



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Obrony Narodowej

KON.410.1.02.2024

**Pan**  
**gen. bryg. dr Artur Kuptel**  
**Szef Agencji Uzbrojenia**  
ul. Królewska 1/7  
00-909 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.74.2024 Komisji  
Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 28 maja 2024 r.

P/24/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. – wykonanie planu finansowego  
Agencji Uzbrojenia

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Agencja Uzbrojenia <sup>1</sup> , ul. Królewska 1/7, 00-909 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	gen. bryg. dr Artur Kuptel, Szef Agencji Uzbrojenia, od 1 stycznia 2022 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Obrony Narodowej
Kontrolerzy	<ul style="list-style-type: none"><li>– Anita Grzechulska-Cioczek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/8/2024 z dnia 3 stycznia 2024 r.</li><li>– Mariusz Tupaj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/9/2024 z dnia 3 stycznia 2024 r.</li><li>– Janusz Ludwisiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/7/2024 z dnia 3 stycznia 2024 r.</li><li>– Piotr Skwara, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/11/2024 z dnia 3 stycznia 2024 r.</li><li>– Izabela Kurmiłowicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/10/2024 z dnia 3 stycznia 2024 r.</li><li>– Krzysztof Koziątek, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/22/2024 z dnia 16 stycznia 2024 r.</li></ul>

(akta kontroli: str. 1-14)

## II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	<p>Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2023 r. Agencji Uzbrojenia, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych;</li><li>– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2023 r. w zakresie operacji finansowych;</li><li>– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.</li></ul> <p>Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.</p>
Zakres kontroli	<p>Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– analizy stanu należności pozostałych do zapłaty;</li><li>– analizy realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków;</li><li>– szczegółowej analizy wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia;</li><li>– analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego;</li><li>– analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań;</li><li>– analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.</li></ul>

<sup>1</sup> Dalej: Agencja lub AU.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności.

### III. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

#### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonanie planu finansowego Agencji Uzbrojenia w 2023 r.

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Najistotniejszym elementem wpływającym na sformułowaną ocenę była znaczna wartość stwierdzonych nieprawidłowości, które łącznie wyniosły 3 247 500,9 tys. zł, co stanowiło 11,9 % wydatków Agencji ogółem w 2023 r. oraz 25,5% badanej próby wydatków. Z powyższej kwoty 1 870 817,9 tys. zł stanowiły środki budżetowe wydatkowane w sposób niecelowy, w tym na trzy umowy<sup>4</sup> realizowane w ramach Programu Foreign Military Sales<sup>5</sup> i na jedną<sup>6</sup> zawartą z kontrahentem polskim. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia brak realizacji sformułowanych, po kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. i w 2022 r., wniosków pokontrolnych związanych z analogicznymi nieprawidłowościami. Należy podkreślić, że działanie Szefa Agencji Uzbrojenia kolejny raz naruszyło zasady wyrażone w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>7</sup>, poprzez przyspieszanie płatności bez uzyskiwania z tego tytułu efektów dla Skarbu Państwa.

Kolejnym elementem wpływającym na ocenę były stwierdzone dwa przypadki przekazania środków w łącznej wysokości 1 376 683,0 tys. zł na rachunki powiernicze, niezgodnie z postanowieniami zawartych umów<sup>8</sup>, tj. bez spełnienia przez kontrahentów niezbędnych warunków wymaganych do przekazania środków.

W ocenie NIK Agencja w umowach zawieranych na dostawę sprzętu wojskowego określała kary umowne na niskim poziomie w stosunku do wartości tych kontraktów. Zastrzeżenie niestandardowo niskich kar umownych – wyłączając sytuacje uzasadniające określenie niskich kar w konkretnym przypadku – skutkuje zmniejszeniem możliwości oddziaływania na wykonawców niewywiązujących się z zawartych umów. Kary umowne utraciły w ten sposób swoją podstawową funkcję, tj. stymulacyjną, co potwierdziła Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej<sup>9</sup> w swoich opiniach. Zdaniem NIK powyższe działanie Agencji Uzbrojenia świadczy o nienależnym zabezpieczeniu interesów Skarbu Państwa. Zanizanie kar umownych, pomimo uwag w tym zakresie PG RP, zdaniem Izby może wskazywać na podpisywanie umów, których terminowa realizacja jest zagrożona i wykonawca nie chce zgodzić się na ustalenie rynkowych kar umownych ze względu na fakt, że posiada świadomość ograniczonej mocy produkcyjnych i znacznego ryzyka niewywiązania się z podpisywanego kontraktu. Potwierdzeniem powyższego ryzyka jest m.in. stan nierozliczonych zaliczek, w przypadku których wykonawcy opóźniają się z dostawami, wynoszący 956 970,0 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że AU w 2023 r. wydatkowała 106,9% środków przeznaczonych na finansowanie prac rozwojowych według planu pierwotnego, co było pierwszym takim przypadkiem od lat, gdyż w poprzednich latach poziom wyniósł 10% w roku 2022, 7,9% w roku 2021, 2,5% w roku 2020. Wzrost poziomu wydatkowanych środków na powyższy cel miał jednorazowy charakter i dotyczył

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> PL-B-UCW, PL-D-SAI, PL-B-UEL.

<sup>5</sup> Dalej: FMS.

<sup>6</sup> IU/218/VI-173/ZO/WR/DOS/S/2021/2022-2027/351.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm., dalej: ufp. Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 przywołanej ustawy wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

<sup>8</sup> UW-10 nr IU/82/C/XIII-34/ZW/NEG/DOS/S/2021-426 oraz nr AU/89/VI-93/ZW/NEGZJW/DOS/Z/2023-2029/345/A/429.

<sup>9</sup> Dalej: PG RP.

realizacji jednej umowy. Tym samym NIK odstępuje od oceny skuteczności wydatkowania środków na ten cel.

Na uwagę zasługuje wzrost wydatków na rzecz umów realizowanych przez kontrahentów polskich w stosunku do takich wydatków ponoszonych na rzecz wykonawców zagranicznych.

NIK pozytywnie opiniuje roczne sprawozdania budżetowe za 2023 r. oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2023 r., które zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz terminowo.

## IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>10</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

### 1. Dochody budżetowe

W 2023 r. w Agencji Uzbrojenia zrealizowane dochody budżetowe (w dziale 752 - Obrona narodowa, rozdziale 75204 - Centralne wsparcie) wyniosły 4 886,3 tys. zł, tj. 726% planu finansowego po zmianach na 2023 r. (673 tys. zł) i były niższe o 23 246,5 tys. zł, tj. 82,6% w porównaniu do 2022 r. (28 132,8 tys. zł).

Niższe niż w 2022 r. wykonanie dochodów wynikało głównie z braku wpływów z tytułu zwróconych zaliczek wypłaconych przez Agencję w poprzednich latach budżetowych<sup>11</sup> w związku z ustanowieniem ich środkami Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych<sup>12</sup>, zgodnie z art. 41 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny<sup>13</sup>.

Głównymi źródłami dochodów Agencji były: [1] wpływy z różnych dochodów<sup>14</sup> (10 075,6 tys. zł)<sup>15</sup> m.in. z tytułu korzystania przez wykonawców z dokumentacji technicznej, zgodnie z zawartymi umowami; [2] wpływy z tytułu pozostałych odsetek<sup>16</sup> (544,1 tys. zł) z tytułu odsetek od lokowanych w bankach zaliczek udzielonych kontrahentom; [3] wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów<sup>17</sup> (1,5 tys. zł), tj. comiesięcznych wpłat dokonywanych przez dłużnika zgodnie z planem spłat upadłości konsumenckiej.

(akta kontroli: str. 52-66)

W Agencji Uzbrojenia należności<sup>18</sup> pozostałe do zapłaty na koniec 2023 r. wyniosły 345,7 tys. zł, w tym zaległości netto 240,9 tys. zł m.in. z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów (106,8 tys. zł) oraz z tytułu pozostałych odsetek<sup>19</sup> (81,0 tys. zł).

W porównaniu do 2022 r. należności były niższe o 309,3 tys. zł, tj. o 53%, a zaległości wyższe o 15,2 tys. zł, tj. o 6,7%. Zmniejszenie stanu należności pozostałych do zapłaty o 309,3 tys. zł wynikało z postanowień ustawy o obronie Ojczyzny, które spowodowały zmianę klasyfikacji wpływów z tytułu kar, wyroków sądów zmniejszających należności od kontrahentów.

(akta kontroli: str. 378-407, 824-841)

<sup>10</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>11</sup> W 2021 r. oraz w latach poprzednich zwrócone zaliczki stanowiły dochody budżetu państwa.

<sup>12</sup> Dalej: FWSZ.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 248, dalej: ustawa o obronie Ojczyzny.

<sup>14</sup> § 0970.

<sup>15</sup> Dochody budżetowe ogółem wyniosły 4 886,3 tys. zł, z uwagi na dokonanie zwrotu dochodów budżetowych w wysokości 5 840 tys. zł, zgodnie z ugodą mediacyjną zawartą w dniu 28 grudnia 2022 r. przed Sądem Okręgowym w Warszawie. Kwota zwrotu została wykazana jako wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych.

<sup>16</sup> § 0920.

<sup>17</sup> § 0950.

<sup>18</sup> Z tytułu dochodów budżetowych.

<sup>19</sup> Kwartalne odsetki ustawowe, naliczone od nieuregulowanych należności.

W 2023 r. Agencja Uzbrojenia wystawiła łącznie 111 not obciążeniowych<sup>20</sup> (w tym trzy korekty) na łączną kwotę 80 605,6 tys. zł, z czego skutecznie wyegzekwowała kwotę 37 733,0 tys. zł, co stanowiło 47% naliczonych kar umownych.

