



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.001.03.2022



Pan
ppłk Leszek Wojnicz
Komendant
25 Wojskowego Oddziału Gospodarczego
Białymstoku
25 Wojskowy Oddział Gospodarczy
ul. Kawaleryjska 70, 15-325 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/001 Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 29 – Obrona Narodowa – wykonanie planu finansowego 25.Wojskowego Oddziału Gospodarczego w Białymstoku

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	25 Wojskowy Oddział Gospodarczy (dalej WOG), ul. Kawaleryjska 70, 15-325 Białystok
Kierownik jednostki kontrolowanej	ppłk Leszek Wojnicz – Komendant WOG, od 15 listopada 2021 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – ppłk Krzysztof Lenkiewicz, od 1 kwietnia 2020 r. do 30 czerwca 2021 r., – ppłk Mirosław Sosna, czasowo pełniący obowiązki Komendanta WOG, od 1 lipca do 19 października 2021 r., – mjr Rafał Dyško, czasowo pełniący obowiązki Komendanta WOG, od 20 października do 14 listopada 2021 r. (akta kontroli str. 3-7)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Stanisław Żukowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/7/2022 z 11 stycznia 2022 r. (akta kontroli str. 1-2)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2021 rok WOG, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:
Zakres kontroli	<ul style="list-style-type: none">– działania związane z windykacją należności,– realizacja wydatków budżetu państwa,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych i sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2021 roku,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań. <p>Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.</p> <p>Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:</p> <ul style="list-style-type: none">– analiza należności pozostałych do zapłaty i szczegółowa kontrola windykacji zaległości,– analiza realizacji wydatków budżetu państwa, ze szczegółową analizą wybranej próby,– analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,– analiza stanu zobowiązań,– analiza prawidłowości sporządzania wybranych sprawozdań. <p>Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności.</p>

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. Dalej: *ustawa o NIK*.

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

W 2021 roku 25.WOG zrealizował zaplanowane dochody oraz podejmował rzetelne, zgodne z przepisami prawa i uregulowaniami wewnętrznymi, działania w zakresie windykacji zaległych należności z tytułu dochodów Skarbu Państwa, nie dopuszczając do ich przedawnienia.

Zbadane wydatki w wysokości 36.011 tys. zł (tj. 12,3% wydatków ogółem) zostały poniesione na realizację zadań statutowych WOG. Dokonano ich zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi określonymi w art. 44 ust. 3 pkt 1 i 3 oraz art. 162 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³.

Poddane analizie cztery zamówienia publiczne zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami prawa zamówień publicznych i procedurami wewnętrznymi, z wyjątkiem stwierdzonych nieprawidłowości, które polegały na:

- opóźnieniach od 24 do 90 dni w publikacji ogłoszeń: o udzieleniu zamówienia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej oraz ogłoszeń o wykonaniu umowy w Biuletynie Zamówień Publicznych (dotyczących dwóch zamówień), co było niezgodne odpowiednio z art. 265 ust. 1 i art. 448 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁴,
- kontynuowaniu realizacji usługi (o wartości nie mniejszej niż 575,9 tys. zł⁵) przez dotychczasowego wykonawcę, bez zachowania pisemnej formy umowy, co było niezgodne z art. 432 *pzp*.

Roczne sprawozdania budżetowe za 2021 rok i sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2021 roku sporządzono i przekazano w terminach wymaganych obowiązującymi przepisami. Dane w nich zawarte wynikały z ewidencji księgowej, prowadzonej w informatycznym programie finansowo-księgowym.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe – windykacja należności

1.1. W 2021 roku WOG zrealizował dochody budżetowe⁷ w wysokości 860,4 tys. zł, które były blisko trzykrotnie wyższe niż w roku poprzednim (289,8 tys. zł) i o 89,9% wyższe od planowanych. Główne ich źródła stanowiły wpływy z tytułu:

- usług (§ 0830) – 113,2 tys. zł (m.in. z punktów żywienia kadry, wynajmu środków transportowych pracownikom lub żołnierzom, opłat za media udostępniane w związku z realizacją usług remontowych), tj. o 27,9% mniej niż w 2020 roku,
- kar i odszkodowań wynikających z umów (§ 0950) – 681,3 tys. zł⁸ (ponad 17-krotnie więcej niż w 2020 roku),
- różnych dochodów (§ 0970) – 44,2 tys. zł (wynagrodzenia przysługujące płatnikowi ZUS, szkody w mieniu, kary dyscyplinarne, zwrot kosztów kształcenia w uczelniach wojskowych, wadium), tj. o 17,2% mniej niż 2020 roku.

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 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.

³ Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm. Dalej: *ustawa o finansach publicznych*.

⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 1129 ze zm. Dalej: *pzp*.

⁵ Wartość wcześniej zawartej i zrealizowanej przed końcem 2021 roku umowy wynosiła 40.033,8 tys. zł.

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ W rozdziale 75220 Zabezpieczenie wojsk.

⁸ Większość tej kwoty (81,6%) przypadła na karę jednego wykonawcy. Było to 567,7 tys. zł z tytułu niewłaściwej realizacji usług kompleksowego utrzymania czystości w budynkach, utrzymania terenów zielonych i powierzchni utwardzonych na terenie kompleksów wojskowych oraz chodników położonych bezpośrednio przy ich granicy (wykonawca nieprawidłowo rozliczał się z podwykonawcą w zakresie usługi odśnieżania).

Wyższe od planowych wykonanie dochodów spowodowane zostało głównie naliczeniem oraz uiszczeniem lub wyegzekwowaniem (poprzez potrącenie z wynagrodzenia) kar od wykonawców z tytułu nienależytego wykonania umów, w wysokości niemal sześciokrotnie wyższej od ujętej w planie (115,0 tys. zł).

(akta kontroli str. 175, 179, 180-233, 311, 507, 856-905)

1.2. Należności pozostałe do zapłaty z tytułu dochodów budżetowych na koniec 2021 roku wyniosły 11,7 tys. zł i były wyższe o 37,6% (o 3,2 tys. zł) od występujących na koniec poprzedniego roku. Należności występujące na koniec lat 2020–2021 w całości były zaległościami netto. Najwyższe ich kwoty na koniec 2021 roku stanowiły należności zasądzone przez sądy (8,5 tys. zł) i z tytułu zwrotu kosztów zastępstwa procesowego (2,3 tys. zł), które wzrosły odpowiednio o 32,8% i 130% w stosunku do roku poprzedniego. Pozostałe należności dotyczyły zwrotu kosztów zastępstwa w egzekucji i odsetek. Ich wzrost był spowodowany zwiększeniem liczby dłużników (z trzech do siedmiu). Należność główna w jednym przypadku wynikała z orzeczonego sądownie obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej przestępstwem, a w pozostałych sześciu – z zasądzonych do zapłaty kwot powstałych niedoborów, wynikających z nierozliczenia się z części powierzonego mienia przez żołnierzy zwolnionych z terytorialnej służby wojskowej.

(akta kontroli str. 175-177, 179, 234-254, 311, 507)

1.3. W WOG ustalono procedury dotyczące obiegu dokumentów i dochodzenia należności, na które składały się:

- a) *Instrukcja obiegu dokumentów w obszarze zarządzania zasobami w WOG z wykorzystaniem Zintegrowanego Wieloszczeblowego Systemu Informatycznego Resortu Obrony Narodowej⁹,*
- b) *Procedury windykacji należności Skarbu Państwa WOG¹⁰,*
- c) *Instrukcja w sprawach niedoborów i szkód w mieniu wojskowym WOG oraz jednostek i instytucji wojskowych będących na zaopatrzeniu gospodarczym¹¹.*

Stosownie do tych unormowań i uregulowań organizacyjnych WOG¹², kontrolę terminowości zapłaty należności w 2021 roku (w ramach *Planu nadzorów służbowych WOG¹³*) realizowali Główny księgowy, jego Zastępca i Kierownik Sekcji Rachunków i Rozliczeń. Obejmowała ona kontrolę stanu należności od kontrahentów oraz z tytułu szkód / niedoborów, w tym weryfikację zapisów w *Rejestrze wierzytelności* (stanowiącym księgę pomocniczą) i ich porównanie z księgą główną. W 2021 roku Główny księgowy przeprowadził trzy takie kontrole, jego Zastępca – dwie kontrole, a Kierownik wzmiankowanej Sekcji, wykonywał je raz w miesiącu. Bieżące monitorowanie terminowości zapłaty należności odbywało się w *Rejestrze należności* (prowadzonym w programie *Excel*), który obejmował m.in. takie dane, jak: nr należności, data rejestracji, rodzaj należności, nazwa dokumentu, stan, termin płatności, data wpłaty, nr rachunku, nr WB, wartość należności, kwota spłat należności, saldo, kwota odprowadzona na rachunek budżetu państwa i data jej odprowadzenia.

W WOG sporządzano także – przekazywane dysponentowi wyższego stopnia – roczne i półroczne informacje o stanie ewidencyjnym należności z tytułu dochodów budżetowych (z opisem podejmowanych czynności w stosunku do poszczególnych należności wymagalnych), stanie ewidencyjnym niedoborów i szkód w mieniu oraz skuteczności dochodzenia należności.

