



**Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Obrony  
Narodowej i Bezpieczeństwa  
Wewnętrznego**

Warszawa, dnia 22 kwietnia 2011 r.

**Pan  
gen. Edward Gruszka  
Dowódca Operacyjny Sił Zbrojnych**

KOB- 4100-01-04/2011

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

*Szanowny Panie Generale*

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli - Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, przeprowadziła kontrolę w Dowództwie Operacyjnym Sił Zbrojnych w Warszawie w zakresie wykonania budżetu państwa w 2010 r. w części 29 – Obrona narodowa.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 4 kwietnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Generalowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie planu finansowego dochodów i wydatków budżetowych w roku 2010 przez Dowódcę Operacyjnego SZ.

Uzasadnieniem powyższej oceny są następujące ustalenia i oceny cząstkowe:

1. Dochody budżetu państwa zrealizowane w 2010 r. w Dowództwie Operacyjnym SZ w roku 2010 wyniosły 19.815,8 tys. zł i stanowiły 196,3 % dochodów planowanych (10.095 tys. zł). Na przekroczenie planu dochodów wpłynęło uzyskanie nieplanowanego – w związku

z niepewnością wpływu w roku planowym - dochodu z tytułu dokonanej przez Sekretariat ONZ wpłaty kwoty 9.238 tys. zł "za sprzęt i samowystarczalność" w PKW MINURCAT<sup>1</sup>.

Kontrola wykazała, że dochody budżetowe były terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa w pełnej kwocie 19.815.781,45 zł, oprócz 1 przypadku. Kwotę 270.469,79 zł odprowadzono w dniu 2010.08.17 zamiast do dnia 2010.08.15. W myśl art. 6 pkt 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>2</sup>, nieterminowe przekazanie pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. Dowódca Operacyjny, poinformowany o powyższym przez kontrolera, na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 powołanej wyżej ustawy przekazał w dniu 31 marca 2011 r. stosowne zawiadomienie Rzecznikowi Dyscypliny Finansów Publicznych przy MON. W związku z tym oraz ze względu na znikomy stopień szkodliwości dla finansów publicznych<sup>3</sup> - z uwagi na fakt, że nie doszło do uszczuplenia dochodów budżetu państwa oraz wagę, okoliczności i skutki naruszenia - NIK odstępuje od skierowania zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

2. Na dzień 31.12.2010 r. należności budżetowe wynosiły łącznie 5.941 tys. zł. Nie stwierdzono należności wymagalnych. W 2010 r. nie wystąpiły przypadki umorzeń, zaniechań poboru, przedawnień ani odroczeń należności budżetu państwa. W ramach uprawnień przysługujących Dowódcy Operacyjnemu w 2010 r. zastosowano ulgi w spłacie 6 należności poprzez rozłożenie spłat na raty. Należności te wynosiły od 1.050,00 zł do 8.970,54 zł, łącznie 25.031,51 zł i rozłożono je na od 4 do 23 rat. Należności te wynikały z nadpłat (5 przypadków) świadczeń wypłacanych żołnierzom pełniącym służbę poza granicami państwa (należności zagraniczne), a w 1 przypadku nienależnie pobranego dodatku za rozłąkę.

3. Wydatki budżetowe Dowództwa Operacyjnego SZ w 2010 r. wynosiły 405.742,3 zł, tj. 100% planowanych wydatków. Plan wydatków zwiększono o 87.913,3 tys. zł, m.in. w związku: ze zwiększeniem stanu osobowego PKW ISAF w Afganistanie, rozszerzeniem zadań Dowództwa o przedsięwzięcia w rozdziale 75060 Pomoc zagraniczna<sup>4</sup>. Większość

<sup>1</sup> Polski Kontyngent Wojskowy w Misji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Republice Czadu i Republice Środkowoafrykańskiej (PKW Czad).

<sup>2</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, ze zm.

<sup>3</sup> W myśl art. 28 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

<sup>4</sup> W decyzji budżetowej na rok 2010 nie planowano pierwotnie wydatków budżetowych DO SZ w rozdziale 75060 „Pomoc zagraniczna” – środki w tym zakresie zaplanowano w części 83 Rezerwy celowe (w poz. 31).

wydatków poniesiono w 2010 r. w § 307<sup>5</sup> - głównie na sfinansowanie należności zagranicznych. Wydatki te wyniosły łącznie 316.192,4 tys. zł (77,9 % ogólnej kwoty wydatków Dowództwa), z tego 314.800,8 tys. zł w rozdziale 75216 „Wojskowe misje pokojowe” i 1.391,6 tys. zł w rozdziale 75213 „Dowodzenie i kierowanie SZ RP”.