(akta kontroli: str. 886)

Na dzień 31 grudnia 2023 r. stan należności Agencji według Rb-N wyniósł 46 175 256,5 tys. zł, w tym zaliczki 46 059 445,9 tys. zł (99,7%) oraz należności pozostałe w kwocie 115 810,6 tys. zł<sup>21</sup> (0,3%).

Na dzień 31 grudnia 2023 r. należności cywilnoprawne Agencji Uzbrojenia wyniosły 264,7 tys. zł, przysługiwały od sześciu dłużników i stanowiły dochody budżetu państwa. Natomiast 41 619,0 tys. zł (netto) stanowiły przychody FWSZ.

(akta kontroli: str. 824-841)

W 2023 r. postanowieniem Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy z dnia 6 października 2023 r., Agencja Uzbrojenia umorzyła należność przysługującą od jednego kontrahenta (osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej) z uwagi na upadłość. W 2023 r. nie wystąpiły przypadki spisania, odroczenia lub rozłożenia na raty należności przeterminowanych. Nie doszło także do przedawnienia należności.

(akta kontroli: str. 400-405)

Stan roszczeń spornych Agencji na dzień 31 grudnia 2023 r. wyniósł łącznie 248 662,3 tys. zł od 11 kontrahentów.

(akta kontroli: str. 65-66)

W 2023 r. Agencja zawarła łącznie osiem ugód, z wykonawcami umów, którym została naliczona kara umowna. Cztery zostały zawarte z inicjatywy wykonawców umów, dwie w wyniku skierowania stron na mediację przez Sąd, jedna z inicjatywy AU, jedna z inicjatywy obu stron umowy.

(akta kontroli: str. 887-889, 895-896)

Agencja Uzbrojenia zrealizowała wniosek pokontrolny sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym nr KON.410.1.02.2023 z dnia 27 marca 2023 r., tj. *Naliczenie kary umownej kontrahentowi umowy nr IU/102/VI-65/ZS/NEGZJW/DOS/ZSS/2016-2019/371, który nie wywiązał się z jej postanowień.*

Ustalono, że Agencja Uzbrojenia nie naliczyła kary umownej kontrahentowi umowy nr IU/186/IX-33/ZS/NEGZKW/DOS/Z/2016/401<sup>22</sup> zawartej w dniu 30 listopada 2018 r. z tytułu nieterminowej realizacji etapów umowy, które powinny zostać zrealizowane do dnia 21 października 2023 r., a kara za ich nieterminową realizację osiągnęła już wartość maksymalną<sup>23</sup>. Nienaliczenie ww. kary wynikało z trwających negocjacji (rozpoczętych przed upływem terminu pierwszych dostaw) z wykonawcą umowy, w celu zawarcia aneksu obejmującego m.in. zmianę harmonogramu realizacji umowy.

(akta kontroli: str. 77-92, 207, 865-870, 882-883, 1001-1015)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

<sup>20</sup> Wezwań do zapłaty z tytułu kar umownych, stanowiących przychody FWSZ (z wyłączeniem not zawierających odsetki za opóźnienie w rozliczeniu zaliczek oraz odsetek ustawowych za opóźnienie w zapłacie kar umownych).

<sup>21</sup> Bez odsetek, roszczeń spornych oraz należności przysługującej od jednego z dłużników, który dokonuje jej spłaty w systemie ratalnym na mocy postanowień upadłości konsumenckiej.

<sup>22</sup> Umowa objęta klauzulą zastrzeżone.

<sup>23</sup> W dniu 1 lutego 2024 r.

## 2. Wydatki

### 2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu  
faktycznego

Zgodnie z decyzją budżetową na rok 2023 Nr 8/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 17 lutego 2023 r.<sup>24</sup> wydatki w planie finansowym Agencji ustalono w wysokości 24 408 910,0 tys. zł, tj. o 9 438 494,0 tys. zł (63%) wyższej niż pierwotnie planowano w 2022 r. (14 970 416,0 tys. zł). W wyniku dokonanych w 2023 r. zmian ustalono wysokość wydatków w kwocie 27 272 708,3 tys. zł, tj. o 2 863 798,3 tys. zł (11,7%) wyższej od ustalonej w decyzji budżetowej na 2023 r. i o 15 325 813,3 tys. zł (tj. 128,3%) wyższej od planu wydatków po zmianach na 2022 r. (11 946 895,0 tys. zł).

(akta kontroli: str. 19-22, 31-51)

W 2023 r. do planu finansowego Agencji Uzbrojenia w zakresie wydatków budżetowych wprowadzono 33 korekty w związku ze zmianami: „Planu modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2021-2035 z uwzględnieniem 2020 roku<sup>25</sup>”, „Planu zakupów środków materiałowych dla Sił Zbrojnych RP w latach 2021-2035 z uwzględnieniem 2020 roku<sup>26</sup>” i zmianami budżetu państwa wynikającymi z decyzji Ministra Finansów oraz korektami kontrolowanej jednostki. W 2023 r. w zakresie dotyczącym planu finansowego AU wprowadzono 19 korekt PMT oraz 17 korekt PZŚM dotyczących zwiększenia lub zmniejszenia planowanych wydatków AU.

(akta kontroli: str. 31-51, 199, 202-205, 1001)

Szczegółowemu badaniu poddano próbę 13<sup>27</sup> z 19 (68%) wyciągów z korekt PMT oraz ośmiu<sup>28</sup> z 17 (47%) wyciągów z korekt PZŚM, w wyniku których wprowadzono zmiany do planu finansowego Agencji obejmujące m.in. zmniejszenia planu po zmianach względem planu pierwotnego<sup>29</sup> w zakresie 20 pozycji planu, a także zwiększenie planu<sup>30</sup> w ramach ośmiu pozycji planu finansowego. Stwierdzono, że zarówno zmniejszenia, jak i zwiększenia dokonane w korektach planu finansowego AU zostały wprowadzone zgodnie z danymi zawartymi w otrzymanych korektach PMT oraz PZŚM.

(akta kontroli: str. 199, 105-106, akta zastrzeżone)

Plan finansowy wydatków AU w 2023 r. nie był zwiększany poprzez przeniesienie wydatków z rezerw celowych lub rezerwy ogólnej budżetu państwa. W 2023 r. nie wystąpiło blokowanie wydatków ujętych w planie finansowym Agencji.

(akta kontroli: str. 107-108)

W 2023 r. nie wystąpiły wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego.

(akta kontroli: str. 107-108)

W 2023 r. Agencja Uzbrojenia zrealizowała wydatki w wysokości 27 272 694,1 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach. W porównaniu do 2022 r.<sup>31</sup> wykonane wydatki były wyższe o 15 325 801,9 tys. zł (tj. o 128%).

Wydatki w 2023 r. poniesiono w dziale 752 Obrona narodowa w ramach dwóch rozdziałów: 75204 Centralne wsparcie – 26 076 861,0 tys. zł (tj. 220,2% wydatków

<sup>24</sup> Dz. Urz. MON poz. 11, ze zm. Akt utracił moc 31 grudnia 2023 r.

<sup>25</sup> Dalej: PMT.

<sup>26</sup> Dalej: PZŚM.

<sup>27</sup> Nr 3, 4, 5, 7, 9, 10, 12, 14, 16, 17, 18, 20, 21.

<sup>28</sup> Nr 2, 3, 4, 9, 16, 19, 20, 21.

<sup>29</sup> Zmniejszenia dokonane w korektach planu finansowego Agencji Uzbrojenia nr 1, 6, 8, 11, 13, 14, 19, 22, 26, 29, 30, 32, 33.

<sup>30</sup> Zwiększenia dokonane w korektach planu finansowego Agencji Uzbrojenia nr 4, 5, 9, 28, 30, 32, 33.

<sup>31</sup> 11 946 892,1 tys. zł.

względem 2022 r.); 75280 Działalność badawczo-rozwojowa – 1 195 833,1 tys. zł (tj. 1 146,6% wydatków względem 2022 r.).

W strukturze wydatków według grup ekonomicznych udział wydatków majątkowych stanowił 86,1%, tj. 23 477 339,3 tys. zł<sup>32</sup>, a wydatków bieżących – 13,9%, tj. 3 795 354,8 tys. zł. Wykonanie wydatków majątkowych, jak i wydatków bieżących w stosunku do kwot ujętych w planie finansowym (po zmianach) wyniosło 100%.

Zrealizowane wydatki majątkowe w 2023 r. były wyższe o 12 815 839,1 tys. zł, tj. o 120,2% niż w 2022 r., a wydatki bieżące 2023 r. wyższe o 2 509 962,8 tys. zł, tj. 195,3%. Główną przyczyną zrealizowania wyższych wydatków majątkowych były rosnące potrzeby resortu obrony narodowej<sup>33</sup> w obszarze pozyskiwania nowego sprzętu wojskowego, które związane były przede wszystkim z ustanowieniem, na podstawie art. 794 ustawy o *obronie Ojczyzny*, Pakietu Wzmocnienia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2023-2025. a także wzrost wartości Centralnych Planów Rzeczowych<sup>34</sup>. Natomiast przyczyną wzrostu wydatków bieżących był m.in. wzrost wartości PZŚM, a także konieczność zakupu amunicji wielkokalibrowej.

(akta kontroli: str. 341-342, 887-894, 1275-1279, 1288-1292)

W 2023 r., Agencja Uzbrojenia zrealizowała wydatki w łącznej kwocie 27 272 694,1 tys. zł, w tym wydatki: [1] na rzecz kontrahentów polskich w kwocie 22 349 382,1 tys. zł, co stanowiło 81,9% wydatków ogółem; [2] na rzecz kontrahentów zagranicznych w kwocie 4 923 311,9 tys. zł, co stanowiło 18,1% wydatków ogółem.

