stwierdzono, że decyzję o dokonaniu blokad dysponent części podjął po siedmiu dniach roboczych od dnia pozyskania informacji o takiej możliwości.

(akta kontroli część I str. 260-262, 266)

W 2022 r. plan wydatków w części 29 zwiększono z rezerw celowych o kwotę 959,3 tys. zł. Po dokonaniu blokady wydatków rezerwy celowe wyniosły 929,1 tys. zł, w tym o:

- 62,9 tys. zł na sfinansowanie (poz. 20) wynagrodzeń wraz z pochodnymi na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące (wykorzystano 62,8 tys. zł, tj. 99,8%),
- 69,5 tys. zł na sfinansowanie (poz. 26) realizacji dodatkowych zajęć specjalistycznych z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkołach i placówkach oświatowych oraz wynagrodzeń nauczycieli specjalistów (wykorzystano całą kwotę),
- 207,2 tys. zł na sfinansowanie (poz. 29) skutków podwyższenia od 1 maja 2022 r. do 31 grudnia 2022 r. wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Ministra (wykorzystano całą kwotę),
- 589,5 tys. zł na realizację działań (poz. 31) określonych w Planie współpracy rozwojowej w 2022 r. w pozycji *Projekty wdrażane przez organy administracji publicznej oraz nieprzewidziane kryzysy humanitarne*, zgłoszone przez Polski Kontyngent Wojskowy w Republice Libańskiej w ramach misji pokojowych UNIFIL (wykorzystano całą kwotę).

Szczegółowe badanie wykorzystania 675,9 tys. zł (70,5%) środków z rezerw celowych wykazało, że nie były one możliwe do zaplanowania na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej. Środki te wydatkowane zostały zgodnie z przepisami uofp na cele, na jakie rezerwy zostały przeznaczone. Niższe wykonanie rezerwy celowej w poz. 20 i w poz. 31 związane było z powstałymi oszczędnościami w toku realizacji zadań. Minister podjął decyzję w sprawie zablokowania kwoty 23,5 tys. zł pochodzącej z rezerwy celowej.

(akta kontroli część I str. 260-265)

Kwota planowanych wydatków (w planie po zmianach) na 2022 r. wyniosła 57 102 630,8 tys. zł i była niższa o 1 045 741,3 tys. zł, tj. o 1,8% niż w 2021 r. (58 148 372,1 tys. zł). W 2022 r. według sprawozdania Rb-28, wydatki wyniosły 57 077 969,2 tys. zł, co stanowiło blisko 100% planu po zmianach.

Najwyższe kwotowo wydatki zostały poniesione w dwóch działach:

- 752 Obrona narodowa - 46 862 374,5 tys. zł, co stanowiło 82,1% wydatków części 29 (57 077 969,2 tys. zł),
- 753 Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne - 8 551 412,7 tys. zł (15%).

(akta kontroli część I str. 1258-1281)

W planie finansowym Urzędu MON, na podstawie decyzji Ministra i Dyrektora Departamentu Budżetowego MON²⁵, wprowadzono 62 zmiany, w wyniku, których planowane wydatki zwiększono per saldo o 7 497,7 tys. zł, tj. o 1%.

W 2022 r. plan finansowy dysponenta III stopnia nie był zwiększany z ogólnej rezerwy budżetowej, zwiększenia dokonano z rezerwy celowej (poz. 20) o kwotę 75,9 tys. zł, która została wykorzystana w kwocie 62,9 tys. zł, tj. 82,9%. Środki te były przeznaczone na sfinansowanie dodatków służby cywilnej wraz z pochodnymi dla urzędników zatrudnionych w Ministerstwie Obrony Narodowej.

(akta kontroli część I str. 1047-1048, 1073-1085)

W 2022 r. w związku z blokadą wydatków dokonaną przez dysponenta części 29 w ramach wydatków budżetu państwa plan finansowy dysponenta III stopnia został zmniejszony o kwotę 232,1 tys. zł.

(akta kontroli część I str.1049)

Wydatki wykonane przez Urząd MON w 2022 r. wyniosły 790 804,5 tys. zł i stanowiły 99,3% planu po zmianach (796 133,7 tys. zł) oraz 1,4% wydatków w części 29. W porównaniu do wykonanych w 2021 r. wydatki były wyższe o 63 361,6 tys. zł, tj. o 8,7%. Wzrost ten wynikał przede wszystkim ze wzrostu wydatków na wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej, uposażenia żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy, wydatki osobowe niezaliczane do uposażeń oraz zakupy usług pozostałych²⁶.

Najwyższe wydatki w Urzędzie MON wystąpiły w dziale 752 Obrona narodowa - 401 330,2 tys. zł (50,8% ogółu wydatków Ministerstwa) i w dziale 750 Administracja publiczna - 355 679,1 tys. zł (45%).

Struktura wydatków Urzędu, według grup ekonomicznych, przedstawiała się następująco:

- wydatki bieżące – 560 874,2 tys. zł (tj. 70,9% wydatków Ministerstwa),
- świadczenia na rzecz osób fizycznych - 219 385,9 tys. zł (27,7%),
- wydatki majątkowe - 10 511,2 tys. zł (1,3%),
- dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich – 33,2 tys. zł.

(akta kontroli część I str. 920-928, 1073-1085)

Szczegółową kontrolę realizacji wydatków Urzędu MON przeprowadzono na próbie 57 dowodów dobranych metodą MUS - losową i celową. Łączna kwota zbadanych wydatków wyniosła 48 757,7 tys. zł (w tym 1 447,6 tys. zł wydatków majątkowych i 47 310,1 tys. zł wydatków bieżących), co stanowiło 6,2% wydatków Ministerstwa w 2022 r.

Losowa próba dokonana metodą monetarną MUS na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów odpowiadających pozapłacowemu wydatkom Urzędu objęła 45 zapisów księgowych dotyczących wydatków pozapłacowych na łączną kwotę 48 668,4 tys. zł - w tym: w grupie wydatków majątkowych dwa zapisy na kwotę 1 447,6 tys. zł, (tj. 3%) oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 43 zapisy na kwotę 47 220,8 tys. zł (tj. 97%). W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym na 2022 r., służyły one realizacji zadań kontrolowanej jednostki i były ponoszone zgodnie z zapisami zawartych z wykonawcami umów. Nie stwierdzono przypadków naruszenia zasad określonych art. 44 ust. 3 uofp.

²⁵ Dalej: DB MON.

²⁶ Największe kwotowo zwiększenia wydatków w stosunku do roku 2021.

(akta kontroli część I str. 840-880)

Próbie uzupełniono o wydatki w wysokości 89,3 tys. zł dobrane w sposób celowy spośród poniesionych w 2022 r. wydatków Urzędu MON z tytułu 13 umów cywilnoprawnych zawartych z ośmioma osobami w 2022 r. lub w latach wcześniejszych.

(akta kontroli część IV str. 106-332)

Umowy cywilnoprawne

Koszty wynagrodzeń bezosobowych²⁷ planowane w Urzędzie MON na 2022 r. w kwocie 1 778,2 tys. zł zrealizowano w wysokości 1 674,9 tys. zł, tj. 94,2% planu po zmianach. Kwota wydatkowana w 2022 r. była niższa o 103,3 tys. zł, tj. 5,8% w porównaniu do 2021 r. (1 788,7 tys. zł). Wydatki bezosobowe w 2022 r. zostały poniesione na wynagrodzenia:

- komisji audytu w kwocie 13,6 tys. zł;
- komisji do spraw roszczeń SOFA²⁸ w kwocie 24,2 tys. zł;
- z tytułu realizacji 97 umów cywilnoprawnych²⁹ w kwocie 1 637,1 tys. zł, z czego 1 208,0 tys. zł, tj. 72,1% wydatków bezosobowych w 2022 r. wydatkowano na realizację 23 umów zawartych z członkami Podkomisji i 429,1 tys. zł, tj. 25,1% na realizację 74 umów m.in. w zakresie konsultacji krajowych w ochronie zdrowia, dokonania pisemnych opinii prac badawczych, dokonanie pisemnej merytorycznej oceny prac w IV edycji konkursu o nagrodę im. Mariana Rejewskiego.

Badaniem objęto prawidłowość realizacji 13 umów cywilnoprawnych³⁰, na które w 2022 r. wydatkowano kwotę 636 tys. zł, co stanowiło 38% wydatków bezosobowych poniesionych w 2022 r. Na realizację dziewięciu³¹ z 13 umów, których przedmiotem był udział w pracach Podkomisji wydatkowano 602,6 tys. zł, zaś na realizację czterech pozostałych umów³², których przedmiotem były m.in.: konsultacje krajowe w ochronie zdrowia, dokonanie pisemnej merytorycznej oceny prac w IV edycji konkursu o nagrodę im. Mariana Rejewskiego, dokonanie pisemnych opinii prac badawczych, wydatkowano kwotę 33,4 tys. zł.

W odniesieniu do realizacji czterech ww. umów stwierdzono, że wydatki związane z ich realizacją były celowe i gospodarne, zrealizowane terminowo i zgodnie z zakresem rzeczowym umów. W wyniku kontroli dziewięciu umów zawartych z członkami Podkomisji stwierdzono, że Minister nie sprawował w sposób wystarczający nadzoru i kontroli nad realizacją wydatków na rzecz Podkomisji, co było niezgodne z art. 175 ust. 1 i 2 uofp i art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. *o urzędzie Ministra Obrony Narodowej*³³ /szerszy opis nieprawidłowości w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości – nieprawidłowość nr 4/*.

(akta kontroli część IV str. 84-345)

²⁷ Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-28.

²⁸ Komisja do spraw rozpatrywania szkód wojsk obcych NATO na terenie Polski.

²⁹ Ze 101 umów cywilnoprawnych obowiązujących w Urzędzie MON w 2022 r. z tytułu czterech w 2022 r. nie poniesiono żadnych wydatków.

³⁰ Nr: 284/2021/DA, 323/2022/DA, 289/2021/DA, 324/2022/DA, 298/2021/DA, 372/2022/DA, 410/2021/DA, 10/2022/DA, 442/2022/DA, 329/2021/DA, 46/2022/DA, 351/2022/DA, 359/2022/DA.

³¹ Z czego cztery zawarto z dwoma pracownikami Ministerstwa Obrony Narodowej.

³² 329/2021/DA, 46/2022/DA, 351/2022/DA, 359/2022/DA.

³³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1438. Dalej: ustawa o Urzędzie Ministra.

Zamówienia publiczne

Ministerstwo Obrony Narodowej, zgodnie z art. 23 ustawy z dnia 11 września 2019 r. *Prawo zamówień publicznych*³⁴, zamieściło plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych na 2022 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 2 marca 2022 r.

W 2022 r., w Urzędzie MON prowadzono łącznie 125 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego³⁵, z tego 113 postępowań wszczęto w 2022 r., natomiast 12 w latach wcześniejszych.

W 2022 r. zawarto 167 umów na łączną kwotę 66 391,5 tys. zł, z czego w 2022 r. na ich realizację ze środków budżetu państwa wydatkowano kwotę 34 869,6 zł tys. zł.

(akta kontroli część IV str. 1, 8-18)

Kontrolą objęto trzy postępowania o udzielenie zamówień publicznych na łączną wartość 586,2 tys. zł, z czego kwota 322,5 tys. zł stanowiła wydatek zrealizowany w 2022 r. Były to postępowania na:

- usługi pomocnicze polegające na przemieszczaniu sprzętu i materiałów z i do magazynów oraz pomiędzy komórkami organizacyjnymi zamawiającego. Postępowanie przeprowadzono na podstawie przepisów art. 275 pkt 1 upzp w trybie podstawowym, bez możliwości negocjacji oraz *Regulaminu udzielania zamówień publicznych, do których stosuje się przepisy ustawy Prawo Zamówień Publicznych*³⁶. Z wykonawcą zawarto w dniu 15 marca 2022 r. umowę o wartości 492 tys. zł, z czego w 2022 r. wydatkowano 252,4 tys. zł;
- usługę ekspercką polegającą na montażu wizualnej prezentacji wyników badań Podkomisji. Postępowanie przeprowadzono w oparciu o *Regulamin udzielania zamówień publicznych, do których nie stosuje się przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych*³⁷. Umowę zawarto w dniu 6 czerwca 2022 r. na kwotę 42,3 tys. zł, która w całości stanowiła wydatek zrealizowany w 2022 r.;
- pogwarancyjne wykonanie usług serwisowych związanych z doraźną naprawą urządzeń do parzenia kawy (ekspresów). Postępowanie przeprowadzone w oparciu o Regulamin udzielania zamówień publicznych. Umowa została zawarta w dniu 8 grudnia 2022 r. na kwotę 51,9 tys. zł, z czego w 2022 r. wydatkowano 27,8 tys. zł.

W wyniku weryfikacji trzech ww. postępowań nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie: wyboru trybu ich przeprowadzenia, przebiegu, wyboru wykonawcy zamówień, terminu realizacji umów oraz wypłaty należnego wynagrodzenia.

Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 82 ustawy upzp sporządzono i przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych roczne sprawozdanie o udzielonych w 2022 r. zamówieniach.

(akta kontroli część IV str. 1-7, 19-54)

Wydatki niewygasające

Wydatki niewygasające³⁸ w kwocie 1 064 785,7 tys. zł przeniesione z 2021 r. do realizacji do dnia 30 listopada 2022 r. w części 29 zostały wykonane w 97%

³⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm. Dalej: upzp.

³⁵ Spośród 125 postępowań wszczętych w 2022 r. i w latach wcześniejszych w MON przeprowadzono: 35 postępowań na zasadach ogólnych, tj. z zastosowaniem ustawy oraz 90 postępowań na zasadach szczególnych, tj. z wyłączeniem stosowania ustawy Pzp.

³⁶ Wprowadzony zarządzeniem Nr 34 Dyrektora Generalnego MON z dnia 23 grudnia 2020 r.

³⁷ Wprowadzony zarządzeniem Nr 35 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Obrony Narodowej z dnia 23 grudnia 2020 r., zmienionego Zarządzeniem Nr 38 z dnia 30 grudnia 2021 r. Dalej: Regulamin udzielania zamówień publicznych.

³⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2407). W załączniku Nr 1, ujęto wykaz

tj. w kwocie 1 032 352,3 tys. zł. Niewykorzystane środki wyniosły 32 433,4 tys. zł (3% przeniesionych) w tym 10 050,0 tys. zł to środki pobrane, a niewykorzystane, które terminowo zostały zwrócone na wyodrębniony rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa.

W ramach zgłoszonych 147 zadań, 85 finansowano z wydatków bieżących jednostek budżetowych – 597 761,6 tys. zł (57,9% wykonanych wydatków niewygasających)³⁹ i 62 zadań z wydatków majątkowych – 434 590,7 tys. zł (42,1%). Zadania te były ujęte w dokumentach planistycznych 2021 r., a wydatki niewygasające nie pochodziły z rezerw budżetowych. Z powyższych zadań nie zrealizowano trzech, zaś sześć zrealizowano częściowo⁴⁰. Przyczynami niepełnej realizacji lub jej braku były m.in. ograniczenie zamówień w zakresie zakupów sprzętu informatycznego oraz konieczność odstąpienia w niektórych zamówieniach na sprzęt medyczny od pakietów dodatkowego wyposażenia, które były w danym momencie nieosiągalne rynkowo z uwagi na trwającą pandemię COVID-19, a także trudności z terminowym pozyskiwaniem technicznych środków materiałowych, niezbędnych do realizacji planowanych napraw jednostek pływających oraz mechanizmów okrętowych. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie powyższych wydatków.

W 2022 r. nie ustanowiono wydatków niewygasających wraz z końcem tego roku i przeniesionych do realizacji w 2023 r.

(akta kontroli część I str. 260-269, 328-348)

Wszystkie 13 zadań ujętych w wykazie wydatków niewygasających, których realizatorem był Urząd MON dotyczyło wydatków na dodatkowy fundusz motywacyjny, z czego dziewięć realizowano w ramach działu 750 Administracja publiczna, a cztery w ramach działu 752 Obrona narodowa. Z zaplanowanych w ramach ww. zadań 6 326,5 tys. zł zrealizowano 6 295,6 tys. zł. (99,5%).

(akta kontroli część I str. 1046)

Dotacje i subwencje

Zrealizowane w 2022 r. w części 29 wydatki na dotacje i subwencje wyniosły łącznie 4 473 560,6 tys. zł, tj. 99,6%, planu po zmianach oraz 135,3% wydatków wykonanych na ten cel w 2021 r. Dotacje podmiotowe zrealizowano w kwocie 690 018,1 tys. zł, tj. 99,4% planu po zmianach, dotacje celowe w kwocie 3 187 566,2 tys. zł, tj. 99,6% planu po zmianach, zaś subwencje w kwocie 595 976,3 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach. Zwrotów niewykorzystanych środków z dotacji w kwocie 20 000,8 tys. zł dokonano na rachunek płatnika (DB MON). Według stanu na dzień 5 stycznia 2023 r. na 748 udzielonych dotacji i subwencji⁴¹, kontrolą⁴² ze strony jednostek resortu obrony narodowej objęto 127 z nich (17%), w tym 122 dotacje celowe oraz pięć dotacji podmiotowych. Kontrolą w resorcie nie objęto udzielanych subwencji. Do dnia zakończenia kontroli Minister nie wydał obwieszczenia, o którym mowa w art. 122 ust. 4 uofp.

planowanych wydatków niewygasających w części 29, obejmujący 147 zadań na łączną kwotę 1 064 785,7 tys. zł. Wydatki ujęte w ww. załączniku mogły być dokonane nie później niż do dnia 30 listopada 2022 r., o czym stanowił art. 21 ust. 6 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1535, ze zm. – uchylenie z dniem 31 grudnia 2022 r.).