(akta kontroli str. 176-177, 234-265)

⁹ Instrukcja zaktualizowana w 2021 roku; tekst jednolity wprowadzony rozkazem nr 74 Komendanta WOG z 12 lipca 2021 r., a aneks nr 1/2021 – rozkazem Nr 106 Komendanta WOG z 5 listopada 2021 r.).

¹⁰ Wprowadzone Rozkazem nr 29/17 Komendanta WOG z 21 czerwca 2017 r.

¹¹ Wprowadzona Rozkazem nr 79/20 Komendanta WOG z 1 września 2020 r.

¹² Stosownie do § 11 pkt 3 ppkt 1 lit. g *Szczegółowego zakresu działania WOG* (ustalonego w załączniku nr 1 do rozkazu nr Z-47/R Komendanta 2 Regionalnej Bazy Logistycznej z 10 marca 2017 r.), ewidencjonowanie należności i zapewnienie ich terminowego egzekwowania (w tym inicjowanie postępowań przedwindykacyjnych i windykacyjnych) przypisano do zadań Pionu Głównego Księgowego – Sekcji Rachunków i Rozliczeń.

¹³ Plan zatwierdzony przez Komendanta WOG 14 stycznia 2021 r.

1.4. Na podstawie badania próby należności wymagalnych na 31 grudnia 2021 r. od pięciu (z siedmiu) dłużników, w wysokości 10,0 tys. zł (85,5% wszystkich zaległości)¹⁴ ustalono, że były one na bieżąco ujmowane w ewidencji księgowej, a działania w celu ich wyegzekwowania były zgodne z *Procedurą windykacji należności Skarbu Państwa WOG* lub *Instrukcją w sprawach niedoborów i szkód w mieniu wojskowym ...*, m.in.:

- we wszystkich przypadkach do dłużników wysłano wezwania do dobrowolnego uregulowania należności z tytułu wyrządzonej szkody bądź niedoborów,
- w czterech sprawach, dotyczących niedoborów, do sądów złożono pozwy o zapłatę w postępowaniu upominawczym (w piątej sprawie obowiązek naprawienia szkody wynikał z wyroku sądowego),
- niezwłocznie po otrzymaniu prawomocnych orzeczeń sądowych wystąpiono z wnioskami o wszczęcie egzekucji przez komornika sądowego,
- utrzymywano kontakty z komornikami prowadzącymi egzekucję z majątków dłużników, przy czym w jednej sprawie postępowanie egzekucyjne zostało umorzone z uwagi na jego bezskuteczność – nieposiadanie przez dłużnika majątku podlegającego egzekucji (w sprawie tej nie upłynął liczony od umorzenia postępowania – ustalony w *Procedurze windykacji należności Skarbu Państwa WOG* – okres od sześciu do 12 miesięcy na ponowne wszczęcie egzekucji, w celu niedopuszczenia do przedawnienia).

(akta kontroli str. 266-285, 1432-1516)

NIK zwraca uwagę, że w obowiązujących w WOG procedurach windykacyjnych ani innych wewnętrznych unormowaniach nie określono terminów na wniesienie pozwu do sądu w sprawach spornych. Natomiast w objętych analizą czterech sprawach, pozwy o zapłatę dochodzonych należności z tytułu nierozliczenia się przez byłych żołnierzy z powierzonego mienia (umundurowania i wyposażenia) zostały skierowane do sądów po upływie od 42 do 71 dni od zakończenia procedury ustalenia wysokości niedoboru i wydania rozkazu dziennego Komendanta WOG w sprawie skierowania na drogę sądową. Według wyjaśnienia radców prawnych, którzy przygotowali pozwy w tych sprawach, *przestrzegany był podstawowy termin, tj. wniesienie pozwu do czasu przedawnienia roszczenia [...] Wyjaśnili, że w przypadku postępowań szkodowych, fakt wydania rozkazu dziennego o skierowaniu sprawy na drogę postępowania sądowego powoduje rozpoczęcie stosownych czynności związanych ze skompletowaniem odpowiedniej dokumentacji, [...] analizą akt postępowania i sporządzeniem pozwu [...], niejednokrotnie [...] nawiązywany jest jeszcze raz bezpośredni kontakt telefoniczny ze sprawcą szkody, celem ugodowej (przedsądowej) zapłaty odszkodowania. [...] Zwrócili uwagę na niejednokrotnie istniejące braki w otrzymanej dokumentacji związanej ze szkodą, powodujące konieczność jej uzupełnienia [...] Podnieśli, że w WOG brak wydzielonego radcy prawnego do prawa procesowego, w związku z czym kierowanie pozwów należy do obowiązków radców prawnych świadczących kompleksową obsługę prawną na rzecz WOG (zatrudnionych na ½ etatu). Dodali, że ramach wykonywanych czynności, jesteśmy na bieżąco zobowiązani przez Komendanta i inne osoby funkcyjne [...] do rozwiązywania pojawiających się problemów związanych z np. zamówieniami publicznymi, analizą i korektą zawieranych umów, naliczaniem kar umownych, wydawaniem decyzji administracyjnych, sprawami pracowniczymi. Powyższe kwestie są zadaniami / obowiązkami terminowymi, które – w odróżnieniu od możliwości złożenia pozwu – nie mogą zostać odsunięte w czasie. [...] terminy, w których zostały wniesione pozwy do sądu są terminami, w których koniecznym było należyte przygotowanie pozwu wraz ze stosowną dokumentacją, przy jednoczesnym należytym wykonywaniu pozostałych terminowych obowiązków ...*”.

(akta kontroli str. 270-279, 563-572)

Materiały do sporządzenia pozwów były gromadzone w innych komórkach organizacyjnych, w ramach postępowań wyjaśniających w sprawie niedoborów, w których ustalono osoby odpowiedzialne i sporządzono protokoły zawierające ustalone kwoty niedoborów. Nie udokumentowano jednak dat przekazania tych materiałów radcom prawnym, gdyż – jak wyjaśnił przekazujący je samodzielnie referent ds. likwidacji szkód – w obowiązujących

¹⁴ Próbę wybrano kierując się najwyższymi kwotami zaległości. Jedna z nich wynikała z orzeczonego sądowo obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej przestępstwem, a cztery – z zasądzonych do zapłaty kwot powstałych niedoborów, spowodowanych nierozliczeniem się – przez żołnierzy zwolnionych z terytorialnej służby wojskowej – z części powierzonego mienia (umundurowania lub wyposażenia).

procedurach nie przewidziano takiego wymogu. Według jego wyjaśnienia, materiały były przekazywane radcom prawnym najpóźniej w ciągu pięciu dni od odebrania wyciągu z rozkazu dziennego, z wyjątkiem jednej sprawy, w której nastąpiło to po dwóch tygodniach, ze względu na urlop wypoczynkowy. (akta kontroli str. 569-572)

1.5. W 2021 roku w WOG: nie wystąpiły przypadki zawarcia ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej, nie udzielano ulg w spłacie należności z tytułu dochodów budżetowych (nie wystąpiły przypadki umarzania lub inne działania mające na celu zmianę terminu zapłaty należności)¹⁵, nie wystąpiły należności przedawnione (ani wyksięgowania należności przedawnionych lub nieściągalnych). WOG nie posiadał należności przejętych od innego podmiotu. (akta kontroli str. 177, 269)

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania WOG w 2021 roku w zakresie dochodzenia należności Skarbu Państwa. Wobec wszystkich należności podjęto prawidłowe czynności, nie dopuszczając do ich przedawnienia. Wszystkie zbadane zaległości zostały przekazane do egzekucji przez komorników sądowych.

OBSZAR

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. Pierwotny plan wydatków WOG na 2021 rok¹⁶ został ustalony na 227.847,5 tys. zł i był wyższy od wydatków poniesionych w 2020 roku o 33.005,7 tys. zł (o 16,9%). Większe wydatki zaplanowano głównie w związku z: przyjęciem przez WOG na zaopatrzenie finansowo-logistyczne 14 Suwalskiego Pułku Przeciwpancerneho, Wojskowej Komendy Uzupelnień w Suwałkach (dalej: *WKU Suwałki*) i Grupy Zabezpieczenia Suwałki (od 1 stycznia 2021 r. z 24 WOG Giżycko) oraz zaopatrywaniem nowo formowanego 18 Łomżyńskiego Pułku Logistycznego, co wiązało się ze zwiększeniem wydatków, odpowiednio o 26.199,7 tys. zł¹⁷ i 5.850,0 tys. zł¹⁸.

W trakcie roku, plan wydatków zwiększono o 65.630,5 tys. zł, tj. do 293.478,1 tys. zł (o 28,8%). Największe zwiększenia (łącznie o 49.221,3 tys. zł) nastąpiły w rozdziale 75220 *Zabezpieczenie wojsk*, głównie w: § 4300 (zakup usług pozostałych) – o 34.352,2 tys. zł (ponad trzykrotny wzrost), § 4220 (zakup środków żywności) – o 5.559,8 tys. zł (ponad dziewięciokrotny wzrost) i § 4210 (zakup materiałów i wyposażenia) – o 3.500,4 tys. zł (o 75,7%). Zwiększenia te były związane przede wszystkim z koniecznością zabezpieczenia logistycznego żołnierzy realizujących zadania przy granicy państwowej z Republiką Białorusi w ramach *Zgrupowania Zadaniowego GRANICA* (dalej: *ZZ GRANICA*).

