



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.1.3.2024

Gen. Bryg. Artur Kępczyński
Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych
Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy
ul. J. Dwernickiego 1
85-915 Bydgoszcz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. – wykonanie planu finansowego Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy ¹ , ul. J. Dwernickiego 1, 85-915 Bydgoszcz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Gen. Bryg Artur Kępczyński – Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych ² od 1 kwietnia 2021 r. ³
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Hanna Loch-Klimek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/4/2023 z 4 stycznia 2023 r. (akta kontroli str. 1-6)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2023 r. ⁵ IWsp SZ, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none">– realizacja wydatków budżetu państwa;– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2023 r. w zakresie operacji finansowych;– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań. Ponadto 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, tj.: <ul style="list-style-type: none">– kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonanych w planie finansowym wydatków IWsp SZ w trakcie roku budżetowego;– analiza realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków;– kontrola prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych;– szczegółowa analiza wybranej próby wydatków poniesionych przez Inspektorat bezpośrednio z konta dysponenta drugiego stopnia;– analiza stanu zobowiązań;– analiza prawidłowości sporządzania wybranych sprawozdań;– analiza stosowanych przez dysponenta drugiego stopnia instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa przez podległych 58 dysponentów środków budżetu państwa.

¹ Dalej: „Inspektorat” lub „IWsp SZ”.

² Dalej: „Szef Inspektoratu”.

³ W okresie od 1 kwietnia 2021 r. do 1 listopada 2021 r. p.o. Szefa Inspektoratu, od 2 listopada 2021 r. wyznaczony na stanowisko Szefa Inspektoratu.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

⁵ Zakończenie czynności kontrolnych – 11 marca 2024 r.

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

III. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego na 2023 r. przez Szefa Inspektoratu, będącego dysponentem drugiego stopnia⁷ w części 29 – Obrona narodowa.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zaplanowane przez Inspektorat (dysponenta drugiego stopnia) dochody w kwocie 41 126,0 tys. zł zostały zrealizowane w wysokości 83 708,0 tys. zł (203,5%). IWsp SZ zrealizował bezpośrednio w 2023 r. dochody w wysokości 704,7 tys. zł, co stanowiło 28,1% planu (2 512,0 tys. zł).

W 2023 r. wydatki Inspektoratu oraz podległych jednostek wyniosły ogółem 34 610 764,2 tys. zł (100,0% planu finansowego po zmianach), natomiast IWsp SZ realizujący wydatki bezpośrednio z konta dysponenta drugiego stopnia zrealizował wydatki w wysokości 1 130 697,5 tys. zł (100,0% planu finansowego po zmianach).

Zbadane w trakcie kontroli wydatki IWsp SZ zostały poniesione zgodnie z przeznaczeniem, w ramach kwot określonych w planie finansowym. Realizacja wydatków była zgodna z zawartymi umowami i porozumieniami międzynarodowymi. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała sporządzone przez Inspektorat sprawozdania budżetowe za rok 2023 i w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2023 r. Sprawozdania zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Zawierały one prawidłowe kwoty dochodów, wydatków oraz należności i zobowiązań w 2023 r. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. kontrola dochodów budżetowych została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Inspektorat w 2023 r. wraz z podległymi jednostkami zrealizował dochody w wysokości 83 708,0 tys. zł tj. 203,5 % kwoty planowanej (41 126,0 tys. zł), wynikało to, z: jednorazowej wpłaty dokonanej przez Stocznnię Marynarki Wojennej w ramach programu „Żeglarek”, podpisania nowych umów inwestycyjnych i remontowych oraz zwiększenia wpływów za odsprzedawane media (głównie energię elektryczną) oraz zwiększenia wydawanych ilości posiłków i wzrostu ich cen.

(akta kontroli str. 10-11, 22-25, 45-49, 173-217, 598-606)

Główny księgowy podał, że prognozowana wysokość dochodów budżetowych na 2023 rok była niższa od wykonania z lat poprzednich. Wynikało to przede wszystkim z utworzenia w okresie opracowywania projektu budżetu na 2023 rok Funduszu

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Decyzja Nr 219/MON Ministra Obrony Narodowej z 9 maja 2007 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa drugiego stopnia (Dz. Urz. MON z 2007 r. Nr. 10, poz. 119 ze zm.). Zarządzeniem Nr 15/MON Ministra Obrony Narodowej z 25 maja 2007 r. w sprawie nadania IWSZ statutu jednostki budżetowej (Dz. Urz. MON, z 2007 r., Nr 11, poz. 123).