Kontrola wykazała, że w każdym miesiącu 2010 r. wystąpiły nadpłaty i niedopłaty przy wypłacaniu należności zagranicznych przysługujących żołnierzom pełniącym służbę w kontyngentach. Kwoty nadpłat i niedopłat wykazywane były w wyniku prowadzonej w Dowództwie Operacyjnym weryfikacji miesięcznych wypłat. Prowadzenie tej weryfikacji stanowiło główne zadanie Wydziału Rozrachunków i Nadzoru Finansowego KW. Wykazane błędne wypłaty były uwzględniane w kolejnych listach wypłat należności zagranicznych. W przypadku PKW ISAF w 2010 r. wyrównania z tytułu niedopłat wynosiły od 22.262,46 zł do 444.659,59 zł miesięcznie, a łącznie w ciągu roku – 2.434.411,73 zł, natomiast z tytułu nadpłat analogicznie: od 41,67 zł do 549.075,29 zł miesięcznie, a łącznie – 1.114.181,26 zł. Udział wyrównań w łącznych kwotach miesięcznych wypłat w PKW ISAF wynosił od 0,06 % do 1,70 %. Niekorzystnym skutkiem nadpłat było powstanie na koniec 2010 r. należności budżetu państwa na łączną kwotę 14.260 zł.

W ocenie NIK na powstawanie błędnych wypłat miał wpływ skomplikowany system przyznawania i naliczania należności zagranicznych.

Na realizację w 2010 r. pomocy zagranicznej, na terenie działania PKW ISAF, w części 83 Rezerwy celowe zaplanowano 20.110,5 tys. zł. W ramach tych wydatków przewidziano realizację 36 projektów. Zrealizowano 32 projekty, na których finansowanie wydatkowano, w rozdziale 75060, łącznie 16.047,8 tys. zł, co stanowiło 79,8% zaplanowanych wydatków na realizację wszystkich projektów. Zrezygnowano z realizacji 4 projektów m.in. z powodu braku możliwości zapewnienia bezpieczeństwa w rejonie ich realizacji. Na wniosek Dowódcy Operacyjnego Minister Obrony Narodowej od dnia 16 grudnia do końca 2010 r. zablokował niewykorzystaną część wydatków zaplanowanych na realizację ww. projektów, tj. kwotę 4.062,7 tys. zł.

Niewykorzystane przez Dowództwo w 2010 r. środki w kwocie 7,77 zł zostały terminowo zwrócone na rachunek bieżący wydatków dysponenta części 29 „Obrona narodowa”.

4. Łączna suma zobowiązań DO SZ na dzień 31.12.2010 roku wynosiła: 13.018 tys. zł i dotyczyła głównie świadczeń za grudzień 2010 r. (12.919,8 tys. zł), które są wypłacane w styczniu następnego roku (zobowiązania z tytułu wynagrodzeń i wydatków osobowych

---

<sup>5</sup> „Wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom”.

oraz zobowiązania wobec ZUS). W porównaniu do 2009 r. kwota zobowiązań wzrosła o 2.616,4 tys. zł, tj. o 25,1 %. W dniu 31.12.2010 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

5. Przeciętne zatrudnienie w Dowództwie Operacyjnym w 2010 r. wyniosło 401 osób i w porównaniu do 2009 r. było wyższe o 36 osób. Przeciętne zatrudnienie żołnierzy i pracowników w 2010 r. wyniosło odpowiednio: 235 i 166 osób. W porównaniu do 2009 r. przeciętne zatrudnienie żołnierzy wzrosło o 5, a pracowników zmniejszyło się o 31 osób. W porównaniu z planem na 2010 r., zatrudnienie żołnierzy było niższe o 15 osób<sup>6</sup>.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto żołnierzy zawodowych w 2010 r. w DO SZ (bez nagród i zapomóg wypłaconych żołnierzom skierowanym do służby w polskich kontyngentach wojskowych) wyniosło 7.236 zł i w porównaniu do 2009 r. wzrosło o 4,2 %. Natomiast przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników Dowództwa w 2010 r. wyniosło: w rozdziale 75213 „Dowodzenie i kierowanie SZ RP” 3.938 zł (w porównaniu do 2009 r. wzrosło o 0,1 %) i w rozdziale 75216 „Wojskowe misje pokojowe” 2.045 zł (niższe o 23,85 %).

6. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami skuteczność funkcjonowania procedur kontroli finansowej, poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych oraz pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych DO SZ. Powyższą ocenę sformułowano na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg, badania zgodności i wiarygodności systemu rachunkowości i kontroli wewnętrznej oraz badania 188 zapisów (rekordów) dziennika na łączną kwotę 346.854.051,06 zł stanowiących 79,05 % wartości populacji objętej losowaniem (438.804.754,08 zł)<sup>7</sup> oraz 5 dowodów i zapisów dotyczących dochodów budżetowych w zakresie całości dochodów budżetowych (119 zapisów w dzienniku). Uwagi i zastrzeżenia dotyczyły poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych - stwierdzono 22 przypadki różnych rodzajów błędów i uchybień – w porównaniu z wymogami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>8</sup> (UoR) - w dekretacjach dokonywanych na dowodach księgowych oraz w zapisach księgowych, w tym:

- 2 przypadki ujęcia w księgach daty operacji niezgodnej z określoną na dowodach księgowych oraz 1 przypadek niewłaściwej daty na dowodzie księgowym, przy czym nie miało to wpływu na poprawność budżetowej sprawozdawczości bieżącej i rocznej,

<sup>6</sup> W załączniku Nr 1 do wytycznych Ministra Obrony Narodowej z dnia 17 czerwca 2009 r. do planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej na 2010 r. i w ww. decyzji budżetowej MON na 2010 r.

<sup>7</sup> Populacja objęta losowaniem nie zawiera zapisów dotyczących: wynagrodzeń osobowych (wyłączono paragrafy: 401–408, 411–415, 418–420 i 444).

<sup>8</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694, ze zm.

- 5 przypadków wskazania w dekretacji niewłaściwego oznaczenia konta analitycznego (np. paragrafu, rozdziału). W 2 przypadkach spowodowało to dokonanie błędnego zapisu w księgach, z których jeden został prawidłowo skorygowany na koniec miesiąca, natomiast w drugim przypadku błędny zapis zniekształcił sprawozdawczość budżetową za miesiąc marzec i za rok 2010 na łączną kwotę 380,27 zł<sup>9</sup>,
- 9 przypadków niewłaściwie dokonanych korekt (poprawki zamiast skreśleń lub brak daty dokonania zmiany) dekretacji na dowodzie księgowym,
- 5 przypadków braku zapisu na dowodzie księgowym (przy dekretacji operacji) wyliczenia kwoty w zł wg kursu waluty. Główny Księgowy wyjaśnił, że ze względu na potraktowanie tego jako uchybienie w 2011 r. będzie na dokumencie umieszczane przeliczenie waluty.

Ponadto stwierdzono występujący systematycznie błąd polegający na niewskazywaniu na dowodach księgowych, mimo wymogu art. 21 ust. 1 pkt 6 UoR, miesiąca księgowania. Kontroler przyjął wyjaśnienia, że od dnia 2011 r., na dowodach księgowych nanoszona jest ręczna adnotacja, w której wskazuje się miesiąc ujęcia dowodu w księgach rachunkowych.

W wyniku kontroli stwierdzono także, że w 2 przypadkach zapłaty dokonano w terminie późniejszym niż termin, który wystawca wskazał w dokumencie (zapłacono w dniu 2010.03.09 zamiast do dnia 2010.03.05<sup>10</sup> oraz zapłacono w dniu 2010.12.01 zamiast do dnia 2010.11.20<sup>11</sup>). W obu przypadkach opóźnienie w płatności nie skutkowało odsetkami i karami (SHAPE nie naliczał odsetek).

Kontrola nie wykazała błędów w zakresie przeprowadzonej za 2010 r. przez Dowództwo inwentaryzacji.

7. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prawidłowość i rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych. Miesięczne i roczne sprawozdania budżetowe Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-N i Rb-Z zostały sporządzone i przekazane do Ministerstwa Finansów według zasad i w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>12</sup> oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie

<sup>9</sup> W ramach wydatków zaksięgowano: 380,27 zł (97,28 €) do § 430 poz. 018 „pozostałe usługi” zamiast: 221,60 zł (56,69 €) do § 421 poz. 010 „materiały pędne (...)” i 158,67 zł (40,59 €) do § 426 poz. 001 „energia elektryczna”

<sup>10</sup> Pismo SHAPE do polskiego przedstawicielstwa przekazano w dniu 2010.01.28, Wydział Księgowości DO SZ pismo otrzymał w dniu 2010.03.02.