(akta kontroli str. 11-13, 65-156)

Wydatki WOG w 2021 roku wyniosły 293.478,1 tys. zł (100% planu), w tym 3.626,6 tys. zł stanowiły wydatki niewygasające z końcem tego roku. Było one wyższe o 50,6% od wydatków z 2020 roku. W żadnym z tych lat nie dokonywano wydatków majątkowych.

¹⁵ Umarzanie i rozkładanie na raty należności uregulowano w *Procedurze windykacji należności Skarbu Państwa WOG*, a także w *Instrukcji w sprawach niedoborów i szkód w mieniu wojskowym WOG oraz jednostek i instytucji wojskowych będących na zaopatrzeniu gospodarczym*. Regulacje te uwzględniały wymogi dotyczące umarzania i odraczania należności zawarte w ustawie z 25 maja 2001 r. o odpowiedzialności majątkowej żołnierzy (Dz.U. z 2018 r., poz. 85) oraz w art. 55-57, art. 58 i 64 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021, poz. 305 ze zm.).

¹⁶ Wydatki zaplanowano i realizowano w rozdziałach: 75201 *Wojska Lądowe*, 75206 *Wojska Obrony Terytorialnej*, 75220 *Zabezpieczenie wojsk*, 75295 *Pozostała działalność*, 85156 *Składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego*.

¹⁷ Według dokumentacji z etapu opracowania projektu planu finansowego na 2021 rok, tj. wniosków o zmianę w planach finansowych WOG i 24 WOG w Giżycku (skierowanych do inspektoratu Wspieranie Sił Zbrojnych, dalej *IWSZ*) z 22 października i 21 grudnia 2020 r. oraz zmiany w projekcie planu wydatków i limitu zatrudnienia bazowego z 10 listopada 2020 r. Ponadto w podanej kwocie mieściło się 1.988,0 tys. zł na wynagrodzenia pracowników WKU i 14 Pułku w Suwałkach, które zostały ujęte bezpośrednio w planie przez dysponenta wyższego stopnia.

¹⁸ Według dokumentacji związanej z projektem budżetu na 2021 rok (przekazanej Szełowi Finansów IWSZ wraz z pismem z 16 lipca 2020 r.). Przyjęcie tej jednostki na zaopatrzenie WOG nastąpiło we wrześniu 2019 roku, w związku z czym nie została ona uwzględniona na etapie zbierania potrzeb, a tym samym we wstępnym projekcie budżetu. WOG wyodrębnił na jej potrzeby 1.940 tys. zł z otrzymanego limitu (ograniczając wydatki własne oraz jednostek zaopatrywanych), a pozostałe środki ujął w zestawieniu „*Dodatkowe potrzeby na 2021 rok – poza limitem*”, wymieniając rodzaje wydatków wraz z uzasadnieniem.

Wydatki bieżące WOG w 2021 roku wyniosły 258.801,9 tys. zł (stanowiły 88,2% wydatków ogółem) i były wyższe od wykonanych w 2020 roku o 91.839,7 tys. zł (o 55,0%). Dominowały w nich wydatki na:

- wynagrodzenia / uposażenia wraz z pochodnymi w wysokości 165.260,9 tys. zł¹⁹ (63,9% wydatków bieżących), wyższej o 39.914,9 tys. zł niż w 2020 roku (z przyczyn szerzej opisanych w pkt. 2.1.2 niniejszego wystąpienia),
- zakup towarów i usług²⁰ w wysokości 80.455,0 tys. zł (31,1% wydatków bieżących), wyższej o 47.881,2 tys. zł (o 147,0%) niż w 2020 roku, co było głównie związane z dodatkowymi wydatkami w ramach ZZ GRANICA, które zamknęły się łączną kwotą 43.438,2 tys. zł²¹

Świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2021 roku wyniosły 34.676,2 tys. zł (11,8% wydatków ogółem) i w porównaniu do 2020 roku były wyższe o 6.796,5 tys. zł (o 24,4%). Największy udział w tej grupie wydatków (99,4%) stanowiły wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane żołnierzom (§ 3070) zrealizowane kwocie 34.484,9 tys. zł²².
(akta kontroli str. 286-291, 327-334, 372-393, 508-511)

Wydatki zrealizowane w poszczególnych grupach ekonomicznych nie przekraczały limitu określonego w planie finansowym.
(akta kontroli str. 327-331, 395-454)

2.1.2. Wynagrodzenia osobowe i uposażenia żołnierzy (z dodatkowym wynagrodzeniem i uposażeniem rocznym) w 2021 roku wyniosły 148.727,5 tys. zł i były wyższe o 28,9% (tj. o 33.350,1 tys. zł) niż w 2020 roku²³. Zwiększenie wydatków na wynagrodzenia wynikało głównie ze wzrostu poziomu zatrudnienia i przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. W 2021 roku, przeciętna liczba zatrudnionych – w WOG i jednostkach pozostających na zaopatrzeniu WOG – wyniosła 2.236,78, a przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego – 5.541 zł. W stosunku do poprzedniego roku, liczba zatrudnionych wzrosła o 429,48 (o 23,8%), a ich wynagrodzenie o 221 zł (o 4,2%). Stan zatrudnienia w poszczególnych grupach przedstawiał się następująco:

- liczba osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń (status 01) wynosiła 592,82 i była wyższa o 53,78 (o 10,0%) względem 2020 roku, co wynikało ze zwiększenia o 66 liczby stanowisk w tej grupie, w tym: 19 stanowisk w 14 Pułku Przeciwpancernym w Suwałkach i 30 stanowisk w Grupie Zabezpieczenia Suwałki (w związku z przyjęciem ich na zaopatrzenie WOG, od 1 stycznia 2021 r.), cztery stanowiska zwiększające w trakcie roku zatrudnienie w Wojskach Obrony Terytorialnej i 13 stanowisk w związku z czasowym zwiększeniem zatrudnienia bazowego WOG (od 1 listopada 2021 r. do 30 czerwca 2022 r.) bezpośrednio związanym z zabezpieczeniem dodatkowych zadań (m.in. ZZ GRANICA, WZZ GRANICA²⁴),
- liczba członków korpusu służby cywilnej (status 03) wynosiła 81,02 i była wyższa o 13,83 (o 20,6%) niż w 2020 roku, co wiązało się z przyjęciem Garnizonu Suwałki (w tym WKU Suwałki – 14 stanowisk) na zaopatrzenie WOG (od 1 stycznia 2021 r.),
- liczba żołnierzy i funkcjonariuszy (status 10) wyniosła 1.562,94 i była wyższa o 361,87 (o 30,1%) niż w 2020 roku, do czego przyczyniły się zwiększenia limitów żołnierzy zawodowych²⁵, największe związane z: przyjęciem na zaopatrzenie 14 Pułku

¹⁹ Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28 z wykonania planu wydatków, §§: 4010, 4020, 4040, 4050, 4060, 4070, 4110, 4120.

²⁰ §§: 4210-4300.

²¹ Z tego w poszczególnych działach zaopatrzenia: 35.888,9 tys. zł w Dziale 26 – Infrastruktury i przeciwpożarowym, 6.735,9 tys. zł w Dziale 21 – Żywnościowym, 428,8 tys. zł w Dziale 08 – Czołgowo-Samochodowym, 145,2 tys. zł w Dziale 23 – Medycznym i Weterynaryjnym, 123,7 tys. zł w Dziale 05 – Inżynierijno-Saperskim i Dziale 10 – Obrony przed Bronią Masowego Rażenia.

²² Pozostałe wydatki w tej grupie zrealizowano w: § 3020 (wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń), § 3030 (różne wydatki na rzecz osób fizycznych), § 3040 (nagrody o charakterze szczególnym niezaliczone do wynagrodzeń), § 3050 (zasądzone renty), § 3110 (świadczenia społeczne). Ponadto w § 418 (równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla żołnierzy i funkcjonariuszy oraz pozostałe należności), obejmującym ekwiwalenty i równoważniki pieniężne niezaliczone do § 307, wydatkowano 7.452,0 tys. zł.

²³ Wynagrodzenia osób zatrudnionych w WOG, a także wynagrodzenia żołnierzy zawodowych i pracowników cywilnych zatrudnionych w jednostkach pozostających na zaopatrzeniu finansowo-logistycznym WOG (według sprawozdań rocznych Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniu).

²⁴ Wojskowe Zgrupowanie Zadaniowe GRANICA.