W latach 2020-2023 odnotowano tendencję wzrostową wydatków ponoszonych na rzecz kontrahentów polskich, które kształtowały się na poziomie odpowiednio: 42,7%<sup>35</sup>; 43%<sup>36</sup>; 58,6%<sup>37</sup>; i 81,9% łącznych wydatków poniesionych odpowiednio w poszczególnych latach, a także tendencję malejącą wydatków ponoszonych na rzecz kontrahentów zagranicznych, które kształtowały się następująco: 57,3%<sup>38</sup>; 57%<sup>39</sup>; 41,4%<sup>40</sup> i 18,1% wydatków poniesionych odpowiednio w poszczególnych latach.

(akta kontroli: str. 163-167)

W powyższym okresie odnotowano także wzrost wypłaconych zaliczek na rzecz kontrahentów polskich, które wyniosły odpowiednio: w 2020 r.: 1 292 102,7 tys. zł; w 2021 r.: 1 622 237,8 tys. zł; w 2022 r.: 2 196 511,2 tys. zł i w 2023 r.: 13 710 298,7 tys. zł oraz spadek zaliczek przekazanych na rzecz kontrahentów zagranicznych, które wyniosły: w 2020 r. 6 181 840,3 tys. zł; w 2021 r. 7 207 238,4 tys. zł; w 2022 r. 4 690 436,0 tys. zł i w 2023 r. 3 379 362,1 tys. zł. Przyczyną wzrostu zaliczek wypłaconych w 2023 r. (17 089 660,7 tys. zł) w stosunku do 2022 r. (6 886 947,2 tys. zł) o 10 202 713,5 tys. zł, tj. o 148% był m.in. wzrost potrzeb ron w obszarze pozyskiwania nowego sprzętu wojskowego związany przede wszystkim z ustanowieniem Pakietu Wzmocnienia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2023-2025.

(akta kontroli: str. 163-167)

Wydatki na *finansowanie prac rozwojowych* w 2023 r. zostały zrealizowane w kwocie 1 195 833,1 tys. zł, co stanowiło 106,9% planu pierwotnego (1 118 988,0 tys. zł) oraz

<sup>32</sup> 22 281 506,2 tys. zł w rozdziale 75204 (Centralne wsparcie) oraz 1 195 833,1 tys. zł w rozdziale 75280 (Działalność badawczo-rozwojowa).

<sup>33</sup> Dalej: ron.

<sup>34</sup> Dalej: CPR.

<sup>35</sup> Tj. 4 926 777,1 tys. zł z 11 542 532,5 tys. zł, tj. z kwoty wydatków poniesionych ogółem w 2020 r.

<sup>36</sup> Tj. 5 445 156,5 tys. zł z 12 660 761,6 tys. zł, tj. z kwoty wydatków poniesionych ogółem w 2021 r.

<sup>37</sup> Tj. 6 996 762,6 tys. zł z 11 946 892,1 tys. zł, tj. z kwoty wydatków poniesionych ogółem w 2022 r.

<sup>38</sup> Tj. 6 615 755,4 tys. zł z 11 542 532,5 tys. zł.

<sup>39</sup> Tj. 7 215 605,1 tys. zł z 12 660 761,6 tys. zł.

<sup>40</sup> Tj. 4 950 129,5 tys. zł z 11 946 892,1 tys. zł.

100% planu po zmianach. Do planu finansowego na 2023 r. w ramach prac rozwojowych wprowadzono osiem zmian. Zrealizowane wydatki na finansowanie prac rozwojowych w 2023 r. były o 1 091 534,4 tys. zł (tj. 1146,6%) wyższe w porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2022 r. (104 298,7 tys. zł). Przyczyną wyższych w porównaniu do 2022 r. wydatków była realizacja jednej umowy nr IU/42/XI-49/ZW/NEG/ROZ/DOS/Z/2021-332<sup>41</sup> z dnia 27 lipca 2021 r.

(akta kontroli: str. 341-342, akta zastrzeżone)

Zaplanowana wartość PMT<sup>42</sup> na 2023 r., w zakresie realizacji zadań przez AU wyniosła w ramach środków budżetowych 22 578 703,0 tys. zł. Na dzień 31 grudnia 2023 r. powyższa wartość wyniosła 24 109 952,1 tys. zł (plan po zmianach). W 2023 r. zrealizowano zadania (opłacono faktury) ze środków budżetowych o wartości 24 109 943,7 tys. zł, tj. 106,8% planu i 99,9% planu po zmianach.

Z kolei wartość PZŚM<sup>43</sup> na 2023 r. w zakresie realizacji zadań przez AU wyniosła 1 807 902,0 tys. zł (całość w ramach środków budżetu ron). Na dzień 31 grudnia 2023 r. powyższa wartość wyniosła 3 140 051,2 tys. zł<sup>44</sup> (plan po zmianach). W 2023 r. Agencja realizowała zadania (opłaciła faktury) o łącznej wartości 3 140 050,5 tys. zł<sup>45</sup>, tj. 173,7% planu i 99,9% planu po zmianach.

(akta kontroli: str. 168-172)

W 2023 r., AU nie ponosiła wydatków na rzecz innych jednostek budżetowych i była na zaopatrzeniu Oddziału Zabezpieczenia (JW 3964), który zrealizował wydatki na rzecz Agencji w wysokości 99 595,7 tys. zł, w tym na wynagrodzenia osobowe 79 950,3 tys. zł (pracowników: 39 177,1 tys. zł i żołnierzy zawodowych: 40 773,2 tys. zł). System zaopatrywania finansowo-logistycznego w 2023 r. w odniesieniu do AU nie uległ zmianie.

(akta kontroli: str. 884-885)

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji wydatków Agencji w kwocie 12 750 645,9 tys. zł (w tym wydatki majątkowe na kwotę 10 986 953,5 tys. zł, tj. 86,1% badanej próby). Badana próba stanowiła 46,8% wydatków Agencji Uzbrojenia poniesionych w 2023 r. (tj. 27 272 694,1 tys. zł). Próba wybrana metodą monetarną MUS<sup>46</sup> - na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego Agencji prowadzonego w Zintegrowanym Wieloszczeblowym Systemie Informatycznym Resortu Obrony Narodowej (ZWSI RON<sup>47</sup>), zapisów odpowiadających pozapłacowym wydatkom – obejmowała 41 zapisów księgowych, natomiast próba wybrana w sposób celowy objęła swym zakresem dwa zapisy księgowo na kwotę 74 248,7 tys. zł.

(akta kontroli: str. 67-68, 73-76, 196-198, 200-205, 1001)

Szczegółowa kontrola wylosowanej próby wydatków wykazała, że dokonano ich zgodnie z planem finansowym na 2023 r. na zakupy sprzętu i usług służących realizacji zadań Agencji, jednakże stwierdzono dwa przypadki<sup>48</sup> nieprzestrzegania postanowień umów w odniesieniu do procedury przekazania przez Agencję zaliczek na rachunki powiernicze w łącznej kwocie 1 376 683 tys. zł (co stanowiło 10,8% badanej próby wydatków i 5% zrealizowanych wydatków przez AU w 2023 r.) /szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości – nieprawidłowość nr 1/*.

<sup>41</sup> Umowa zastrzeżona.

<sup>42</sup> Wartość zadań dla Agencji Uzbrojenia ujętych w „Planie modernizacji technicznej SZ RP w latach 2021-2035 z uwzględnieniem 2020 r.” (zaktualizowana w zakresie lat 2023-2035 wg. stanu na dzień 31 grudnia 2022 r.).

<sup>43</sup> Wartość zadań dla AU ujętych w „Planie zakupów środków materiałowych dla SZ RP w latach 2021-2035 z uwzględnieniem 2020 r.” (zaktualizowanego w zakresie lat 2023-2035 wg. stanu na dzień 31 grudnia 2022 r.).

<sup>44</sup> Całość w ramach środków budżetu ron.

<sup>45</sup> Całość w ramach środków budżetu ron.

<sup>46</sup> Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

<sup>47</sup> Raportu ZMON.

<sup>48</sup> UW-10 nr IU/82/C/XIII-34/ZW/NEG/DOS/S/2021-426 oraz nr AU/89/VI-93/ZW/NEGZJW/DOS/Z2023-2029/345/A/429.



(akta kontroli: str. 173-178, 181-184, 196-198, 255-266, 616-643, 699-746, 791-823, 842-855, 1001)

Dodatkowo w wyniku badania ww. próby stwierdzono, niecelowe zawarcie przez Agencję Uzbrojenia aneksów do dwóch umów<sup>49</sup>, czego skutkiem było przyspieszenie płatności bez uzyskania z tego tytułu efektów, co było działaniem niecelowym /szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości – nieprawidłowość nr 2/*.

(akta kontroli: str. 220-254, 258-340, 584-615, 572-580, 644-698, 1001)

Ponadto w wyniku badania płatności realizowanych w 2023 r. przez AU z tytułu realizacji umów w Programie FMS<sup>50</sup> ustalono, że Agencja Uzbrojenia przyspieszyła płatności na łączną kwotę 74 248,7 tys. zł z tytułu realizacji dwóch umów, tj. nr: PL-D-SAI oraz PL-B-UEL również nie uzyskując z tego tytułu żadnych wymiernych korzyści, co zdaniem NIK było niecelowe /szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości – nieprawidłowość nr 3/*.

(akta kontroli: str. 265-270, 572-574, 791, 842-860, 879-881, 1001)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2023 r. zobowiązania Agencji wyniosły 307 537,4 tys. zł. Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne. W ramach analizy terminowości dokonywanych płatności nie stwierdzono przypadków nieterminowej zapłaty zobowiązań.

(akta kontroli: str. 408-410)

W 2023 r. Agencja Uzbrojenia nie sporządziła planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych, o którym mowa w art. 23 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych<sup>51</sup>, w związku z wyłączeniem ujętym w art. 395 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp.