<sup>11</sup> Pismo SHAPE do polskiego przedstawicielstwa przekazano w dniu 2010.10.22, w udostępnionej dokumentacji brak informacji o dacie wpływu do Wydziału Księgowości DO SZ. W innym (podobnym) przypadku zapłaty dokonano we właściwym terminie (tj. do dnia 2010.11.20).

<sup>12</sup> Dz.U. Nr 20, poz. 103.

operacji finansowych<sup>13</sup>. Wykazane w sprawozdaniach Rb-23 stany środków na rachunku bieżącym były potwierdzane przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie. Wykazane w rocznych sprawozdaniach stany zgodne były ze stanami odpowiednich kont w ewidencji księgowej. DO SZ w zakresie dotyczącym 2010 r. nie sporządzało korekt ww. sprawozdań.

8. Podstawowe zadania budżetowe Dowództwa Operacyjnego Sił Zbrojnych (tj. obsługa finansowa jednostek wojskowych poza granicami państwa) określone zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu finansowania przygotowania i działania jednostek wojskowych poza granicami państwa<sup>14</sup>. Na realizację tych zadań w 2010 r. wydatkowano większość posiadanych środków (tylko w rozdziale „75216 Wojskowe misje pokojowe” wydatki łącznie wyniosły 359.791,6 tys. zł tj. 88,7 % wydatków DO SZ). Faktycznie ww. wydatki (zadania) realizowane były bezpośrednio przez dowódców polskich kontyngentów wojskowych. Środki na wydatki PKW w 2010 r. przekazywano poprzez bankowe rachunki pomocnicze dla finansowania zadań w formie akredytywy (poza NBP w bankach zagranicznych). Zgodnie z § 20 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r.<sup>15</sup> do obsługi budżetu państwa w zakresie ww. rachunków pomocniczych dla finansowania zadań w formie akredytywy budżetowej stosuje się przepisy dotychczasowe, nie dłużej jednak niż do dnia 31 marca 2011 r. W związku z tym, od dnia 1 kwietnia 2011 r. Dowództwo utraciło prawną podstawę przekazywania środków do PKW. Ten stan prawny - mimo wystąpienia Dowódcy Operacyjnego w tej sprawie do Ministerstwa Obrony Narodowej i podjęcia rozmów przez MON i Ministerstwo Finansów – nadal się utrzymywał (brak nowych rozwiązań prawnych) i był kluczowym problemem determinującym funkcjonowanie DO SZ po 2010 r. W opinii NIK istniejący sposób realizacji zadań określonych w powołanym wyżej rozporządzeniu RM nie był dostatecznie spójny z zasadami użycia Sił Zbrojnych poza granicami państwa, w myśl których Dowództwo jest bezpośrednim realizatorem wydatków (zadań) związanych z przygotowaniem i działaniem jednostek wojskowych poza granicami państwa<sup>16</sup>. Opisana wyżej sytuacja determinuje potrzebę określenia nowego systemu finansowania realizacji zadań przez PKW.

<sup>13</sup> Dz.U. Nr 43, poz. 247.

<sup>14</sup> Dz. U. Nr 62, poz. 389

<sup>15</sup> Rozporządzenie w sprawie rodzajów i trybu dokonywania operacji na rachunkach bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych oraz zakresu i terminów udostępniania informacji o stanach środków na tych rachunkach (Dz. U. Nr 249, poz. 1667) - wydane na podstawie art. 199 ust. 3 ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze. zm.).

<sup>16</sup> § 4 ww. rozporządzenia RM z dnia 8 kwietnia 2008 r.

\* \* \*

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Wprowadzenie rozwiązań powodujących zmniejszenie skali powstawania nadpłat i niedopłat w zakresie tzw. należności zagranicznych dla żołnierzy.
2. Zapewnienie poprawności w zakresie dekretowania i korygowania dowodów księgowych, a także właściwego ujmowania w księgach rachunkowych.
3. Zapewnienie precyzyjnego planowania oraz prawidłowego i terminowego rozliczania transakcji zagranicznych.
4. Analizę dotychczasowych zasad przekazywania środków do PKW pod względem ich efektywności i legalności.

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Generała w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, Panu Generałowi przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Departamentu Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

*Z poważaniem*

DYREKTOR  
Departamentu Obrony Narodowej  
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

*[Podpis]*  
mgr Włodzimierz Zegadło