²⁵ Przy tym, wystąpiły także zmniejszenia limitów w trakcie roku (największe o 35 żołnierzy w 1 Podlaskiej Brygadzie Wojsk Obrony Terytorialnej – rozdział 75206)

Przeciwpancerne w Suwałkach – 220 limitów, ukompletowaniem stanów osobowych 18 Pułku Logistycznego w Łomży – 128 limitów, koniecznością osiągnięcia wymaganego wskaźnika ukompletowania 18 Pułku Rozpoznawczego w Białymstoku – 19 limitów.
(akta kontroli str. 470-487, 516-521)

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe (§ 417) w 2021 roku wyniosły 25,8 tys. zł, w tym 19,5 tys. zł z tytułu umowy zlecenia (zawartej na cały rok) na prowadzenie księgowości Koleżeńskiej Kasy Oszczędnościowo-Pożyczkowej jednej z jednostek wojskowych. Były one niższe o 0,8 tys. zł od wykonania w 2020 roku.
(akta kontroli str. 166-174, 286-290)

2.1.3. W 2021 roku w WOG nie wystąpiły: zwiększenia planu wydatków z rezerwy ogólnej lub rezerw celowych, blokady wydatków, wydatki niewygasające z upływem 2020 roku ani wydatki z budżetu środków europejskich.
(akta kontroli str. 8-13, 165)

Wydatki, które w 2021 roku nie wygasły z upływem roku budżetowego wystąpiły w rozdziałach 75201, 75206, 75220 i 75295 w łącznej kwocie 3.626,6 tys. zł, w tym: 94,7 tys. zł w § 4010 (wynagrodzenia osobowe pracowników), 3.516,0 tys. zł w § 4060 (inne należności żołnierzy zawodowych zaliczane do wynagrodzeń), 13,6 tys. zł w § 4110 (składki na ubezpieczenia społeczne) i 2,3 tys. zł w § 4120 (składki na Fundusz Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy). Były to środki z przyznanego funduszu motywacyjnego, które – stosownie do decyzji MON Nr 371/DK z 27 października 2021 r. i pisma Nr DK/12344 z 16 listopada 2021 r. – w 2021 roku miały być wydatkowane do wysokości 40%, a pozostałe 60% przeniesiono na 2022 rok.
(akta kontroli str. 372-393)

2.1.4. Zobowiązania WOG na koniec 2021 roku wynosiły 26.335,7 tys. zł (w całości niewymagalne) i były wyższe od zobowiązań z końca 2020 roku o 15.164,8 tys. zł (tj. o 135,8%). Przy tym: 11.873,8 tys. zł (45,1%) dotyczyło płac z pochodnymi²⁶ (o 21,0% więcej niż rok wcześniej), a 14.461,9 zł (54,9%) – zobowiązań pozapłacowych (o 963,5% więcej niż w 2020 roku). Zobowiązania pozapłacowe w poszczególnych rozdziałach wyniosły: 75201 *Wojska Lądowe* – 758,1 tys. zł, 75206 *Wojska Obrony Terytorialnej* – 803,3 tys. zł, 75220 *Zabezpieczenie wojsk* – 12.874,8 tys. zł, 75295 *Pozostała działalność* – 25,8 tys. zł.

Zobowiązania pozapłacowe wynikały głównie z bieżących faktur i dotyczyły przede wszystkim zakupu usług pozostałych (§ 4300) w rozdziale 75220²⁷. Zobowiązania z tego tytułu zamknęły się kwotą 11.601,3 tys. zł (wobec 19,4 tys. zł na koniec 2020 roku), stanowiąc główną przyczynę znaczącego wzrostu zobowiązań ogółem WOG w 2021 roku. Były to głównie zobowiązania z tytułu realizacji usługi zabezpieczenia WOG w przenośne urządzenia sanitarne wraz z ich obsługą serwisową w ramach ZZ *GRANICA* (9.574,6 tys. zł). Inne, istotniejsze kwotowo, dotyczyły usług asenizacyjnych (713,6 tys. zł), ochrony obiektów (657,1 tys. zł), sprzątnięcia (472,6 tys. zł, odbioru odpadów i ścieków (149,2 tys. zł).

Z porównania danych ze sprawozdań miesięcznych i rocznych wynikało, że nie wystąpiły przypadki niewykazywania zobowiązań wymagalnych w ciągu roku i jednoczesnego wykazania na koniec roku wydatków lub zobowiązań z tytułu odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań. Wydatki, jakie WOG poniósł w 2021 roku z tytułu wypłacenia odsetek (7,1 tys. zł w § 4580) związane były z wypłatami odpraw emerytalnych przysługujących czterem pracownikom posiadającym status emeryta wojskowego²⁸.

(akta kontroli str. 327-372, 508-511, 1105-1107)

²⁶ Tj. obejmujących wynagrodzenia / uposażenia i wydatki z nimi powiązane (§§: 4010, 4020, 4040, 4050, 4060, 4070, 4110, 4120, 4130, 4140).

²⁷ Większość zobowiązań pozapłacowych w rozdziałach 75201, 75206 i 75295, przypadająca na § 3070 (wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom), w którym wyniosły one odpowiednio: 710,2 tys. zł, 752,3 tys. zł i 20,9 tys. zł (co stanowiło 93,7%, 93,7% i 81,1% zobowiązań pozapłacowych w tych rozdziałach). Dotyczyły one głównie: gratyfikacji urlopowych; uposażeń żołnierzy niezawodowych; dodatkowego wynagrodzenia za czasowe pełnienie obowiązków służbowych, wykonania czynności powierzonych (w tym za służby dyżurne); dodatków za gotowość bojową wypłacanych żołnierzom pełniącym terytorialną służbę wojskową.

²⁸ Dwóm pracownikom wypłata odpraw emerytalnych z odsetkami nastąpiła na podstawie wyroków sądowych, a kolejnym dwóm – na ich wniosek. Sytuacja taka spowodowana została faktem że najpierw w takich sprawach obowiązywało stanowisko IWSZ (zawarte m.in. w piśmie nr 37468/18 z 26 września 2018 r.), w myśl którego „kwęsta ewentualnej wypłaty odprawy emerytalnej dla pracownika resortu obrony narodowej, posiadającego status emeryta wojskowego, powinna być rozpoznawana w drodze wystąpienia do pracodawcy ze stosownym wnioskiem, a następnie rozstrzygnięta przez sąd. Z tych względów, odprawa może zostać wypłacona dopiero po uzyskaniu prawomocnego wyroku sądowego”. Stanowisko to wynikało z rozbieżności orzecznictwa sądowego w tym zakresie. Uległo ono zmianie po wyroku Sądu Najwyższego z 11 lutego 2021 r. (sygn. akt PSKP 9/21). W piśmie nr 21954/21 z 5 lipca 2021 r. Szef IWSZ stwierdził, że aktualnie zatrudnionym

2.1.5. Szczegółowe badanie wydatków WOG w kwocie 36.011 tys. zł tys. zł, tj. 12,3% wydatków ogółem²⁹ wykazało, że zrealizowano je z zachowaniem przepisów art. 44 ust. 3 pkt 1 i 3 oraz art. 162 ustawy o finansach publicznych, tj. zgodnie z planem finansowym, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Badane wydatki były zgodne z planem rzeczowym właściwych służb bądź sekcji WOG i zostały poniesione w celu wykonania jego zadań statutowych, tj. zabezpieczenia finansowego - logistycznego jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej przydzielonych mu na zaopatrzenie. Realizacja tych wydatków była zgodna z zawartymi umowami lub zamówieniami³⁰. Przed poniesieniem wydatków, dokumenty stanowiące ich podstawę zostały zweryfikowane pod względem formalno-rachunkowym, merytorycznym oraz zatwierdzone do wypłaty przez uprawnione do tego osoby.

(akta kontroli str. 495-506, 573-1104)

W czterech przypadkach (z 41 analizowanych), wydatków o wartości nieprzekraczającej 130 tys. zł dokonano bez stosowania obowiązujących w tym zakresie procedur (w tym analizy cen rynkowych)³¹, ze względu na pilną potrzebę zabezpieczenia w ramach ZZ GRANICA, a dotyczyło to:

- a) 95,0 tys. zł za odbiór, wywóz i zagospodarowanie odpadów komunalnych w okolicach miejscowości Kuźnica, Lipsk, Ozierany, Szudziałowo,
- b) 105,7 tys. zł za wywóz i unieszkodliwianie odpadów pokonsumpcyjnych (umowę zawarto z firmą, która do tej pory wykonywała usługę odbioru takich odpadów, a jej realizacja miała być oparta na dotychczas funkcjonującym systemie odbioru odpadów);
- c) 144,7 tys. zł i 79,0 tys. zł za zakup kruszywa ze żwirowni położonych w różnych lokalizacjach (najbliżej miejsca dostawy).