³⁹ W tym 59 zadań dotyczących dodatkowego funduszu motywacyjnego na łączną kwotę 308 402,3 tys. zł., z czego 4 096,2 tys. zł. było finansowanych z dotacji i subwencji.

⁴⁰ Powyższa statystyka nie obejmuje niższej niż zaplanowana realizacji kwot na dodatkowy fundusz motywacyjny, co wynikało m.in. z przekroczenia podstawy górnej granicy składek (zwolnienie z naliczenia składek na Fundusz pracy i składek emerytalnych i rentowych) lub zakończenia służby przez żołnierza zawodowego w 2021 r. oraz brakiem obsadzenia tego stanowiska w 2022 r.

⁴¹ W tym 27 dotacji podmiotowych, 710 dotacji celowych oraz 11 subwencji.

⁴² Była to m.in. kontrola finansowa wykorzystania dotacji, monitoring realizacji zadań w miejscu ich realizacji oraz nadzory zespołów zadaniowych.

(akta kontroli część I str. 240-255, 985, 1284-1312)

Szczegółowym badaniem pod kątem prawidłowości udzielenia oraz sprawowanego przez dysponenta części nadzoru i kontroli nad ich wykorzystaniem objęto udzielone dotacje na łączną kwotę 805 804,0 tys. zł (18% zrealizowanych wydatków na dotacje i subwencje w części 29). Kontrolą objęto dotacje udzielone dla ZIOTP na: [1] sfinansowanie składki do wspólnego budżetu inwestycji NATO⁴³ oraz [2] realizację zadań inwestycyjnych realizowanych w ramach Planu inwestycji NSIP⁴⁴. W wyniku kontroli stwierdzono, że powyższe dotacje zostały prawidłowo i terminowo rozliczone w zakresie rzeczowym i finansowym. Niemniej jednak ustalono, że część zamierzeń realizowanych w ramach umowy nr 33000200864/44 na łączną kwotę 259 286,0 tys. zł wykraczało poza katalog zadań związanych z realizacją na terytorium RP zadań inwestycyjnych określonych w Programie NSIP⁴⁵, określony w art. 12a ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Tym samym kwota dotacji przyznana na ten cel była nienależna w rozumieniu art. 169 ust. 3 uofp. Ponadto stwierdzono niespójność pomiędzy zadaniami realizowanymi przez ZIOTP w 2022 r. w ramach środków przyznanych na podstawie umowy nr 3300020864/44 z ich wykazem zawartym w załączniku nr 1 do powyższej umowy. /szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości – nieprawidłowość nr 2 i 3/.*

(akta kontroli część I str. 285-325, 483-692, 993-995)

Kontrolą objęto dwie organizacje pozarządowe⁴⁶ wykorzystujące środki z dotacji celowej na wsparcie realizacji zadań resortu obrony. Były to dotacje udzielone przez Ministra w ramach otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych przez organizacje pożytku publicznego, tj. [1] ZHR w łącznej kwocie 1 051,3 tys. zł⁴⁷ oraz [2] LOK w łącznej kwocie 190,3 tys. zł⁴⁸. W wyniku powyższego badania stwierdzono, że umowy dotacji spełniały warunki określone w art. 150 uofp. W ramach działań nadzorczych w 2022 r. Dyrektor Departamentu Edukacji, Kultury i Dziedzictwa MON nadzorował wykorzystanie przedmiotowych dotacji m.in. poprzez przeprowadzenie w LOK w czasie realizacji zadania kontroli w zakresie zgodności wykonania zadania z umową, osiągniętych rezultatów i sposobu rekrutacji uczestników. Do dnia zakończenia kontroli NIK, Minister zatwierdził pięć (z siedmiu) sprawozdań z realizacji zadań publicznych⁴⁹ w terminie określonym w art. 152 ust. 2 uofp. Dla pozostałych sprawozdań, termin ich weryfikacji wykroczył poza czas zakończenia kontroli NIK.⁵⁰

(akta kontroli część I str. 1383-1385)

Dodatkowo dokonano weryfikacji procesu wydania przez Ministra w dniu 14 listopada 2022 r. decyzji administracyjnych i podpisywania umów dotyczących udzielenia dotacji dla przedsiębiorców na realizację zadań z zakresu zabezpieczenia potrzeb Sił Zbrojnych realizowanych przez przedsiębiorców. W powyższym zakresie stwierdzono, że w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 13 listopada 2022 r. Minister nie nałożył na żadnego z przedsiębiorców zadań w zakresie produkcji, napraw,

⁴³ Umowa nr 3300020863/43 zawarta w dniu 11 stycznia 2022 r.

⁴⁴ Umowa nr 3300020864/44 zawarta w dniu 11 stycznia 2022 r.

⁴⁵ NATO Security Investment Programme, tj. Program Inwestycji NATO w Dziedzinie Bezpieczeństwa.

⁴⁶ U beneficjentów, tj. Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej (dalej: ZHR) i Liga Obrony Kraju (dalej: LOG) kontrolą objęto, zgodnie z art. 2 ust. 3 pkt 1 ustawy o NIK, legalność i gospodarność w zakresie wykorzystania środków budżetowych pochodzących z udzielonych dotacji.

⁴⁷ Na wsparcie realizacji czterech zadań publicznych.

⁴⁸ Na wsparcie realizacji trzech zadań publicznych.

⁴⁹ LOK (trzy sprawozdania), ZHR (dwa sprawozdania).

⁵⁰ Wyniki przedmiotowych kontroli zostały zaprezentowane w dwóch wystąpieniach pokontrolnych skierowanych w dniach 23 i 27 marca 2023 r. do beneficjentów otrzymujących środki z dotacji celowej.

świadczenia usług oraz utrzymywania w czasie pokoju mocy produkcyjnych, naprawczych lub usługowych określonych PMG oraz w Planie zabezpieczenia potrzeb Sił Zbrojnych realizowanych przez przedsiębiorców. Dodatkowo NIK stwierdziła, że w okresie od dnia 23 kwietnia do dnia 9 listopada 2022 r. nie obowiązywał żaden plan określający te potrzeby /szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości – nieprawidłowość nr 1l.*

(akta kontroli część I str. 389-413, 416-425, 833-835)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 10 423 338,0 tys. zł, tj. blisko 100% planu po zmianach, i w porównaniu do wykonania w 2021 r. były wyższe o 951 031,1 tys. zł, tj. o 10%. Przyczynami powyższego wzrostu wydatków były m.in. wypłata dodatkowego świadczenia tzw. „14 emerytury”, wzrost wskaźnika waloryzacji świadczeń emerytalnych z 104,9% do 107% oraz zmiany podstawy naliczenia tzw. „13 emerytury”.

Największy udział w tej grupie wydatków miały:

- świadczenia emerytalno-rentowe - 8 511 158,0 tys. zł (tj. 81,7% wszystkich świadczeń);
- wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom - 1 879 766,6 tys. zł (tj. 18%).

W 2022 r. na świadczenia w ramach zaopatrzenia emerytalnego wydatkowano 8 505 498,0 tys. zł, w tym głównie na:

- emerytury wojskowe – 6 112 921,0 tys. zł, dla 107 556 emerytów wojskowych (przeciętna miesięczna liczba świadczeń); wypłacono 1 290 670 świadczeń; przeciętna wysokość świadczenia wynosiła – 4 558 zł (w 2021 r. – 4 204 zł);
- renty rodzinne – 1 708 169,0 tys. zł, dla 38 466 świadczeniobiorców (przeciętna miesięczna liczba świadczeń); wypłacono 461 588 świadczeń; przeciętna wysokość świadczenia wynosiła 3 525 zł (w 2021 r. – 3 301 zł);
- renty z tytułu niezdolności do pracy – 483 083,0 tys. zł, dla 10 237 rencistów (przeciętna miesięczna liczba świadczeń); wypłacono 122 840 rent; przeciętna wysokość świadczenia wynosiła 3 762 zł (w 2021 r. – 3 538 zł);
- renty, na podstawie ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin – 4 002,0 tys. zł, dla 189 rencistów (przeciętna miesięczna liczba świadczeń) wypłacono 2 273 rent; przeciętna wysokość świadczenia wynosiła 1 519 zł (w 2021 r. – 1 444 zł).

Wojskowe Biura Emerytalne w 2022 r. wydatkowały także kwotę 443 275,0 tys. zł na uposażenia i świadczenia pieniężne wypłacane przez okres roku żołnierzom i funkcjonariuszom zwolnionym ze służby.

(akta kontroli część I str. 881-888, 985-989, 1128-1129)

Wydatki Urzędu MON na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2022 r. wyniosły 219 385,9 tys. zł (stanowiły 99,9% planu po zmianach), były wyższe o 9,5% od wykonanych w 2021 r. i dotyczyły głównie wydatków osobowych niezaliczonych do uposażeń (§ 3070) w kwocie 218 901,1 tys. zł (tj. 99,8% wydatków w tej grupie). Wzrost tych wydatków wynikał głównie z utworzenia nowych stanowisk w przedstawicielstwach wojskowych dla żołnierzy.

Należne świadczenia na rzecz osób fizycznych, zgłoszone do realizacji w 2022 r. zostały przeznaczone głównie na:

- 106 333,5 tys. zł - świadczenia pieniężne wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom wyznaczonym do pełnienia służby poza granicami państwa

w składzie misji specjalnych organizacji międzynarodowych i w ramach ONZ (poz. 307 005);

- 83 655,4 tys. zł - równoważniki pieniężne za brak lub remont lokalu mieszkalnego oraz pomoc mieszkaniową (poz. 307013) dla żołnierzy zawodowych pełniących służbę poza granicami państwa (w ataszatach obrony przy polskich placówkach dyplomatycznych i przedstawicielstwach wojskowych).

(akta kontroli część I str. 917, 924-927, 1130-1131)

Wydatki bieżące, w tym wynagrodzenia i zatrudnienie

Zrealizowane wydatki bieżące na dzień 31 grudnia 2022 r. wyniosły 28 387 677,5 tys. zł, tj. blisko 100% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2021 r. o 4 427 981,7 tys. zł, tj. o 18,5%. Najwyższe wydatki poniesione zostały na:

- uposażenia żołnierzy zawodowych - 8 674 310,1 tys. zł (30,6% wydatków bieżących),
- zakup materiałów i wyposażenia - 4 146 971,1 tys. zł (14,6%),
- zakup usług remontowych - 3 318 210,6 tys. zł (11,7%),
- wynagrodzenia osobowe pracowników - 2 887 297,5 tys. zł (10,2%),
- zakup usług pozostałych - 2 695 775,7 tys. zł (9,5%)⁵¹.

(akta kontroli część I str. 1128-1129, 1283)

Wydatki na uposażenia i wynagrodzenia wykonane zostały w kwocie 12 897 225,2 tys. zł i w porównaniu do 2021 r. były wyższe o 1 256 884,1 tys. zł, tj. o 10,8%, w tym wydatki na uposażenia żołnierzy zawodowych były wyższe o 981 709,6 tys. zł, tj. o 11,3% i wydatki na wynagrodzenia pracowników resortu obrony narodowej były wyższe o 275 174,5 tys. zł, tj. o 9,4%.

Na wzrost ogólnej kwoty wydatków na uposażenia i wynagrodzenia w porównaniu do 2021 r. wpływ miały m.in następujące czynniki:

- wzrost wydatków wynikających z podwyższenia minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2022 r. do kwoty 3 010 zł;
- odtworzenie funduszu nagród, który zgodnie z ustawą z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021⁵² nie był tworzony;
- podwyższenie wynagrodzeń pracowników wojska o kwotę ok. 500 zł na pracownika;
- wzrost wskaźnika wielokrotności kwoty bazowej stanowiącej przeciętne uposażenie żołnierzy zawodowych do poziomu 4,23;
- zwiększenie liczebności SZ RP.

Przeciętne zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty w 2022 r. wyniosło 158 903 osoby (z wyłączeniem Służby Wywiadu Wojskowego - informacja niejawna) i było wyższe o 920 osób, tj. o 0,6% w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2021 r.

W stosunku do stanu na koniec 2021 r., liczba żołnierzy zawodowych w 2022 r. zwiększyła się o 4 754 i na dzień 31 grudnia 2022 r. wyniosła 118 340.

(akta kontroli część I str.1438-1449)

Limit zatrudnienia bazowego pracowników resortu obrony narodowej wynosił w 2022 r. 47 405 stanowisk (47 388 w 2021 r.). Średnioroczny stan zatrudnienia

⁵¹ Wydatki bieżące zaprezentowane w niniejszym akapicie nie zawierają wartości współfinansowania projektów z udziałem środków UE, które dla porównywanych lat 2021 i 2022 przedstawiały się następująco: wykonanie w 2021 r. - 92,2 tys. zł., plan po zmianach na 2022 r. - 141,0 tys. zł., wykonanie w 2022 r. - 139,6 tys. zł.

⁵² Dz. U. poz. 2400 - wygaśnięcie z dniem 31 grudnia 2021 r.

wyniósł 45 492 (45 459 w 2021 r.) a faktyczne zatrudnienie pracowników w resorcie na koniec 2022 r. wyniosło 45 630 osób (45 376 na koniec 2021 r.).

(akta kontroli część I str.1450)

Przeciętne uposażenie żołnierzy zawodowych wyniosło 7 125,02 zł i było wyższe o 672,31 zł, tj. o 10,4% od przeciętnego uposażenia w 2021 r.

(akta kontroli część I str.1438)

Dane dotyczące: [1] średniorocznego stanu zatrudnienia żołnierzy zawodowych w 2022 r.; [2] przyczyn wzrostu zatrudnienia żołnierzy zawodowych; [3] średniego uposażenia zasadniczego żołnierzy zawodowych wraz z dodatkami i miesięczną równoważycielską dodatkowego uposażenia rocznego dla poszczególnych korpusów; [4] przyczyn wzrostu uposażeń żołnierzy zawodowych; [5] stanów ewidencyjnych żołnierzy zawodowych; [6] liczby żołnierzy zwolnionych ze służby; [7] liczby powołań żołnierzy zawodowych powołanych do służby wraz z podziałem na korpusy; [8] przyczyn wzrostu liczby powołań w stosunku do 2021 r.; [9] liczby żołnierzy zawodowych z uprawnieniami emerytalnymi; [10] liczby żołnierzy zwolnionych z zawodowej służby wojskowej w 2022 r. posiadających uprawnienia emerytalne; [11] liczby żołnierzy zawodowych, którzy w 2022 r. złożyli wypowiedzenie stosunku służbowego zawodowej służby wojskowej z terminem realizacji w 2023 r. Departament Kadr MON objął klauzulą ZASTRZEŻONE.

(akta kontroli część V str. 244-252)

Zgodnie z § 24 ust. 3 pkt 2 lit. d Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej⁵³ Departament Kadr MON⁵⁴ był odpowiedzialny za prowadzenie ewidencji żołnierzy zawodowych. W trakcie kontroli NIK zwróciła się do DK MON o przygotowanie zestawień w zakresie zatrudnienia oraz wynagrodzenia za rok 2022 oraz celem porównania za lata wcześniejsze, w tym m.in. danych dotyczących: stanów ewidencyjnych SZ RP z podziałem na korpusy oraz rodzaje wojsk, wysługi żołnierzy w poszczególnych korpusach, jednostek szkolnictwa wojskowego.

System „SEW on-line” zawierał dane w zakresie m.in. wysługi żołnierzy, stanie ewidencyjnym SZ, specjalnościach wojskowych i został wskazany przez Dyrektora DK MON jako pierwotne źródło danych przekazanych NIK⁵⁵. Jednocześnie, wobec trudności z przekazaniem kontrolerom NIK żądanych danych Dyrektor DK MON wskazał, że materiał pozyskany z tego źródła dopiero po porównaniu z innymi dokumentami analityczno-sprawozdawczymi, obróbce i analizie oraz przy dużym nakładzie pracy może być przedstawiony NIK.

(akta kontroli część I str. 1451-1460, 1550-1602)

Część danych dotycząca [1] liczby ewidencyjnej żołnierzy zawodowych; [2] liczby żołnierzy zwolnionych z zawodowej służby wojskowej w 2022 r. posiadających uprawnienia emerytalne; [3] liczby żołnierzy zawodowych powołanych oraz

⁵³ Wprowadzonego zarządzeniem nr 33/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 sierpnia 2015 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej (Dz. Urz. MON poz. 250, ze zm.). Dalej: Regulamin.

⁵⁴ Dalej: DK MON.

⁵⁵ Zgodnie ust. 9 pkt 1 decyzji w sprawie systemu „SEW-online”. Dyrektor DK MON sprawuje merytoryczny nadzór nad zbiorem danych żołnierzy resortu obrony narodowej.

zwolnionych ze służby była przekazywana z blisko trzydziestodniowym opóźnieniem. Z kolei danych w zakresie m.in. wysługi żołnierzy, liczby żołnierzy w poszczególnych RSZ, wysokości dodatków wypłaconych żołnierzom, szkolnictwa wojskowego nie przedstawiono NIK w ogóle. Pozostałe przedstawione dane zostały objęte klauzulą ZASTRZEŻONE, pomimo iż, część z nich zaprezentowano w otwartych źródłach informacji⁵⁶, przykładowo liczba powołanych żołnierzy w 2022 r. wyniosła 13 742, natomiast liczba zawodowych żołnierzy zwolnionych ze służby wyniosła 8 988. Ponadto NIK zaznacza, że tożsame dane w latach ubiegłych były jawne.