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

Wsparcia Sił Zbrojnych i zakładanego przekwalifikowania części dochodów na wpływy przedmiotowego Funduszu. Ponadto założono pesymistyczną prognozę dochodów budżetowych, wynikającą z doświadczeń poprzedniego „pandemicznego” okresu mającego mocne odzwierciedlenie w gospodarce narodowej i funkcjonowaniu IWsp SZ. Skutkiem tego okresu było m.in. znaczące zmniejszenie dochodów z tytułu kar i odszkodowań wynikające z problemów ich ściągальności z powodu zmian przepisów związanych z pandemią. Dodatkowo przez ograniczenia sanitarne w kraju odnotowano niższe wpływy z żywienia w punktach żywienia kadry oraz usług transportowych. Mocno ograniczono prowadzenia szkoleń i ćwiczeń, odnotowano spadek wykonania umów, jak i również liczbę nowo podpisanych umów. Wszystkie te czynniki przełożyły się na zdecydowanie ostrożniejsze prognozowanie dochodów.

(akta kontroli str. 598-606)

Dochody w kwocie 64 800,0 tys. zł (77,4% dochodów ogółem) uzyskano w rozdz. 75220 Zabezpieczenie wojsk, w tym: 50,4% (32 633,5 tys. zł) stanowiły wpływy z usług (§ 0830), 21,8% (14 097,2 tys. zł) wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów (§ 0950), a 10 133,1 tys. zł wpływy z rozliczeń /zwrotów z lat ubiegłych (§ 0940).

(akta kontroli str. 10-11, 22-25, 45-49, 173-217)

Dochody zrealizowane w 2023 r. były wyższe o 32,3% (tj. o 20 454,2 tys. zł) od dochodów uzyskanych w 2022 r. Różnica w wysokości uzyskanych w 2023 r. dochodów w stosunku do 2022 r. wynikała przede wszystkim z:

- zakończenia pandemii SARS COV2 (faktycznej i formalnej), co przełożyło się na zniesienie ulg dla przedsiębiorców w zakresie naliczania kar i odszkodowań;
- dynamicznego wzrostu cen.

(akta kontroli str. 598-606)

Na koniec 2023 r. w Inspektoracie oraz w podległych jednostkach wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 362 245,6 tys. zł, w tym zaległości stanowiły 119 469,6 tys. zł. W porównaniu do 2022 r. należności ogółem i zaległości zmalały o 2,0% i 8,2% (tj. odpowiednio o 7 197,6 tys. zł i 9 823,6 tys. zł). Najwyższy spadek zaległości netto na koniec 2023 r. o 6 823,0 tys. zł wystąpił w rozdziale 75203 Marynarka Wojenna oraz w rozdziale 75202 Siły Powietrzne. Wynikało to przede wszystkim z prowadzonych działań windykacyjnych, skutkujących spłatą należności zaległych, zaspokojenia przez syndyka roszczenia wierzyciela w toku postępowania upadłościowego (Komenda Portu Wojennego w Gdyni, 2 Regionalna Baza Logistyczna w Warszawie) oraz z tytułu potrącenia kar umownych z wynagrodzenia wykonawców u podległych Szefowi Inspektoratu dysponentów środków budżetowych trzeciego stopnia.

(akta kontroli str. 10-11, 22-25, 45-49, 173-217, 598-606)

IWsp SZ bezpośrednio zrealizował w 2023 r. dochody w wysokości 704,7 tys. zł (rozdz. 75220), co stanowiło 28,1% planu finansowego (2 512,0 tys. zł).

Głównym źródłem dochodów były wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych (§ 0940) w kwocie 689,8 tys. zł, co stanowiło 97,9% dochodów ogółem. W porównaniu do 2022 r. dochody były niższe o 2 446,3 tys. zł, tj. o 22,4%. Głównym źródłem dochodów planowanym na rok 2023 były wpływy wynikające z rozliczeń z lat ubiegłych (§ 0940) w kwocie ogółem 2 500,0 tys. zł. Dotyczyły one przede wszystkim rozliczenia kosztów operacji w ramach programu transportu strategicznego „Strategic Airlift International Solution”⁹.