W przypadku zakupu kruszywa, w notatkach służbowych – sporządzonych przed udzieleniem tych zamówień – zawarto stwierdzenie, że następuje to z uwagi na konieczność ochrony istotnego interesu Państwa oraz zgodnie z pismem Zastępcy Szefa Logistyki IWSZ nr 18710/21 z 29 listopada 2021 r. Według tego pisma, realizację dostaw kruszywa należy realizować zgodnie z potrzebami zgłaszanymi przez pododdziały Sił Zbrojnych, w trybie natychmiastowym [...] z zasobów miejscowych położonych jak najbliżej rejonów wykonywania zadań. Podniesiono, że WOG nie jest w stanie dokonać ustalenia ilości niezbędnej kruszywa do utwardzenia dróg dojazdowych, ponieważ potrzeby utwardzenia powstają z dnia na dzień w związku z pogarszającymi się warunkami atmosferycznymi oraz po przejazdach pojazdów ciężkich na terenie obozowisk.

(akta kontroli str. 1015-1084, 1744-1746)

Analizę prawidłowości udzielania zamówień publicznych przeprowadzono na podstawie czterech zamówień³², z których:

- [A] Jedno udzielono bez stosowania przepisów pzp, w związku z tym że zgodnie art. 2 pkt 1 tej ustawy nie stosuje się jej do zamówień klasycznych, których wartość (bez podatku od towarów i usług) jest niższa od kwoty 130 tys. zł, a dotyczyło ono usługi zaprojektowania, produkcji i dostarczenia materiałów promocyjnych informacyjnych (wartość umowy i zrealizowanego zamówienia wyniosła 133,1 tys. zł brutto).

pracownikom – emerytom wojskowym, uprawnienia do odprawy emerytalnej należy ustalać z urzędu, natomiast byłym takim pracownikom, którym nie wypłacono tego świadczenia – uprawnienia do odprawy emerytalnej ustalać na wniosek, uwzględniając termin przedawnienia roszczenia.

²⁹ Na próbę do badania złożyło się 14 wydatków w łącznej kwocie 32.576,8 tys. zł dobranych celowo w ramach badania prawidłowości udzielania zamówień publicznych oraz 21 wydatków na kwotę 3.434,1 tys. zł wylosowanych statystyczną metodą monetarną – MUS (uwzględniającą prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji). Podstawę do losowania – z wykorzystaniem programu *Pomocnik kontrolera* – stanowił *Raport z wykonania wydatków*, wygenerowany ze *Zintegrowanego Wieloszczeblowego Systemu Informatycznego Resortu Obrony Narodowej*. Zbiór zapisów stanowiących populację wydatków, z której losowano próbę odpowiadał pozapłacowym bieżącym wydatkom WOG, tj. z wyłączeniem wydatków w paragrafach 401-408, 411-414, 418, 420, 444 i 471 oraz świadczeń na rzecz osób fizycznych, a także wydatków poniżej 1.000 zł. W populacji do losowania odznaczono – jako próbę celową – wydatki zbędne w ramach analizy udzielania zamówień publicznych, których dokonano w 2021 roku.

³⁰ Przy czym, w związku z opóźnieniami w realizacji dwóch remontów (budynku w Osowcu i wieża ciepłego Wojskowej Komendy Uzupełnień w Łomży) zgodnie z umowami naliczono i wyegzekwowano kary umowne.

³¹ Możliwość taką przewidziano w § 9 ust. 1 w zw. z ust. 3 pkt 6 regulaminu udzielania zamówień o wartości szacunkowej nie przekraczającej 130.000 zł.

³² Były to postępowania ujęte w rejestrach postępowania o udzielenie zamówień publicznych pod nr.: 17/ZO/2021, 55/PN/2020, 46/WR/2021 i 39/WR/2021.

[B] Kolejne trzy udzielono w trybach przewidzianych prawem zamówień publicznych, tj.:

- jedno w trybie przetargu nieograniczonego, na podstawie art. 39 i następnych ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³³ – na *remont budynku nr 2 na terenie Składu Osowiec*³⁴ (umowa o wartości 1.117,5 tys. zł, przy czym wykonawcy wypłacono 1.085,1 tys. zł, w związku z potrąceniem z wynagrodzenia kary umownej);
- dwa w trybie z wolnej ręki, na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. b i art. 214 ust. 1 pkt 5 pzp – na *usługę zabezpieczenia potrzeb wojska w przenośne urządzenia sanitarne wraz z ich obsługą serwisową* (wartość umowy wyniosła 36.394,4 tys. zł³⁵, przy czym wykonawcy wypłacono łącznie 40.033,8 tys. zł, w tym: 31.199,9 tys. zł w 2021 roku, a pozostałe w styczniu 2022 roku) oraz na *dostawę pieczywa i wyrobów cukierniczych* (umowa o wartości 1.333,0 tys. zł³⁶ – wykonawcy wypłacono 237,9 tys. zł, w tym: 121,3 tys. zł w 2021 roku, a pozostałe w styczniu 2022 roku).

Zamówienia z wolnej ręki dotyczyły zabezpieczenia działań jednostek wojskowych w ramach ZZ GRANICA, w przypadku którego – jak odnotowano w umowach – *liczba żołnierzy pełniących służbę była zmienna i niezależna w jakimkolwiek stopniu od zamawiającego*. W obu przypadkach zamówień udzielono dotychczasowym wykonawcom tych usług, w związku z zrealizowaniem całej wartości wcześniej zawartych umów, w celu zachowania ciągłości zabezpieczenia zaplecza sanitarnego / żywienia żołnierzom realizującym – w warunkach polowych – zadania związane z nieplanowanymi przedsięwzięciami. Wybór trybu ich udzielenia uzasadniono wyjątkowością sytuacji i brakiem możliwości przewidzenia daty zakończenia i rozmiaru przedsięwzięcia³⁷, a także koniecznością natychmiastowej realizacji zamówienia. Podkreślono, że WOG jako zamawiający nie miał i nie ma możliwości przeprowadzenia postępowania z zachowaniem terminów przewidzianych przepisami dotyczącymi zastosowania trybów rozpoczynających się ogłoszeniem.

(akta kontroli str. 668-730, 805-921, 928-1007)

Dopuszczalność udzielania zamówień w trybie z wolnej ręki *ze względu na wyjątkową sytuację niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie mógł przewidzieć, a wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia* – została wskazana w piśmie Dyrektora Departamentu Polityki Zbrojeniowej Ministerstwa Obrony Narodowej z 9 listopada 2021 r.³⁸ Zawarto w nim także stwierdzenie, że *po upływie określonego czasu, powołanie się na te przesłanki przestanie być uzasadnione – wówczas trzeba będzie uznać, że zamówienie mogło zostać uprzednio przewidziane i zrealizowane w innym trybie, ponieważ od momentu wygenerowania potrzeby upłynie okres, który pozwoliłby na zachowanie terminów obowiązujących w trybach konkurencyjnych*.

(akta kontroli str. 660-661)

³³ Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm., dalej dawna pzp. Ustawa utraciła moc z dniem 1 stycznia 2021 r., ale miała zastosowanie do przedmiotowego postępowania, gdyż wszczęto je 29 grudnia 2020 r., a w myśl art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. poz. 2020 ze zm.), do postępowania wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2021 r. należało stosować przepisy dotychczasowe.

³⁴ Postępowanie nr 55/PN/2020.

³⁵ W tym 1.219,8 tys. zł w zakresie zamówienia podstawowego i 35.174,5 tys. zł w zakresie objętym prawem opcji. Przy czym wykorzystany został zapis umowy, według którego ostateczna wysokość wynagrodzenia może ulec zmianie o maksymalnie 10% i zostanie określona na podstawie faktycznego zakresu świadczonych usług.

³⁶ W tym 266,6 tys. zł w zakresie zamówienia podstawowego i 1.066,4 tys. zł w zakresie objętym prawem opcji.

³⁷ Podniesiono, że stan osobowy, dla którego dotychczas (tj. w październiku) realizowano zabezpieczenie sanitarne wzrósł do około 3 tys. (pozostałe stany osobowe zakwaterowano w placówkach Straży Granicznej i budynkach użyteczności publicznej). Zapowiedziano jednak, zwiększenie stanów osobowych do 11 tys. osób, przy czym tylko niewielka ich część może zostać zakwaterowana w obiektach stacjonarnych, a dla pozostałych osób konieczne jest zapewnienie właściwych warunków sanitarnych w warunkach polowych, poprzez zlecenie usługi podstawienia i serwisów przenośnych pryszniców i kabin WC. Wskazano, że *podstawione urządzenia są własnością wykonawcy, z którym zawarte są dotychczasowe umowy [...] Zlecenie ich odbioru i podstawienie przez inną firmę stanowiłoby niegospodarność i naruszenie dyscypliny finansów publicznych, gdyż płatność za sam fakt dostarczenia urządzeń i możliwości korzystania z nich do końca roku 2021 jest wydatkiem jednorazowym. Zmiana wykonawcy spowodowałaby konieczność odbioru podstawionych urządzeń przez dotychczasowego wykonawcę (którego obowiązują umowy zawarte z terminem realizacji do końca roku 2021) i podstawienie przez kolejną firmę, która również wymagałaby zapłaty za nie*.

³⁸ Pismo w sprawie wskazania procedur do pilnego pozyskania asortymentu niezbędnego dla wojska, skierowane do Ministra Obrony Narodowej.