W 2023 r. w Agencji Uzbrojenia prowadzono łącznie 221 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, z tego 124 postępowania wszczęto w 2023 r., 82 w latach wcześniejszych, zaś 15 postępowań pozostało bez wszczęcia (postępowania uruchomione). W celu aneksowania wcześniej zawartych umów, prowadzono 180 postępowań.

Spośród 206 postępowań wszczętych w 2023 r. i w latach wcześniejszych w Agencji przeprowadzono: [1] 74 postępowania na zasadach ogólnych, tj. z zastosowaniem ustawy Pzp<sup>52</sup>, z czego 24 postępowania zostały zakończone zawarciem umów; [2] Na zasadach szczególnych, tj. z wyłączeniem stosowania ustawy Pzp, wszczęto 132 postępowania, z tego 64 zakończono zawarciem umów.

Agencja w 2023 r. zawarła 99 umów na łączną kwotę 47 017 114,0 tys. zł<sup>53</sup>, z czego w 2023 r. na ich realizację ze środków budżetu państwa wydatkowano kwotę 10 408 579, 6 tys. zł.

(akta kontroli: str. 107-108, akta zastrzeżone)

Szczegółowemu badaniu poddano trzy niżej wymienione postępowania o łącznej wartości 121 916,1 tys. zł, z czego kwota 32 544,8 tys. zł stanowiła wydatek zrealizowany w 2023 r.:

<sup>49</sup> IU/218/VI-173/ZO/WR/DOS/S/2021/2022-2027/351 oraz PL-B-UCW.

<sup>50</sup> PL-D-SAI, PL-D-OAJ, PL-D-QBD, PL-D-QBA, PL-D-DBI, PL-P-LBZ, PL-M-GAL, PL-B-UCW, PL-B-UDJ, PL-B-UDN, PL-B-UDO, PL-B-IAE, PL-B-UEL, PL-B-UES.

<sup>51</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm. Dalej: ustawa Pzp.  
I-34/ZW/NEG/DOS/S/2022/2022-2032/A; AU/206/VI-34/ZW/NEG/DOS/S/2022/2023-2027/B/432; AU/82/C/XIII-34/ZW/NEG/DOS/S/2021/426; AU/89/VI-93/ZW/NEGJW/DOS/Z/2023-2029/345; IU/42/XI-49/ZW/NEG/ROZ/DOS/Z/2021.

<sup>53</sup> Wartość wieloletnia.

*Dostawa naboju moździerzowych<sup>54</sup>.*

Postępowanie wyłączone z ustawy Pzp na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 2, przeprowadzone w trybie negocjacji z jednym wykonawcą, stosownie do *Wytycznych dotyczących udzielania w resorcie obrony narodowej zamówień o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa*, stanowiących załącznik do decyzji Nr 367/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 września 2015 r. w sprawie zasad i trybu udzielania w resorcie obrony narodowej zamówień o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa<sup>55</sup>. Kwota wskazana w kontrakcie wyniosła 110 117,1 tys. zł. W 2023 r. zrealizowano wydatek w wysokości 30 115,5 tys. zł.

*Usługa wykonania certyfikatów klasyfikacyjnych oraz kart oceny materiału wybuchowego pod względem bezpieczeństwa dla środków bojowych<sup>56</sup>.*

Postępowanie wyłączone z ustawy Pzp na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 3, przeprowadzone zgodnie z Regulaminem określającym zasady i tryb udzielania zamówienia na wykonanie certyfikatu klasyfikacyjnego oraz karty oceny materiału wybuchowego pod względem bezpieczeństwa dla środków bojowych<sup>57</sup>. Wartość umowy wyniosła 62,7 tys. zł i została wydatkowana w całości w 2023 r.

*Dostawa ładunku kumulacyjnego<sup>58</sup>.*

Zamówienie w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa państwa, przeprowadzone w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 415 ust. 2 pkt 5 w zw. z art. 415 ust. 3 pkt 1 oraz w zw. z art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. b Pzp. Wartość kontraktu wyniosła 11 736, 2 tys. zł, z czego kwota 2 366,6 tys. zł stanowiła wydatek zrealizowany w 2023 r.

W wyniku weryfikacji ww. trzech postępowań nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie: przebiegu postępowań, wyboru wykonawcy zamówień oraz wypłaty należnego wynagrodzenia. Dwie z trzech zbadanych umów zostały zrealizowane terminowo, z wyjątkiem umowy nr IU/188/VI-65/ZW/NEG/DOS/ZSS/2021/2022-2024/320, w której Wykonawca dostarczył dwie części przedmiotu zamówienia odpowiednio 21 i 22 dni po terminie wskazanym w umowie<sup>59</sup>. Zgodnie z § 13 ust. 2 umowy, za każdy rozpoczęty dzień zwłoki naliczona została przez Zamawiającego kara umowna w wysokości łącznej 252,2 tys. zł.

Na podstawie szczegółowej weryfikacji ww. trzech postępowań stwierdzono, iż w dwóch postępowaniach wartość szacunkowa zamówienia była niższa od kwot zawartych w umowach i stanowiła odpowiednio 37,6%<sup>60</sup> oraz 41,2%<sup>61</sup> finalnego wynagrodzenia wykonawcy. Przyczyną zaistniałego stanu faktycznego było dokonanie wartości szacowania na podstawie cen jednostkowych wyrobu, wynikających z umów zawartych w 2007 r. oraz 2019 r., z uwzględnieniem średniorocznych wskaźników cen towarów i usług. NIK podkreśla, iż Agencja Uzbrojenia miała możliwość bezpośredniego zwrócenia się do wykonawców o wycenę wartości zamówienia, w celu ustalenia dokładniejszej wartości zamówienia. Zaistniała sytuacja nie miała wpływu na zakres stosowania ustawy Pzp.

(akta kontroli: str. 107-160)

<sup>54</sup> Nr IU/188/VI-65/ZW/NEG/DOS/ZSS/2021.

<sup>55</sup> Dz. Urz. MON z 2015 r. poz. 265, ze zm.

<sup>56</sup> AU/229/IV-214/ZW/NEG/ZSS/2023.

<sup>57</sup> Zatwierdzony przez Szefa Agencji Uzbrojenia w dniu 25 października 2023 r.

<sup>58</sup> AU/188/VI-104/ZO/WR/DOS/SS/2022.

<sup>59</sup> Przedmiot umowy miał zostać zrealizowany do 30 listopada 2023 r.

<sup>60</sup> Postępowanie nr IU/188/VI-65/ZW/NEG/DOS/ZSS/2021.

<sup>61</sup> Postępowanie nr AU/188/VI-104/ZO/WR/DOS/SS/2022.

Agencja Uzbrojenia, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 82 ustawy Pzp sporządziła i przekazała<sup>62</sup> Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych roczne sprawozdanie o udzielonych w 2023 r. zamówieniach.

(akta kontroli: str. 185-186)

Analiza postanowień w zakresie kar umownych 10 realizowanych przez AU umów<sup>63</sup> (w tym ośmiu zawartych w 2023 r., co stanowiło 8,5% zawartych w 2023 r. umów finansowanych z budżetu państwa) wykazała, że kary przewidziane w umowach były niskie w stosunku do wartości umów, co spowodowało, że nie spełniały swoich podstawowych funkcji /szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości – nieprawidłowość nr 4/*.

(akta kontroli: str. 411-531, 535-571, 688-698, 720-732, 775-787, 1001)

W 2023 r. w ramach zadań ujętych w Centralnych Planach Rzeczowych<sup>64</sup> Agencja realizowała 395 umów o łącznej wartości 264 712 354,3 tys. zł<sup>65</sup>, z tego w 2023 r. zawarto 99<sup>66</sup> umów o wartości 47 017 114,0 tys. zł (w tym ze środków budżetowych finansowano 94 umowy o wartości 30 747 332,1 tys. zł) oraz 296<sup>67</sup> umów zawartych w latach wcześniejszych o wartości 217 695 240,3 tys. zł, (w tym ze środków budżetowych finansowano realizację 282 umów o wartości 115 028 767,6 tys. zł).

(akta kontroli: str. 187-195, 1001)

Stan wypłaconych i nierozliczonych na 31 grudnia 2023 r. zaliczek<sup>68</sup> wynosił ogółem 46 133 348,6 tys. zł. Na powyższy stan składały się zaliczki wypłacone i nierozliczone w 2023 r. w kwocie łącznej wynoszącej 15 689 916,7 tys. zł oraz w latach wcześniejszych, w kwotach łącznych, odpowiednio: 2007 r. – 14 129,5 tys. zł; 2010 r. – 7 251,6 tys. zł; 2011 r. – 2 943,2 tys. zł; 2012 r. – 61 881,2 tys. zł; 2013 r. – 66 244,5 tys. zł; 2014 r. – 110 112,8 tys. zł; 2015 r. – 71 589,8 tys. zł; 2016 r. – 1 651 198,5 tys. zł; 2017 r. – 1 467 755,2 tys. zł; 2018 r. – 5 460 775,5 tys. zł; 2019 r. – 3 250 685,6 tys. zł; 2020 r. – 5 898 178,3 tys. zł; 2021 r. – 6 985 247,6 tys. zł; 2022 r. – 5 395 438,6 tys. zł). W porównaniu do stanu z dnia 31 grudnia 2022 r. wartość nierozliczonych zaliczek zwiększyła się o 12 690 360,7 tys. zł.

Wśród zaliczek wypłaconych i nierozliczonych na dzień 31 grudnia 2023 r. (w kwocie 46 133 348,6 tys. zł) największy udział, wynoszący 68,1% (31 427 725,2 tys. zł) stanowiły nierozliczone zaliczki udzielone w latach 2007-2023 kontrahentom zagranicznym. Na uwagę zasługuje wzrost o 9 883 818,5 tys. zł w porównaniu do stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. (4 747 902,2 tys. zł) nierozliczonych zaliczek udzielonych kontrahentom polskim.