⁹ Dalej: „SALIS”.

Główny księgowy IWsp SZ poinformował, że przyczyną spadku dochodów w 2023 r. w porównaniu do 2022 r. oraz niezrealizowania w 2023 r. planu dochodów był wzrost kosztów zmiennych rzeczywistych operacji w ramach programu SALIS, co przełożyło się na brak „nadpłaty”, a co za tym idzie na wpływ dochodów Inspektoratu.

Na koniec 2023 r. w Inspektoracie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 490,6 tys. zł, w tym zaległości netto stanowiły 471,8 tys. zł. W porównaniu do 2022 r. należności ogółem były niższe o 8,8 tys. zł, a zaległości netto niższe o 2,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 62, 66-68, 83-84, 158, 588-597)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OBSZAR

2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W 2023 r. wydatki Inspektoratu oraz podległych jednostek budżetowych wynosiły ogółem 34 610 764,2 tys. zł, co stanowiło 112,2% planu ustalonego w decyzji budżetowej Ministra Obrony Narodowej¹⁰ i 100% planu finansowego po zmianach. W porównaniu do 2022 r. wydatki były wyższe o 9 278 333,8 tys. zł, tj. o 36,6%.

Najwyższe wydatki zrealizowano w dziale 752 Obrona Narodowa, tj. 99,9% wydatków ogółem. Pozostałe zrealizowano w działach: 755 Wymiar sprawiedliwości – 22 748,7 tys. zł (0,07%), 750 Administracja Publiczna – 1 761,0 tys. zł (0,01%), 851 Ochrona zdrowia – 883,5 tys. zł (0,01%).

W 2023 r. IWsp SZ dokonał zmian planu finansowego na podstawie 61 zawiadomień o zmianach¹¹, zwiększając ostatecznie plan finansowy o 3 756 715,5 tys. zł. Analiza sześciu korekt wydatków na łączną kwotę 1 500 611,4 tys. zł (39,9% zwiększenia planu wydatków) dokonana dla odpowiednio: 51, 58, 51, 24, 56, 58 podległych dysponentów wykazała, że IWsp SZ wprowadził je niezwłocznie¹², zarówno w układzie tradycyjnym jak i układzie zadaniowym.

(akta kontroli str. 12-20, 173- 309, 660-691)

Na koniec 2023 r. kwota niewykorzystanych środków wynosiła 137,3 tys. zł i wystąpiła w 74,2% (101,9 tys. zł) w rozdziale 75204 Centralne wsparcie § 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych. Wynikało to z pozostałości w realizacji różnych zadań m.in. z powodu nieprzyjęcia towaru niezgodnego z opisem zamówienia¹³; odstąpienia od realizacji części umowy z winy wykonawcy¹⁴ czy z powodu z różnic kursowych.

(akta kontroli str. 12-20, 607-615, 660-672)

Minister Obrony Narodowej dokonał jednej blokady¹⁵ wydatków w budżecie IWsp SZ w wysokości 0,3 tys. zł w rozdziale 75202 Siły Powietrzne.

(akta kontroli str. 446-450)

¹⁰ Nr 8/MON z 17 lutego 2023 r. (Dz. Urz. MON z 2023 r., poz. 11 ze zm.).

¹¹ Na 61 korekt planu finansowego IWsp SZ w 2023 r. składało się: 16 zmian wynikających z decyzji Ministra Obrony Narodowej, 60 zmiany wynikające z decyzji Dyrektora Departamentu Budżetowego MON oraz 65 zmian Szefa IWsp SZ.

¹² Zmiany wprowadzono od jednego do trzech dni od otrzymania korekt planu wydatków od dysponenta części.

¹³ 75,8 tys. zł - zakup hydraulicznej prasy do zaciskania okuć elastycznych przewodów ciśnieniowych.

¹⁴ 15,9 tys. zł - zakup szorowarki do zabezpieczenia myjni pojazdów kołowych i gaśnicowych.

¹⁵ Decyzja dotyczyła niewykorzystanego planu z rezerwy celowej budżetu państwa (poz. 73) na wynagrodzenia. Zmniejszenie środków z rezerwy dotyczyło składek ZUS na Fundusz Pracy, których nie opłaca się za osoby, które skończyły 55 lat (kobiety) i 60 lat (mężczyźni).