Analiza dokumentacji dotyczącej udzielenia i realizacji czterech zamówień udzielonych w rezultacie zbadanych postępowań, wykazała, że w szczególności:

- działania WOG były zgodne z wewnętrznymi regulacjami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych³⁹ oraz przepisami prawa zamówień publicznych, z wyjątkiem dotyczącym kwestii publikowania ogłoszeń o udzieleniu zamówień w Dzienniku Urzędowym UE oraz ogłoszeń o wykonaniu umów w Biuletynie Zamówień Publicznych (dalej: BZP) w związku z udzieleniem obu zamówień z wolnej ręki (co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*),
- w dwóch postępowaniach prawidłowo zastosowano – a w kolejnych dwóch prawidłowo wyłączono – zasadę zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców,
- realizacja zamówień (w zakresie przedmiotu zamówienia, terminu realizacji i wysokości wynagrodzenia wykonawcy) była zgodna z treścią zawartych umów, z wyjątkiem remontu budynku nr 2 na terenie Składu Osowiec, w którym wystąpiło opóźnienie jego realizacji, w związku z czym od wykonawcy wyegzekwowano karę (32,4 tys. zł) na zasadach i w wysokości zgodnych z postanowieniami umowy,
- poniesione z tytułu realizacji zamówień wydatki były celowe i gospodarne oraz służyły realizacji zadań WOG. (akta kontroli str. 668-730, 762-765, 805-928-1008, 1633-1842)

W przypadku remontu budynku nr 2 na terenie składu Osowiec (zrealizowanego na podstawie umowy nr 44/2021 z 17 lutego 2021 r.) pracownicy komórki Infrastruktury WOG – do czasu kontroli NIK – nie zażądali od wykonawcy przedłużenia ważności gwarancji ubezpieczeniowej (na kwotę 16.762 zł) „w zakresie roszczeń z tytułu nieusunięcia lub nienależytego usunięcia wad lub usterek powstałych w przedmiocie umowy”. Ważność tej gwarancji upływie 30 września 2026 r., chociaż (w związku z 29 dniowym opóźnieniem w zakończeniu robót) okres gwarancyjny przesunięciu uległ do 14 października 2026 r.⁴⁰. Kierownik Infrastruktury WOG, wyjaśniła, że odbiór końcowy robót był wielokrotnie przekładany z winy wykonawcy, tj. niewykonania robót objętych umową i do chwili podpisania protokołu odbioru końcowego, trudno byłoby określić z wyprzedzeniem termin, na który należy aneksować gwarancję ubezpieczeniową. [...] mając na uwadze, że gwarancja obowiązuje do 30 września 2026 r. Sekcja Technicznego Utrzymania Nieruchomości odłożyła w czasie wystąpienie do Wykonawcy [...]. Wykonawcę wezwano do przedłużenia ważności przedmiotowej gwarancji pismem z 8 lutego 2022 r. (dopiero w toku kontroli NIK), tj. po około czterech miesiącach od odbioru końcowego. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie przedłożono jednak aneksu gwarancji. (akta kontroli str. 856-896, 926-927)

Do nieprawidłowości doszło w związku ze zrealizowaniem przed końcem 2021 roku całej wartości umowy na usługę zabezpieczenia potrzeb wojska w przenośne urządzenia sanitarne i kontynuowaniem jej realizacji bez zawarcia umowy w formie pisemnej (co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

W WOG dopełniono obowiązków w zakresie publikacji planu postępowań o udzielenie zamówień w 2021 roku na stronie internetowej zamawiającego oraz w BZP (wymóg z art. 23 pzp) oraz przekazania Prezesowi UZP do dnia 1 marca 2022 r. sprawozdania o udzielonych zamówieniach (wymóg z art. 82 pzp). (akta kontroli str. 522-545, 1187-1230)

³⁹ Tj. Regulaminem udzielania zamówień publicznych w WOG oraz Regulaminem udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nie przekraczającej równowartości kwoty 130 tys. zł (wprowadzonych rozkazem nr 125 Komendanta WOG z 31 grudnia 2020 r.) i wcześniej obowiązującym Regulaminem udzielania zamówień publicznych w WOG (wprowadzonym rozkazem nr 8 Komendanta WOG z 24 stycznia 2020 r.).

⁴⁰ W myśl § 14 ust. 4 umowy nr 44/2021, 30% zabezpieczenia przeznaczone na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady ma być zwrócone nie później niż w 15 dniu po upływie okresu rękojmi za wady, na podstawie bezusterkowego protokołu przeglądu z okresu rękojmi. Według § 18 ust. 5 tej umowy, wykonawca udzielił „60 miesięcy gwarancji i 60 miesięcy rękojmi na przedmiot umowy od daty bezusterkowego odbioru końcowego przedmiotu umowy”, a według takiego protokołu (z 13 października 2021 r.) – w związku z 29 dniowym opóźnieniem w zakończeniu robót – okres gwarancyjny ustalono do 14 października 2026 r. Zatem ważność gwarancji powinna być przedłużona o okres opóźnienia, tj. do 29 października 2026 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Pracownicy Sekcji Zamówień Publicznych z opóźnieniem od 24 do 90 dni, tj. z naruszeniem terminów określonych w art. 265 ust. 1 i art. 448 pzp, dopiero w toku kontroli NIK dopełnili obowiązków publikacyjnych dotyczących dwóch postępowań o udzielenie zamówień publicznych w trybie z wolnej ręki, tj.: na dostawy pieczywa i wyrobów cukierniczych przeznaczonych na bieżące żywienie żołnierzy oraz na usługę zabezpieczenia w przenośne urządzenia sanitarne żołnierzy (zakończonych zawarciem 28 i 29 października 2021 r. umów nr 201/2021 i 203/2021). Oba zamówienia dotyczyły zabezpieczenia działań w ramach ZZ GRANICA, a ich wartość szacunkowa i umowna przekraczała progi unijne⁴¹:

- ogłoszenia o udzieleniu tych zamówień przekazano do publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 24 i 25 lutego 2022 r. (zostały opublikowane 1 i 2 marca 2022 r.), tj. 90 i 88 dni po terminie określonym w art. 265 ust. 1 pzp, wynoszącym 30 dni od zakończenia postępowania (zawarcia umowy – 29 i 28 października 2021 r.)⁴²,
- ogłoszenia o wykonaniu tych umów zamieszczono w BZP 25 lutego 2022 r. tj. 24 dni po terminie określonym w art. 448 pzp, wynoszącym 30 dni od dnia wykonania umowy, które w przypadku umowy nr 203/2021 – według pisma Komendanta WOG z 29 grudnia 2021 r. (nr 9059/21) – nastąpiło 29 grudnia 2021 r., a według wyjaśnień złożonych w toku kontroli NIK – 31 grudnia 2021 r., natomiast umowa nr 201/2021 obowiązywała do 31 grudnia 2021 r.

Komendant WOG, wyjaśnił, że ogłoszenia o udzieleniu zamówień zostały błędnie przekazane do BZP zamiast do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej. Zaistniała sytuacja wynika z faktu, iż w tym samym czasie zamieszczanych było wiele innych ogłoszeń o udzieleniu zamówienia w BZP, a ponieważ nie było żadnej blokady na stronie BZP tak jak jest to obecnie (w przypadku zaznaczenia procedury unijnej nie można dodać ogłoszenia), więc omyłkowo te postępowania zostały przesłane do BZP zamiast do Dziennika Urzędowego UE. Kiedy omyłka została zauważona dokonano naprawienia błędów i przestano ogłaszać do Dziennika Urzędowego UE. Natomiast ogłoszenia o wykonaniu przedmiotowych umów zostały zamieszczone w BZP po terminie 30 dni od dnia zakończenia umowy. Niedopatrzenie wynikało z sytuacji jaka była w komórkach 25.WOG – braki pracowników spowodowane COVID-em, a także bardzo pilną koniecznością zabezpieczenia w pierwszej kolejności działań na granicy polsko - białoruskiej, co było i jest priorytetem w obecnym czasie. Spowodowało to przeoczenie przesłania do Sekcji Zamówień Publicznych informacji o realizacji umowy, a co za tym idzie przesłania ogłoszenia do BZP.