(akta kontroli część V str. 244-246)

Liczba żołnierzy w Terytorialnej Służbie Wojskowej w 2022 r. wzrosła o 13% (3 652) w porównaniu z 2021 r. i wyniosła 31 730.

Do dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej w 2022 r. wstąpiło 16 431 żołnierzy, a w ramach aktywnej rezerwy służbę pełniło 193 żołnierzy. Do dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej w Wojskach Obrony Terytorialnej w 2022 r. wstąpiło 23 szeregowych.

(akta kontroli część I str. 1439-1447)

Wydatki bieżące Urzędu MON zostały przeznaczone głównie na uposażenia żołnierzy zawodowych – 176 828,4 tys. zł (31,5% wydatków w tej grupie) oraz na zakup pozostałych usług – 116 975,3 tys. zł (20,9%).

(akta kontroli część I str. 924-927)

Wykonane w 2022 r. przez Urząd MON wydatki na wynagrodzenia (według Rb-70) wyniosły 287 140,2 tys. zł i w porównaniu do 2021 r. były wyższe o 27 859,2 tys. zł, tj. o 10,7 %.

Przeciętne zatrudnienie w Urzędzie MON w 2022 r. wyniosło 2 255 osób i w stosunku do 2021 r. było wyższe o 53 osoby, tj. o 2,4%.

Przeciętne wynagrodzenie w Urzędzie MON w 2022 r. wyniosło 10 610,6 zł i w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia w 2021 r. było wyższe o 540,2 zł (o 5,4%). Zarówno na wzrost wydatków na wynagrodzenia jak i zwiększenie przeciętnego wynagrodzenia w Ministerstwie miało wpływ przede wszystkim uruchomienie mechanizmów służących zatrzymaniu i docenieniu wykwalifikowanych pracowników urzędu oraz większa ilość zadań będąca konsekwencją wejścia w życie nowych regulacji w obszarze obrony.

W 2022 r. w Urzędzie MON nie przyznawano nagród dla osób z tzw. „R”, a wysokość średniorocznej nagrody wypłacanej dla jednego zatrudnionego wyniosła 6 685,58 zł.

Wydatki na nagrody dla żołnierzy i pracowników w 2022 r. łącznie wyniosły 14 875,1 tys. zł, a wysokość średniej nagrody wypłacanej w Urzędzie MON wyniosła 6 685,6 zł rocznie na osobę zatrudnioną.

Roczne kwoty nagród wypłaconych w 2022 r. wyniosły średnio dla pracownika – 7 115,9 zł, a dla żołnierza - 6 435,4 zł.

(akta kontroli część I str. 853-855)

Zobowiązania

W sprawozdaniu rocznym Rb-28, na koniec 2022 r. wykazano zobowiązania ogółem w kwocie 1 566 888,8 tys. zł. W porównaniu do 2021 r. zobowiązania te wzrosły o 201 796,1 tys. zł, tj. o 14,8%.

⁵⁶ Powyższe dane zostały opublikowane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w dniu 30 stycznia 2023 r. (<https://twitter.com/PremierRP/status/1619990504695017474/photo/1> - dostęp 24 kwietnia 2023 r.).

Najwyższe zobowiązania w 2022 r. powstały w rozdziałach:

- 75220 Zabezpieczenie wojsk, które wynosiły 459 894,6 tys. zł, co stanowiło 29,4% kwoty ogólnej zobowiązań w części 29 - Obrona narodowa,
- 75201 Wojska Lądowe, kwota 361 638,8 tys. zł (23,1%),
- 75202 Siły Powietrzne, kwota 150 660,0 tys. zł (9,6%),
- 75204 Centralne wsparcie, kwota 138 166,2 tys. zł (8,8%).

Wzrost zobowiązań u podległych dysponentów spowodowany był m.in. naliczeniem uposażeń dla żołnierzy zasadniczej służby wojskowej za miesiąc grudzień wypłacanych do 10 stycznia następnego roku, wzrostem cen energii elektrycznej oraz wprowadzeniem dodatku za pracownicze przydziały mobilizacyjne nadane pracownikom⁵⁷.

(akta kontroli część I str. 985-986, 1258-1281)

Zobowiązania Urzędu MON na koniec 2022 r. wyniosły 26 362,9 tys. zł i były wyższe o 2 761,6 tys. zł, tj. o 11,7%, od stanu zobowiązań na koniec 2021 r. (23 601,3 tys. zł). Wzrost wartości zobowiązań wynikał m.in. z wyższych kosztów funkcjonowania Przedstawicielstw Wojskowych oraz Ambasad RP, w tym wzrostu kursów walut, leczenia, ubezpieczenia, nauki i dojazdów dzieci do szkół oraz wzrostu wydatków spowodowanym zwiększeniem poziomu wynagrodzeń.

Na koniec 2022 r. w Urzędzie MON nie wystąpiły zobowiązania wymagalne i zobowiązania podlegające ujęciu w sprawozdaniu w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2022 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

(akta kontroli część I str. 811, 1314-1318)

Wydatki ujęte w centralnych planach rzeczowych oraz pozostałe wydatki majątkowe

W ustawie budżetowej na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r., na wydatki majątkowe w części 29 – Obrona narodowa zaplanowano środki w wysokości 18 415 732,0 tys. zł.

W planie po zmianach na wydatki majątkowe ustalono kwotę 15 286 610,8 tys. zł, a wykonano je w kwocie 15 284 296,4 tys. zł (blisko 100% planu po zmianach), tj. niższej o 6 985 501,7 tys. zł (o 31,4%) od wykonanych w 2021 r. (22 269 798,1 tys. zł⁵⁸). Wykonane wydatki majątkowe stanowiły 26,8% ogólnej kwoty wykonanych wydatków w części 29 - Obrona narodowa⁵⁹.

(akta kontroli część I str. 1283)

Zgodnie z decyzją Nr 118/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 1 września 2021 r. *w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych*⁶⁰ wydatki realizowane w ramach planu finansowego resortu ON, ujmowane były w centralnych planach rzeczowych⁶¹, w tym w: PMT, Planie Inwestycji Budowlanych⁶², Planie Zakupu Środków Materiałowych⁶³ oraz Planie Inwestycji NSIP⁶⁴.

⁵⁷ Tytuły te nie występowały w 2021 r., gdyż dobrowolną zasadniczą służbę wojskową wprowadzono w dniu 23 kwietnia 2022 r.

⁵⁸ Nie zwiera współfinansowania projektów z udziałem środków UE.

⁵⁹ Wydatki majątkowe zaprezentowane w niniejszym akapicie nie zawierają wartości współfinansowania projektów z udziałem środków UE, których wykonanie w 2021 r. wyniosło 49,0 tys. zł.

⁶⁰ Dz. Urz. MON poz.190, ze zm. Dalej: decyzja 118/MON.

⁶¹ Dalej: CPR.

⁶² Dalej: PIB.

⁶³ Dalej: PZŚM.

⁶⁴ NATO Security Investment Programme.

W ramach PMT zrealizowano kwotę 13 129 698,5 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach. Powyższe środki wydatkowano na:

- zakupy sprzętu wojskowego (10 807 351,9 tys. zł);
- remonty sprzętu wojskowego i techniki specjalnej (975 061,6 tys. zł);
- modernizację i modyfikację sprzętu wojskowego (817 535,3 tys. zł);
- zakupy sprzętu i uzbrojenia – wydatki bieżące (230 522,6 tys. zł);
- prace rozwojowe (110 350,7 tys. zł).

W ramach PIB wydatkowano łącznie 2 034 965,2 tys. zł, tj. blisko 100% planu po zmianach, a najwięcej przeznaczono na zadania inwestycyjne pn.:

- *Budowa Muzeum Wojska Polskiego - I etap* (80 558,9 tys. zł);
- *Przygotowanie infrastruktury dla modułu artyleryjskiego* (65 900 tys. zł);
- *Budowa oddziału Muzeum Wojska Polskiego w Ossowie* (62 696 tys. zł).

Wydatki w ramach PZŚM wyniosły 2 906 840,3 tys. zł, tj. blisko 100% planu po zmianach. Powyższe środki wydatkowano na:

- środki bojowe (1 169 349,2 tys. zł);
- materiały pędne i smary (942 738,4 tys. zł);
- przedmioty umundurowania i wyekwipowania (535 085,5 tys. zł);
- produkty żywnościowe (208 198,7 tys. zł);
- medyczne środki materiałowe (51 468,4 tys. zł).

Ze środków budżetowych finansowano również zadania ujęte w Planie inwestycji NSIP, na które w 2022 r. wydatkowano 805 769,1 tys. zł (100% planu po zmianach). Na inwestycje budowlane realizowane na terenie Polski wydatkowano 704 303,1 tys. zł, a na składki na Program NSIP - kwotę 101 466,0 tys. zł.

(akta kontroli część I str. 1353-1355)

Badaniu poddane zostały również wartości umów wieloletnich zawieranych w związku z realizacją zadań rzeczowych ujętych w PMT i PZŚM. Zgodnie z § 9 ust. 13 decyzji 118/MON wartość umów wieloletnich w roku planistycznym oraz kolejnych latach nie mogła przekroczyć 80% wartości limitu wydatków przydzielonego na zadania ujmowane w odpowiednich CPR. Z dokumentów przedstawionych przez Zarząd Planowania Rzeczowego P-8 Sztabu Generalnego Wojska Polskiego wynikało, że na rok planistyczny 2023 r. i kolejne lata wartości umów wieloletnich zawieranych w związku z realizacją zadań rzeczowych nie przekroczyły tej wartości procentowej gdy źródłem finansowania dla nich były środki budżetowe.

W obszarze CPR zidentyfikowana wartość zaangażowania planu wydatków na lata 2023-2035, według stanu na koniec I kwartału 2023 r. wynosiła łącznie 81 952 372,1 tys. zł, z czego dla roku: 2023 r. – 21 299 299,8 tys. zł; 2024 r. – 16 387 340,5 tys. zł; 2025 r. – 15 133 095,8 tys. zł; 2026 r. – 11 202 808,5 tys. zł; 2027 r. – 6 670 664,9 tys. zł; 2028 r. – 3 751 450,7 tys. zł; 2029 r. – 2 924 289,3 tys. zł; 2030 r. – 2 496 812,0 - tys. zł; 2031 r. – 808 983,3 tys. zł; 2032 r. – 513 474,9 tys. zł; 2033 r. – 748 199,1 tys. zł; 2034 r. – 15 953,3 tys. zł.

(akta kontroli część I str. 1369-1374)

Kontrola wykazała, że na koniec 2022 r. ogólna kwota zaliczek udzielonych kontrahentom w 2022 r. i w latach poprzednich na zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego zarówno w ramach środków budżetowych, jak i dysponenta FMSZ, a nierozliczonych efektami rzeczowymi wyniosła 40 555 284,3 tys. zł i była wyższa o 7 920 632,0 tys. zł, tj. o 24,3% od ich stanu na koniec 2021 r. (32 634 652,3 tys. zł), z tego przez: Agencję Uzbrojenia – 33 442 987,9 tys. zł (82,6% udzielonych i nierozliczonych zaliczek), Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych - 2 122 595,1 tys. zł

(5,2% udzielonych i nierozliczonych zaliczek), Dysponenta FMSZ⁶⁵ - 4 958 487,8 tys. zł (12,2% udzielonych i nierozliczonych zaliczek); pozostałych dysponentów⁶⁶ - 31 213,5 tys. zł (0,1% udzielonych i nierozliczonych zaliczek). Ponadto łączna wartość nierozliczonych zaliczek dotyczących realizacji inwestycji budowlanych wg. stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. wyniosła 436 986,8 tys. zł.

(akta kontroli część I str. 988-989)

Wydatki majątkowe Urzędu w 2022 r. zostały wykonane w kwocie 10 511,2 tys. zł (99,6% planu po zmianach) i były niższe o 35,5% od poniesionych w 2021 r. W 2022 r. dokonano zmniejszenia planu na wydatki majątkowe z kwoty 15 140,0 tys. zł do kwoty 11 275,1 tys. zł. Zmniejszenie wydatków majątkowych (w zakresie planu i realizacji) wynikało przede wszystkim z przedłużającego się postępowania przetargowego na wybór wykonawcy dokumentacji projektowej i robót budowlanych dla rozbudowy rozdzielni energetycznej i wykonania nowego przyłącza energetycznego wraz z zasilaniem budynków oraz przesunięcia części realizacji przedsięwzięcia dotyczącego dostosowania budynków do obowiązujących przepisów przeciwpożarowych.

(akta kontroli część I str. 809-811, 924-928)

W *Skonsolidowanym planie wydatków w układzie zadaniowym na 2022 rok i dwa kolejne lata*⁶⁷, Rada Ministrów określiła, że zadanie 11.1 - Utrzymanie i rozwój zdolności operacyjnych SZ RP jest priorytetowym zadaniem państwa⁶⁸.

Celem zadania 11.1 było osiągnięcie wymaganego poziomu rozwoju strategicznych zdolności do przeciwdziałania zaskoczeniu militarnemu oraz wzmocnienie potencjału bojowego i zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP do prowadzenia samodzielnych i sojuszniczych działań obronnych. Miernikiem realizacji celu zadania był Wskaźnik osiągnięcia wymaganego poziomu dostępności sił (relacja poziomu posiadanego do wymaganego) (w %). Szczegółowy sposób wyliczenia i wartość docelowa miernika w 2022 r. stanowił, podobnie jak w roku ubiegłym informację niejawną⁶⁹.

Na wydatki w ramach funkcji 11 - Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic zaplanowano pierwotnie kwotę 46 191 608,0 tys. zł, w tym na priorytetowe zadanie 11.1 - kwotę 42 575 370,0 tys. zł. Wykonanie wydatków na realizację funkcji 11 wyniosło 45 867 051,8 tys. zł, tj. blisko 100% planu po zmianach (45 883 769,9 tys. zł), w tym na zadanie priorytetowe 11.1 wydatkowano kwotę 42 101 669,9 tys. zł, tj. blisko 100% planu po zmianach (42 104 285,1 tys. zł).

(akta kontroli część I str. 890-904)

⁶⁵ Do dnia 23 kwietnia 2022 r.

⁶⁶ Centrum Zasobów Cyberprzestrzeni Sił Zbrojnych oraz Dowództwo Komponentu Wojsk Specjalnych.

⁶⁷ Rada Ministrów, Planowanie w układzie zadaniowym na 2022 r., wrzesień 2021 r.

⁶⁸ Realizacja zadania zorientowana jest na osiągnięcie odpowiedniego rozwoju zdolności strategicznych do przeciwdziałania zaskoczeniu militarnemu, zwiększenie zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP do prowadzenia samodzielnych i sojuszniczych działań obronnych, jak również na wzmocnienie potencjału bojowego (w tym jego nowoczesności). Środki publiczne przeznaczane także są m.in. na szkolenia Sił Zbrojnych RP i utrzymanie ich gotowości bojowej. W ramach zadania realizowane są działania polegające na zabezpieczeniu zdolności operacyjnych do dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP, utrzymaniu zdolności do rozpoznania wojskowego zewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa państwa, a także umożliwiające skuteczne rażenie sił przeciwnika w sytuacji zagrożenia państwa. Zapewniane jest zabezpieczenie logistyczne i medyczne zdolności operacyjnych, jak również zakwaterowanie SZ RP.

⁶⁹ Zgodnie z ust. 61 pkt 10 załącznika nr 41 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 740 – uchylone z dniem 6 kwietnia 2022 r.) oraz ust. 61 pkt 10 załącznika nr 42 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 745, ze zm.).

Plan finansowy Urzędu MON na 2022 r. sporządzony w układzie zadaniowym zakładał realizację dziewięciu zadań, z czego dwa, na które zaplanowano największe nakłady to:

- *Realizacja zobowiązań sojuszniczych i międzynarodowych oraz uczestnictwo w działaniach na rzecz pokoju i stabilizacji międzynarodowej* (11.3)⁷⁰ – 333 266,6 tys. zł;
- *Wsparcie kierowania obronnością* (11.5)⁷¹ – 327 300,0 tys. zł.

W 2022 r. na zadanie 11.3. wydatkowano 331 062,1 tys. zł (99,3% planu). Celem realizacji tego zadania było wzmocnienie bezpieczeństwa oraz pozycji RP na arenie międzynarodowej.

Na zadanie 11.5. wydatkowano 326 596,2 tys. zł (99,8% planu); celem realizacji tego zadania było zapewnienie skutecznej i efektywnej obsługi organu administracji rządowej na rzecz osiągnięcia celów polityki obronnej.

(akta kontroli część I str. 1375-1377)

Wydatki Urzędu MON dokonywane były m.in. w celu realizacji zamierzeń wynikających z CPR i planów rocznych opracowanych przez poszczególne komórki organizacyjne MON (stosownie do ich kompetencji), a do efektów rzeczowych uzyskanych w 2022 r. zaliczono m.in.: utrzymywanie ataszatów obrony, finansowanie udziału Polski w projektach badawczych w ramach *Planu badań naukowych i rozwoju technologii* oraz pozyskanie sprzętu zabezpieczenia łączności tajnej na potrzeby Polskiego Przedstawicielstwa Wojskowego przy Komitecie Wojskowym NATO z siedzibą w Brukseli.

(akta kontroli część I str. 878-880)

Wydatki na promocję

W okresie objętym kontrolą zasady realizacji wydatków na działalność promocyjną w resorcie obrony narodowej regulowały zapisy decyzji Nr 33/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 marca 2019 r. w *sprawie działalności promocyjnej w resorcie obrony narodowej*⁷². Z kolei w § 20 ust. 3 pkt 12 załącznika do zarządzenia Nr 33/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 sierpnia 2015 r. w *sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej*, koordynowanie procesu planowania i realizacji zadań z zakresu promocji powierzono Centrum Operacyjnemu Ministra Obrony Narodowej⁷³, do którego zadań należało m.in. opracowywanie *Planu priorytetowych przedsięwzięć promocyjnych* resortu oraz zapewnianie materiałów promocyjnych dla komórek Ministerstwa.