W związku z wnioskami Ministra Obrony Narodowej Minister Finansów dokonał zwiększenia pięcioma decyzjami¹⁶ wydatków IWsp SZ z rezerw celowych¹⁷ na łączną kwotę 757,6 tys. zł z przeznaczeniem na:

- sfinansowanie skutków podwyższenia wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych;
- zwiększenie odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych;
- wypłatę nagrody specjalnej z okazji 250 rocznicy utworzenia Komisji Edukacji Narodowej;
- realizację zadania pn. „Wsparcie użytkowników terenów wojskowych w zarządzaniu obszarami Natura 2000”.

Kwotę 0,3 tys. zł zgłoszono do blokady, natomiast 757,3 tys. zł wykorzystano w 100%.

Badaniem w zakresie prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych¹⁸ objęto pięć decyzji zwiększających plan wydatków¹⁹ o kwotę 757,6 tys. zł, tj. 100% kwoty zwiększającej plan środkami z rezerw celowych. Wnioskowanie o środki z rezerw wynikało z faktycznych potrzeb i było celowe, po otrzymaniu ww. decyzji zwiększającej plan wydatków wprowadzano odpowiednio zmiany w planie finansowym jednostek²⁰.

(akta kontroli str. 366-445)

W IWsp SZ nie wystąpiły wydatki, które w 2023 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego.

(akta kontroli str. 660-690)

IWsp SZ realizujący wydatki bezpośrednio z konta dysponenta drugiego stopnia zrealizował w 2023 r. wydatki w wysokości 1 130 697,5 tys. zł, co stanowiło 67,8% planu pierwotnego i 100% planu finansowego po zmianach (1 130 699,1 tys. zł). W 2023 r. wydatki zrealizowano w rozdziale 75220 Zabezpieczenie wojsk w wysokości 955 302,6 tys. zł (84,5% ogółu wydatków) oraz w rozdziale 75204 Centralne wsparcie w wysokości 175 394,9 tys. zł (15,5% ogółu wydatków).

Środki wydatkowano głównie na:

- zakup usług remontowych w ramach umów FMS, w tym przede wszystkim wsparcie eksploatacji czołgów ABRAMS oraz samolotów F-16 (§4270) w wysokości 732 003,1 tys. zł, tj. 64,3% ogółu wydatków poniesionych w 2023 r.;
- zakup usług, w tym przede wszystkim usług transportowych w ramach programu SALIS, usług szkoleniowych w ramach umów FMS²¹, (§4300) w wysokości 150 358,2 tys. zł (13,3%);
- wydatki inwestycyjne w ramach umów FMS²² dotyczących zabezpieczenia infrastruktury wojskowej w ramach pobytu wojsk USA na terenie RP (§6050) w kwocie 148 586,3 tys. zł (13,1%);
- opłacenie składek do organizacji międzynarodowych (§4540) w wysokości 68 164,3 tys. zł (6,0%);

¹⁶ Nr MF/FS6.4143.3.13.2023.MF.1438 z 8 maja 2023 r., MF/FG2.4143.3.180.2023.MF.2251 z 26 czerwca 2023 r., MF/FS6.4143.3.36.2023.MF.4260 z 29 września 2023 r., MF/FS6.4143.3.38.2023.MF.5065 z 6 października 2023 r., MF/FG2.4143.3.392.2023.MF.6052 z 15 listopada 2023 r.

¹⁷ Część 83, poz. 26 i 29.

¹⁸ Część 29 poz. 29, 59, 73.

¹⁹ W rozdziałach: 75202 (poz. 29), 75220 (poz. 59), 75202 (poz. 73), 75202 (poz. 73), 75220 (poz. 59).

²⁰ Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Krakowie oraz 31 Wojskowy Oddział Gospodarczy w Zgierzu, 41 Baza Lotnictwa Szkolnego w Dęblinie.

²¹ Szkolenie pilotów samolotów F-16 oraz personelu lotniczego śmigłowców AH-64.

²² Wkład pieniężny strony polskiej.

- zakupy inwestycyjne w ramach umów FMS, w tym przede wszystkim na wsparcie eksploatacji samolotów F-16 (§6060) w kwocie 26 808,6 tys. zł (2,4%);
- zakup materiałów i wyposażenia w ramach umów FMS, wsparcie eksploatacji pojazdów HMMWV oraz transporterów gaśnicowych typu M113 i M577 oraz rozliczenie paliw płynnych pobranych od Sił Zbrojnych USA poza granicami kraju, (§4210) w wysokości 4 777,2 tys. zł (0,4%).