(akta kontroli str. 720-729, 846-855, 1166-1169, 1173-1186)

2. WOG nie zawarł w formie pisemnej umowy na kontynuację usługi zabezpieczenia potrzeb wojska w przenośne urządzenia sanitarne wraz z ich obsługą serwisową (w ramach ZZ GRANICA), co stanowiło naruszenie art. 432 pzp. Zadanie to realizowano uprzednio na podstawie umowy nr 203/2021 z 29 października 2021 r., zawartej w trybie z wolnej ręki. Stosownie do § 2 pkt 1.1 i pkt 3 tej umowy, wynagrodzenie wykonawcy nie mogło przekroczyć 40.033,8 tys. zł. Po zrealizowaniu usług na tę wartość, były one jednak kontynuowane, na podstawie dokumentów sporządzonych 29 grudnia 2021 r., tj.:

- wniosku o zaangażowanie środków publicznych nr 36/2021/J/SGKiE (zatwierdzonego przez Komendanta WOG 30 grudnia 2021 r.), w którym ustalono, że: 1/ nie przewiduje

⁴¹ Tzw. próg unijny dla zamówień sektora finansów publicznych na dostawy i usługi, wynosi 139.000 eur, tj. 593.433 zł (zgodnie z obwieszczeniem Prezesa UZP z 1 stycznia 2021 r., M.P. poz. 11 z 2021 r.). Wartość zamówienia udzielonego 28 października 2021 r. ustalona 25 października 2021 r. przez Szefa Służby Żywnościowej oraz w umowie i protokole postępowania 39/WR/2021 wyniosła 1.269.253 zł netto (294.374 eur). Wartość zamówienia z 29 października 2021 r. Kierownik Sekcji Gospodarki Komunalnej i Energetycznej w piśmie z 25 października 2021 r. (do Kierownika Sekcji Zamówień Publicznych) określił na 36.478.766 zł brutto, pracownicy Sekcji Zamówień Publicznych w protokole postępowania 46/WR/2021 ustalili ją na 26.212.535 zł netto (6.079.397 eur), a w umowie przyjęto 33.698.506 zł netto (36.394.386 zł brutto).

⁴² Obowiązku przekazania ogłoszenia do Dziennika Urzędowego UE nie zastępuje publikacja w Biuletynie Zamówień Publicznych, której dokonano odpowiednio 27 grudnia 2021 r. (ogłoszenie nr 2021/BZP 00331675/01) i 30 grudnia 2021 r. (ogłoszenie nr 2021/BZP 00339154/01). Zgodnie z art. 88 Pzp ogłoszenie kierowane do Dziennika Urzędowego UE może zostać udostępnione dodatkowo w innym miejscu, ale dopiero po publikacji w Dzienniku lub po upływie 48 godz. od potwierdzenia przez Urząd Publikacji UE otrzymania ogłoszenia.

się zawarcia umowy pisemnej (ust. l.8), 2/ „odstępiono od stosowania procedur ze względu na brak możliwości czasowej na przeprowadzenie postępowania” (ust. ll.1), podczas gdy kwotę środków proponowanych do zaangażowania określono na 3.000,0 tys. zł brutto (ust. l.5) tj. powyżej 130.000 zł;

- wniosku Komendanta WOG do wykonawcy „o wyrażenie zgody na kontynuację realizacji usługi do czasu zawarcia nowej umowy na podstawie dotychczasowych warunków zawartych w umowie 203/2021 ...” i wyrażonej w tym samym dniu pisemnej zgody wykonawcy.

Na ich podstawie, w styczniu 2022 roku – ponad kwotę dopuszczalną umową nr 203/2021 z 29 października 2021 r. – wydatkowano łącznie 575,9 tys. zł (stanowiące zobowiązania na koniec 2021 roku), na opłaty faktur za wywóz nieczystości płynnych z kontenerów sanitarnych:

- z 29 grudnia 2021 r. nr NOW-FVSK/0000019/21 (za realizację usługi od 20 do 26 grudnia 2021 r.) na kwotę 191,3 tys. zł brutto, którą 13 stycznia 2022 r. Komendant WOG zatwierdził do wypłaty (poza umowę) w ramach wniosku o zaangażowanie nr 36/2021/J/SGKiE;
- z 31 grudnia 2021 r. nr NOW-FVSK/0000021/21 (za realizację usługi od 27 do 31 grudnia 2021 r.) na kwotę 3.171,9 tys. zł brutto, którą 14 stycznia 2022 r. Zastępca Komendanta WOG zatwierdził do wypłaty, w tym: 2.932,2 tys. zł w ramach umowy nr 203/2021 i 239,6 tys. zł poza tą umową, tj. w ramach wniosku o zaangażowanie nr 36/2021/J/SGKiE;
- z 31 grudnia 2021 r. nr NOW-FVSK/0000022/21 (za realizację usługi od 27 do 31 grudnia 2021 r.) na kwotę 144,9 tys. zł brutto, którą 13 stycznia 2022 r. Komendant WOG zatwierdził do wypłaty (poza umowę) w ramach wniosku o zaangażowanie nr 36/2021/J/SGKiE. (akta kontroli str. 668-761)

Komendant WOG wyjaśnił, że te faktury błędnie opisano pod względem merytorycznym. [...] Faktury NOW-FVSK/0000019/21 z 29.12.2021 r. oraz NOW-FVSK/0000022/21 z 31 grudnia 2021 r. zostały w całości zrealizowane w ramach umowy nr 203/2021. Natomiast na fakturze nr NOW-FVSK/0000021/21 z 31 grudnia 2021 r. została błędnie podzielona jej wartość, gdyż z umowy zrealizowano 2.282.848 zł, a poza umową, na podstawie wniosku o zaangażowanie środków publicznych nr 36/2021/J/SGKiE – 649.365 zł. Błąd w opisie merytorycznym wynikał z faktu, że zastępujący pracownik (z powodu nieobecności połowy stanu osobowego pracowników Infrastruktury – COVID-19) opisywał faktury w kolejności ich otrzymania, a nie w kolejności faktycznej realizacji wykonania usługi. Brak pełnego stanu osobowego [...] oraz maksymalne obciążenie w związku ze zwiększającą się realizacją zadań na granicy polsko-białoruskiej spowodował, że osoby zastępujące (były to osoby, które wcześniej nie zajmowały się tą problematyką a zupełnie innymi zadaniami) musiały zająć się tak ogromną ilością zróżnicowanych zadań, co było nierealne do wykonania. [...]

Odnosząc się do kwestii odstąpienia od stosowania procedur udzielania zamówień publicznych i zawarcia umowy, chociaż stosownie do wymogu art. 432 pzp, umowa wymagała – pod rygorem nieważności – zachowania formy pisemnej, Komendant WOG, wyjaśnił, że opracowanie dokumentów finansowych do realizacji płatności za ww. faktury następowało w kolejności ich otrzymania i w takiej kolejności zostały im przypisane źródła finansowania mimo terminów, których dotyczyły. W związku trwającą procedurą negocjacji, dotyczących zawarcia umowy zabezpieczenia sanitarnego ZZ GRANICA na 2022 rok oraz z faktem, że w grudniu 2021 roku w rejonie odpowiedzialności 25 WOG firma WC SERWIS zabezpieczała przenośne urządzenia sanitarne⁴³ [...] kontynuację usług do czasu zawarcia nowej umowy zlecono dotychczasowemu wykonawcy. Zlecenie obejmowało wyłącznie zapewnienie ciągłości serwisów podstawionych już urządzeń, co miało na celu właściwe zabezpieczenie sanitarno-higieniczne żołnierzy zakwaterowanych w warunkach polowych. Ujęta we wniosku o zaangażowanie

⁴³ W postaci: 162 kontenerów prysznicowo-umywalkowych (wraz z niezbędnym osprzętem), 829 kabin WC, 70 umywalk dwustanowiskowych, 9 kontenerów do mycia sprzętu kuchennego oraz dodatkowego osprzętu w postaci zbiorników na wodę i nieczystości płynne (24 i 22 szt.).

nr 36/2021/J/SGKiE z 29 grudnia 2021 r. kwota 3.000.000 zł (z terminem płatności w roku 2022) była kwotą orientacyjną, ponieważ nie posiadaliśmy dokładnie wiedzy o ilości przeprowadzonych serwisów w ostatnich dniach grudnia 2021 roku, a co za tym idzie o wartości faktur, ponieważ faktury za ostatnie dni grudnia 2021 roku wpływały w styczniu 2022 roku. Dzienny koszt serwisu wynosił ponad 600.000 zł i Zamawiający nie był w stanie dokładnie określić wartości bez wszystkich faktur za zrealizowane serwisy ani czy faktycznie umowa zostanie przekroczone. Taką wiedzę posiadał po otrzymaniu i zweryfikowaniu wszystkich faktur w styczniu. We wniosku nr 36/2021/J/SGKiE został niedoprecyzowany zapis w sprawie odstąpienia od stosowania procedur, brakowało zapisu dot. powołania się na art. 12 ust. 1 pkt 1 lit b ustawy Prawo zamówień publicznych, który mówi, że „przepisów ustawy nie stosuje się do zamówień jeżeli wymaga tego istotny interes państwa w zakresie, w jakim ochrona istotnych interesów bezpieczeństwa państwa nie może zostać zagwarantowana w inny sposób”. Bezsposobnym jest, że zabezpieczenie potrzeb sanitarno – bytowych żołnierzy na granicy polsko- białoruskiej w ramach zadania ZZ GRANICA jest istotnym interesem państwa. Jednocześnie Zamawiający nie mógł zawrzeć pisemnej umowy na ww. usługę wykonaną w dniu 31 grudnia, ponieważ nie posiadał już w planie finansowym na 2021 rok środków finansowych, a płatność zgodnie z wnioskiem nr 36/2021/J/SGKiE nastąpiłaby z budżetu na 2022 roku.