Według stanu na 31 grudnia 2023 r. AU wykazywała, że zaliczkowane dostawy sprzętu wojskowego na łączną kwotę 956 970,0 tys. zł<sup>69</sup> były opóźnione i dotyczyły w całości dostaw od polskich kontrahentów<sup>70</sup>.

(akta kontroli: str. 1257-1274)

<sup>62</sup> W dniu 28 lutego 2024 r.

<sup>63</sup> Umowy nr: AU/217/X-125/ZW/NEG/DOS/SS/PPO/2022/318; AU/246/VI-93/ZW/NEGZJW/DOS/ZSS/2022-2023-2025/339; AU/86/VI-173/ZW/NEG/DOS/Z/PPO/2023/2023-2026/359; AU/1/VI-27/ZW/NEGZJW/DOS/SS/2023/2023-2028/401; AU/174/E/XIII-201/ZW/NEG/Z/PPO/2022/425; AU/206/VI-34/ZW/NEG/DOS/S/2022/2022-2032/A; AU/206/VI-34/ZW/NEG/DOS/S/2022/2023-2027/B/432; AU/82/C/XIII-34/ZW/NEG/DOS/S/2021/426; AU/89/VI-93/ZW/NEGZJW/DOS/Z/2023-2029/345; IU/42/XI-49/ZW/NEG/ROZ/DOS/Z/2021.

<sup>64</sup> PMT i PZŚM.

<sup>65</sup> Wartość wieloletnia.

<sup>66</sup> W tym 5 umów było współfinansowanych ze środków budżetowych.

<sup>67</sup> W tym 14 umów było współfinansowanych ze środków budżetowych.

<sup>68</sup> Na podstawie danych przekazanych przez AU po aktualizacji z dnia 15 marca 2024 r.

<sup>69</sup> Wartość wynika z zestawienia sporządzonego na potrzeby sprawozdania RB-N.

<sup>70</sup> Powyższa kwalifikacja ma przede wszystkim związek z konstrukcją umów Foreign Military Sales (dalej: FMS), która przewiduje jedynie szacunkowy harmonogram dostaw (Items to be Supplied (costs and months for delivery are estimates)).

Szczegółowym badaniem objęto sześć umów (pięć z kontrahentami zagranicznymi oraz jednym polskim) dla których na koniec 2023 r. AU wykazywała wartość nierozliczonych zaliczek w wysokości 159 221,4 tys. zł. Zaliczki te były wypłacane w latach 2016-2022. I tak:

- umowa PL-D-OAB znajduje się w trakcie formalnego zamknięcia, zaliczka rozliczana jest zgodnie z otrzymywanymi formularzami DD FORM 645;
- umowa (LOA) PL-D-AAA, rozliczone zostały wszystkie formularze DD FORM 645 od początku jej realizacji (od I kwartału do 2022 r. do II kwartału 2023 r.) natomiast dotyczące IV kwartału 2023 r. znajdują się w trakcie rozliczenia;
- umowa PL-P-LBW, dostawy z linii 001 zaplanowane na czwarty kwartał 2020 r. (cztery urządzenia) dostarczono w dniu 24 marca 2021 r.; dostawy z linii 001 zaplanowane na pierwszy kwartał 2023 r. (dwa urządzenia) dostarczono w dniu 18 sierpnia 2023 r. Na podstawie podpisanego aneksu, w związku ze zwiększeniem ilości pozyskiwanego sprzętu wojskowego czas realizacji dostaw został wydłużony do 2025 r., dokonano również zmian zakresu linii 002;
- umowa (LOA) PL-D-DBE znajduje się w trakcie formalnego zamknięcia, zaliczka rozliczana jest zgodnie z otrzymywanymi formularzami DD FORM 645;
- umowa IU/186/IX-33/ZS/NEGZKW/DOS/Z/2016, zgodnie z obowiązującym harmonogramem etapów realizacji umowy terminy pierwszych dostaw dla zestawów bezzałogowych statków powietrznych, na które udzielono zaliczki określone zostały na dzień 21 października 2023 r. Wykonawca nie zrealizował wskazanych dostaw w terminie, co było powodem nierozliczenia zaliczek w 2023 r.;
- umowa PL-B-UCZ, dostawy linii 001, 002a, 004a zrealizowano zgodnie z harmonogramem lub przed zakładaną datą z niego wynikającą, dostawę linii 003a zrealizowano z opóźnieniem (pierwotny termin ustalono na pierwszy kwartał 2019 r., a rzeczywista realizacja dostawy odbyła się w czwartym kwartale 2019 r. W 2023 r. do AU nie wpłynął żaden DD FORM 645 dotyczący tej umowy.

(akta kontroli: str. 1056-1067, 1269-1274)

Według przesłanych przez stronę amerykańską DD Form 645, tj. dokumentów rozliczeniowych w ramach programu FMS, AU w 2023 r. rozliczyła kwotę zaliczek wynoszącą 661 947,5 tys. zł. Powyższe formularze dotyczyły wydatków za IV kwartał 2022 r. i pierwszych trzech kwartałów 2023 r.

Szczegółowej analizie poddano 13 formularzy DD FORM 645<sup>71</sup>, w przypadku siedmiu AU dokonała rozliczenia kwot w nich zawartych na podstawie dokumentacji otrzymanej od strony amerykańskiej lub zrealizowanych dostaw. Dla DD FORM 645:

- 23-03 NA OAJ;
- 23-06 NA LBK;
- 23-06 NA LBL;
- 23-09 NA PAA;

<sup>71</sup> 22-12NA YAB; 22-12NA GBN; 22-12NA AAA; 23-03NA JAD; 23-03NA AAA; 23-03NA SAJ; 23-09NA SAJ; 23-06NA LCC; 23-06NA LBK; 23-06NA LBM; 23-09NA PAA; 23-06NA LBL; 23-03NA UCW.

AU wykonała analizę i sprawdzenie obciążeń wykazanych na rachunkach, następnie dokumenty dotyczące tych umów przekazano do Pionu Głównego Księgowego, w celu rozliczenia zaliczek.

Dla DD FORM 645 23-06 NA LCC wyjaśniono, że dokument ten zawierał informację o dostawach dużej ilości części zamiennych, w związku z czym rozliczenie wiąże się z koniecznością szczegółowego sprawdzenia i przyporządkowania zrealizowanych dostaw do poszczególnych obciążeń wykazanych na rachunku. Dla DD FORM 23-03 UCW przekazano, że umowa jest w trakcie rozliczenia.

(akta kontroli: str. 1124-1256)

W 2023 r. wykorzystywano również rachunki powiernicze w ramach 10 realizowanych przez AU umów.

(akta kontroli: str. 887-891)

W 2023 r., Agencja Uzbrojenia zaplanowała siedem zadań audytowych w obszarach działalności jednostki m.in. ocenę procesu zarządzania ryzykiem AU w okresie 2021-2022; zarządzanie potencjałem ludzkim (w tym trzy zadania zapewniające i cztery zadania doradcze), z czego zrealizowała wszystkie.

(akta kontroli: str. 345-365)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Przekazanie zaliczek w wysokości 1 376 683 tys. zł z tytułu realizacji dwóch umów: UW-10 nr IU/82/C/XIII-34/ZW/NEG/DOS/S/2021-426 z 19 grudnia 2023 r. oraz nr AU/89/VI-93/ZW/NEGZJW/DOS/Z/2023-2029/345/A/429 z 22 grudnia 2023 r. na rachunki powiernicze, niezgodnie z postanowieniami tych umów.

a) Zgodnie z § 13 ust. 6 umowy wykonawczej UW-10 nr IU/82/C/XIII-34/ZW/NEG/DOS/S/2021-426, warunkiem przekazania na rachunek powierniczy przez Zamawiającego środków dla pierwszej zaliczki było m.in.: „przedstawienie Zamawiającemu, do jego akceptacji, pisemnego wniosku, który będzie zawierał informacje o wysokości i szczegółowym przeznaczeniu rodzajów wydatków w ramach zaliczki przewidzianej na sfinansowanie wykonania Etapu/ów Przedmiotu Umowy określonego w § 1 Umowy oraz *Harmonogramie*”.

W toku kontroli ustalono, że wniosek wykonawcy o wypłatę zaliczki przedłożony w dniu 22 grudnia 2023 r. nie zawierał szczegółowego przeznaczenia rodzajów wydatków w ramach zaliczki. Mimo powyższego Agencja wypłaciła zaliczkę w wysokości 1 002 601,5 tys. zł na rachunek powierniczy w dniu 29 grudnia 2023 r.

Osobami odpowiedzialnymi za ww. nieprawidłowość były: pracownik komórki branżowej zatwierdzający dowód pod względem merytorycznym, Główny Księgowy oraz Szef Agencji Uzbrojenia.

Pracownik komórki organizacyjnej AU, która odpowiadała za realizację ww. umowy, tj. Zespołu Programu Zintegrowanej Obrony Przeciwlotniczej i Przeciwrakietowej, który sprawdził wniosek pod względem merytorycznym wyjaśnił m.in., że według niego wniosek był wystarczający i zawierał harmonogram dołączony do umowy, który wyodrębniał płatności za każdy etap umowy, w tym wartość środków angażowanych na poczet zaliczki. Przyznał także, że w § 13 ww. umowy pomieszczone zostały dwa etapy, tj. uruchomienie środków na rachunek powierniczy oraz wypłata środków z rachunku powierniczego. Stwierdził, że literalnie czytając postanowienia umowy faktura powinna być przedłożona razem z wnioskiem. Podkreślił także, że przy planowanym aneksie, Agencja dokona zmiany postanowień umowy.

Główny Księgowy wyjaśnił, że zatwierdził płatność w oparciu o potwierdzenie merytorycznej weryfikacji dokonane przez pracownika ww. komórki organizacyjnej AU.

Szef Agencji Uzbrojenia wyjaśnił, że Wykonawca przedstawił szczegółowy wniosek o wpłacenie środków finansowych na rachunek powierniczy, załączając harmonogram, który wskazuje zaangażowanie zaliczki na realizację umowy. Ponadto wskazał, że zgodnie z interpretacją (Zamawiającego i Wykonawcy) zapisów umowy, treść umowy nie narusza zasady, zgodnie z którą wystawienie faktury zaliczkowej następuje w momencie wypłaty zaliczki z rachunku powierniczego, a brak podziału czynności na bardziej wyodrębnione jednostki redakcyjne nie może powodować obowiązku wystawienia faktury zaliczkowej w niewłaściwym dla tej czynności momencie. Dodał także, że w związku z pojawiającymi się wątpliwościami, Agencja Uzbrojenia doprowadzi do uszczegółowienia zapisów projektowanych umów w przedmiotowym zakresie.

Zdaniem NIK, Wykonawca nie spełnił wszystkich wymogów formalnych do przekazania zaliczki na rachunek powierniczy, tj. nie przedłożył szczegółowego przeznaczenia rodzajów wydatków w ramach zaliczki. Agencja nie żądała uzupełnienia ww. informacji przed dokonaniem płatności. Harmonogram, na który powołał się Pan Generał w złożonych wyjaśnieniach nie spełniał, w opinii NIK ww. wymogów, gdyż nie zawierał szczegółowego przeznaczenia rodzaju wydatków, a jedynie opis dokonywanych czynności w poszczególnych etapach realizacji umowy np. [1] *opracowanie i przekazanie do Zamawiającego oceny możliwości spełnienia wymagań na system łączności oraz zapewnienia miejsca do przewozu wszystkich wymaganych elementów* czy [2] *budowa potencjału etap I*. Ponadto powyższy harmonogram był kopią załącznika do umowy, zatem zastosowanie przez strony sformułowania dotyczącego konieczności przedstawienia we wniosku o wypłatę zaliczki na rachunek powierniczy szczegółów dotyczących planowanych rodzajów wydatków, wskazywało na obowiązek przedstawienia innych informacji niż wyszczególnione w załączonym do umowy harmonogramie.

(akta kontroli: str. 173-175, 178, 181-184, 616-643, 791-823, 842-845, 851-855)

b) W dniu 29 grudnia 2023 r. na podstawie dyspozycji płatności nr 1/2023, Agencja Uzbrojenia przekazała środki na rachunek powierniczy w wysokości 1 294 050,0 tys. zł (I zaliczka) z tytułu realizacji umowy nr AU/89/VI-93/ZW/NEGZJW/DOS/Z2023-2029/345/A/429 z 22 grudnia 2023 r.

Zgodnie z § 9A ust. 6 pkt 3 ww. umowy wykonawczej warunkiem przekazania na rachunek powierniczy przez Zamawiającego środków dla pierwszej zaliczki było m.in. przedstawienie dla Zamawiającego, do jego akceptacji, pisemnego wniosku wraz z informacją o wysokości i przeznaczeniu rodzajów wydatków w ramach zaliczki.

Wniosek został przedłożony przez wykonawcę w dniu 28 grudnia 2023 r., a następnie skorygowany w dniu 29 grudnia 2023 r. We wniosku z 28 grudnia 2023 r. wykonawca wnioskował o przekazanie zaliczki w wysokości 919 967,5 tys. zł przedstawiając w nim jednocześnie rodzaj planowanych wydatków obejmujących wnioskowaną kwotę, natomiast dzień później zawniósł o zaliczkę w kwocie 1 294 050,0 tys. zł (tj. o 374 082,5 tys. zł wyższą od wnioskowanej w dniu 28 grudnia 2023 r.) nie przedkładając informacji o rodzaju planowanych wydatków obejmujących wnioskowaną kwotę.

Osobami odpowiedzialnymi za ww. nieprawidłowość były: Szef Szefostwa Uzbrojenia, Główny Księgowy oraz Szef Agencji Uzbrojenia.

Szef Szefostwa Uzbrojenia wyjaśnił, że sporządził dyspozycję płatności na kwotę 1 294 050,0 tys. zł, gdyż w jego ocenie wniosek był wystarczający i spełniał wymagania umowne. Uznał, że zakres przedmiotowy zestawienia wydatków zawartych we wniosku z 28 grudnia 2023 r. się nie zmienia i w jego ocenie oba pisma należy traktować jako wniosek.

Szef Agencji Uzbrojenia stwierdził, że zgodnie z postanowieniami umowy wykonawca przedstawił do akceptacji pisemny wniosek, który zawierał informację o wnioskowanej wysokości zaliczki oraz informację o wysokości i przeznaczeniu wydatków ze szczegółowością właściwą dla tego etapu planowania i odpowiednią dla uznania, że warunki umowne do wypłacenia środków finansowych na rachunek powierniczy zostały spełnione.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela ww. wyjaśnień. Zdaniem NIK, postanowienia umowy wskazują na konieczność przedstawienia przez wykonawcę planowanych wydatków na pełną kwotę wnioskowanej zaliczki. Wykonawca korygując wysokość zaliczki we wniosku z dnia 29 grudnia 2023 r. powinien wskazać nie tylko wysokość, ale i przeznaczenie planowanych wydatków w zakresie kwoty będącej różnicą między kwotą wynikającą z wniosku z dnia 28 i 29 grudnia 2023 r., tj. 374 082,5 tys. zł. W toku kontroli nie przedłożono dokumentów potwierdzających uzupełnienie przez wykonawcę ww. informacji.

Wykonawca umowy, który dokonał ww. zmiany, wyjaśnił, że korekta została wprowadzona po otrzymaniu informacji od Lidera Konsorcjum, które zawarło umowę, a także że zaliczka powinna obejmować wydatki zaplanowane na cały 2024 r., a nie tylko I kwartał 2024 r. Kwota wskazana we wniosku z 28 grudnia 2023 r. zawierała planowane wydatki na I kwartał 2024 r.

Ponadto odnosząc się do stwierdzenia Szefa Szefostwa Uzbrojenia, że zakres przedmiotowy wniosku z dnia 29 grudnia 2023 r. się nie zmienił, NIK podkreśla, że do przedłożonych w toku niniejszej kontroli wyjaśnień, Wykonawca dołączył zestawienie wydatków przekazane Liderowi Konsorcjum, z którego wynika, że zakres rzeczowy planowanych wydatków nie jest tożsamy z zakresem wskazanym we wniosku z 28 grudnia 2023 r.

Biorąc pod uwagę zarówno przedmiot umów zawieranych przez AU, jak i ich wartość, zdaniem NIK, Agencja powinna dołożyć należytej staranności przy weryfikacji spełnienia postanowień umownych, a także weryfikować planowane przez wykonawców wydatki w ramach realizacji umowy.

(akta kontroli: str. 173-175, 178-179, 255-256, 699-746, 846-855)

2. Niecelowe zawarcie aneksów do dwóch umów nr IU/218/VI-173/ZO/WR/DOS/S/2021/2022-2027/351 oraz nr PL-B-UCW (LOA) skutkujące wydatkowaniem środków w łącznej kwocie 1 796 569,2 tys. zł, co naruszało art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

a) W dniu 5 września 2022 r. Agencja Uzbrojenia zawarła umowę nr IU/218/VI-173/ZO/WR//DOS/S/2021/2022-2027/351 na dostawę sprzętu wojskowego i zgodnie z jej postanowieniami w dniu 28 lipca 2023 r. dokonała wypłaty pierwszej zaliczki w wysokości 500 000,0 tys. zł, co odpowiadało wartości finansowania na 2023 r. Następnie w dniu 18 grudnia 2023 r. AU zawarła z Wykonawcą – z jego inicjatywy - aneks nr 1 do ww. umowy, zmieniając jej postanowienia poprzez zwiększenie wartości finansowania w 2023 r. do kwoty 1 000 000,0 tys. zł (przyspieszając termin wypłaty kolejnej zaliczki z 31 stycznia 2024 r. na 29 grudnia 2023 r.). W związku

z przedmiotową zmianą w dniu 29 grudnia 2023 r. AU wypłaciła Wykonawcy kolejną zaliczkę w wysokości 500 000,0 tys. zł.

Osobami odpowiedzialnymi za ww. nieprawidłowość były: Szef Szefostwa Uzbrojenia oraz Szef Agencji Uzbrojenia.

Szef Szefostwa Uzbrojenia wskazał, że aneks zawarto tylko w celu przyspieszenia płatności, dzięki której AU miała pewność, że Wykonawca będzie miał środki na realizację umowy. Złożony przez Wykonawcę wniosek sugerował, że potrzebował on dodatkowych środków na realizację umowy.

NIK zauważyła, że Agencja nie przedstawiła dokumentów potwierdzających potrzebę wcześniejszego przekazania środków w związku z konkretnymi potrzebami wykonawcy.

Szef Agencji Uzbrojenia wyjaśnił, że płatność w wysokości 500 000,0 tys. zł została wykonana po zrealizowaniu wcześniej ustalonych i niezmiennych warunków umownych. Zawarty aneks do umowy zapewnił wypłatę zaliczki o miesiąc wcześniej w odniesieniu do pierwotnie przyjętego harmonogramu i zagwarantował w ten sposób Wykonawcy możliwość finansowania kolejnych zamówień komponentów do produkcji, co jest korzystne dla Zamawiającego, ponieważ stwarza warunki do prawidłowej i płynnej realizacji umowy (...). Podkreślił także, że zmiana umowy zwiększyła jedynie pewność Wykonawcy otrzymania środków finansowych niezwłocznie po spełnieniu tych warunków. Żądanie jakichkolwiek efektów rzeczowych byłoby działaniem wbrew obowiązującej zasadzie współdziałania stron przy wykonywaniu umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Zdaniem NIK ww. wyjaśnienia potwierdzają, że w wyniku zawarcia aneksu, nie wystąpiły żadne korzyści dla Skarbu Państwa płynące z tytułu dokonania wcześniejszej płatności.

(akta kontroli: str. 173-178, 644-698, 1280-1287)

b) W dniu 2 sierpnia 2023 r. do umowy nr PL-B-UCW (LOA) sporządzono – na wniosek Wykonawcy - aneks nr 6 (zmieniający m.in. okres obowiązywania niektórych linii umowy, zakres umowy poprzez dodanie linii wsparcia technicznego)<sup>72</sup>, a następnie w dniu 30 listopada 2023 r. modyfikację nr 9 (która przesunęła środki pomiędzy liniami umowy (bez zmiany jej wartości) i zmieniła okres obowiązywania linii umowy w związku z opóźnieniami po stronie wykonawcy), nie dokonując zmiany wysokości zaliczek na rok 2023 r., które wynosiły 0 zł. Następnie w dniu 7 grudnia 2023 r. na wniosek Zamawiającego zawarto modyfikację nr 10, która zmieniła harmonogram płatności poprzez jej przyspieszenie z roku 2024<sup>73</sup> na rok 2023 w wysokości 318 512,6 tys. USD. Jako przyczynę zawarcia modyfikacji nr 10 wskazano przyspieszenie płatności.

W dniu 7 grudnia 2023 r. sporządzono dyspozycję płatności do umowy PL-B-UCW, na podstawie której dokonano płatności (w dniu 11 grudnia 2023 r.) kwoty 318 512,6 tys. USD tj. 1 296 569,2 tys. zł. Z dokumentów wynika, że termin wykonania umowy<sup>74</sup> PL-B-UCW to 31 grudnia 2026 r. Umowa została już przez Agencję Uzbrojenia w pełni opłacona, a ww. płatność była ostatnią płatnością według zmodyfikowanego harmonogramu.

Osobami odpowiedzialnymi za ww. nieprawidłowość były: pracownik komórki branżowej, który zatwierdził dowód pod względem merytorycznym oraz Szef Agencji Uzbrojenia.

<sup>72</sup> Wartość umowy między aneksem 5 z dnia 22 grudnia 2022 r. a aneksem 6 z dnia 2 sierpnia 2023 r. uległa zwiększeniu o 133 512,6 tys. USD.

<sup>73</sup> 218 512,6 tys. USD płatne do 15 marca 2024 r., 100 000,0 tys. USD płatne do 15 grudnia 2024 r.

<sup>74</sup> Rozumiany jako aktualny szacunkowy termin realizacji ostatniej dostawy/usługi.



Pracownik komórki organizacyjnej AU, która odpowiadała za realizację ww. umowy, tj. Zespołu Programu Zintegrowanej Obrony Przeciwlotniczej i Przeciwrakietowej, który zatwierdził pod względem merytorycznym dyspozycję płatności z dnia 7 grudnia 2023 r. na kwotę 318 512,6 tys. USD wyjaśnił, że środki na dokonanie ww. płatności pochodziły z wygenerowanych oszczędności. Modyfikacja została sporządzona z inicjatywy Agencji, strona amerykańska nie żądała dokonania wcześniejszej zapłaty z tytułu realizacji umowy. Ponadto wskazał, że podstawą do dokonywania płatności był harmonogram umowy.

Szef Agencji Uzbrojenia wyjaśnił, że umowa PL-B-UCW jest umową wieloletnią zawartą na podstawie Centralnych Planów Rzeczowych obowiązujących w perspektywie 2035 r. Mając na uwadze fakt, że ww. umowa będąca umową w programie FMS nie jest opłacana w ujęciu rocznym, a zgodnie z harmonogramem płatności wynikającym z umowy, terminy płatności ujęte w harmonogramie są datami granicznymi wpływu środków na konto wykonawcy. Zatem dokonanie przedpłaty w transzach dowolnej wysokości w terminie poprzedzającym datę wskazaną w harmonogramie płatności jest wypełnieniem warunków umowy. Finalnym efektem jaki uzyskano jest zarządzanie środkami finansowymi w ujęciu wieloletnim z uwzględnieniem innych programów modernizacyjnych oraz celu działalności AU, którym jest pozyskiwanie sprzętu wojskowego w perspektywie określonej obowiązującymi CPR, tj. do 2035 r. Wskazał on również, że celem modyfikacji nr 10 była zmiana harmonogramu płatności.

(akta kontroli: str. 208-209, 213, 584-615, 788-791, 842-845, 1001, 1280-1287)

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje stanowisko, że wcześniejsza wypłata ww. kwoty była niecelowa, gdyż Agencja nie uzyskała z tego tytułu wymiernych korzyści, a wydatkowanie powyższej kwoty naruszało art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp.

Nieprawidłowość o tym samym charakterze została stwierdzona w kontroli nr P/23/001 pn. Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. – wykonanie planu finansowego Agencji Uzbrojenia<sup>75</sup> oraz w kontroli NIK nr P/22/001 pn. Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. – wykonanie planu finansowego Agencji Uzbrojenia. Tym samym NIK zwraca uwagę, że Agencja Uzbrojenia nie wykonała wniosku pokontrolnego w zakresie podjęcia działań w celu wyeliminowania dokonywania wydatków bez uzyskania dodatkowych efektów z realizacji umowy.

3. Niecelowe przyspieszenie płatności z tytułu realizacji dwóch umów, tj. PL-D-SAI oraz PL-B-UEL na łączną kwotę 74 248,7 tys. zł, co naruszało art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

W dniu 29 grudnia 2023 r., AU dokonała płatności z tytułu realizacji umów nr: PL-D-SAI w wysokości 18 664,9 tys. USD, tj. 73 528,7 tys. zł oraz PL-B-UEL w wysokości 182,8 tys. USD, tj. 720,0 tys. zł ze środków budżetu państwa. Płatności te wynikały z harmonogramów umów, jednakże kwoty wymagane harmonogramem wyniosły odpowiednio: 49 387,0 tys. USD i 2 263,6 tys. USD, a termin na ich dokonanie był wyznaczony do dnia 15 marca 2024 r., a zatem

---

<sup>75</sup> Tj. niecelowe zawarcie aneksu nr 1 do umowy nr AU/48/XI-179/ZO/WR/DOS/SS/2022/321 w zakresie postanowień dotyczących dokonania wpłaty na rachunek powierniczy kontrahenta, czego skutkiem było wydatkowanie w dniu 30 grudnia 2022 r. kwoty 400 000,0 tys. zł, co zdaniem NIK naruszało art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

na kolejny rok budżetowy. Z tytułu dokonania wcześniejszej płatności, Agencja również nie uzyskała wymiernych korzyści.

Osobami odpowiedzialnymi za ww. nieprawidłowość były: Szef Szefostwa Techniki Lotniczej, Główny Księgowy oraz Szef Agencji Uzbrojenia.

W zakresie przyspieszenia płatności z tytułu realizacji umowy PL-D-SAI, Szef Szefostwa Techniki Lotniczej wyjaśnił, że dyspozycja płatności została przez niego sporządzona na skutek decyzji, które zapadły podczas odpraw. Sporządzając ją nie miał wiedzy, czy płatność zostanie zrealizowana w 2023 r., gdyż to zależało od modyfikacji PMT.

W zakresie przyspieszenia płatności z tytułu realizacji umowy PL-B-UEL, pracownik Zespołu Programu Zintegrowanej Obrony Przeciwlotniczej i Przeciwrakietowej, sporządzający w dniu 29 grudnia 2023 r. i weryfikujący pod względem merytorycznym dyspozycję płatności do umowy PL-B-UEL na kwotę 182,8 tys. USD wyjaśnił, że dokonanie wcześniejszej płatności z tytułu realizacji ww. umowy wynikało z uzyskania oszczędności z różnic kursowych. Dyspozycja płatności będąca podstawą płatności konsultowana była z Szefem Szefostwa oraz Szefem Agencji Uzbrojenia lub jego zastępcą.

Główny księgowy AU wskazał, że w zakresie płatności kierował się terminami, które są określone w umowie. Jeśli było wskazane do 15 marca 2024 r. to był to dla niego termin absolutnie końcowy na dokonanie tej płatności.

Szef Agencji Uzbrojenia wyjaśnił, że płatności w powyższej wysokości dokonano jako przedpłaty do płatności wynikającej z harmonogramu płatności, według którego rata zaliczki powinna w pełnej wysokości być uregulowana do dnia 15 marca 2024 r. (termin graniczny). Ponadto ponownie przytoczył uzasadnienie dokonania ww. płatności przywołane w przypadku płatności dokonanej z tytułu umowy PL-B-UCW.

Zdaniem NIK przyspieszenie płatności z tytułu realizacji ww. umów nie wiązało się z pozytywnymi efektami dostaw. Strona polska nie otrzymała z tytułu dokonania wcześniejszej płatności żadnych dodatkowych rezultatów. W związku z powyższym NIK podtrzymuje stanowisko, że zwiększenie zaliczki wypłaconej Wykonawcy było działaniem niecelowym, gdyż nie uzyskano wymiernych korzyści z dokonanej inwestycji polegającej na przyspieszeniu udzielenia zaliczki.

Ponadto NIK ponownie podkreśla, że nieprawidłowość o tym samym charakterze została stwierdzona zarówno w kontroli nr P/23/001 pn. Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. – wykonanie planu finansowego Agencji Uzbrojenia oraz w kontroli NIK nr P/22/001 pn. Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. – wykonanie planu finansowego Agencji Uzbrojenia. Tym samym Agencja Uzbrojenia nie wykonała wniosku pokontrolnego w zakresie podjęcia działań w celu wyeliminowania dokonywania wydatków bez uzyskania dodatkowych efektów z realizacji umowy.

(akta kontroli: str. 265-270, 572-583, 791, 842-845, 851-860, 879-881, 1280-1287)

4. W ocenie NIK – mając na uwadze przyjmowane w umowach o udzielenie zamówienia publicznego wartości kar umownych – Agencja zamawiając sprzęt wojskowy określała kary umowne na niskim poziomie w stosunku do wartości kontraktów.

Analiza postanowień w zakresie kar umownych 10 realizowanych przez AU umów (w tym 8 zawartych w 2023 r., co stanowiło 8,5% zawartych w 2023 r. umów finansowanych z budżetu państwa) wykazała bowiem, że łączna wysokość kar kształtowała się na poziomie od 1 do 10% wartości wynagrodzenia wykonawcy, wysokość kar za odstąpienie od umowy z winy

Wykonawcy wynosiła od 0,01%<sup>76</sup> do 8% wynagrodzenia wykonawcy. Zdaniem NIK niestandardowo niskie kary umowne – wyłączając sytuacje uzasadniające określenie niskich kar w konkretnym przypadku – nie realizują swojej funkcji, w szczególności funkcji stymulacyjnej, mobilizującej wykonawców do należytego wykonania umowy i nie gwarantują należytego zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa.

Ponadto należy zauważyć, że mimo, że umowa o najwyższej wartości wieloletniej, tj. nr IU/42/XI-49/ZW/NEG/ROZ/DOS/Z/2021<sup>77</sup> wynoszącej 14 880 583,0 tys. zł<sup>78</sup>, przewidywała niskie kary za brak należytej realizacji umowy (0,75% i 1% wartości brutto wynagrodzenia za niezrealizowany w terminie przedmiot umowy<sup>79</sup>), przewidywała dodatkowo 90-dniowy i 30-dniowy (w zależności od rodzaju kary) okres karencji, w trakcie którego AU nie mogła naliczać kary umownej.

Uwagi w zakresie wysokości oraz sposobu naliczania kar przekazywała także PG RP w wydawanych przez siebie opiniach prawnych (zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o *Prokuraturii Generalnej RP*<sup>80</sup>). Przykładowo do umów nr AU/82/C/XIII-34/ZW/NEG/DOS/S/2021/426 i AU/89/VI-93/ZW/NEGZJW/DOS/Z/2023-2029/345, wskazano, m.in. że kary umowne wprowadzane przez AU są niższe niż standard rynkowy, a ich limity są bardzo niskie, a także, że kary nie realizują w sposób realny funkcji stymulacyjnej.

Osoba odpowiedzialna za ww. nieprawidłowość, tj. Szef Agencji Uzbrojenia wyjaśnił, m.in. że niezasadne jest stwierdzenie, że kary umowne w zawieranych przez Agencję Uzbrojenia umowach są niskie. Podkreślił, że należy mieć na względzie wysokie wartości umów zawieranych przez AU. Kary umowne wyrażane jako wartość procentowa, nawet w odniesieniu do niewłaściwie zrealizowanej jedynie części umowy, mogą stanowić istotną wartość nominalną, że ich wypłacenie zaburzy równowagę stron i zwiększy ryzyko dalszej realizacji zamówienia. Wskazał, że ustalenie kary umownej w umowie zawieranej w trybie negocjacyjnym, jak w przypadku umowy nr IU/42/XI-49/ZW/NEG/ROZ/DOS/Z/2021, nigdy nie jest wyrazem woli jednej strony. Ponadto podkreślił, że kara umowna jest jednym z elementów składających się na stosunek zobowiązaniowy i jest dla tego stosunku elementem wtórnym, pomocniczym. Podstawowym celem jest pozyskanie sprzętu wojskowego, dla którego kara umowna uzyskana w przypadku jego braku nie jest ekwiwalentem, w sytuacji w której na ograniczonym rynku, często zmonopolizowanym, pozyskane środki finansowe nie pozwolą zastąpić brakującego produktu innym. Ponadto Zamawiający nie może abstrahować od obiektywnie zasadnych oświadczeń wykonawcy umowy, który stwierdza, że w przypadku powstania roszczeń utraci zdolność do kontynuowania działalności, a co za tym idzie do realizacji nie tylko tej umowy, ale także innych zakontraktowanych przez Skarb Państwa projektów i programów.

Szef Agencji wyjaśnił także, że AU rozpatruje uwagi zgłoszone przez PG RP, sporządzając pisemne odniesienia w przypadku uwag istotnych. Ponadto AU

<sup>76</sup> Dotyczy umowy nr IU/42/XI-49/ZW/NEG/ROZ/DOS/Z/2021 – aneks nr 3 § 16, zgodnie z którym „Wykonawca zapłaci Zamawiającemu karę umowną w wysokości 0,01% wartości brutto wynagrodzenia Wykonawcy, o którym mowa w § 5 ust. 1 Części II Umowy przewidzianego za niewykonanie Przedmiotu Części II Umowy, którego niewykonanie/nienależyte wykonanie było podstawą odstąpienia”.

<sup>77</sup> Umowa zastrzeżona.

<sup>78</sup> Za część I i II.

<sup>79</sup> Zgodnie z postanowieniami aneksu nr 3 (dot. części II przedmiotu umowy), umowa umożliwia naliczenie kary umownej z tytułu nienależytego wykonania przedmiotu nr 2,3,4,5,6,7,15 lub 16 (uchybiecie terminowi), w okresie maksymalnie 200 dni, jednakże, gdy zwłoka wyniesie powyżej 90 dni. Wysokość kary określono na poziomie 0,005% wynagrodzenia brutto za dany przedmiot, za każdy dzień zwłoki. Maksymalnie 1% wartości brutto wynagrodzenia za niewykonany w terminie przedmiot. Ponadto z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania (po terminie) części II umowy w zakresie udzielonej gwarancji po 30 dniach karencji kara za dzień wyniesie 0,01%, maksymalnie 1% wartości brutto elementu podlegającego naprawie.

<sup>80</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1109, ze zm.

nie ma obowiązku uwzględniać sugestii Prokuratury, tak długo, jak postanowienia umowy są zgodne z prawem. Decyzja o ostatecznym brzmieniu umowy należy do Zamawiającego i zależy od wyważenia wszystkich interesów Skarbu Państwa występujących w umowie. Podkreślił ponadto, że szeroko rozumiany interes Skarbu Państwa wyraża się zarówno w wynegocjowaniu akceptowalnej przez strony wysokości kar, jak i również możliwości terminowej realizacji umowy.

NIK zauważa, że określenie wysokości kary umownej w konkretnej umowie powinno uwzględniać indywidualne okoliczności dotyczące danej umowy z uwzględnieniem funkcji tego zabezpieczenia umownego. Należy jednak zaznaczyć, że ustalenia kontroli wskazują na praktykę Agencji przyjmowania znacznie niższych kar umownych w porównaniu do standardowo przyjmowanych w umowach o udzielenie zamówienia publicznego. Może to wpływać negatywnie na prawidłową, terminową realizację umów przez wykonawców.

(akta kontroli: str. 411-531, 532-571, 625-638, 688-698, 720-732, 775-787, 905-1001, 1043-1048, 1280-1287, 1293-1303)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonanie budżetu państwa w 2023 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

Podstawą sformułowania oceny były stwierdzone nieprawidłowości w łącznej kwocie 3 247 500,9 tys. zł, co stanowiło 11,9% zrealizowanych przez AU w 2023 r. wydatków oraz 25,5% badanej próby wydatków. 1 870 817,9 tys. zł z powyższej kwoty zostało wydatkowane w sposób niecelowy, tj. z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, poprzez przyspieszenie płatności bez uzyskania z tego tytułu efektów dla Skarbu Państwa. Natomiast wydatki w łącznej kwocie 1 376 683,0 tys. zł zostały przekazane na rachunki powiernicze, niezgodnie z postanowieniami dwóch umów, tj. bez spełnienia przez kontrahentów niezbędnych warunków wymaganych do przekazania tych środków.

W ocenie NIK Agencja w umowach zawieranych na dostawę sprzętu wojskowego określała kary umowne na niskim poziomie w stosunku do wartości tych kontraktów. Zastrzeżenie niestandardowo niskich kar umownych – wyłączając sytuacje uzasadniające określenie niskich kar w konkretnym przypadku – skutkuje zmniejszeniem możliwości oddziaływania na wykonawców niewywiązujących się z zawartych kontraktów.

Pozostałe poddane kontroli wydatki AU w 2023 r. były ponoszone zgodnie z planem finansowym i w sposób wynikający z zawartych z wykonawcami umów. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że dla badanej próby trzech zamówień publicznych, Agencja w sposób prawidłowy dokonała wyboru ich trybu lub podjęła zasadną decyzję dotyczącą wyłączenia ze stosowania ustawy Pzp.

#### OBSZAR

### 3. Sprawozdawczość

#### 3.1 Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2023 r. przez Agencję Uzbrojenia:

- 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 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 2023 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i 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, które zostały wykonane terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli: str. 824-838, 1016-1042)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania zostały sporządzone na podstawie danych z ewidencji księgowej, terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

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. Podjęcie działań w celu wyeliminowania przyspieszania płatności z tytułu realizacji umów bez uzyskania korzyści dla Skarbu Państwa.
2. Zastrzeżenie w umowach kar umownych w wysokości gwarantującej zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa.

## VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, Panu Generalowi przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie<sup>81</sup> umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Obrony Narodowej Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

<sup>81</sup> Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego 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.

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

Warszawa, 25 marca 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Obrony Narodowej  
p.o. Dyrektor  
Janusz Klimek

/-/

.....  
podpis

Kontrolerzy

Anita Grzechulska-Cioczek  
Główny specjalista kontroli państwowej

/-/

.....  
podpis

Janusz Ludwisiak  
Główny specjalista kontroli państwowej

/-/

.....  
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Obrony Narodowej  
p.o. Dyrektor  
Michał Pawella

.....  
podpis