W 2023 r. nie wystąpiły przypadki zapłacenia odsetek od nieterminowych płatności zobowiązań.

(akta kontroli str. 63-64, 69, 85, 158-172, 588-597)

W 2023 r. dokonywano zmian planu finansowego na podstawie 56 korekt, zmniejszając ostatecznie plan finansowy o 537 031,9 tys. zł, z czego w odniesieniu do planu pierwotnego:

- zniesiono pierwotnie planowane wydatki na łączną kwotę 938 687,6 tys. zł, poprzez całkowite wygaszenie wydatków w następujących rozdziałach 75201 - Wojska Lądowe, 75202 - Siły Powietrzne, 75203 - Marynarka Wojenna, 75206 - Wojska Obrony Terytorialnej, 75211 - Cyberbezpieczeństwo i wsparcie kryptograficzne, 75213 - Dowodzenie i kierowanie Siłami Zbrojnymi RP, 75216 - Wojskowe Misje Pokojowe, 75224 - Klasyfikacja wojskowa, 75295 - Pozostała działalność, 85156 - Składki na ubezpieczenia zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego;
- zwiększono plan wydatków w rozdziale 75220 o kwotę 513 531,8 tys. zł;
- zmniejszono plan wydatków w rozdziale 75204 o 111 876,1 tys. zł.

W porównaniu do 2022 r. wydatki były wyższe o 130 509,6 tys. zł. Największy wzrost planu i wykonania wydatków w 2023 r. w porównaniu do 2022 r. wystąpił w §4300 Zakup usług pozostałych (wzrost o 232%), §4210 Zakup materiałów i wyposażenia (wzrost o 42%) w rozdziale 75220 - Zabezpieczenie wojsk, §6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych (wzrost o 48%) w rozdziale 75204 Centralne wsparcie.

Wzrost planu i wykonania wydatków w 2023 r. w porównaniu do 2022 r. w § 4300 wynikał z podpisania aneksu nr 2 do umowy PL-D-TAF (szkolenie pilotów samolotów F-16) zwiększającego wartość umowy wraz z dokonaniem płatności, zawarciem nowej umowy PL-B-OAD (szkolenie personelu lotniczego śmigłowców AH-64) wraz z dokonaniem płatności, wzrostem płatności w ramach programu SALIS, w § 4210 spowodowany był wzrostem ilości paliw płynnych pobranych od Sił Zbrojnych USA przez SZ RP wykonujących zadania poza granicami kraju. Wzrost wydatków w § 6050 wynikał z harmonogramów opłat ujętych w umowach FMS, tj. wysokością opłat (wkładu pieniężnego strony polskiej) poniesionych na zakontraktowanie usług realizowanych przez stronę amerykańską na rzecz projektów inwestycyjnych w ramach umowy o wzmocnionej współpracy obronnej (EDCA). W 2022 r. dokonano opłat w ramach 11 umów na kwotę ponad 100,0 mln zł, natomiast w 2023 r. dokonano opłat w ramach 18 umów.

Jako przyczyny ujęcia w planie wydatków, które w ciągu roku zostały zniesione, główny księgowy Inspektoratu wyjaśnił, że wynikało to m.in. z:

- braku możliwości zmiany rozdziału klasyfikacji budżetowej (a także paragrafu wydatków) na poszczególnych etapach procesu planowania;
- zmiany w obowiązujących przepisach w trakcie realizacji procesu planistycznego, stwarzające konieczność doraźnego szacowania wydatków (zbierania informacji o ich przewidywanej realizacji) bez pogłębionej analizy – z uwagi na aspekt czasowy;

- braku synchronizacji procesów planistycznych – planowania budżetowego oraz planowania działalności np. w zakresie ćwiczeń, powołań itp.;
- obowiązującego stanu prawnego (w zakresie wydatków na PFRON);
- zmian organizacyjnych przeprowadzanych w trakcie procesu planistycznego;
- przenoszenia planowanych wydatków do realizacji na rzecz innych dysponentów;
- konieczności zapewnienia Szefowi Inspektoratu jako dysponentowi środków budżetu państwa drugiego stopnia możliwości elastycznego działania i niezwłocznego reagowania na zachodzące zmiany i okoliczności nieprzewidywalne na etapie planowania, a możliwe do zaistnienia w trakcie roku budżetowego.