NIK zauważa, że art. 12 ust. 1 pkt 1 lit. b pzp wyłącza stosowanie przepisów pzp tylko wtedy, gdy ochrona istotnych interesów państwa nie może być zagwarantowana w inny sposób, w szczególności z zastosowaniem przepisów działu VI Zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa. Krajowa Izba Odwoławcza w uchwale z 19 czerwca 2008 r. (KIO/KU 2/08) uznała, że wyłączenie stosowania pzp jest uzasadnione tylko wtedy, gdy prowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w oparciu o pzp powodowałoby szkodę dla interesów bezpieczeństwa państwa lub powstanie niebezpieczeństwa naruszenia tego interesu. Zamawiający, korzystający z rozpatrywanego przepisu, zobowiązany jest wykazać, że udzielenie zamówienia z poszanowaniem podstawowych zasad – w szczególności jawności i powszechności dostępu oraz w trybie określonym w pzp – nie jest możliwe bez zagrożenia dla istotnego interesu państwa⁴⁴. Ponadto pozostałe postępowania na zabezpieczenie sanitarne ZZ Granica⁴⁵ prowadzone były w trybie z wolnej ręki, właściwym dla zamówień klasycznych i nie zastosowano w nich przepisów Działu VI, ani tym bardziej nie wyłączono stosowania pzp ze względu na istotny interes państwa. Kierownik Sekcji Gospodarki Komunalnej i Energetycznej (SKGiE), ani pracownicy Sekcji Zamówień Publicznych, w dokumentacji poprzedzającej zawarcie umów nie wskazywali potrzeby, ani konieczności odstąpienia od stosowania przepisów pzp ze względu na ochronę istotnego interesu państwa i nie wnioskowali o takie wyłączenie.

Wskazując na okoliczności, w jakich dokonano opisanych wydatków, Komendant wyjaśnił, że umowa 203/2021 z dn. 29 października 2021 r. szacowana była przed jej zawarciem na podstawie danych dostępnych w tym czasie. Informacje dotyczące potrzeb jednostek realizujących zadania związane ze wzmocnieniem granicy polsko-białoruskiej wpływające do WOG każdego dnia były następstwem decyzji dowódców jednostek oraz DGSZ⁴⁶. WOG, jako Zamawiający nie ma wpływu na wielkość zapotrzebowań ani możliwości przewidzenia kolejnych ruchów wojsk, wynikających z dynamicznej sytuacji na granicy. Szacowanie wartości zamówienia dla umowy 203/2021, która miała zabezpieczyć realizację przedsięwzięcia do końca 2021 roku zostało wykonane z najwyższą możliwą starannością, z uwzględnieniem możliwych do przewidzenia czynników, w tym zwiększenie stanów osobowych w poszczególnych zabezpieczanych lokalizacjach, których w momencie zawierania umowy było ok. 50. W tym czasie obsługiwany stan osobowy wynosił ok 3 tys. żołnierzy i przewidywane było jego zwiększenie do 11 tys., co również zostało uwzględnione w procesie opracowania dokumentacji, przy czym

⁴⁴ Uchwała dotyczyła art. 4 pkt 5 dawnej pzp o treści takiej jak art. 12 ust. 1 pkt 1 pzp (sip.legalis.pl).

⁴⁵ Postępowanie: nr 23/WR/2021 zakończone zawarciem umowy nr 159/2021 z 30 sierpnia 2021 r. (na okres od 30 sierpnia do 31 grudnia 2021 r.), nr 28/WR/2021 zakończone zawarciem umowy nr 181/2021 z 30 września 2021 r. (na okres od 30 września do 31 grudnia 2021 r.), nr 58/WR/2021 zakończone zawarciem umowy nr 256/2021 z 31 grudnia 2021 r. (na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r.).

⁴⁶ Dowództwo Generalne Sił Zbrojnych.

w szacowaniu przewidziano również rezerwę środków mającą zabezpieczyć niewielką ilość zdarzeń nieprzewidzianych. W grudniu 2021 roku nastąpiły zmiany lokalizacji zakwaterowania żołnierzy oraz zmiany w trybie pracy węzłów sanitarnych ze względu na pogorszenie się warunków atmosferycznych, co znacznie przyspieszyło zużycie środków z umowy. (akta kontroli str. 1166-1772)

OCENA CZĄSTKOWA

Zbadane 12,3% wydatków WOG z 2021 roku zrealizowano w sposób celowy, w granicach ustalonego planu finansowego, zgodnie z zawartymi umowami lub zamówieniami. Prawidłowo udzielono czterech analizowanych zamówień publicznych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: opóźnień w publikacji ogłoszeń o udzieleniu zamówień i ogłoszeń o wykonaniu umów (których dokonano dopiero w toku kontroli NIK) oraz zlecenia dotychczasowemu wykonawcy kontynuowania realizacji usługi bez zachowania pisemnej formy umowy.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Sprawozdawczość

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań jednostkowych WOG za 2021 rok:

- 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 2021 roku 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 WOG (dysponenta trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej⁴⁷, po uwzględnieniu stosowanej techniki księgowania. Sprawozdania budżetowe były generowane automatycznie na podstawie danych z ksiąg rachunkowych, które prowadzono w *Zintegrowanym Wieloszczeblowym Systemie Informatycznym Resortu Obrony Narodowej* (dalej *ZWSI RON*), dopuszczonym do użytkowania decyzją Nr 8/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 stycznia 2012 r.⁴⁸. System ten nie dawał możliwości prowadzenia ewidencji do kont 130-1 rachunek wydatków budżetowych i 130-2 rachunek dochodów budżetowych w szczególności do paragrafu klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków. W konsekwencji dane dotyczące dochodów i wydatków wykazane w rocznych sprawozdaniach budżetowych nie wynikały bezpośrednio z obrotów (sum zapisów) konta 130. Nie ma też możliwości wygenerowania zestawienia obrotów i sald zgodnych z danymi wykazanymi w tych sprawozdaniach. W *ZWSI ROM* czystość obrotów uzyskuje się przy zastosowaniu – przewidzianego w *Polityce rachunkowości WOG* – wbudowanego filtrowania danych umożliwiającego prezentację prawidłowych danych sprawozdawczych.

Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań⁴⁹. Wyżej wymienione sprawozdania zostały

⁴⁷ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 roku, badania kontrolne nie obejmowały poprawności i kompletności ksiąg rachunkowych.

⁴⁸ Decyzją Nr 8/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 stycznia 2012 r. w sprawie dopuszczenia do eksploatacji *ZWSI RON* w jednostkach budżetowych resortu obrony narodowej (Dz. Urz. MON z 2012 r. poz. 9). System przewidziany do stosowania *Polityce rachunkowości WOG*, wprowadzonej do stosowania od 1 stycznia 2021 r., na podstawie rozkazu Komendanta WOG Nr 37 z 15 kwietnia 2021 r. WOG nie miał wpływu na wybór tego systemu do użytkowania.

⁴⁹ System kontroli zarządczej w WOG funkcjonował w oparciu o *Regulamin systemu kontroli zarządczej w WOG* (wprowadzony rozkazem nr 26 Komendanta WOG z 30 marca 2016 r.), a w celu jej skutecznego funkcjonowania powołany został Zespół ds. kontroli zarządczej i zarządzanie ryzykiem. W Pionie Głównego Księgowego w 2021 roku nie zidentyfikowano (nie oszacowano) ryzyk w obszarze sprawozdawczości, ani w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych. Wyznaczono natomiast cel główny w postaci *Zabezpieczenia finansowego*, w ramach którego jednym z zadań ujęto „Sporządzenie sprawozdań jako dysponent środków budżetu państwa III stopnia”. Przeprowadzona identyfikacja ryzyka, uwzględniająca ewentualne zagrożenia mogące mieć negatywny wpływ na prawidłową realizację, nie wykazała zagrożeń w obszarze sprawozdawczości oraz prowadzenia ksiąg rachunkowych (ryzyko na bardzo niskim poziomie).

sporządzone i przekazane dysponentowi wyższego stopnia w obowiązujących terminach⁵⁰.
Były prawidłowe pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.
(akta kontroli str. 295-469, 1105-1164, 1270-1272, 1319-1320, 1517-1632)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Zostały one sporządzone i przekazane dysponentowi wyższego stopnia terminowo, a dane w nich zawarte wynikały z ewidencji księgowej, prowadzonej w informatycznym systemie finansowo-księgowym.

V. Wnioski

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

Wnioski

1. Zapewnienie terminowego publikowania wszystkich ogłoszeń, wymaganych przepisami prawa zamówień publicznych.
2. Zachowanie pisemnej formy umów zawieranych w związku z udzieleniem zamówień publicznych podlegających przepisom prawa zamówień publicznych.

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 piśmie⁵¹ uмотywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. 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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

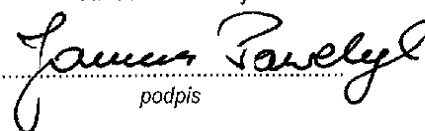
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, 17 marca 2022 r.

Kontroler
Stanisław Żukowski
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Janusz Pawelczyk


.....
podpis

⁵⁰ Tj. w terminach określonych w: rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1564 ze zm.), rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1731) i rozporządzeniu Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 2396).

⁵¹ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłoszenie, 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.