Źródłem finansowania wydatków na działalność promocyjną MON w 2022 r. były wydatki ustanowione w przywołanym wyżej Planie oraz wydatki ustalone w ramach dwóch limitów na stałą działalność promocyjną⁷⁴.

W ramach wydatków na promocję w *Planie priorytetowych przedsięwzięć promocyjnych* z dnia 30 września 2021 r. przewidziano realizację 17 zadań

⁷⁰ Zadanie to obejmowało jedno podzadanie: 11.3.2. Międzynarodowa współpraca bilateralna i współpraca w strukturach wielostronnych, w tym w ramach NATO i UE.

⁷¹ Obejmującego podzadanie: 11.5.1. Wsparcie kierowania obronnością.

⁷² Dz. Urz. MON poz. 40, ze zm.

⁷³ Dalej: Centrum.

⁷⁴ [1] Limit dla stałej działalności promocyjnej realizowanej przez Centrum oraz [2] limit dla stałej działalności promocyjnej realizowanej przez jednostki prowadzące działalność promocyjną na rzecz własną i podległych jednostek organizacyjnych, tj. Dowódcę Generalnego RSZ, Dowódcę Operacyjnego RSZ, Dowódcę Wojsk Obrony Terytorialnej, Szefa Inspektoratu Wsparcia, Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej, Dowódcę Garnizonu Warszawa, Dyrektora Narodowego Centrum Bezpieczeństwa Cyberprzestrzeni oraz rektorów-komendantów uczelni wojskowych i komendantów jednostek szkolnictwa wojskowego.

promocyjnych na łączną kwotę 13 205,0 tys. zł⁷⁵. W 2022 r., poniesiono 14 483,2 tys. zł wydatków na przedsięwzięcia ujęte w Planie, co stanowiło 109,7% jego pierwotnej wartości i 92,3% jego wartości po zmianach, 320,1 tys. zł wydatków na przedsięwzięcia realizowane w ramach stałej działalności promocyjnej prowadzonej przez Centrum, a także 1 068,3 tys. zł na przedsięwzięcia realizowane w ramach stałej działalności promocyjnej prowadzonej przez dowódców (szefów, komendantów) jednostek organizacyjnych finansujących działalność ze środków własnych.

Badaniem objęto prawidłowość wydatkowania środków w kwocie 945,3 tys. zł, tj. 20%, poniesionych w 2022 r. wydatków w ramach Planu realizowanego z wydatków Urzędu MON. Wszystkie powyższe zadania były realizowane przez Centrum i dotyczyły publikacji w prasie i telewizji materiałów promocyjnych resortu. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że wydatki dokonano zgodnie z Planem i umowami zakupowymi oraz zgodnie z regulacjami wewnętrznymi obowiązującymi w MON.

(akta kontroli część I str. 696-709, 990, 1127)

Wydatki na energię

Za realizację zadań zaopatrzenia w energię elektryczną dla potrzeb obiektów stanowiących siedzibę urzędu obsługującego Ministra odpowiadał Dyrektor Departamentu Administracyjnego MON⁷⁶. W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwie umowy, tj. umowa na dystrybucję energii elektrycznej⁷⁷ oraz na jej zakup⁷⁸. Na energię elektryczną w 2021 r. wydatkowano 3 759,5 tys. zł brutto, w tym na usługi dystrybucji 1 357,9 tys. zł brutto, natomiast w 2022 r. poniesiono wydatki w kwocie 3 520,1 tys. zł brutto, w tym na usługi dystrybucji 1 509,4 tys. zł brutto⁷⁹. W wyniku przeprowadzonych przez DA MON działań⁸⁰ zużycie energii elektrycznej w 2022 r. zmniejszyło się o 247 273,37 kWh, tj. 4,22 % w stosunku do 2021 r. co przełożyło się na spadek poniesionych wydatków na energię elektryczną w 2022 r. o 6,4%.

(akta kontroli część III str. 2-25, 26-73)

W ramach przeprowadzonego badania stwierdzono, że energia elektryczna dostarczana była do 13 punktów poboru energii elektrycznej⁸¹ z czego dziewięć w grupie taryfowej C21. Badaniu poddano trzy PPE: pierwsze z przeszacowaną mocą umowną⁸², drugie z ponadumownym poborem energii biernej⁸³ oraz trzecie z przekroczeniami mocy umownej⁸⁴. Badanie wykazało, że:

- w PPE nr 136136 rzeczywiste zapotrzebowanie na moc elektryczną w okresach rozliczeniowych wynosiło od 42% do 49% zamówionej mocy umownej.

⁷⁵ W trakcie roku 2022 Plan był aneksowany, wskutek czego wprowadzono do niego kolejnych 13 zadań.

⁷⁶ Dalej: DA MON.

⁷⁷ Umowa zawarta w dniu 1 października 2021 r. na czas nieoznaczony (taryfa stała).

⁷⁸ Umowa zawarta w dniu 20 sierpnia 2019 r., na czas określony i obowiązywała do dnia 31 grudnia 2022 r.

⁷⁹ Wzrost wydatków na dystrybucję w 2022 r. wynikał z wprowadzenia przez operatora nowych stawek taryfowych i wynikał głównie z opłaty mocowej.

⁸⁰ M.in.: dopasowanie wielkości mocy umownej do potrzeb na PPE nr 8521, montaż kompensatora energii biernej na PPE nr 1620 o jej największym poborze, montaż czujników włączania i wyłączania światła, wyłączenie połowy punktów świetlnych w ciągach komunikacyjnych, montaż źródeł światła typ LED, ograniczenie urządzeń klimatyzacyjnych, czajników i innych urządzeń "dogrzewających" do minimum.

⁸¹ Dalej: PPE.

⁸² PPE nr PL...136136.

⁸³ PPE nr PL...9117.

⁸⁴ PPE nr PL...8593.

- W przypadku korekty mocy umownej oszczędności powstałe w opłacie stałej w 2022 r. wyniosłyby 5,4 tys. zł co stanowi 40,3% poniesionej opłaty⁸⁵;
- w PPE nr 9117 ponoszono opłaty za ponadumowny pobór energii biernej, które wyniosły 34,8 tys. zł i stanowiły 10,8% wydatków poniesionych na usługi dystrybucji (322,2 tys. zł opłat z punktu). Nie zainstalowano kompensatora energii biernej w związku z realizacją inwestycji budowy nowego przyłącza elektroenergetycznego SN wraz ze stacją transformatorową, która zapewni odpowiednią kompensację mocy biernej pojemnościowej i indukcyjnej;
 - w PPE nr 8593 ponoszono opłaty za ponadumowny pobór mocy, które wyniosły 37,9 tys. zł co stanowiło 7,3% wydatków poniesionych na usługi dystrybucji (518,3 tys. zł opłat z punktu). Nie zwiększono mocy umownej na ww. PPE ponieważ aktualny, dopuszczalny zakres mocy, wynosił 513 kW.

W celu wyeliminowania ponoszenia opłat za ponadumowny pobór energii biernej oraz przekroczenia poboru mocy umownej DA MON w 2021 r. rozpoczął prace inwestycyjne polegające na budowie nowych przyłączy elektroenergetycznych wraz ze stacjami transformatorowymi, wynikające z konieczności zwiększenia mocy do poziomu 1000 kW. Inwestycja ta pozwoli na zmianę grupy przyłączeniowej z IV na III, a tym samym umożliwi zmianę taryfy z C2x na taryfę B2x powodując obniżenie kosztów za dystrybucję energii elektrycznej, głównie składnika zmiennego stawki sieciowej. Ponadto stwierdzono, że DA MON, na podstawie przeprowadzonych okresowo analiz podjął już w 2021 r. działania inwestycyjne polegające m.in. na montażu kompensatora energii biernej⁸⁶, zmianie wielkości mocy umownej⁸⁷, czy też zabezpieczenia odpowiedniej mocy na obiektach wyznaczonych do ładowania samochodów elektrycznych.

DA MON nie realizował w 2022 r. zapisów art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 2022 r. *o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej*⁸⁸ ponieważ zgodnie z ust. 6 pkt 1 tego artykułu do całkowitego zużycia energii elektrycznej nie wlicza się zużycia w budynkach wykorzystywanych na potrzeby obronności państwa.

(akta kontroli część III str. 81–82, 87, 155-224)

Działania kontrolne, nadzorcze i audytowe

Obowiązek sprawowania nadzoru i kontroli nad realizacją budżetu, określony w art. 175 ust. 1 i 2 uofp, w zakresie części 29 - Obrona narodowa, realizowany był przez Ministra m.in. poprzez Dyrektora DB MON, Dyrektora Departamentu Kadr MON, Dyrektora Departamentu Spraw Socjalnych MON oraz Dyrektora Departamentu Kontroli MON oraz dyrektorów departamentów udzielających dotacji.

Szczegółowe obowiązki w zakresie sprawowania nadzoru nad prawidłową realizacją wykonania budżetu określone zostały w decyzji Nr 122/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 września 2018 r. *w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej*⁸⁹. Ponadto dysponenti środków budżetu państwa drugiego stopnia, dysponenti środków budżetu państwa trzeciego stopnia bezpośrednio podlegli dysponentowi części budżetowej oraz dyrektorzy (szefowie) jednostek

⁸⁵ Nie podjęto działań w kierunku zmiany mocy umownej na PPE z zapasem mocy ponieważ wskazano je, jako lokalizację punktów ładowania samochodów elektrycznych w związku z art. 26 ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. *o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2021 r., poz. 2269).

⁸⁶ PPE nr PL...1620.

⁸⁷ PPE nr PL...8521.

⁸⁸ Dz. U. 2022 poz. 2127.

⁸⁹ Dz. Urz. MON poz. 149, ze zm.

(komórek) organizacyjnych byli obowiązani do sporządzania informacji umożliwiającej ocenę gospodarki finansowej.

Podstawą wykonywania zadań nadzorczych nad jednostkami organizacyjnymi otrzymującymi środki finansowe był opracowany przez właściwego dysponenta środków budżetu państwa oraz organ planujący, roczny plan nadzoru nad realizacją budżetu oraz gospodarką finansową, którego wzór i zakres określał załącznik do przywołanej wyżej decyzji 122/MON.

W badanym okresie kontrola zarządcza i zarządzanie ryzykiem uregulowane były m.in.: decyzją Nr 218/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 6 czerwca 2014 r. *w sprawie planowania i rozliczania działalności w resorcie obrony narodowej*⁹⁰, decyzją Nr 206/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 grudnia 2021 r. *w sprawie planowania i rozliczania działalności w dziale administracji rządowej - obrona narodowa*⁹¹, decyzją Nr 204/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 grudnia 2021 r. *w sprawie organizacji i funkcjonowania kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej - obrona narodowa oraz w Ministerstwie Obrony Narodowej*⁹².

(akta kontroli część I str. 998-999)

W 2022 r. Departament Kontroli MON wraz z podporządkowanymi mu delegaturami przeprowadził 145 kontroli, które swoim zakresem obejmowały m.in.: sprawozdawczość budżetową i finansową, wydatkowanie środków publicznych, zlecenie usług, realizację zamówień publicznych, udzielanie i rozliczanie dotacji oraz ustalanie i egzekwowanie należności. W wyniku kontroli przeprowadzonych w 2022 r. sformułowano łącznie 691 zaleceń i wniosków oraz skierowano do wyspecjalizowanych organów ochrony państwa i prawa 29 zawiadomień, w tym 26 zawiadomień o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych oraz trzy zawiadomienia do Żandarmerii Wojskowej dotyczące popełnienia przestępstwa ściganego z urzędu. Z ww. 691 zaleceń i wniosków 78% zostało zrealizowanych, a 22%, wg. stanu na koniec 2022 r. znajdowało się w trakcie realizacji. Najistotniejsze nieprawidłowości dotyczyły nieegzekwowania należności, niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych oraz nieprawidłowego naliczania kar umownych.

(akta kontroli część I str. 947-949)

W roku 2022 Biuro Audytu Wewnętrznego nie prowadziło dedykowanych zadań audytowych w jednostkach podległych lub nadzorowanych, których przedmiotem byłyby tematy dotyczące:

- sprawozdawczości budżetowej i finansowej, należności i ich windykacji;
- wydatkowania środków publicznych;
- wydatków na dotacje.

Biuro Audytu Wewnętrznego w roku 2022 realizowało łącznie pięć zadań: dwa zapewnijające i trzy doradcze. Wykonano także monitoring zaleceń z lat poprzednich, który wykazał brak lub częściową ich realizację. Wpływ na powyższe miały zmiany organizacyjne w MON, jakie nastąpiły w 2022 r., tj. powołanie Inspektoratu Kontroli Wojskowej oraz zmiany w kompetencjach departamentów. W związku z powyższym obszary te ponownie zostały włączone do analizy ryzyka na rok 2023.

(akta kontroli część I str. 1380-1382)

⁹⁰ Dz. Urz. MON poz. 179, ze zm. – uchylona z dniem 1 kwietnia 2023 r.

⁹¹ Dz. Urz. MON poz. 289.

⁹² Dz. Urz. MON poz. 287.

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

1. Niezabezpieczenie przez Ministra w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 13 listopada 2022 r. potrzeb Sił Zbrojnych wynikających z PMG oraz *Planu zabezpieczenia potrzeb Sił Zbrojnych realizowanych przez przedsiębiorców* związanych z utrzymaniem mocy produkcyjnych lub remontowych niezbędnych do zapewnienia dostaw i remontów sprzętu wojskowego oraz dostaw środków bojowych przewidzianych do realizacji w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny wskutek niewydania decyzji administracyjnych w powyższym zakresie.

- a. W zakresie stanu prawnego obowiązującego do dnia 22 kwietnia 2022 r.⁹³:

Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. o *organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców*⁹⁴ organy administracji rządowej organizują zadania na rzecz obronności państwa, realizowane przez przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą na terytorium RP, oraz sprawują nadzór nad ich realizacją. Z kolei art. 4a ust. 4 przywołanej ustawy wskazywał, że Minister w uzgodnieniu z właściwymi ministrami i kierownikami urzędów centralnych koordynuje przygotowania PMG. Samo nakładanie zadań na rzecz obronności państwa na przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym powinno odbywać się w drodze decyzji administracyjnych wydawanych przez Ministra zgodnie z art. 7 ust. 1 ww. ustawy.

W okresie od dnia 1 stycznia do 22 kwietnia 2022 r. na przedsiębiorców nie zostały nałożone żadne zadania wynikające z ówczesnie obowiązującego PMG, co stanowiło przyczynę braku zabezpieczenia w tym okresie potrzeb Sił Zbrojnych RP w zakresie produkcji, napraw, świadczenia usług oraz utrzymywania w czasie pokoju mocy produkcyjnych, naprawczych lub usługowych. Za powyższy okres przedsiębiorcy nie otrzymali również żadnych środków finansowych na utrzymywanie w czasie pokoju tych zdolności. W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor Departamentu Polityki Zbrojeniowej MON⁹⁵ wskazał, że powodem nienałożenia przez niego na przedsiębiorców powyższych decyzji administracyjnych był fakt procedowania w tamtym okresie kolejnego aneksu do PMG, aktualizującego zawarte w nim potrzeby Sił Zbrojnych RP. W tym zakresie NIK podkreśla, że nie istniało ograniczenie prawne w zakresie wydawania decyzji administracyjnych w oparciu o PMG w wersji sprzed powyższego aneksu, co potwierdzili w złożonych wyjaśnieniach Szef Sztabu Generalnego WP i Szef Zarządu Logistyki – P4 Sztabu Generalnego WP.

Dodatkowo NIK ustaliła, że pomimo przyjęcia przyspieszonej, pomijającej uzgodnienia międzyresortowe, ścieżki procedowania powyższego aneksu, Ministrowi nie udało się finalnie doprowadzić do przyjęcia tego dokumentu przez Radę Ministrów przed wejściem w życie ustawy o obronie Ojczyzny. Zdaniem NIK, na niemożność przyjęcia przez Radę Ministrów uchwały w powyższym zakresiełożyło się jej późne procedowanie. Pomimo otrzymania przez Ministra w dniu 12 stycznia 2022 r. zgody Kancelarii Prezesa Rady Ministrów na pominięcie fazy uzgodnień międzyresortowych, przekazał on projekt uchwały w sprawie aneksu nr 3 do PMG do rozpatrzenia przez Radę Ministrów dopiero w dniu 16 marca 2022 r., tj. po upływie 63 dni od tej zgody. Powyższe, w połączeniu z wątpliwościami zgłaszanymi przez

⁹³ Tj. do dnia wejścia w życie ustawy o obronie Ojczyzny.

⁹⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1669 – uchylenie z dniem 23 kwietnia 2022 r.

⁹⁵ Dalej: DPZ MON.

Ministrów Rozwoju i Technologii oraz Infrastruktury spowodowało, że aneksu nie przyjęto do dnia wejścia w życie ustawy o obronie Ojczyzny. Zdaniem NIK przyjęcie aneksu nr 3 do PMG lub wydanie decyzji na podstawie obowiązującego PMG w wersji po aneksie nr 2 do dnia 23 kwietnia 2022 r. było niezbędne z uwagi na możliwość zawartą w art. 807 powyższej ustawy, która wskazywała, że decyzje oraz umowy wydane/zawarte na podstawie ustawy o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców zachowywały ważność na okres, na jaki zostały zawarte, nie dłużej jednak niż przez okres 36 miesięcy, licząc od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Powyższe wskazuje, że ustawodawca uwzględniając potrzebę zabezpieczenia potrzeb Sił Zbrojnych RP umożliwił wydanie decyzji/zawarcie umów obowiązujących do czasu opracowania nowego dokumentu planistycznego - *Planu zabezpieczenia potrzeb Sił Zbrojnych realizowanych przez przedsiębiorców (art. 651 ust. 1)*.

b. W zakresie stanu prawnego obowiązującego od dnia 23 kwietnia 2022 r.:

Tryb i sposób procedowania powyższego Planu został określony w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 kwietnia 2022 r. w *sprawie opracowania Planu zabezpieczenia potrzeb Sił Zbrojnych realizowanych przez przedsiębiorców*⁹⁶, wydanym na podstawie art. 653 ww. ustawy. Analogicznie jak w przypadku PMG, zadania na rzecz SZ RP były nakładane przez Ministra w ramach decyzji administracyjnych (art. 648 ust. 2 ww. ustawy).

Plan zabezpieczenia potrzeb Sił Zbrojnych realizowanych przez przedsiębiorców został zatwierdzony w dniu 9 listopada 2022 r., a zadania na przedsiębiorców zostały nałożone na jego podstawie w dniu 14 listopada 2022 r., z mocą obowiązywania od dnia 23 kwietnia 2022 r., co po podpisaniu w grudniu 2022 r. 70 umów na dotację z przedsiębiorcami, umożliwiło wypłatę środków z dotacji celowej w wysokości 195 200,0 tys. zł jeszcze w 2022 r. Pomimo iż w powyższy sposób zrefundowano przedsiębiorcom koszty poniesione za okres od 23 kwietnia 2022 r., to zdaniem NIK potrzeby SZ RP w tym zakresie nie były formalnie zabezpieczone do dnia 13 listopada 2022 r., gdyż w tamtym okresie nie zostały na przedsiębiorców nałożone zadania za pomocą decyzji administracyjnych. Dodatkowo od dnia 23 kwietnia do dnia 9 listopada 2022 r., wskutek wygaśnięcia PMG na mocy ustawy o obronie Ojczyzny nie istniał formalny dokument określający potrzeby Sił Zbrojnych w tym zakresie.

Powyższe skutki dodatkowo potęgował fakt, że w okresie od 23 kwietnia do 31 grudnia 2022 r. DPZ nie przeprowadzał kontroli u przedsiębiorców, chociaż konstrukcja umów o udzielenie dotacji pozwalała na weryfikację wcześniejszych dotacji przez pięć lat od ich udzielenia. W tym zakresie Dyrektor DPZ wskazał, że jego komórka była przede wszystkim zaangażowana w prace nad *Planem zabezpieczenia potrzeb Sił Zbrojnych realizowanych przez przedsiębiorców*.

Jednocześnie NIK wskazuje na nieskuteczność samego faktu nakładania zadań na przedsiębiorców decyzjami administracyjnymi obowiązującymi z mocą wsteczną. Zdaniem NIK taka realizacja ustawowego obowiązku Ministra polegającego na konieczności zabezpieczenia potrzeb Sił Zbrojnych na ewentualność wystąpienia stanu zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub czasu wojny nie zapewniała mu realnej kontroli nad sposobem realizacji tego zadania, a fakt braku wydania decyzji administracyjnych, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. o *organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców* powodował, że sfera zabezpieczenia tych potrzeb była oparta jedynie na deklaracjach składanych przez podmioty planowane do objęcia

⁹⁶ Dz. U. poz. 949.

programem. Tym samym zdania NIK w powyższym zakresie nie zmieniały wyjaśnienia Ministra oraz Dyrektora DPZ wskazujące na włączenie przedsiębiorców w proces powstawania i aktualizacji PMG oraz lokowania w nim zadań. W badanym roku dotyczyło to kwoty 149 907,8 tys. zł. stanowiącej udział procentowy kwoty przeznaczonej na zadania od dnia 23 kwietnia 2022 r. do dnia 13 listopada 2022 r., tj. przed nałożeniem decyzji administracyjnych.

Odpowiedzialnymi za powyższą nieprawidłowość byli: Minister oraz Dyrektor DPZ, który zgodnie z § 30 ust. 3 pkt 4 lit. b załącznika do zarządzenia Nr 33/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 sierpnia 2015 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej był odpowiedzialny za organizowanie i nadzór w zakresie realizacji zadań na rzecz obronności państwa wykonywanych przez przedsiębiorców, dla których organem właściwym w tym zakresie był Minister.

(akta kontroli część I str. 389-425, 819-835, 1396-1420, część V str. 167-181, 193-205)

2. Przekazanie przez Ministra dotacji celowej dla ZIOTP, na sfinansowanie zadań niezwiązanych z realizacją na terytorium RP inwestycji określonych w Programie NSIP, z naruszeniem art. 12a ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 i 2 załącznika do zarządzenia Nr 49/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie utworzenia instytucji gospodarki budżetowej pod nazwą "Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego"⁹⁷ przedmiotem działalności podstawowej ZIOTP było: [1] wykonywanie w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa zadań publicznych zleconych przez Ministra w celu realizacji zobowiązań RP wynikających z członkostwa w NATO i udziału w Programie NSIP, [2] prowadzenie inwestycji krajowych, niezbędnych do wykonania, w związku z realizowanymi projektami zleconymi w ramach Programu NSIP, których zgodnie z zasadami NSIP nie kwalifikuje się do finansowania ze środków NATO, zwanych zadaniami okołopakietowymi. Zasady finansowania powyższych zadań określał z kolei art. 12a ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej, który wskazywał, że na zadania publiczne związane z realizacją na terytorium RP projektów inwestycyjnych określonych w Programie NSIP oraz zadań okołopakietowych, może być przyznawana z budżetu państwa dotacja⁹⁸.

Minister m.in. wyjaśnił, że zadania zaplanowane na rzecz 18.DZ stanowią uzupełnienie pakietu CP 9A0996 *Przygotowanie infrastruktury do przyjęcia, pobytu i dalszego przemieszczenia Sił Wzmocnienia (RSOM)* i z tego powodu zostały włączone do Planu NSIP oraz powierzone do realizacji ZIOTP. Zdaniem NIK włączenie przedmiotowych zadań do ww. planu miało wtórny charakter. Decyzja została podjęta na podstawie notatki z dnia 24 stycznia 2019 r., przedstawionej Ministrowi przez Sekretarza Stanu w MON w związku z odprawą koordynacyjną⁹⁹ ws. inwestycji planowanej we wschodniej części kraju. Celem odprawy było

⁹⁷ Dz. Urz. MON nr 17 poz. 225, ze zm. (dalej: zarządzenie 49/MON).

⁹⁸ Dotacja celowa mogła być przyznawana na: a) finansowanie zadań w zakresie inwestycji obronnych wynikających z udziału RP w Programie NSIP oraz na przejściowe finansowanie zadań w części pozostającej do opłacenia przez organy NATO; b) realizację inwestycji krajowych jako zadań okołopakietowych, których wykonanie jest niezbędne w związku z realizowanymi projektami; c) płatności wnoszone w ramach składki do wspólnego budżetu inwestycyjnego NATO; d) finansowanie utrzymania inwestycji do czasu przekazania ich użytkownikom.

⁹⁹ 8 stycznia 2019 r.

wypracowanie kierunków realizacji zadań inwestycyjnych dla 18.DZ ujętych w „Koncepcji formowania 18 Dywizji Zmechanizowanej”. Podczas wspomnianej odprawy dokonano podziału realizacji zadań w ramach narodowego PIB związanych z 18.DZ na poszczególnych inwestorów, w tym ZIOTP, Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Lublinie oraz Stołeczny Zarząd Infrastruktury. Z ustaleń kontroli wynika, że decyzja w zakresie przydziału zadań dla ZIOTP wynikała wyłącznie z konieczności zapewnienia terminowej realizacji zadań na rzecz nowo formowanego związku taktycznego i bez związku z pakietem CP 9A0996, który został zatwierdzony 4 lipca 2016 r., tj. ok. dwóch i pół roku przed przydzieleniem zadań dla ZIOTP. Dodatkowo w Planie NSIP zawarto zadania dotyczące 18.DZ bez wskazania numeru przyporządkowującego je do projektów ujętych w pakiecie, a nadana numeracja nie odpowiadała zadaniom okołopakietowym. Innym elementem wyjaśnień Ministra było wskazanie, iż ustawa o przebudowie i modernizacji technicznej w art. 12a pozostawia miejsce do elastycznej interpretacji przytoczonej „niezbędności” w ramach uprawnień decyzyjnych Ministra. Zdaniem NIK przedmiotowy przepis jest jednoznaczny i nie pozwala na dowolną wykładnię, która mogłaby prowadzić do realizacji zadań niezwiązanych z Programem NSIP. Zgodnie z przywołanym wyżej art. 12a ust. 1 pkt 1 lit. b za zadania okołopakietowe można uznać takie zadania, których wykonanie jest niezbędne w związku z realizowanymi w ramach pakietu projektami. Żadne z 15 realizowanych na rzecz 18.DZ w 2022 r. zadań nie wiązało się natomiast z projektami ujętymi w ramach powyższego pakietu, tj. inwestycjami realizowanymi w: [1] Powidzu (kompleks 6015), [2] Drawsku Pomorskim (kompleks 5011), [3] Mirosławcu (kompleks 6009) oraz [4] Gdyni (kompleks 4001), co było warunkiem koniecznym do uznania ich za zadania okołopakietowe w myśl art. 12a ust. 1 pkt 1 lit. b. ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz przytoczonej wyżej definicji tych zadań ujętej w § 2 ust. 1 załącznika do zarządzenia Nr 49/MON. Dodatkowo, zadania realizowane na rzecz 18.DZ nie pokrywały się z celem pakietu CP 9A0996, gdyż obejmował on realizację zadań rzeczowych dotyczących przygotowania infrastruktury do przyjęcia, pobytu, szkolenia i dalszego przemieszczenia Sił Wzmocnienia NATO w Polsce, w tym m.in. ramp kolejowych, płaszczyzn magazynowych, postojowych i tankowania, lądowiska dla śmigłowców oraz budynków koszarowych w ramach infrastruktury poligonowej.

Poza faktem nielegalnego włączenia powyższych zamierzeń w zakres zadań realizowanych przez ZIOTP, powyższe działanie Ministra było również niecelowe, gdyż powierzenie licznych (36,8% wszystkich nakładów finansowych inwestycyjnych ZIOTP w 2022 r.) zadań dodatkowych tej instytucji mogło utrudniać realizację podstawowego celu jej działania, polegającego na konsolidacji zadań merytorycznych i finansowo-rozliczeniowych Programu NSIP na terenie RP w ramach jednej instytucji oraz pełnieniem funkcji inwestora dla tych zamierzeń¹⁰⁰. Mając na uwadze powyższe kwotę dotacji przyznanej na ten cel należy uznać za nienależną w rozumieniu art. 169 ust. 3 uofp. Nieprawidłowość dotyczyła 15 zadań realizowanych przez ZIOTP w 2022 r. na rzecz 18.DZ na łączną kwotę 259 286,0 tys. zł. Mając na uwadze zmiany legislacyjne¹⁰¹ w zakresie dotacji udzielanych ZIOTP, NIK odstępuje od formułowania uwagi lub wniosku do przedmiotowej nieprawidłowości.

¹⁰⁰ Zgodnie z ust. 13 decyzji Nr 352/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 września 2015 r. w sprawie zasad uczestnictwa resortu obrony narodowej w "Programie Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Dziedzinie Bezpieczeństwa (NSIP)" (Dz. Urz. MON poz. 254) to ZIOTP jest organem wykonawczym, odpowiedzialnym za realizację zadań Programu NSIP w resorcie obrony narodowej.

¹⁰¹ Art. 40 ust. 3 ustawy o obronie Ojczyzny.

Osobą odpowiedzialną za powyższą nieprawidłowość był Dyrektor Departamentu Infrastruktury MON, który na podstawie pełnomocnictwa Ministra zawarł umowę na udzielenie dotacji dla ZIOTP.

(akta kontroli część I str. 307-325, 484-487, 690-692, 1386-1392, 1435-1437)

3. Zatwierdzenie rozliczenia dotacji udzielonej na podstawie umowy nr 3300020864/44 z dnia 11 stycznia 2022 r. o *udzielenie dotacji celowej na zadania realizowane w ramach Programu NSIP* niespójnego z jej faktycznym przeznaczeniem, tj. niezawierającego siedmiu zadań okołopakietowych realizowanych w ramach pakietu CP 2A0022¹⁰².

Zgodnie z ww. umową, ZIOTP została udzielona dotacja w wysokości 768 037 tys. zł na sfinansowanie realizacji zadań inwestycyjnych ujętych w *Planie inwestycji budowlanych Sił Zbrojnych RP, w tym zamierzeń inwestycyjnych realizowanych w ramach NSIP w latach 2021-2035*, w części podlegającej finansowaniu z budżetu MON, pod kodem klasyfikacji zadaniowej 11.3.2.2, zgodnie z zestawieniem stanowiącym załącznik nr 1 do umowy. Jako podstawę udzielenia dotacji celowej na zadania realizowane w ramach Programu NSIP wskazano art. 12a. ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej.

W przywołanym wyżej załączniku nr 1 do umowy dotacyjnej wykazano 49 zadań wynikających z Programu NSIP, na które zaplanowano łącznie 473 295,0 tys. zł oraz 14 zadań związanych z 18.DZ, które nazwano okołopakietowymi, na które zaplanowano 294 742,0 tys. zł. W ciągu roku następowały zmiany liczby zadań i wysokości dotacji celowej, wprowadzane kolejnymi aneksami. Końcowa kwota dotacji wyniosła 704 338,0 tys. zł, z czego: na zadania wynikające z Programu NSIP przeznaczono – 445 052,0 tys. zł, a na zadania dotyczące 18.DZ – 259 286,0 tys. zł. Załącznik nr 1 stanowił tym samym zamknięty katalog przedsięwzięć możliwych do sfinansowania z udzielonej dotacji celowej.

W 2022 r. ZIOTP wydatkował ze środków dotacji łączną kwotę 28 058,0 tys. zł na siedem zadań niewymienionych w powyższym załączniku. Przyczyną ich realizacji był fakt, iż w ramach umowy sfinansowano zadania dotyczące pakietu nr CP 2A0022, a powyższe zadania należały do zadań okołopakietowych realizowanych w ramach tego pakietu. Jednocześnie, w dniu 19 stycznia 2023 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Infrastruktury MON, realizując dyspozycję określoną w art. 152 ust. 2 uofp zaakceptował dokument pn. *Rozliczenie finansowe dotacji celowej na inwestycje - § 622 do umowy nr 3300020864/44*, w którym również nie ujęto powyższych siedmiu zadań okołopakietowych. Zdaniem NIK, powyższa rozbieżność pomiędzy faktycznymi zadaniami realizowanymi w ramach umowy, a dokumentacją potwierdzającą cel wydatkowania samej dotacji mogła również świadczyć o niewłaściwym nadzorze organu dotującego, o którym mowa w art. 175 ust. 1 pkt 2 uofp. Ze złożonych przez osobę odpowiedzialną za przedmiotową nieprawidłowość wyjaśnień¹⁰³, tj. Zastępcę Dyrektora Departamentu Infrastruktury MON wynikało, że rozliczenie zostało sporządzone na podstawie zapisów załącznika do przedmiotowej umowy, zatem obejmowało wyłącznie zadania wymienione literalnie w tym załączniku, a uszczegóławiane były jedynie dokumenty finansowe (m.in. faktury i rachunki). Zdaniem NIK fakt nieujęcia tych zadań w załączniku nr 1 do umowy uniemożliwił ich

¹⁰² Pakiet odpowiadający za zapewnienie infrastruktury dla sił odpowiedzi NATO.

¹⁰³ Tj. osoba akceptująca dokument pn. *Rozliczenie finansowe dotacji celowej na inwestycje - § 622 do umowy nr 3300020864/44*.

finansowanie w ramach dotacji udzielonej umową nr 3300020864/44, skutkiem czego powyższą kwotę należy traktować jako dotację wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem w rozumieniu art. 169 uofp¹⁰⁴.

(akta kontroli część I str. 307-325, 690-692, 991-995, 1386-1392)

4. Nierzetelny nadzór i kontrola Ministra w zakresie wydatków ponoszonych na rzecz Podkomisji, co naruszało art. 175 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 2 uofp oraz art. 2 ust. 16 i art. 4 pkt 1 ustawy o Urzędzie Ministra.

W 2022 r. Podkomisja działała na podstawie decyzji Ministra Obrony Narodowej Nr 306/IMONds.BL z dnia 31 sierpnia 2021 r. w sprawie powołania podkomisji do ponownego zbadania wypadku lotniczego oraz decyzji Nr 251/WLW z dnia 29 sierpnia 2022 r. Jej działaniami zgodnie z § 3 ww. decyzji kierował Przewodniczący. W dniu 14 kwietnia 2022 r. Przewodniczący Podkomisji, przedłożył Ministrowi raport z badania zdarzenia lotniczego, natomiast załączniki do raportu przedłożono w dniu 10 maja 2022 r. Jednocześnie na mocy decyzji Ministra Obrony Narodowej Nr 339/WLW z dnia 3 listopada 2022 r. zmieniającej decyzję w sprawie powołania podkomisji do ponownego zbadania wypadku lotniczego, Podkomisja prowadziła badania mające na celu uszczegółowienie okoliczności zdarzenia lotniczego.

W 2022 r. wydatki poniesione na rzecz Podkomisji wyniosły 2 415,4 tys. zł¹⁰⁵, z czego w okresie:

- od 1 stycznia 2022 r. do 14 kwietnia 2022 r.¹⁰⁶ wyniosły 1 128,4 tys. zł, tj. 47% wydatków poniesionych na Podkomisję w 2022 r.;
- od 15 kwietnia 2022 r. do 10 maja 2022 r.¹⁰⁷ 107,3 tys. zł, tj. 4%;
- od 11 maja 2022 r. do 31 grudnia 2022 r. 1 179,7 tys. zł, tj. 49%.

Kontrola dziewięciu umów cywilnoprawnych¹⁰⁸ zawartych z członkami Podkomisji, a także weryfikacja zapisów decyzji, w oparciu o które powoływano członków Podkomisji wykazała, że Minister nie posiadał kompletnej wiedzy o wydatkach ponoszonych w 2022 r. na rzecz Podkomisji.

Zgodnie z § 4 decyzji Ministra Obrony Narodowej Nr: 306/IMONds.BL oraz 251/WLW obsługę administracyjną, w tym finansową oraz wyposażenie techniczne Podkomisji zapewniał DA MON. Łączne wydatki poniesione w 2022 r. z tego tytułu wyniosły 2 362,5 tys. zł. Jednocześnie, zgodnie z § 6, 7 oraz 8 ww. decyzji powołujących corocznie skład Podkomisji: [1] za zorganizowanie i zapewnienie niezbędnych do prac Podkomisji systemów teleinformatycznych odpowiadało DKWOC¹⁰⁹;

¹⁰⁴ Zatwierdzenie rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym w rozumieniu art. 152 ust. 2 uofp przez organ dotujący (Skarb Państwa – Ministra Obrony Narodowej reprezentowanego przez Dyrektora Departamentu Infrastruktury MON) nastąpiło w dniu 19 stycznia 2023 r.

¹⁰⁵ Na powyższą kwotę złożyły się wydatki poniesione przez Dyrektora Generalnego MON, Dowództwo Komponentu Wojsk Obrony Cyberprzestrzeni (dalej: DKWOC) oraz Dowództwo Garnizonu Warszawa (dalej: DGW).

¹⁰⁶ Dzień przedłożenia raportu Ministrowi.

¹⁰⁷ Dzień przedłożenia załączników do raportu Ministrowi.

¹⁰⁸ Nr: 284/2021/DA, 323/2022/DA, 289/2021/DA, 324/2022/DA, 298/2021/DA, 372/2022/DA, 410/2021/DA, 10/2022/DA, 442/2022/DA.

¹⁰⁹ DKWOC powstało na bazie Narodowego Centrum Bezpieczeństwa Cyberprzestrzeni i jednostek bezpośrednio podporządkowanych. DKWOC zostało powołane na mocy ustawy o Obronie Ojczyzny, która weszła w życie 23 kwietnia 2022 roku.

[2] za zorganizowanie i zapewnienie ochrony miejsc pracy Podkomisji na terenie Garnizonu Warszawa odpowiadało DGW; [3] za ochronę kontrwywiadowczą prac Podkomisji odpowiadała Służba Kontrwywiadu Wojskowego. W toku kontroli ustalono, że w 2022 r. DKWOC poniosło wydatki w kwocie 0,6 tys. zł za zorganizowanie systemów informatycznych, a DGW poniosło wydatki w wysokości 52,3 tys. zł za ochronę miejsc pracy Podkomisji¹¹⁰. Minister potwierdził dwukrotnie w złożonych wyjaśnieniach, że poza dysponentem III stopnia nie zidentyfikowano wydatków ponoszonych na rzecz Podkomisji: „(...) w MON nie stwierdzono przypadków ewidencji wydatków (kosztów) związanych z pracami Podkomisji przez innych dysponentów budżetu państwa w części 29, innych niż Dyrektor Generalny MON.”. Zdaniem NIK, brak wiedzy w powyższym zakresie utrudniał Ministrowi realizację jego ustawowego obowiązku wynikającego z art. 175 ust. 1 i 2 uofp i art. 2 pkt 16 ustawy o Urzędzie Ministra. Zgodnie z tymi przepisami do zakresu działania Ministra należało bowiem kierowanie gospodarką finansową resortu obrony narodowej.

Stwierdzono, że w 2022 r. Urząd MON wydatkował środki na wynagrodzenia członków Podkomisji w oparciu o przedłożone przez nich rachunki i protokoły z uczestnictwa w pracach Podkomisji. Dokumenty były zatwierdzone pod względem merytorycznym przez Przewodniczącego. Z przedłożonych dokumentów nie wynikał zakres rzeczowy prac członków Podkomisji, a wyłącznie liczba przepracowanych godzin w miesiącu. Na powyższy zakres nie wskazywała również treść zawieranych w imieniu Ministra umów zawartych z członkami Podkomisji. W § 1 każdej z dziewięciu badanych umów, jako zadanie członka podkomisji wskazano jedynie „udział w pracach podkomisji”. Wynagrodzenie członków uzależnione było od liczby przepracowanych godzin. Stawka za godzinę pracy wahała się od 58,46 zł do 133,62 zł. Kontrola wykazała, że w 2022 r. w 99% przedłożonych rachunkach i protokołach, członkowie wykazali maksymalny, określony w umowie miesięczny czas pracy¹¹¹.

Minister wyjaśnił, że Podkomisja nie przekazuje informacji z trwającego badania, w tym informacji dotyczących wykonywanych czynności, ponieważ są one chronione tajemnicą ustawową sformułowaną w art. 134 ustawy *Prawo lotnicze*¹¹². Wskazał m.in., że referowane czynności mogłyby zdradzić treść ekspertyz uzyskanych w trakcie badania, a także, że członkowie są zobowiązani do zachowania w tajemnicy wiadomości uzyskanych w związku z badaniem zdarzenia lotniczego. Wyjaśnił również, że czas pracy członków Podkomisji weryfikowany jest przez Przewodniczącego, zgodnie z podległością służbową. W piśmie z dnia 4 kwietnia 2023 r., Przewodniczący odmówił udzielenia wyjaśnień, wskazując m.in. że nie był związany umową z Ministerstwem Obrony Narodowej i nie pobierał wynagrodzenia realizując funkcję Przewodniczącego.

Zdaniem NIK, Minister jako dysponent części był zobowiązany do posiadania wiedzy o wydatkach ponoszonych ze środków części, której był dysponentem i za którą ponosił odpowiedzialność zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 uofp oraz art. 2 ust. 16 i art. 4 pkt 1 ustawy o Urzędzie Ministra. Argumentacja Ministra dotycząca przyczyn braku wiedzy o wydatkach ponoszonych na rzecz Podkomisji oparta na niemożności ingerencji w merytoryczną część jej pracy nie znajduje uzasadnienia, ponieważ

¹¹⁰ Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego uchylił się od udzielenia odpowiedzi powołując się na „ochronę środków, form, metod realizacji zadań, zgromadzonych informacji” wynikającą z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o *Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego* (Dz. U. poz. 81).

¹¹¹ Wymiar miesięcznego czasu pracy wahał się od 30 do 105 godzin.

¹¹² Dz. U. z 2022 r. poz. 1235, ze zm., dalej: *ustawa Prawo lotnicze*. Z przepisu tego wynika obowiązek finansowania Komisji Lotnictwa Państwowego, a zatem także powoływanej z jej członków Podkomisji.

zdaniem NIK uzasadnione ograniczenie w zakresie pozyskiwania wiedzy z zakresu merytorycznej części pracy Podkomisji i wyników jej prac, nie miało wpływu na możliwość dysponowania wiedzą o rodzajach wydatków ponoszonych na jej rzecz. Co więcej, jak wyżej wskazano, wydatki związane z funkcjonowaniem Podkomisji są wydatkami budżetu państwa finansowanymi z części, której dysponentem jest Minister. Naturalną konsekwencją tego stanu rzeczy jest to, że wydatki te muszą być objęte nadzorem i kontrolą dysponenta części budżetowej na podstawie art. 175 ust. 1 i 2 uofp. Trudny do zaakceptowania jest bowiem pogląd, że jakaś część wydatków budżetu państwa nie może być objęta nadzorem i kontrolą w zakresie finansowym tylko ze względu na charakter podmiotu, na rzecz którego wydatki te są ponoszone. Ponadto zgodnie z § 10 decyzji Nr 306/IMONds.BL Przewodniczący był zobowiązany do przedłożenia raportu z badania lotniczego nie później niż do dnia 1 listopada 2021 r., natomiast zgodnie z § 11 i 13 zakończenie działalności Podkomisji miało nastąpić 30 listopada 2021 r. Następnie, decyzją Nr 322/IMONds.BL z 9 września 2021 r. uchylono ww. paragrafy, nie wskazując jednocześnie nowego terminu przedłożenia raportu, jak i terminu zakończenia działalności Podkomisji. Powyższa zmiana wynikała z prośby Przewodniczącego o przedłużenie działalności Podkomisji do dnia 31 sierpnia 2022 r., ponieważ nie był w stanie zrealizować czynności dotyczących zakończenia jej działalności np. obowiązku zakończenia realizowanych umów czy zarchiwizowania dokumentacji. Następnie decyzją Nr 339/WLW z 3 listopada 2022 r. Minister powierzył Podkomisji prowadzenie dalszych prac badawczych z uwagi na konieczność prowadzenia badań w fazie uzupełniającej¹¹³. Sam raport z badania zdarzenia lotniczego został przedłożony Ministrowi w dniu 14 kwietnia 2022 r. natomiast załączniki do raportu przedłożono w dniu 10 maja 2022 r. i pomimo jego publikacji, zgodnie z wyjaśnieniami Ministra, nie był on raportem końcowym w rozumieniu § 24 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 kwietnia 2012 r. w sprawie organizacji oraz działania Komisji Badania Wypadków Lotniczych Lotnictwa Państwowego¹¹⁴, a jedynie raportem w rozumieniu § 28 ust. 7 ww. rozporządzenia.

NIK zwraca uwagę, że pomimo zrealizowania obowiązku określonego w §10 decyzji Nr 306/IMONds.BL – publikacji raportu, o którym mowa w § 28 ust. 7 ww. rozporządzenia – Minister w wyniku rozmowy telefonicznej Przewodniczącego z Dyrektorem Departamentu Prawnego MON odstąpił od zakończenia prac podkomisji i rozliczenia się ze zgromadzonej dokumentacji, a następnie po otrzymaniu uchwały Podkomisji, o konieczności kontynuowania jej prac, wydał kolejną decyzję przedłużającą jej działalność, nie określając terminu zakończenia prac Podkomisji, ani finalnego efektu jej działalności.

Wyjaśniając przyczyny powyższego faktu, Minister wskazał, że Podkomisja jako część Komisji Badania Wypadków Lotniczych Lotnictwa Państwowego funkcjonuje poza strukturą Urzędu MON, a Przewodniczący nie podlega merytorycznemu kierownictwu Ministra. Ponadto podkreślił, że ewentualne władcze działania ze strony Ministra, czy też innego podmiotu mogłyby zostać uznane jako próby nieuprawnionego oddziaływania na wynik jej prac. Minister przyznał również, że nie może obligować Przewodniczącego do przedłożenia raportu, ponieważ to właśnie on kieruje pracami Podkomisji i wyznacza termin przekazania raportu. Minister nie znalazł również podstaw prawnych do przekazywania mu przez Przewodniczącego innych informacji czy sprawozdań z cyklicznych posiedzeń Podkomisji.

¹¹³ W rozumieniu § 31 ust. 8 pkt 2 Instrukcji Bezpieczeństwa Lotów Lotnictwa Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzonej do użytku decyzją Nr 67/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 marca 2015 r. w celu uszczegółowienia okoliczności zdarzenia lotniczego.

¹¹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 717.

Stwierdzony przez NIK brak nadzoru Ministra potęgował fakt, że Minister nie dysponował licznymi dokumentami, o które w toku kontroli wnioskowała NIK. Jak wskazał Minister, na potrzeby kontroli, dokumentacja ta była pozyskiwana bezpośrednio z Podkomisji.

Biorąc pod uwagę powyższe, NIK wskazuje, że Minister nie sprawował w sposób wystarczający nadzoru i kontroli nad wydatkami ponoszonymi na rzecz Podkomisji. Wydatkując środki na realizację badanych umów, nie miał on wiedzy w zakresie zadań członków Podkomisji, za wykonanie których dokonano wypłaty wynagrodzenia, a zgodnie z art. 175 ust. 1 pkt 1 uofp, Minister, jako dysponent części budżetowej sprawuje nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej podległych mu jednostek organizacyjnych, w tym nad dokonywaniem przez te jednostki wstępnej oceny celowości poniesionych wydatków oraz realizacją właściwych procedur. Przedmiotem nadzoru i kontroli jest m.in. zgodnie z art. 175 ust. 2 pkt 3 uofp prawidłowość wykorzystania środków finansowych, w tym zakres zrealizowanych zadań. Obowiązek sprawowania nadzoru nad gospodarką finansową wynikał także z art. 4 pkt 1 ustawy o urzędzie Ministra. Dokonując wydatków ze środków publicznych miał on nie tylko prawo, ale i obowiązek dokonania weryfikacji prawidłowości ponoszonych wydatków, w tym ich celowości. Zatem wydatkując środki publiczne z części 29 budżetu państwa na rzecz Podkomisji, Minister powinien posiadać odpowiednią wiedzę umożliwiającą mu pełnienie nadzoru w zakresie realizacji zadań, za które wypłacano wynagrodzenia członkom tego organu.

(akta kontroli: część IV str. 1, 66-94, 102-107, 154-285, 294-455)

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

W 2022 r. resort obrony narodowej zaplanował na realizację przedsięwzięć finansowanych z budżetu środków europejskich kwotę 19 812,0 tys. zł. Zrealizowano wydatki na kwotę 959,4 tys. zł, tj. 4,8% planu po zmianach¹¹⁵. Powyższe wydatki dotyczyły jedyne¹¹⁶, realizowanego w 2022 r. projektu współfinansowanego z budżetu środków europejskich, pn. *Budowa ogólnopolskiej platformy wysokiej jakości i dostępności e-usług publicznych w podmiotach leczniczych utworzonych i nadzorowanych przez MON*¹¹⁷ w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020. W 2022 r. Urząd MON kontynuował rozpoczętą w 2020 r. realizację i finansowanie Projektu. Na ten cel zaplanowano również kwotę 3 772,0 tys. zł w ramach współfinansowania. Realizacja wydatków w zakresie współfinansowania krajowego wyniosła 172,8 tys. zł, tj. 92% planu po zmianach.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na fakt niskiego poziomu realizacji projektu, nie tylko w samym 2022 r., ale również w poprzednich latach jego realizacji. Zgodnie z założeniami Studium wykonalności stanowiącego załącznik do pierwotnego wniosku o dofinansowanie projektu, wydatkowanie kwot w poszczególnych latach miało przedstawiać się następująco: 2019 r. – 155,1 tys. zł, 2020 r. – 2 636,7 tys. zł, 2021 r. – 44 129,8 tys. zł, 2022 r. – 21 727,8 tys. zł. Tymczasem faktyczne wydatkowanie środków odbiegało od powyższych założeń: 2019 r. – 107,4 tys. zł (tj. 69,2% pierwotnego planu), 2020 r. – 80,1 tys. zł (3%), 2021 r. – 1 011,6 tys. zł (2,3%),

¹¹⁵ Realizacja wydatków z budżetu środków europejskich była realizowana przez jednego dysponenta III stopnia, tj. Urząd MON.

¹¹⁶ W ramach wydatków pochodzących z budżetu środków europejskich realizowano w resorcie również projekt „Wspieranie użytkowników terenów wojskowych w zarządzaniu obszarami Natura 2000”, natomiast to przedsięwzięcie nie dotyczyło wydatków ponoszonych w części 29 i nie znalazło odzwierciedlenia w sprawozdaniu Rb-28 UE.

¹¹⁷ Dalej: Projekt.

2022 r. – 2 706,8 tys. zł (12,5%). Na powyższy stan miały wpływ opóźnienia w wyłonieniu wykonawców usług w ramach Projektu /szerszy opis w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości/.

(akta kontroli część I str. 905-909, 1393-1395)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Opóźnienie procedury wyłonienia dostawcy e-usług, infrastruktury teleinformatycznej oraz systemów informacji medycznej w stosunku do przyjętego w dniu 30 listopada 2021 r. Planu naprawczego, skutkujące skróceniem fazy realizacyjnej Projektu, a tym samym opóźnieniem całej inwestycji, w odniesieniu do założeń powyższego dokumentu.

Zgodnie z pierwotnymi założeniami zawartego w dniu 19 czerwca 2020 r. porozumienia o dofinansowanie Projektu miał on być realizowany w terminie od dnia 1 czerwca 2020 r. do dnia 29 listopada 2022 r., zaś faktyczna faza realizacyjna, tj. od momentu wyboru dostawców do odbioru produktów Projektu miała trwać 17 miesięcy. Kolejne aneksy do zawartego w dniu 19 czerwca 2020 r. porozumienia z Centrum Projektów Polska Cyfrowa¹¹⁸ przesunęły jego planowane ukończenie na dzień 31 października 2023 r. oraz okres kwalifikowalności wydatków do dnia 31 grudnia 2023 r. Tym samym faza realizacyjna została skrócona z planowanych 17 do zaledwie 10 miesięcy. Powyższe skrócenie czasu realizacji tak złożonego projektu, zakładającego wytworzenie usług świadczonych drogą elektroniczną w 28 podmiotach leczniczych wojskowej służby zdrowia działających w formie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej i instytutów badawczych skutkowało zwiększeniem ryzyka nieosiągnięcia zakładanych rezultatów w terminie, a tym samym utraty dofinansowania w kontekście zbliżającego się końca perspektywy finansowej dla Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa (data kwalifikowalności wydatków dla programu przypada na dzień 31 grudnia 2023 r.).

Poza niską wartością realizacji wydatków w ramach Projektu w latach 2019-2022, również stopień rzeczowej realizacji przedmiotowej inwestycji znajdował się na niskim poziomie, w tym w stosunku do przyjętego w dniu 30 listopada 2021 r. Planu naprawczego, który zakładał jego ukończenie do końca lutego 2023 r. Zgodnie z jego założeniami, wybór wykonawców głównych usług w Projekcie¹¹⁹ powinien nastąpić w czerwcu 2022 r. (ogłoszenie przetargu zaplanowano na styczeń 2022 r.). Faktyczne wyłonienie powyższego podmiotu nastąpiło w grudniu 2022 r. (ogłoszenie o udzielenie zamówienia publicznego zostało opublikowane dopiero w dniu 5 lipca 2022 r.). Ponadto do dnia zakończenia kontroli nie wybrano wykonawców robót budowlanych w 28 podmiotach leczniczych¹²⁰ oraz zrezygnowano z ponoszenia kosztów związanych z digitalizacją dokumentacji medycznej w powyższych placówkach. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Departamentu Wojskowej Służby Zdrowia¹²¹, według stanu na dzień 13 marca 2023 r., trwały prace związane z przygotowaniem

¹¹⁸ Instytucja Pośrednicząca dla Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020.

¹¹⁹ M.in. Sprzętu informatycznego (serwery bazodanowe, macierze dyskowe oraz zestawy komputerowe) oraz niezbędnego oprogramowania do wprowadzenia e-usług.

¹²⁰ W ramach prac przewidziano wyposażenie serwerowni podstawowych w systemy pomocnicze zapewniające utrzymanie ciągłości działania i bezpieczeństwo fizyczne (UPS, klimatyzacja, systemy ochrony dostępu i systemy alarmowe) oraz zapewnienie wymaganego poziomu bezpieczeństwa przetwarzania informacji.

¹²¹ Komórka MON odpowiedzialna za przedmiotowy projekt. Dalej: DWSZdr MON.

dokumentacji do szacowania wartości zamówienia w zakresie robót budowlanych, zaś rezygnacja z wydatków na digitalizację wynikała z faktu, iż sprzęt do jej przeprowadzenia zostanie dostarczony w II/III kwartale 2023 r. Ponadto Dyrektor DWSZdr MON poinformowała, że rezygnacja nie wpłynie negatywnie na cel Projektu, gdyż digitalizacja jest obecnie przeprowadzana przez same placówki natomiast rezygnacja dotyczyła jedynie dodatkowej digitalizacji, na którą we wniosku o dofinansowanie zaplanowano 3 844,3 tys. zł w ramach dofinansowania.

Z wyjaśnień Dyrektor DWSZdr MON oraz ustaleń kontroli wynikało, że główny wpływ na powyższe opóźnienia miały nieskuteczne próby wyłonienia inżyniera projektu, którego zakres zadań miał objąć m.in. wykonanie analizy przedwdrożeniowej projektu¹²², opracowanie opisów przedmiotu zamówienia oraz udział w odbiorach prac. Pierwsze postępowanie wszczęte w grudniu 2020 r. zostało unieważnione w dniu 8 lipca 2021 r. z powodu jego wady¹²³, natomiast postępowanie opublikowane w dniu 29 lipca 2022 r., według stanu na dzień 13 marca 2023 r. nie zostało rozstrzygnięte w związku z toczącym się do dnia 1 lutego 2023 r. postępowaniem przed Krajową Izbą Odwoławczą oraz w związku z wpłynięciem w dniu 3 marca 2023 r. odwołaniem jednego z potencjalnych wykonawców na czynności zamawiającego. Zdaniem NIK przyczyną powyższej nieprawidłowości był właśnie brak wyłonienia ww. inżyniera projektu i w związku z powyższym konieczność realizacji przewidzianych dla niego zadań przez członków zespołu projektowego, w tym opracowywanie opisu przedmiotu zamówienia dla głównych elementów projektu.

Osobą odpowiedzialną za powyższą nieprawidłowość była Dyrektor DWSZdr MON, która na podstawie pełnomocnictwa Ministra podpisała porozumienie na udzielenie dotacji na realizację Projektu i w jej komórce organizacyjnej funkcjonował zespół projektowy.

(akta kontroli część I str. 427-431, 452-470, 1424-1434)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła w formie opisowej wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2022 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków. NIK stwierdziła, że nieprawidłowości w zakresie wydatkowania środków budżetowych z naruszeniem przepisów powszechnie obowiązujących wyniosły łącznie 437 251,8 tys. zł, co stanowiło 0,8% wydatków w części 29 budżetu państwa – Obrona narodowa poniesionych w 2022 r. (57 077 969,2 tys. zł).

Wpływ na powyższą ocenę miał również zakres nieprawidłowości stwierdzonych w ramach kontroli u dysponenta części budżetowej, tj. Ministra, w tym przede wszystkim brak zabezpieczenia za pomocą decyzji administracyjnych w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 13 listopada 2022 r. potrzeb Sił Zbrojnych wynikających z PMG oraz *Planu zabezpieczenia potrzeb Sił Zbrojnych realizowanych przez przedsiębiorców*, a także niewłaściwe udzielenie i zatwierdzenie rozliczenia dotacji celowej w łącznej wysokości 287 344,0 tys. zł dla ZIOTP na realizację zadań inwestycyjnych. NIK zwraca również uwagę na nierzetelny sposób pełnienia przez dysponenta części budżetowej kontroli w rozumieniu art. 175 uofp, czego przykładem był nieskuteczny nadzór nad powołanym przez Ministra organem – Podkomisją.

¹²² W związku z brakiem wyłonienia inżyniera kontraktu analiza została wykonana przez członków zespołu projektowego w MON.

¹²³ Podejmowanie czynności w postępowaniu przez osobę podlegającą wyłączeniu.

Ponadto NIK ocenia negatywnie realizację budżetu środków europejskich w 2022 r. Wpływ na powyższą ocenę miał przede wszystkim niski poziom realizacji w 2022 r. zaplanowanych wydatków (5% planu po zmianach), którego bezpośrednią przyczyną były opóźnienia w wyłanianiu wykonawców dostaw i usług w ramach projektu *Budowa ogólnopolskiej platformy wysokiej jakości i dostępności e-usług publicznych w podmiotach leczniczych utworzonych i nadzorowanych przez MON*. W ocenie NIK do poprawy zaawansowania prac związanych z przedmiotowym projektem nie przyczynił się również fakt przyjęcia w dniu 30 listopada 2021 r. Planu naprawczego, gdyż według stanu na dzień zakończenia kontroli faktyczna realizacja projektu odbiegała w znaczny sposób od jego założeń.

NIK zwraca również uwagę na wzrost wartości nierozliczonych efektami rzeczowymi zaliczek dotyczących zakupu uzbrojenia i sprzętu wojskowego zarówno w ramach środków budżetowych, jak i dysponenta FMSZ. W 2022 r. ich stan osiągnął kwotę 40 555 284,3 tys. zł, tj. zwiększył się o 24,3% w stosunku do poziomu z końca 2021 r.

NIK ocenia natomiast pozytywnie realizację w 2022 r. budżetu państwa dotyczącą wydatków realizowanych przez Urząd MON, tj. dysponenta III stopnia części 29 budżetu państwa – Obrona narodowa. W powyższym zakresie nie stwierdzono bowiem nieprawidłowości, w tym w ramach wydatków poddanych szczegółowemu badaniu, tj. 45 zapisów księgowych dotyczących wydatków pozapłacowych na łączną kwotę 48 668,4 tys. zł (6,2% wydatków Urzędu MON).

OBSZAR

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.1 Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

W Ministerstwie Obrony Narodowej użytkowany jest *Zintegrowany system informatyczny sprawozdawczości budżetowej SI SFINKS*, który stanowi narzędzie do sporządzania sprawozdań. System ten na podstawie danych z ewidencji księgowej generuje dane do Systemu Obsługi Budżetu Państwa TREZOR. Zasady sporządzania i kontroli sprawozdań budżetowych zawarto w instrukcji do powyższego systemu i obowiązywały dysponentów podległych dysponentowi części 29 w roku budżetowym 2019.

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

(akta kontroli część I str. 115-207)

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2022 r. przez dysponenta części 29 – Obrona narodowa i sprawozdań jednostkowych DB MON oraz Dyrektora Generalnego MON:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa, które nie wygasły z upływem roku budżetowego (Rb-28 NW),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich (Rb-28 UE),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających

- zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej, przedstawiono kwotę wydatków z budżetu państwa (Rb-28 Programy),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2022 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 29 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań.

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Sprawozdania przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach.

(akta kontroli część II str. 139-146, 152-161)

Sprawozdanie łączne Rb-28 UE zostało skorygowane 3 marca 2023 r. Korekta dotyczyła zwiększenia pozycji wykonania wydatków oraz płatności narastająco od początku roku o 31,46 zł w rozdziale 85195, § 4017 – wynagrodzenia osobowe pracowników. Korekta wynikała z korekty sprawozdania jednostkowego Rb-28 UE Dyrektora Generalnego Urzędu MON.

Roczne sprawozdanie łączne Rb-27 zostało skorygowane w dniu 30 marca 2023 r. Korekta sprawozdania dotyczyła zmiany (zmniejszenia) stanu należności (kol. 7), należności pozostałych do zapłaty ogółem (kol. 11) oraz zaległości netto (kol 12) o kwotę 166,2 tys. zł. Korekta wynikała ze zmian w ewidencji księgowej DB MON (zaksięgowaniu dostarczonych dokumentów dotyczących należności z tytułu wypłaconych dotacji).

Roczne sprawozdanie łączne Rb-28 zostało skorygowane w dniu 30 marca 2023 r. Korekta sprawozdania dotyczyła zmiany stanu zobowiązań (m. in w §§ 302, 307, 401, 404, 407, 411). Korektą zwiększono wykazany stan zobowiązań ogółem o 627,7 tys. zł. Korekta wynikała z korekt sprawozdań jednostkowych Rb-28 podległych dysponentów: DGW, Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych oraz Wojskowego Biura Emerytalnego w Poznaniu.

Sprawozdanie łączne Rb-N za 4 kwartał 2022 r. zostało skorygowane w dniu 29 marca 2023 r. Korekta sprawozdania dotyczyła zmiany (zmniejszenia) stanu należności w pozycjach N4.2 (należności wymagalne – pozostałe), N5.1. (z tytułu dostaw i usług) oraz N5.3 (z tytułów innych niż wymienione) w związku z korektą sprawozdań jednostkowych Rb-N dokonaną przez Agencję Uzbrojenia, Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych RP, DB MON oraz Wojskowe Biuro Emerytalne w Warszawie. W korekcie Rb-N zmniejszono łączną kwotę należności ogółem o 90 596,9 tys. zł.

(akta kontroli część II str. 139-146)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

3.2 Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

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

Minister powierzył głównemu księgowemu części budżetowej 29 – Obrona narodowa odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości, o której mowa w art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹²⁴ w formie pisemnej.

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

W DB MON od 1 stycznia 2016 r. funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Dyrektora DB Zintegrowany Wieloszczeblowy System Informatyczny Resortu Obrony Narodowej¹²⁵ wersja 1.0.

(akta kontroli część I str. 115-207)

Przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych dokonano na podstawie danych księgi głównej pozyskanych z ZWSI RON za rok 2022 (3 168 zapisów księgowych).

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

Doboru próby do losowania dokonano na podstawie zapisów na kontach 1301000 – Rachunek bieżący wydatków budżetowych oraz 1302000 - Rachunek bieżący dochodów budżetowych. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 1000 zł).

Do losowania próby przyjęto średnie ryzyko nieodłączne (RN) i średnie ryzyko zawodności systemów kontroli wewnętrznej (RZSKW). Dokonano losowania próby 81 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną¹²⁶ (MUS) na kwotę 2 643 980,7 tys. zł.

Niezależnie od elementów próby dobranych w drodze losowania metodą statystyczną, badaniu poddano także 10 zapisów księgowych i odpowiadających im dowodów księgowych na kwotę 76 404,1 tys. zł. dobranych w sposób niestatystyczny (celowy) które zostały wskazane w wyniku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych jako zapisy z brakami w zapisach (treść operacji gospodarczej) lub datą dokumentu księgowego wcześniejszą niż data księgowania o ponad miesiąc.

¹²⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

¹²⁵ Dalej: ZWSI RON.

¹²⁶ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

(akta kontroli część II str. 127-133)

W wyniku przeprowadzonego badania dowodów i zapisów księgowych na łączną kwotę 2 720 384,7 tys. zł stwierdzono, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

(akta kontroli część II str. 185)

W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że w zakresie zapisów dotyczących dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań dysponenta części 29 prowadzone były nieprawidłowo.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę łączne sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Księgi rachunkowe, stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań DB obejmujące zapisy dotyczące dochodów, wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były prawidłowo.

OBSZAR

4. Wykonanie planu finansowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych

Na podstawie art. 810 ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny FMSZ uległ likwidacji z dniem 23 kwietnia 2022 r. Środki zgromadzone na rachunku FMSZ w wysokości 5 041 800,5 tys. zł zostały przekazane na rachunek Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych¹²⁷. Rachunki bankowe FMSZ zostały zamknięte w dniu 25 kwietnia 2022 r. Jako pozostałość po zlikwidowanym FMSZ pozostały na ewidencji księgowej DB MON należności wynikające z nierozliczonych zaliczek w wysokości 4 959 451,1 tys. zł. Zaliczki nie zostały przekazane do FWSZ z uwagi na ich rozliczenie przez DB MON dostawami sprzętu. Nierozliczone zaliczki zaksięgowane na koncie 8530000 - FMSZ zostały przeksięgowane na konto 8402000 – rozliczenie międzyokresowe przychodów.

(akta kontroli część I str. 57-96, 107)

4.1 Wykonanie planu przychodów

Opis stanu
faktycznego

Minister zatwierdził w dniu 14 marca 2022 r. plan finansowy FMSZ, który wykazywał stan funduszu na początek roku w wysokości 10 000 791,0 tys. zł, przychody w kwocie 161 717,0 tys. zł, a koszty – 191 717,0 tys. zł.

Minister zatwierdził w dniu 14 marca 2022 r. plan finansowy Funduszu¹²⁸, w którym określony został układ zadaniowy (opracowany na podstawie nowych wartości

¹²⁷ Dalej: FWSZ.

¹²⁸ Zmiana planu została przeprowadzona z zachowaniem zasad określonych w art. 29 ust. 9-12 uofp, a uzasadniona została potrzebą realizacji celów działania Funduszu.

podzadań i działań przesłanych przez Sztab Generalny WP ostatecznie przyjęte do sfinansowania przed wejściem w życie ustawy o obronie Ojczyzny).

Zrealizowane przychody w 2022 r. wyniosły 102 564,4 tys. zł i były niższe o 59 152,6 tys. zł, tj. o 36,6% od planowanych oraz niższe o 6 433 021,0 tys. zł, tj. o 98,4% od uzyskanych w 2021 r. (6 535 585,4 tys. zł).

Nieosiągnięcie planowanych przychodów wynikało głównie z niższych od planowanych wpływów z tytułu:

- wsparcie wojsk obcych i udostępnianie im poligonów o 84 921,2 tys. zł, tj. o 92,3% (plan – 92 045,0 tys. zł, wykonanie – 7 123,8 tys. zł),
- odszkodowań i kar umownych o 47 495,8 tys. zł, tj. o 81,1% (plan – 58 581,0 tys. zł, wykonanie – 11 085,2 tys. zł),

Uzyskano wyższe od planowanych przychody z tytułu różne, w tym określone ustawowo przychody państwowych funduszy celowych o 499% (plan - 500 tys. zł, wykonanie – 25 445,7 tys. zł).

(akta kontroli część I str. 102-106, część II str. 5-18, 126, 134-138)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

4.2 Wykonanie planu kosztów

Opis stanu
faktycznego

Plan kosztów realizacji zadań Funduszu zgodnie z ustawą budżetową na 2022 r. i decyzją budżetową na 2022 r. wynosił 191 717,0 tys. zł. Koszty poniesione w 2022 r. do dnia likwidacji funduszu wyniosły 11 289,5 tys. zł. Były niższe od planowanych o 180 427,5 tys. zł. (94,1%). Koszty poniesione w 2022 r. wykazane w sprawozdaniu Rb-40 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego wyniosły 10 183 810,6 tys. zł. Z uwagi na likwidację FMSZ w kosztach zostały ujęte pozostałe należności dotyczące nierozliczonych zaliczek po zlikwidowanym Funduszu na kwotę 4 959 451,1 tys. zł oraz środki pieniężne w wysokości 5 041 800,5 tys. zł, które zostały przekazane na FWSZ.

W 2022 r. wypłacona została zaliczka w kwocie 1 435 452,0 tys. zł, której wartość nie stanowiła kosztów. Zaliczka została wypłacona zgodnie z PMT, na podstawie Uchwały Nr 89 Rady Ministrów z dnia 9 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Wyposażenie Sił Zbrojnych RP w czołgi”¹²⁹ w celu zapewnienia warunków jego realizacji przez Agencję Uzbrojenia.

W 2022 r. rozliczono dostawami rzeczowymi zaliczki w kwocie 9 878,2 tys. zł. Na koniec 2022 r. wartość udzielonych i nierozliczonych efektami rzeczowymi zaliczek wyniosła 4 958 487,9 tys. zł i była wyższa o 1 425 573,9 tys. zł, tj. o 40,4% od kwoty udzielonych i nierozliczonych zaliczek na koniec 2021 r. (3 532 914 tys. zł).

Szczegółowym badaniem objęto koszty w zakresie dotyczącym jednego zadania w łącznej kwocie 2 374,6 tys. zł, stanowiącej 100% wykonanych kosztów Funduszu. Zbadano także zaliczkę (100%) udzieloną na jedno zadanie w łącznej kwocie 1 435 452,0 tys. zł, co stanowiło 85% wykonania zadań wynikających z realizacji programu przebudowy i modernizacji technicznej SZ RP.

¹²⁹ M.P. poz. 715.

Skontrolowano też zaliczki rozliczone w 2022 r. w zakresie dotyczącym jednego zadania w łącznej kwocie 9 878,2 tys. zł tj., co stanowiło 100% zaliczek rozliczonych w 2022 r. Zaliczka rozliczona była dostawami rzeczowymi.

(akta kontroli część I str. 102-106, część II str. 45-92, 34-138)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

4.3 Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu
faktycznego

Stan Funduszu na dzień likwidacji (23 kwiecień 2022 r.) wyniósł 10 001 251,6 tys. zł i był o 79 994,6 tys. zł (0,8%) niższy od stanu na początek roku (10 081 246,2 tys. zł).

Stan Funduszu na dzień likwidacji obejmował:

- środki pieniężne – 5 041 800,5 tys. zł, mniejsze o 21,5% w porównaniu do 2021 r. (6 420 165,5 tys. zł),
- należności – 4 959 451,1 tys. zł, większe o 35,5% w porównaniu do 2021 r. (3 661 080,7 tys. zł),

– zobowiązania (w tym zobowiązania wymagalne) w latach 2020-2022 nie wystąpiły. Wolne środki dysponent Funduszu, zgodnie z art. 78d ust. 2 uofp przekazywał w zarządzanie Ministrowi Finansów, na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie¹³⁰.

W 2022 r. założone były dwa depozyty wolnych środków FMSZ w Banku Gospodarstwa Krajowego: na kwotę 6 000 000,0 tys. zł (zlecenie depozytu nr 1/2022, termin od 21 stycznia 2022 r. do 15 kwietnia 2022 r.) oraz na kwotę 400 000,0 tys. zł (zlecenie depozytu nr 2/2022, termin od 21 stycznia 2022 r. do 15 kwietnia 2022 r.)

Kapitał do depozytu nr 2/2022 został zwrócony na rachunek FMSZ w dniu 15 kwietnia 2022 r. wraz z odsetkami w kwocie 2 126,5 tys. zł.

Depozyt nr 1/2022 został zerwany przez dysponenta funduszu w dniu 8 kwietnia 2022 r. a kapitał w kwocie 6 000 000,0 tys. zł został przelany na rachunek funduszu w dniu 12 kwietnia 2022 r. /szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli część II str. 3, 27-28, 37-49)

Pozostałe kwoty, które nie zostały przekazane w zarządzanie terminowe oraz nie zostały wydatkowane w danym dniu, były przekazywane w zarządzanie overnight¹³¹. Wolne środki finansowe przekazywane w ciągu 2022 r. w zarządzanie Ministrowi Finansów wyniosły łącznie 6 466 909,9 tys. zł i były wyższe o 46 744,4 tys. zł (0,7%) niż w 2021 r. Wolne środki finansowe przekazywane w zarządzanie overnight wyniosły 4 887 297,0 tys. zł.

(akta kontroli część II str. 3, 37-41, 48-49)

¹³⁰ Dz. U. poz. 1864.

¹³¹ Zarządzanie overnight oznacza zarządzanie wolnymi środkami przekazywanymi na rachunek Ministra Finansów w BGK każdego dnia roboczego na podstawie stałego zlecenia dysponenta funduszu dla BGK i zwracany następnego dnia roboczego.

Ponadto w toku kontroli stwierdzono, że ten sam dokument¹³² został przekazany kontrolerom w MON jako jawny, z kolei Szef Agencji Uzbrojenia przekazał go jako dokument ZASTRZEŻONY. W związku ze stwierdzeniem możliwości naruszenia art. 6 i 8 pkt 3 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, w zakresie niewłaściwej ochrony informacji, których ujawnienie może mieć szkodliwy wpływ na realizację zadań w zakresie obrony narodowej, NIK o powyższym fakcie poinformowała w trybie art. 51 ust. 4 ustawy o NIK kierowników obu jednostek oraz Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego o zaistniałej sytuacji. Ponadto Pełnomocnik Ministra ds. Ochrony Informacji Niejawnych poinformował, że w związku z naruszeniem przepisu art. 6 ust. 6 ustawy o ochronie informacji niejawnych, w Agencji Uzbrojenia podjęte zostało postępowanie wyjaśniające zmierzające do wyjaśnienia okoliczności tego naruszenia oraz ograniczenia jego negatywnych skutków. Jednocześnie poinformował on, że podjęto pilne działania mające na celu usunięcie z jawnych baz danych SI ARCUS oraz EZD kopii umowy, a także jej wydruków.

(akta kontroli część I str. 912-914, 1485-1500)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Niegospodarne zarządzanie wolnymi środkami Funduszu przy ustalaniu optymalnego wyboru ich ulokowania, wskutek czego doszło do uszczuplenia przychodów Funduszu o kwotę 31 897,0 tys. zł.

Dysponent FMSZ (reprezentowany przez Dyrektora DB MON¹³³) ulokował wolne środki Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych w formie dwóch depozytów u Ministra Finansów założonych na okres od 21 stycznia 2022 r. do 15 kwietnia 2022 r., tj. na depozycie terminowym MF nr 1/2022 w wysokości 6 000 000,0 tys. zł oraz na depozycie terminowym MF nr 2/2022 w wysokości 400 000,0 tys. zł.

(akta kontroli część II str. 3, 37-41, 186)

W dniu 8 kwietnia 2022 r. Dysponent Funduszu został poinformowany¹³⁴ przez Szefa Agencji Uzbrojenia o zawarciu w dniu 5 kwietnia 2022 r. umowy PL-B-UDT oraz otrzymał dyspozycję płatności Nr 1¹³⁵ do przedmiotowej umowy. W dyspozycji wskazano m.in. źródło finansowania: FMSZ (aktualizacja po K.4/2022/PMT zatwierdzona przez Ministra ON w dniu 4 kwietnia 2022 r.), kwotę: 333 000,0 tys. USD, termin płatności: niezwłocznie.

(akta kontroli część II str. 30-31)

W planie finansowym FMSZ na 2022 r. przewidziano wydatki na realizację programu wieloletniego *Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czotgi* w wysokości 4 800 000,0 tys. zł, w ramach którego zawarto umowę PL-B-UDT.

Dysponent Funduszu mając wiedzę od 2021 r., że wydatki na realizację programu wieloletniego będą ponoszone w 2022 r. nie zabezpieczył się na wypadek ryzyka

¹³² Zawarta w dniu 5 kwietnia 2022 r. przez Ministra Obrony Narodowej ze stroną amerykańską umowa nr PL-B-UDT.

¹³³ Na podstawie upoważnienia nr 148/MON z dnia 2 września 2019 r. udzielonego dyrektorowi DB na czas zajmowania stanowiska.

¹³⁴ Pismo AU/SZZ/3837/22 z dnia 7 kwietnia 2022 r. dotyczące przesłania kopii umowy PL-B-UDT z harmonogramem płatności oraz dyspozycji płatności nr 1.

¹³⁵ Dyspozycja z dnia 7 kwietnia 2022 r. dotycząca płatności opłaty wstępnej.

związanego z ewentualną utratą odsetek od lokat terminowych w związku z ich zerwaniem. NIK zwraca uwagę, że ryzyko to można było zminimalizować np. dzieląc lokaty na mniejsze kwotowo. Wówczas nie traci się środków od całości ulokowanej kwoty, tylko od jednej lub kilku mniejszych lokat, na które wolne środki zostały rozdzielone, a które trzeba zerwać. Zgodnie z regulacjami części B pkt 9 Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, stanowiących załącznik do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r.¹³⁶, w stosunku do każdego istotnego ryzyka powinno się określić rodzaj reakcji (tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się, działanie). Należy określić działania, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do zaakceptowanego poziomu. Właściwą reakcją na zidentyfikowane ryzyko mogło być założenie większej liczby lokat na mniejsze kwoty, co zminimalizowałoby ewentualną utratę odsetek w przypadku konieczności zerwania lokaty.

W celu realizacji opłaty wstępnej w wysokości 333 000,0 tys. USD określonej w umowie zakupowej nr PL-B-UDT zawartej w dniu 5 kwietnia 2022 r. przez Szefa Agencji Uzbrojenia, dysponent Funduszu polecił zerwanie lokaty (12 kwietnia 2022 r.) na trzy dni przed terminem jej zakończenia.

(akta kontroli część II str. 27-29)

Pomimo że, termin na uregulowanie opłaty wstępnej do umowy, został określony w Harmonogramie płatności umowy do końca kwietnia 2022 r., jak i czas potrzebny na przeprowadzenie transakcji finansowej przez służby bankowe pozwalały na utrzymanie depozytu do końca, tj. do dnia 15 kwietnia 2022 r., co byłoby korzystne dla zwiększenia stanu środków Funduszu, lokata została zerwana. Pośpieszne zerwanie depozytu spowodowało utratę odsetek wysokości 31 897,0 tys. zł jakie Fundusz uzyskalby w dniu 15 kwietnia 2022 r.

Służby bankowe w ciągu trzech dni zgromadziły wymagane środki w walucie obcej i z dniem 15 kwietnia 2022 r. opłata umowna w wysokości 1 435 452,0 tys. zł została zrealizowana.

(akta kontroli część II str. 21-26, 30-31)

Szef Agencji Uzbrojenia poinformował, że zgodnie z umową opłata wstępna w wysokości 333 000,0 tys. USD miała być uregulowana niezwłocznie po jej podpisaniu. Umowa nie przewidywała negatywnych skutków dla strony polskiej wynikających z opóźnienia uiszczenia opłaty, aczkolwiek wcześniejsze dokonanie opłaty zwiększało prawdopodobieństwo realizacji dostaw sprzętu wojskowego (SpW) w zaplanowanych terminach.

(akta kontroli część II str. 111-114)

Dyrektor DB wyjaśnił, że Depozyty zostały utworzone w wysokości 6 000 000,0 tys. zł oraz 400 000,0 tys. zł, ponieważ na dzień założenia depozytów Projekt planu finansowego i planu rzeczowego przyjęty do projektu ustawy budżetowej określał koszty funduszu w wysokości 191 717,0 tys. zł. DB MON nie miał wiedzy o podpisaniu umowy i płatności z tego tytułu. Jak również nie była znana konkretna data likwidacji rachunku FMSZ, o której mowa w ustawie o obronie Ojczyzny.

Dyrektor DB wyjaśnił, że procedura płatności zaliczki dokonanej w dniu 15 kwietnia 2022 r., wymagała podjęcia czynności odpowiednio wcześniej z uwagi na zakup

¹³⁶ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84.

waluty, który odbył się w kilku transzach. W dniach 11-12 kwietnia 2022 r. zgłoszono do BGK potrzebę zakupu waluty, na rachunek walutowy środki wpłynęły w dwóch transzach, w dniach 13-14 kwietnia 2022 r. DB MON nie mógł dopuścić do sytuacji braku zabezpieczenia odpowiedniej ilości waluty obcej na rachunku Funduszu niezbędnej do realizacji płatności zobowiązania z przedmiotowej umowy, w sytuacji, gdy rachunek Funduszu musiał być zlikwidowany, zgodnie z ustawą o obronie Ojczyzny, z dniem 25 kwietnia 2022 r.

Dyrektor DB MON podał, że otrzymana z Agencji Uzbrojenia w dniu 8 kwietnia 2022 r. dyspozycja dokonania płatności sprawiła, że DB miał 10 dni roboczych (od 8 do 23 kwietnia 2022 r.) na dokonanie czynności zerwania depozytu, zakupu dolarów i realizacji przelewu do USA. Wykonanie powyższych czynności wymagało szybkości działania. W przypadku niezerwania depozytu DB miałyby 4 dni na zakup dolarów i realizację przelewu do USA, co byłoby niemożliwe technicznie do zrealizowania. Ponadto Dyrektor DB MON przywołał przykład z transakcji wymiany waluty w 2020 r. (6 dni roboczych od 17 – 24 grudnia 2020 r.).

(akta kontroli część II str. 4, 105-110, 115-126, 162-184)

Zdaniem NIK, niezasadnym jest stwierdzenie Dyrektora DB MON, że niemożliwy byłby zakup dolarów i realizacja przelewu w ciągu czterech dni. NIK ustaliła, że operacje te były wykonane przez służby bankowe w ciągu trzech dni (13-15 kwietnia 2022 r.). Można zatem było wykonać te czynności, po otrzymaniu w dniu 15 kwietnia 2022 r. środków z depozytu terminowego (wraz z odsetkami) i wówczas płatność nastąpiłaby w dniu 21 kwietnia 2022 r., zgodnie z terminem określonym w Harmonogramie płatności umowy do końca kwietnia. DB MON mógł również podjąć działania w celu dokonania przedmiotowej płatności po zamknięciu z dniem 25 kwietnia 2022 r. Funduszu z rachunku Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych. Zgodnie bowiem z art. 810 ustawy o obronie Ojczyzny środki zgromadzone na rachunku FMSZ przekazane były na rachunek FWSZ. Natomiast zgodnie z art. 811 ust. 6 ustawy wypłaty ze środków FWSZ w okresie do zatwierdzenia nowego planu finansowego realizowane są zgodnie z planem finansowym FMSZ.

Zdaniem NIK, przedwczesne zerwanie umowy to przykład rażącego naruszenia przez dysponenta Funduszu zasad należytego gospodarowania środkami publicznymi.

Mając na uwadze fakt, że Minister nie jest dysponentem FMSZ, w związku z likwidacją Funduszu na mocy ustawy o obronie Ojczyzny, NIK odstępuje od sformułowania wniosków pokontrolnych w związku ze stwierdzoną nieprawidłowością w działaniu dysponenta Funduszu.

4.4 Realizacja zadań

Opis stanu faktycznego

Zatwierdzony w dniu 10 października 2019 r. przez Ministra PMT ujmował do realizacji w 2022 r. trzy zadania finansowane ze środków FMSZ na kwotę 1 691 717,0 tys. zł, która była zgodna z decyzją budżetową na 2022 r.

Plan Funduszu obejmował trzy zadania, z których jedno zostało zrealizowane rzeczowo, a na jedno udzielone zaliczki na poczet przyszłych dostaw. Zadania były realizowane na rzecz: Agencji Uzbrojenia oraz Wojsk Specjalnych.

Wykonanie wydatków ze środków FMSZ w układzie budżetu zadaniowego, w odniesieniu do planu po zmianach, wyniosło 85%. Wydatki zostały zaplanowane i zrealizowane w ramach podzadania 11.1.3 – Zdolność do rażenia sił przeciwnika.

(akta kontroli część I str. 102-107, część II str. 5-18, 126)

W wyniku wydatkowania środków funduszu, w ramach wydatków majątkowych (§ 6120) uzyskano efekty rzeczowe w postaci dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego, tj. pistolety samopowtarzalne.

(akta kontroli część II str. 42-44, 74-92)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli jako niegospodarne ocenia działania dysponenta Funduszu w zakresie gospodarowania wolnymi środkami. Przedwczesne zerwanie założonego depozytu terminowego skutkowało uszczupleniem przychodów Funduszu o kwotę 31 897,0 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego FMSZ w zakresie wykonania planu kosztów oraz realizacji zadań.

Jednocześnie bez wpływu na powyższą ocenę pozostawał z kolei fakt stwierdzenia przez NIK możliwości naruszenia art. 6 i 8 pkt 3 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych.

OBSZAR

5. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe FMSZ

5.1 Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez dysponenta Funduszu sprawozdań za II i IV kwartał 2022 r.:

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

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli część I str. 102-107, część II str. 134-146, 160-161)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

5.2 Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z § 2 ust. 1 decyzji Nr 117/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 kwietnia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych¹³⁷, obsługę finansowo-księgową Funduszu prowadził DB MON. Rachunek bankowy FMSZ, zgodnie z art. 196 ust. 5 uofp, prowadził Bank Gospodarstwa Krajowego.

¹³⁷ Dz. Urz. MON nr 8, poz. 98, ze zm.

Księgi rachunkowe Funduszu prowadzone były łącznie z księgami rachunkowymi dysponenta głównego (części budżetowej).

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sporządzone przez dysponenta Funduszu sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych Funduszu oraz prowadzenie ksiąg rachunkowych Funduszu.

OBSZAR

V. Wnioski

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

Wnioski

1. Wyodrębnianie w umowach na dotację dla ZIOTP wszystkich planowanych do realizacji zadań, w tym okołopakietowych.
2. Usprawnienie systemu wydawania decyzji administracyjnych na podstawie *Planu zabezpieczenia potrzeb Sił Zbrojnych realizowanych przez przedsiębiorców* tak, aby nakładanie zadań związanych z utrzymaniem mocy produkcyjnych i remontowych na te podmioty odbywało się bez zbędnej zwłoki, po rozpoczęciu danego roku kalendarzowego.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie¹³⁸ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

¹³⁸ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

Warszawa, dnia kwietnia 2023 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

.....
podpis