Analiza sześciu wybranych zmian planu finansowego²³ wykazała, że były one wprowadzane niezwłocznie, zarówno w planie finansowym w układzie tradycyjnym, jak i układzie zadaniowym.

(akta kontroli str. 63-64, 69, 85, 158-172, 588-597)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wynosiły 2 151 715,1 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach i w porównaniu do 2022 r. były wyższe o 770 533,1 tys. zł, tj. 55,8%. Świadczenia stanowiły 6,2% wydatków ogółem Inspektoratu (dysponenta drugiego stopnia). Najwyższe kwoty przeznaczono na wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane żołnierzom (§3070) w wysokości 2 117 267,1 tys. zł, (tj. 98,4% świadczeń ogółem), wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń (§3020) w kwocie 19 060,0 tys. zł, (tj. 0,9% świadczeń ogółem) oraz różne wydatki na rzecz osób fizycznych (§3030) w wysokości 6.206,8 tys. zł, (tj. 0,3% świadczeń ogółem).

Przyczyną zmian był wzrost:

- stanów osobowych żołnierzy niezawodowych²⁴ - powołania do dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej²⁵ rozpoczęły się w połowie 2022 r. w związku z powyższym w roku 2022 wydatki w tym zakresie wystąpiły tylko w skali połowy roku w odróżnieniu od 2023 roku, w którym wydatki wystąpiły od początku roku;
- uposażenia dla DZSW wg. grupy „0” w 2023 r. o ok 9% w porównaniu do 2022 r.

(akta kontroli str. 12-20, 660-699)

Przeciętne zatrudnienie w 2023 r. w przeliczeniu na pełnozatrudnionych wynosiło 146 470 etatów i było wyższe od przeciętnego zatrudnienia w 2022 r. o 8,0%, tj. 10 880 etatów. Przyczyną wzrostu były liczne zmiany organizacyjno-etatowe wynikające z sytuacji geopolitycznej oraz realizacji jednego z głównych celów Ministra Obrony Narodowej, tj. zwiększenie liczebności Sił Zbrojnych. Zwiększenie zatrudnienia nastąpiło w szczególności w związku z trwającym kompletowaniem jednostek wojskowych wchodzących w skład 18 Dywizji Zmechanizowanej w Siedlcach oraz przeformatowaniem dziewięciu jednostek wojskowych.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie²⁶ w 2023 r. w przeliczeniu na pełnozatrudnionego wynosiło 7 230,45 zł i było wyższe o 12,1%, tj. o 782,19 zł od średniego wynagrodzenia w 2022 r. (6 448,26 zł). Na powyższy wpływ miało m.in.: zwiększenie przeciętnych uposażeń żołnierzy zawodowych, wprowadzenie dla

²³ Korekta nr 12 z 25 kwietnia 2023 r., Korekta nr 20 z 22 czerwca 2023 r., Korekta nr 23 z 12 lipca 2023 r., Korekta nr 27 z 28 lipca 2023 r., Korekta nr 42 z 27 października 2023 r., Korekta nr 49 z 27 listopada 2023 r.

01 z 24.02.2022, Korekta nr 34 z 29.07.2022 r., Korekta nr 38 z 26.08.2022 r., Korekta nr 39 z 30.08.2022, korekta nr 44 z 28.09.2022 r. oraz korekta nr 60 z 13.12.2022 r.

²⁴ Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny wprowadziła nowy rodzaj służby wojskowej - dobrowolną zasadniczą służbę wojskową.

²⁵ Dalej: „DZSW”.

²⁶ Obliczone na podstawie sprawozdania Rb-70.

żołnierzy zawodowych od 1 grudnia 2022 r. dodatku służbowego z tytułu pełnienia służby w jednostkach o charakterze bojowym, wprowadzenie dla żołnierzy zawodowych, na nowych zasadach, dodatku motywacyjnego.

(akta kontroli str. 310-333)

W sprawozdaniu Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za okres od początku roku do końca IV kwartału 2023 r. (kolumna 12 – plan po zmianach i kolumna 14 – wykonanie wynagrodzenia) w trzech pozycjach²⁷ wykazano wyższe niż plan wykonanie wydatków na wynagrodzenia osobowe/uposażenia. Przyczyną tego było, wykazanie w kolumnie 14 zgodnie z dyspozycją §17 ust 1 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa²⁸ wykonania w wysokości zgodnej z kwotami brutto list płac i było wyższe od planu wykazanego w kolumnie 12. Na tę kwotę składały się:

- zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych – przekazywane do 20 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym pobrano zaliczki²⁹;
- składki na ubezpieczenie zdrowotne – opłacane do 5 dnia następnego miesiąca³⁰, czyli zobowiązania niewymagalne: [1] za 2022 r. – realizowane w 2023 r., [2] za 2023 r. – realizowane w 2024 r.

(akta kontroli str. 315-323)

Wydatki bieżące Inspektoratu oraz podległych jednostek budżetowych w 2023 r. wynosiły 27 683 527,9 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach i w porównaniu do 2022 r. były wyższe o 5 834 835,8 tys. zł (tj. o 26,7%). Wydatki bieżące stanowiły 80,0% wydatków ogółem Inspektoratu (dysponenta drugiego stopnia).

Najwyższą pozycję wydatków bieżących stanowiły:

- wynagrodzenia³¹ (14 802 849,77 tys. zł, tj. 53,5% wydatków bieżących / 42,8% wydatków ogółem);
- zakup usług remontowych (4 166 897,5 tys. zł, tj. 15,1% wydatków bieżących / 12,0% wydatków ogółem);
- zakup materiałów i wyposażenia (3 319 430,8 tys. zł, tj. 12,0% wydatków bieżących / 9,6% wydatków ogółem).

(akta kontroli str. 12-20, 660-672)

Wydatki majątkowe poniesione w 2023 r. w wysokości 4 775 521,2 tys. zł stanowiły 13,8% wydatków Inspektoratu ogółem (dysponenta drugiego stopnia), z tego 3 278 745,1 tys. zł stanowiły wydatki na realizację zadań inwestycyjnych (§ 6050), a 1 496 776,1 tys. zł wydatki na zakupy inwestycyjne (§ 6060). Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 100%.

(akta kontroli str. 12-20, 660-672)

Wydatki Inspektoratu w 2023 r. wynosiły 1 130 697,5 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach i w porównaniu do 2022 r. były wyższe o 130 509,6 tys. zł (tj. o 13,1%).

²⁷ [1] dział 752, rozdział 75202, status zatrudnienia 10: plan 1 662 999 318 zł, wykonanie 1 663 016 009 zł, [2] dział 752, rozdział 75220, status zatrudnienia 10: plan 1 165 773 405 zł, wykonanie 1 165 785 569 zł, [3] dział 752, rozdział 75224, status zatrudnienia 10: plan 90 158 040 zł, wykonanie 90 165 754 zł.

²⁸ Załącznik nr 35 do rozporządzenia Ministra Finansów z 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 144, ze zm.).

²⁹ Art. 38 ust. 1 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 226 ze zm.).

³⁰ Art. 87 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 146), w zw. z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1230 ze zm.).

³¹ §§ 4010-4080, 4110-4140, 4180, 4440 i 4710

Wydatki bieżące wyniosły 955 302,6 tys. zł i stanowiły 84,5% wydatków ogółem IWsp SZ zrealizowanych samodzielnie.

(akta kontroli str. 63-64, 69, 85)

Wydatki majątkowe IWsp SZ zrealizowane samodzielnie w 2023 r. w wysokości 175 394,9 tys. zł stanowiły 15,1% wydatków Inspektoratu ogółem, z tego 148 586,3 tys. zł stanowiły wydatki inwestycyjne, a 26 808,6 tys. zł wydatki na zakupy inwestycyjne. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 100%.

(akta kontroli str. 63-64, 69, 85)

Badaniem szczegółowym pod kątem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności ich dokonywania objęto wydatki w wysokości 931 421,7 tys. zł³², tj. 82,4% wydatków IWsp SZ płacącego rachunki bezpośrednio z konta dysponenta drugiego stopnia. Próba dotyczyła 22 wydatków wylosowanych metodą MUS³³. Na podstawie tej próby stwierdzono, że wydatków dokonywano w sposób celowy, zgodny z podpisanymi porozumieniami międzynarodowymi oraz w sposób umożliwiający terminową realizację zadań.

Objęte kontrolą dokumenty zostały rzetelnie opisane, sprawdzone pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym, zadekretowane i zatwierdzone do zapłaty. Transakcje w nich ujęte zostały zaksięgowane pod względem wartości, kont syntetycznych i analitycznych w podziałkach klasyfikacji budżetowej zgodnie z dekreacją. Transakcje objęte badaniem zostały uregulowane w terminie.

(akta kontroli str. 355-365)

Zobowiązania Inspektoratu (dysponenta drugiego stopnia) na koniec 2023 r. wynosiły 1 462 475,0 tys. zł i były wyższe o 289 344,9 tys. zł, tj. o 24,7 % w porównaniu do stanu zobowiązań na koniec 2022 r. Dotyczyły one przede wszystkim zobowiązań z tytułu dodatkowego uposażenia rocznego dla żołnierzy zawodowych (684 465,1 tys. zł, tj. 46,8% ogółu zobowiązań), dodatkowego wynagrodzenia rocznego (199 172,2 tys. zł, tj. 13,6% ogółu zobowiązań), zakupu energii (144 427,9 tys. zł, tj. 9,9% ogółu zobowiązań), wydatków osobowych niezaliczonych do uposażeń wypłacanych żołnierzom (134 252,6 tys. zł, tj. 9,2% ogółu zobowiązań). Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne na koniec 2023 r.

(akta kontroli str. 660-672)

Zobowiązania IWsp SZ realizującego wydatki bezpośrednio z konta dysponenta drugiego stopnia na koniec 2023 r. wynosiły 18 914,9 tys. zł i były wyższe o 4 769,1 tys. zł w porównaniu do 2022 r. Zobowiązania wystąpiły w rozdziale 75220 i dotyczyły one zobowiązań z tytułu:

- składek do organizacji międzynarodowych (§ 4540 na kwotę 11 852,2 tys. zł);
- zakupu usług (§ 4300 na kwotę 6 794,0 tys. zł);
- zakupu materiałów i wyposażenia (§ 4210 na kwotę 268,7 tys. zł).

Na dzień 31 grudnia 2023 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

W 2023 r. nie wystąpiły przypadki zapłacenia kar umownych lub odsetek ustawowych.

(akta kontroli str. 69,85)

W 2023 r. Inspektorat (samodzielnie) nie realizował zamówień publicznych w rozumieniu przepisów PZP, nie realizował wydatków związanych z zatrudnieniem pracowników oraz wydatków na działania promocyjne i reklamowe.

(akta kontroli str. 69, 598-606)

³² Badaniem szczegółowym objęto łącznie 22 dokumentów stanowiących podstawę do dokonania płatności (faktury, umowy).

³³ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalne do wartości transakcji.

Inspektorat nie realizował w 2023 r. wydatków z budżetu środków europejskich.

(akta kontroli str. 21, 65, 146)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2023 r. przez IWsp SZ w zakresie wydatków. Wydatki realizowane przez Inspektorat bezpośrednio z rachunku dysponenta drugiego stopnia były ponoszone terminowo i zgodnie z podpisanymi umowami i porozumieniami międzynarodowymi. Terminowo i rzetelnie dokonywano zmian, które wynikały z decyzji budżetowych otrzymanych z MON, w planie wydatków podległych dysponentów, jak i w zakresie wydatków realizowanych samodzielnie.

OBSZAR

3. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań za 2023 r. przez Inspektorat (dysponenta drugiego stopnia) i sprawozdań jednostkowych IWsp SZ:

- 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 2022 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 jednostkowych IWsp SZ (Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-N, Rb-Z) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania jednostkowe złożone zostały przez 58 dysponentów III stopnia w obowiązujących terminach. Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez Inspektorat na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Sprawozdania zostały sporządzone i przekazane w obowiązujących terminach. Łączne sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli str. 22- 93, 451-587, 660-691)

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. Objęte badaniem sprawozdania zostały przekazane w wymaganych terminach. Dane wykazane w łącznych sprawozdaniach zgodne były z danymi wynikającymi ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów oraz sprawozdań jednostkowych Inspektoratu. Sprawozdania jednostkowe IWsp SZ wynikały z ewidencji księgowej jednostki.

V. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

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 piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. 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.

Bydgoszcz, 21 marca 2024 r.

Kontroler
(-) Hanna Loch-Klimek
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki