



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.001.06.2020

Pan płk Mirosław Molik
Komendant 3 Regionalnej Bazy Logistycznej
w Krakowie
ul. Montelupich 3, 30-901 Kraków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r., w części 29 – Obrona Narodowa

I. Dane identyfikacyjne

<i>Jednostka kontrolowana</i>	3 Regionalna Baza Logistyczna w Krakowie, ul. Montelupich 3, 30-901 Kraków ¹ .
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Płk Mirosław Molik, Komendant Bazy od 14 listopada 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 9)
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Krakowie.
<i>Kontrolerzy</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Wiesław Matras – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/25/2020 z 14 stycznia 2020 r.2. Wojciech Zdasień – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/26/2020 z 14 stycznia 2020 r.3. Andrzej Salwiński – inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/24/2020 z 14 stycznia 2020 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)

II. Cel i zakres kontroli

<i>Cel kontroli</i>	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego 3 RBLog na 2019 r., pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.
<i>Zakres kontroli</i>	<p>Ocenie podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none">– realizacja wydatków budżetu państwa;– sporządzanie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych;– 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 oraz badanie skuteczności podejmowanych przez dysponenta działań windykacyjnych.</p> <p>Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:</p> <ul style="list-style-type: none">– analizy porównawczej wykonania planu dochodów;– szczegółowej kontroli prawidłowości i terminowości ustalenia wybranych należności oraz windykacji zaległości;– analizy stanu należności pozostałych do zapłaty;– analizy realizacji wydatków budżetu państwa;– szczegółowej analizy wybranej próby wydatków Bazy;– analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego;– analizy stanu zobowiązań;

¹ Dalej: 3 RBLog lub Baza.

² Dz. U. z 2019 r., poz. 489, ze zm., dalej: *ustawa o NIK*.

- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań oraz stosowanych procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

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

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego 3 RBLog na 2019 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych stwierdzono, że należności z tytułu dochodów budżetowych ustalono prawidłowo i terminowo. Działania związane z windykacją należności, w tym zaległości budżetowych wyczerpywały wszystkie możliwe czynności dochodzenia tych należności na drodze prawnej.

Szczegółowa kontrola 11,9%⁴ wydatków zrealizowanych przez Bazę w 2019 r. wykazała, że zostały one dokonane zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵, w sposób celowy i oszczędny. Realizacja wydatków była zgodna z zawartymi umowami i każdorazowo poprzedzona procedurami przewidzianymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶ oraz w wewnętrznych regulacjach jednostki⁷. W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto zaplanowane cele.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania budżetowe za 2019 r., sporządzone przez 3 RBLog, tj.:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków⁸, które nie wygasły z upływem roku budżetowego (Rb-28NW),

a także roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) za 2019 r. oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. (Rb-N i Rb-Z). Sprawozdania te zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

W kontrolowanej działalności stwierdzono jednak nieprawidłowości o charakterze systemowym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych przez 3 RBLog, dotyczące braku ewidencji szczegółowej według podziałek klasyfikacji budżetowej do kont: 130 *Rachunek bieżący jednostki* (w tym: 130-1000 *Rachunek bieżący wydatków budżetowych* i 130-2000 *Rachunek bieżący dochodów budżetowych*) oraz 221 0000 *Należności z tytułu dochodów budżetowych*. Dane w zakresie wykonania dochodów oraz wydatków w poszczególnych paragrafach klasyfikacji

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 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.

⁴ 242 975,8 tys. zł.

⁵ Dz. U. z 2019 r., poz. 869, ze zm., dalej: *ustawa o finansach publicznych*.

⁶ Dz. U. z 2019 r., poz. 1843, dalej: *upzp*.

⁷ W Bazie obowiązywały: *Regulamin udzielania zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 upzp*, wprowadzony 21 marca 2018 r.; *Regulamin udzielania zamówień publicznych, których wartość przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 upzp*, wprowadzony 22 stycznia 2019 r. oraz *Regulamin udzielania zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa na dostawy lub usługi, których wartość jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 upzp*, wprowadzony 21 marca 2018 r.

⁸ 2018 r.

budżetowej pozyskiwane były z generowanych, przy pomocy Zintegrowanego Wieloszczeblowego Systemu Informatycznego Resortu Obrony Narodowej (ZWSI RON), raportów ZMON⁹ i ZZAD¹⁰, pomimo, że ustawodawca nie wskazał źródeł alternatywnych dla salda konta 130 (lub dla niego przeciwstawnych), prowadzonych w szczególności: dział, rozdział, paragraf. Stosowane przez Bazę rozwiązania dotyczące prowadzenia ewidencji księgowej naruszały przepisy:

- rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹¹ oraz
- ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹².

Ponadto w systemie ewidencji księgowej ZWSI RON nie zapewniono możliwości porównania danych w kategorii ekonomicznej *Zaangażowanie* z wartościami wykazanymi w sprawozdaniu (Rb-28) za okresy sprawozdawcze (styczeń 2019 r. – listopad 2019 r.).

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹³ kontrolowanej działalności

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Dochody budżetowe Bazy na 2019 r. zostały zaplanowane w wys. 4 515 tys. zł, a wykonane w wys. 11 238,8 tys. zł, (zrealizowano dochody wyższe o 6 723,8 tys. zł, tj. o 148,9% planu). W porównaniu do wykonania z 2018 r. (5 735,3 tys. zł) osiągnięte w 2019 r. dochody były wyższe o 5 503,5 tys. zł (tj. o 96%). Głównymi źródłami uzyskanych dochodów we wszystkich rozdziałach były:

- wpływy z tytułu kar i odszkodowań (§ 095), które wyniosły 10 324,5 tys. zł (w rozdz. 75204 - 9 369 tys. zł i w rozdz. 75220 - 955,5 tys. zł), co stanowiło łącznie 91,9% dochodów;
- wpływy z różnych dochodów (§ 097), które wyniosły 544,6 tys. zł (w rozdz. 75220), co stanowiło 4,8% dochodów;
- wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych (§ 094), które wyniosły 336,5 tys. zł (w rozdz. 75204 - 207,8 tys. zł i w rozdz. 75220 - 128,7 tys. zł), co stanowiło łącznie 3% dochodów.

(dowód: akta kontroli str. 795-801)

Komendant 3 RBLog wyjaśnił, że rozbieżności pomiędzy planem, a zrealizowanymi dochodami wynikały z braku możliwości dokonania korekt planu w ciągu roku.

Realizacja większych niż założono (o 129,4%) wpływów w § 095 wynikała z naliczonych kar umownych za przekroczenia terminów dostaw oraz niezrealizowanych umów. Przyczyną realizacji większych niż założono wpływów w § 097 było zatrzymanie wadium z tytułu niepodpisania umów przez kontrahentów. Nieplanowane wpływy z tytułu rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych – 336,5 tys. zł (§ 094) – wynikały z otrzymania faktur korygujących dotyczących 2018 r.

⁹ Raport dla budżetu tradycyjnego.

¹⁰ Raport dla budżetu zadaniowego.

¹¹ Dz. U., poz. 1911, ze zm., dalej: *rozporządzenie MRiF w sprawie rachunkowości oraz planów kont*.

¹² Dz. U. z 2019 r., poz. 351, dalej: *ustawa o rachunkowości*.

¹³ 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.

Ponadto, według wyjaśnień Komendanta Bazy, 3 RBLog na etapie planowania nie zakładała opóźnień, czy braku prawidłowej realizacji umów, lecz sytuacje takie miały faktycznie miejsce, co prowadziło do naliczania kar.

(dowód: akta kontroli str. 1138-1142)

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2019 r. wyniosły 694,8 tys. zł, w tym zaległości stanowiły 242,9 tys. zł (stanowiąc 35% należności pozostałych do zapłaty). W porównaniu do 2018 r. nastąpił spadek, zarówno należności pozostałych do zapłaty o 23,7% (215,7 tys. zł), jak i zaległości o 11,2% (30,7 tys. zł). Według stanu na koniec 2019 r. najwyższą kwotowo pozycję stanowiły zaległości zaewidencjonowane w § 095 (wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów) - 465 tys. zł, w § 092 (wpływy z pozostałych odsetek) - 113 tys. zł, w § 097 (wpływy z różnych dochodów) - 109,4 tys. zł oraz w § 063 (wpływy z tytułu opłat i kosztów sądowych) - 7,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 77, 527-528, 803-805)

Analiza dokumentacji 18 zaległych należności¹⁴ 3 RBLog¹⁵ łącznie na 632,4 tys. zł (91% ogólnej sumy należności), w tym 242,9 tys. zł należności wymagalnych (35% ogólnej sumy należności) i 389,5 tys. zł należności spornych (56% wszystkich należności), sporządzona pod kątem skuteczności prowadzonych działań windykacyjnych, wykazała, że działania te prowadzone były w sposób należyty, w zgodzie z obowiązującymi przepisami prawa oraz procedurami obowiązującymi w Bazie.

(dowód: akta kontroli str. 806-986, 1138-1244)

Analiza powyższych należności 3 RBLog dokonana pod kątem przesłanek kwalifikujących do ich spisania jako nieściągalne wykazała, że żadna z nich nie spełniała przesłanek do spisania, zarówno na podstawie przepisów art. 35b ust. 3 i 4 ustawy o rachunkowości, jak również procedur wewnętrznych ustalonych w Bazie.

(dowód: akta kontroli str. 806-986, 1138-1244)

W 2019 r. 3 RBLog nie dokonała umorzeń należności budżetowych (nie opracowano procedur umarzania należności). W 2019 r. nie wystąpiły należności przedawnione.

(dowód: akta kontroli str. 987-989)

Analizą należności i zobowiązań oraz ewidencjonowaniem dochodów budżetowych zajmowała się Sekcja Rachunków i Rozliczeń (pięciu pracowników) znajdująca się w pionie głównego księgowego Bazy. Do obowiązków kierownika tej sekcji należał m.in. nadzór nad prawidłowym i terminowym sporządzaniem sprawozdań z tytułu dochodów budżetowych oraz nadzór nad coroczną inwentaryzacją zobowiązań i należności zgodnie z obowiązującymi przepisami. Pozostałym pracownikom ww. sekcji przypisano (w ujęciu zbiorczym) m.in. następujące obowiązki: prowadzenie i ewidencjonowanie roszczeń spornych, sporządzanie zestawień w zakresie należności, wyjaśnianie kwestii spornych w zakresie rozliczania należności z tytułu kar umownych, wykonywanie sprawozdań z tytułu dochodów budżetowych i sporządzanie sprawozdań Rb-N.

(dowód: akta kontroli str. 22-49, 64)

Sekcja Rachunków i Rozliczeń 3 RBLog, oprócz ewidencji należności z tytułu dochodów budżetowych prowadzonej w systemie ZWSI RON, prowadziła dodatkowo miesięczną ewidencję należności budżetowych w arkuszu kalkulacyjnym Excel, m.in. w celu weryfikacji terminowości ich spłat.

¹⁴ Zbadano wszystkie zaległości według stanu na 31 grudnia 2019 r.

¹⁵ Według stanu na 31 grudnia 2019 r.

W arkuszu tym uwzględniano m.in.: ID odbiorcy, jego dane, nr dowodu, datę jego wystawienia, kwotę, dane klasyfikacji budżetowej oraz stan zadłużenia na koniec miesiąca.

(dowód: akta kontroli str. 990-1062)

Baza w 2019 r. nie dokonała żadnego odroczenia należności budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 1112)

Analiza jednej należności¹⁶, rozłożonej przez 3 RBLog na raty w 2019 r., na 1 409,99 zł (stan na koniec 2019 r.) wykazała, że postępowanie to prowadzone było zgodnie z przyjętą procedurą¹⁷ i przepisami: należność została w prawidłowy sposób ujęta w księgach rachunkowych, podejmując decyzję Baza ustaliła stan faktyczny i wyjaśniła wszystkie okoliczności sprawy, a rozłożenie na raty było uzasadnione i wynikało z obiektywnych okoliczności udokumentowanych we właściwy sposób.

(dowód: akta kontroli str. 1063-1100)

12 listopada 2019 r. Baza zawarła przed Sądem Okręgowym w Krakowie, I Wydział Cywilny, ugodę z jednym z przedsiębiorstw na kwotę nieprzekraczającą wartości, o której mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸ (100 tys. zł). Przed zawarciem ww. ugody, tj. 8 listopada 2019 r., Baza sporządziła, zgodnie z dyspozycją art. 54a ustawy o finansach publicznych, pisemną ocenę, że skutki ugody są dla niej korzystniejsze niż prawdopodobny wynik postępowania sądowego.

(dowód: akta kontroli str. 1064)

Rozkazem Komendanta Bazy nr Z-27 z 10 lutego 2014 r. wprowadzony został w 3 RBLog *Kodeks profilaktyki antykorupcyjnej*. Komendant zatwierdził 11 maja 2018 r. *Kodeks postępowania etycznego żołnierzy i pracowników resortu Obrony Narodowej 3 RBLog*. Pracowników Bazy obowiązywała również decyzja Ministra Obrony Narodowej nr 145/MON z 13 lipca 2017 r. w sprawie zasad postępowania w kontaktach z wykonawcami. Ponadto w Bazie, w 2019 r., zorganizowano dwa szkolenia dotyczące tematyki korupcji: 13 maja – *Naturalne formy korupcji (nepotyzm, kumoterstwo, kuplerstwo i konflikt interesów)* oraz 9 września – *Korupcja w środowisku wojskowym. Sposoby walki z korupcją – prewencja i profilaktyka korupcyjna*.

(dowód: akta kontroli str. 1113-1137)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Bazy w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie przez 3RBLog budżetu państwa w 2019 r. w zakresie dochodzenia należności budżetowych. Powyższa ocena uzasadniona jest prawidłowym i terminowym ustalaniem należności z tytułu dochodów budżetowych, prawidłowym prowadzeniem ewidencji dochodów i działań zmierzających do uzyskania zaległości.

2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

2.1. W ustawie budżetowej na 2019 r.¹⁹ wydatki 3 RBLog zaplanowano w wys. 2 068 515 tys. zł. W trakcie roku zostały one zmniejszone do 2 036 133 tys. zł (o 32 382 tys. zł, tj. o 1,6%). Zmian w planie dokonano na podstawie 43 zawiadomień Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych (IWsp. SZ) i 66

¹⁶ W 2019 r. występowała jedna należność rozłożona na raty.

¹⁷ *Instrukcja postępowania w sprawie szkód, niedoborów i ubytków w 3 Regionalnej Bazie Logistycznej w Krakowie*, wprowadzona rozkazem dziennym Komendanta 3 RBLog nr Z-252 z 30 grudnia 2016 r.

¹⁸ Dz. U. z 2019 r., poz. 1265, ze zm.

¹⁹ Ustawa budżetowa na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz. U. poz. 198).

korekt wewnętrznych dot. przesunięć między paragrafami klasyfikacji budżetowej (na podstawie uprawnień nadanych dysponentom III stopnia przez Szefa IWsp. SZ).

W 2019 r. 3 RBLog zrealizował wydatki budżetowe w wys. 2 036 133 tys. zł (tj. 100% planu po zmianach). W porównaniu do 2018 r. wydatki były wyższe o 377 899 tys. zł (tj. o 18,6%). Wydatki wykonano m.in. w rozdziale 75204 – *Centralne wsparcie* 1 060 052,8 tys. zł (tj. 52,1% wydatków ogółem), w rozdziale 75220 *Zabezpieczenie Wojsk* – 975 941,9 tys. zł (tj. 47,9% wydatków ogółem).

W trakcie 2019 r. dokonano zmniejszenia planu finansowego 3 RBLog o 470 480,5 tys. zł oraz zwiększenia w innych zadaniach o 438 098,8 tys. zł. W ramach przeprowadzonych zmian w ww. planie finansowym zmniejszono plan na wydatki bieżące o 69 630,2 tys. zł i zwiększono plan wydatków majątkowych o 37 034,1 tys. zł oraz plan wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych o 214,1 tys. zł.

W ww. okresie 3 RBLog nie realizował wydatków z budżetu środków europejskich (w tym programów ze środków europejskich) oraz wydatków z rezerwy ogólnej i rezerw celowych budżetu państwa. W 2019 r. nie wystąpiło blokowanie planowanych wydatków budżetowych, o których mowa w art. 177 ustawy o finansach publicznych.

(akta kontroli str. 79, 81, 409-427, 441, 570, 653-714, 727, 729, 785-794)

Komendant 3 RBLog wyjaśnił, że dokonując analizy realizowanych zadań uwzględniano pozostałości po przeprowadzonych postępowaniach oraz identyfikowano zadania niemożliwe do realizacji w danym roku. Brak możliwości wykonania zadania w roku budżetowym wynikał m.in. z niezłożenia ofert na dostarczenie danego asortymentu, niespełnienia wymagań co do przedstawionych ofert przez wykonawców, przedłużających się postępowań powodowanych odwoływaniem się oferentów od rozstrzygnięć przetargowych oraz niezrealizowaniem umów w całości lub ich części.

(dowód: akta kontroli str. 606, 608, 609)

2.2. Wydatki 3 RBLog realizowane były w trzech grupach (według grup ekonomicznych):

- a) Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2019 r. wyniosły 2 849,1 tys. zł (100% planu po zmianach) i były wyższe niż w 2018 r. o 366,4 tys. zł (tj. o 14,7%).

Wydatki te zrealizowane zostały zgodnie z planem rzeczowym i finansowym (100%). Najwyższe wydatki w tej grupie poniesione zostały głównie²⁰ w § 302 *Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń pracowników wojska* (801,3 tys. zł)²¹ i § 307 *Wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom* (2 024 tys. zł)²².

W ramach wydatków osobowych niezaliczonych do wynagrodzeń pracowników wojska realizowano przede wszystkim (93,4%²³): odprawy pieniężne

²⁰ 99,2% ogółu poniesionych wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych.

²¹ Realizacja § 302 według tytułu, tj. 302 001 *Pozostałe należności pracowników, w tym odprawy pieniężne pracownikom*; 302 003 *Ekwiwalenty i równoważniki pieniężne za pranie odzieży roboczej*, 302 004 *Odprawy pośmiertne*; 302 005 *Wypłaty dokonywane na rzecz twórców wynalazków, projektów racjonalizatorskich (pracownicy)*.

²² Realizacja § 307 według tytułu, tj. 307 001 *Uposażenie żołnierzy niezawodowych*; 307 002 *Nagrody uznaniowe i zapomogi dla żołnierzy niezawodowych*; 307 007 *Gratyfikacje urlopowe*; 307 008 *Przejazdy raz w roku dla PSP*; 307 009 *Zasiłki na zagospodarowanie i zasiłki osiedleniowe, ryczałt z tytułu przeniesienia oraz należności za rozłąkę*; 307 010 *Odprawy pośmiertne*; 307 013 *Równoważniki pieniężne za brak lub remont lokalu mieszkalnego dla PSP*; 307 014 *Pozostałe należności*; 307 015 *Dopłaty do wypoczynku*; 307 016 *Pozostałe świadczenia socjalno-bytowe*.

²³ 748,7 tys. zł.

pracowników, refundację zakupu okularów dla pracowników, równoważniki pieniężne wypłacane pracownikom wojska, odprawy pośmiertne, wypłaty na rzecz twórców wynalazków projektów racjonalizatorskich i wzorów użytkowych. Wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom poniesiono (96,4%²⁴) na: uposażenie żołnierzy niezawodowych, nagrody uznaniowe i zapomogi dla żołnierzy niezawodowych, gratyfikacje urlopowe, przejazdy raz w roku, zasiłki na zagospodarowanie i zasiłki osiedleniowe, ryczałt z tytułu przeniesienia oraz należności za rozłąkowe, równoważniki pieniężne za brak lokalu mieszkalnego oraz pomoc mieszkaniowa dla funkcjonariuszy, należności za służby dyżurne, refundacja zakupu okularów dla żołnierzy, wypłaty na rzecz twórców wynalazków, projektów racjonalizatorskich i wzorów użytkowych, dopłaty do wypoczynku, świadczenia socjalno-bytowe.

(dowód: akta kontroli str. 762-770, 773, 777-779, 785-787, 793, 1390-1394)

Komendant 3 RBLog wyjaśnił, że świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2019 r. zostały wykonane w pełnej wysokości należnych świadczeń.

(dowód: akta kontroli str. 1388, 1389)

- b) Wydatki bieżące w 2019 r. wyniosły 1 915 567,8 tys. zł (100% planu po zmianach) i były wyższe niż w 2018 r. o 412 658 tys. zł (tj. o 21,5%). Udział tych wydatków w wydatkach ogółem wzrósł z 90,6% w 2018 r. do 94,1% w 2019 r. Wydatki te zostały zrealizowane zgodnie z planem rzeczowym i finansowym (100%).

Wydatki na wynagrodzenia wyniosły 139 464,3 tys. zł i w porównaniu do 2018 r. zwiększyły się o 11 026,7 tys. zł (tj. o 7,9%). Plan wydatków na wynagrodzenia został wykonany na poziomie 100%.

Przeciętne zatrudnienie w 2019 r. wyniosło 2 464 osoby i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2018 r. o 19 osób (zmniejszenie wystąpiło w grupie o statusie 01²⁵ o 20 osób, natomiast zwiększenie o jedną osobę w grupie o statusie 10²⁶).

Niższe przeciętne zatrudnienie w grupie o statusie 01 spowodowane było zarówno zmniejszeniem bazowego limitu zatrudnienia kolejno (o 8,5) oraz (o 10) – na podstawie rozkazów Szefa IWsp. SZ: z 9 lipca 2019 r.²⁷ oraz z 16 grudnia 2019 r.²⁸ – w celu pozyskania limitu zatrudnienia bazowego wraz z funduszem wynagrodzeń na zabezpieczenie realizacji zadań o najwyższym priorytecie, jak i niewliczaniem do stanu pracowników osób przebywających na zwolnieniach lekarskich, urlopach macierzyńskich, rodzicielskich, wychowawczych i bezpłatnych.

W 2019 r. na podstawie polecenia otrzymanego w piśmie IWsp. SZ (z 16 maja 2019 r.) 3 RBLog wystąpiła z wnioskiem organizacyjno-etatowym w zakresie utworzenia stanowiska młodszego oficera w Pionie Głównego Księgowego (PGK) w związku z planowaną optymalizacją struktur w korpusie osobowym, finansowym. Na zmianę stanu etatowego w grupie o statusie 10 wpływ miało wprowadzenie w PGK, w 2019 r., stanowiska młodszego oficera finansowego.

Przeciętne wynagrodzenie miesięczne brutto w 2019 r. wyniosło 4,7 tys. zł i było wyższe o 9,3% w porównaniu do 2018 r.

Na zwiększenie wynagrodzeń (brutto):

²⁴ 1 952 tys. zł.

²⁵ Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

²⁶ Żołnierze i funkcjonariusze.

²⁷ Rozkaz nr 158 Szefa IWsp. SZ z 9 lipca 2019 r. w sprawie określenia limitu zatrudnienia bazowego (...).

²⁸ Rozkaz nr 294 Szefa IWsp. SZ z 16 grudnia 2019 r. w sprawie określenia limitu zatrudnienia bazowego (...).

- z 6,3 tys. zł do 7 tys. zł w grupie żołnierzy i funkcjonariuszy wpływ miało zwiększenie stawek uposażenia zasadniczego żołnierzy na podstawie rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 stycznia 2019 r. w sprawie stawek uposażenia zasadniczego żołnierzy zawodowych²⁹ średnio o 625 zł miesięcznie oraz zwiększenie stawek uposażenia funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej (PSP) na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 lutego 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie uposażenia strażaków Państwowej Straży Pożarnej³⁰ średnio o 418,56 zł miesięcznie;
 - z 3,9 tys. zł do 4,3 tys. zł w grupie osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagradzania wpływ miało zarówno zwiększenie wynagrodzeń średnio na jeden etat o 288 zł miesięcznie w związku z pismem z 20 marca 2019 r. Pełnomocnika Ministra Obrony Narodowej ds. Współpracy ze Związkami Zawodowymi w sprawie zwiększenia wynagrodzeń pracowników resortu obrony narodowej w 2019 r., jak i zwiększenie funduszu wynagrodzeń z przeznaczeniem na premie dodatkowe pracowników w 2019 r. (bez skutków na lata następne) na 1 etat średnio 3 tys. zł rocznie (na podstawie decyzji Ministra Obrony Narodowej).
- (dowód: akta kontroli str. 79-81, 88-101, 503, 606-645, 727-729, 779-794, 1396)

c) Wydatki majątkowe realizowano wyłącznie w formie wydatków na zakupy inwestycyjne (§ 6060) w rozdz. 75204 – *Centralne Wsparcie*. W ustawie budżetowej na rok 2019 (po zmianach) zaplanowano wydatki majątkowe w wysokości 117 716,2 tys. zł. Zmiany w planie (korygowano 20 krotnie) na podstawie zawiadomień otrzymanych od dysponenta II stopnia (IWsp.SZ). Zaplanowane wydatki majątkowe zostały w pełni zrealizowane (100%). W ramach *Planu Modernizacji Technicznej* ze środków budżetowych sfinansowano wszystkie zaplanowane 31 zadań, w tym m.in.:

- zakupiono kontenery mieszkalne oraz sprzęt wykorzystywany do utrzymania czystości podłóg zanieczyszczonych paliwem lotniczym w bazach lotniczych oraz warsztatach;
- zakupiono sprzęt w celu utworzenia mobilnego laboratorium;
- wyposażono w sprzęt gastronomiczno-chłodniczy Wojskowe Oddziały Gospodarcze (WOG) z rejonu odpowiedzialności 3 RBLog;
- dla składów materiałowych, rejonowych warsztatów technicznych i WOG-ów z rejonów odpowiedzialności zakupiono podnośniki widłowe, akumulatorowe, wysokiego składowania;
- dla nowo formowanych jednostek pozyskano samochody ogólnego przeznaczenia, małej ładowności, wysokiej mobilności.

(akta kontroli str. 655-698, 727, 771, 785, 793, 1101-1103, 1361-1370)

W 2019 r. trzy osoby (w tym dwóch pracowników)³¹ wykonywało zadania na rzecz 3 RBLog (w innej formie niż umowa o pracę). Na podstawie zawartej umowy zlecenia, tj. w zakresie prowadzenia księgowości Koleżeńskiej Kasy Oszczędnościowo-Pożyczkowej wykonywało zadania dwóch pracowników Bazy. Ponadto jedna osoba (niebędąca pracownikiem) posiadająca uprawnienie inspektora ochrony radiologicznej na podstawie zawartej umowy o świadczenie usług pełniła nadzór w zakresie przestrzegania wymagań bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej w podległych 3 RBLog jednostkach organizacyjnych. Poprzednio, w 2018 r. również trzy osoby (w tym dwóch

²⁹ Dz. U. z 2019 r., poz. 135.

³⁰ Dz. U. z 2019 r., poz. 232.

³¹ Osoby zatrudnione w PGK.

pracowników) wykonywały zadania w ww. zakresie na rzecz 3 RBLog na podstawie zawartych umów zleceń. Wydatki z tego tytułu w 2019 r. wyniosły 99,2 tys. zł i były wyższe o 6,4% od wydatków poniesionych w 2018 r. (93,2 tys. zł).

(akta kontroli str. 442, 718, 1254-1326)

Zobowiązania Bazy na koniec 2019 r. wyniosły 15 566,9 tys. zł, z tego najwyższe kwoty zobowiązań dotyczyły:

- usług remontowych uzbrojenia sprzętu wojskowego (w rozdziale 75204) – 1 438,3 tys. zł (9,2%);
- wydatków osobowych niezaliczonych do uposażeń wypłacanych żołnierzom, dodatkowego wynagrodzenia rocznego, pochodnych od wynagrodzeń, dodatkowego uposażenia rocznego, składek na fundusz emerytur pomostowych, podróży służbowych, szkolenia pracowników oraz zobowiązań tytułu usług (w rozdziale 75220) – 14 124,7 tys. zł (90,7%).

Przedstawione w sprawozdaniu Rb-28 za 2019 r. zobowiązania wynikały z prowadzonej ewidencji. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły i nie poniesiono wydatków z tytułu odsetek od nieterminowych płatności.

(akta kontroli str. 715-717, 727-729)

W załączniku nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2018 nie wygasają z upływem roku budżetowego³², w części 29 *Obrona Narodowa* (poz. 51) wykazano środki w wys. 19 816 tys. zł (rozdział 75294 § 6060) z przeznaczeniem na realizację zadania pn. *Zakup średnich i ciężkich samochodów ratowniczo-gaśniczych* w terminie do 31 marca 2019 r. W ramach *Planu Modernizacji Technicznej* przydzielone środki na ten cel zostały wydatkowane przez 3 RBLog w całości na zakup 14 samochodów ratowniczo-gaśniczych (13 lutego 2019 r.).

Z ww. kwoty wykonanych wydatków na podstawie zawartej umowy z wykonawcą³³, w związku z jej wykonaniem po upływie umownego terminu dostawy, naliczono firmie kary umowne w wysokości 860 tys. zł. Kwotę tę 3 RBLog potrąciła z płatności (14 faktur) i odprowadziła na rachunek dochodów budżetowych (rozdział 75204 § 095).

(akta kontroli str. 524, 1327-1346, 1371)

Szczegółowym badaniem objęto realizację przez Bazę wydatków w łącznej wysokości 242 975,8 tys. zł, tj. 11,9% wydatków ogółem. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowemu wydatkowi budżetowemu oraz w sposób celowy. Próba wylosowana metodą monetarną³⁴ objęła 104 dowody księgowe potwierdzające wydatki w łącznej wysokości 237 480,8 tys. zł³⁵. Próba wydatków dobranych w sposób celowy wyniosła 5 495 tys. zł (27 dowodów księgowych). Realizacja wydatków była zgodna z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, określonymi w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, tj. zostały one poniesione w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Stwierdzono m.in., że:

- Wszystkie badane wydatki zostały ujęte w planie wydatków na 2019 r. Podstawą ujęcia wydatków w planie finansowym był rozkaz Szefa IWsp. SZ. Baza jako dysponent trzeciego stopnia zgodnie z rozkazem nr 22 z 7 lutego 2019 r.

³² Dz. U., poz. 2346.

³³ § 15 ust 1 lit c umowy nr 244/3rbLOG/26/2018 z 24 maja 2018 r.

³⁴ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

³⁵ 11,7 % wydatków zrealizowanych, tj. wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych, bieżące (pozapłacowe) oraz majątkowe.

w sprawie realizacji planu finansowego – Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych w 2019 r. zobowiązana była realizować wydatki na przedsięwzięcia dyrektywne³⁶, zlecone³⁷ i własne³⁸. Wydatki majątkowe (§ 6060) były zadaniami o statusie dyrektywnym.

- Wszystkie badane wydatki były zaksięgowane i ujęte w księgach rachunkowych pod numerem wskazanym na załączniku do faktur (zgodnie z *Instrukcją obiegu dokumentów w obszarze zarządzania zasobami w 3 RBLog z wykorzystaniem ZWSI RON*³⁹ oraz *Polityką Rachunkowość*⁴⁰).
- Dowody księgowe (faktury) posiadały tzw. metrykę dokumentu w ZWSI RON⁴¹.
- Do dowodów księgowych załączone były dowody wskazujące na zrealizowanie wydatku, m.in.: protokoły odbioru dostaw przedmiotu umundurowania i wyekwipowania dla żołnierzy w jednostkach wojskowych, protokoły wykonania prac obsługowych, napraw (usprawnień) – np. wykazy zakupu sprzętu lub protokoły techniczne wykonania prac, dowody przyjęcia środka trwałego PZ (dowód przyjęcia z zewnątrz) oraz OT (przekazywane do 3 RBLog przez jednostki na rzecz których zrealizowano zakup).
- Wszystkie badane wydatki były zaksięgowane zgodnie z dekreacją wskazaną na poszczególnych dokumentach.
- Na wszystkich badanych fakturach zamieszczone były m.in. opisy z podpisami osób potwierdzających, że wydatek: był zgodny z planem finansowym i zamówieniem (umowa); został sprawdzony pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym; posiadał potwierdzenie usługi; został zaksięgowany. W przypadku opóźnień w realizacji dostawy/usługi zamieszczono adnotacje o wysokości naliczonej kary i nr noty księgowej.
- Umowy, na podstawie których realizowane były wydatki dotyczyły świadczenia na rzecz jednostek wojskowych Sił Zbrojnych RP, w tym m.in.: wykonywania napraw (usprawnień), prac obsługowych, modyfikacji, realizacji biuletynów technicznych oraz udzielania pomocy technicznej (wsparcie inżynierskie), dostaw oraz wymiany technicznych środków materiałowych niezbędnych do usprawnienia sprzętu w ramach wykonywanych usług, serwisowania napraw pogwarancyjnych, dostaw umundurowania i wyekwipowania żołnierzy, dostawy części zamiennych.

(akta kontroli str. 730-761, 793,794)

Dokonywanie przez 3 RBLog wydatków w 2019 r.⁴² zostało poprzedzone procedurami przewidzianymi w upzp oraz w wewnętrznych procedurach jednostki. Zastosowano prawidłowy tryb udzielania zamówienia, a w przypadku, gdy wydatku dokonano bez uprzedniego stosowania upzp, zachodziły przesłanki wyłączenia jej

³⁶ Przedsięwzięcia dyrektywne - zadania realizowane w ramach centralnych planów rzeczowych.

³⁷ Przedsięwzięcia zlecone – asortyment rzeczowy planowany i nadzorowany przez koordynatorów mający szczególne znaczenie dla zabezpieczenia funkcjonowania Sił Zbrojnych RP, postawiony do realizacji dysponentom trzeciego stopnia poza obszarem centralnych planów rzeczowych.

³⁸ Przedsięwzięcia własne – asortyment rzeczowy planowany i realizowany przez dysponentów trzeciego stopnia związany z bieżącym funkcjonowaniem dysponentów oraz zaopatrywaniem jednostek/institucji wojskowych, z wyłączeniem wynagrodzeń i uposażeń.

³⁹ Strona 385 (pkt 11 – *Wzory dokumentów ZWSI RON związane z obrotem majątkiem jednostki wojskowej – oddziału gospodarczego*) *Instrukcji obiegu dokumentów w obszarze zarządzania zasobami w 3 RBLog z wykorzystaniem ZWSI RON*.

⁴⁰ W związku z techniką dokumentowania zapisów księgowych możliwe jest zaniechanie zamieszczenia na dowodzie: stwierdzenia sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekreacja) oraz podpisu osoby odpowiedzialnej za te wskazania załącznik nr 4 do *Polityki Rachunkowości (Opis systemu przetwarzania danych)*.

⁴¹ W treści metryki dokumentu w ZWSI RON podawano m.in. nr dostawcy, nr dokumentu, nr dokumentu księgowego, wartość umowy, datę operacji gospodarczej, nr PZ lub w przypadku usługi potwierdzenie odbioru usługi do ZWSI RON.

⁴² Dotyczy wydatków wylosowanych metodą MUS z uwzględnieniem wydatków dobranych w sposób celowy.

stosowania. W 2019 r. nie wystąpiły zamówienia publiczne dotyczące zadań finansowanych z budżetu środków europejskich.

(akta kontroli str. 558, 591-605)

Szczegółową kontrolą objęto cztery postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁴³:

a) w trybie przetargu nieograniczonego, pn.:

– *Dostawa urządzeń do ciągłego pomiaru współczynnika tarcia sztucznych nawierzchni lotniskowych Sił Zbrojnych RP*⁴⁴ (opisano w pkt. 2.2.1 niniejszego wystąpienia),

– *Dostawa mobilnych ramp kolejowych*⁴⁵.

b) na podstawie art. 4 pkt 8 upzp⁴⁶, pn.:

– *Naprawa mechanizmu podniesieniowego (2 szt.) i mechanizmu obrotu (2 szt.) armaty ZU-23-2MR*⁴⁷,

c) w niepodstawowym trybie (postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki), pn.:

– *Dostawa przedmiotów umundurowania i wyekwipowania – rękawice zimowe pięciopalcowe*⁴⁸.

Ww. postępowania zostały przygotowane i przeprowadzone zgodnie z wymogami upzp i przepisów wykonawczych do upzp, a w przypadku zamówienia niepodlegającego przepisom upzp – zgodnie z wymogami uregulowań wewnętrznych jednostki w zakresie zamówień publicznych. W każdym przypadku zastosowano właściwy tryb postępowania oraz prawidłowo wybrano dostawcę lub wykonawcę zamówienia⁴⁹. Prawidłowo udzielono poszczególne zamówienia. Umowy w sprawach zamówień publicznych były należycie realizowane.

(akta kontroli str. 554-557, 571-590)

W celu zapewnienia wykonawcom niedyskryminacyjnego dostępu do zamówień publicznych, ograniczenia ryzyka nieefektywnego wydatkowania środków publicznych oraz zapewnienia przejrzystości postępowania i wyboru wykonawcy, w regulaminie udzielania zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 upzp⁵⁰ zapisano m.in., że:

– zamówienia te muszą być dokonywane zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, tj. w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów;

– czynności podejmowane w postępowaniu o udzielenie takiego zamówienia, muszą być udokumentowane w sposób umożliwiający przeprowadzenie kontroli przez uprawniony organ;

– czynności związane z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania wykonują osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm, zobowiązane zapewnić zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;

⁴³ Dobranych w sposób celowy oraz wg najwyższych wydatków w 2019 r. z wytypowanej wcześniej próby wydatków.

⁴⁴ Nr sprawy 90/2019.

⁴⁵ Nr sprawy 56/2019.

⁴⁶ *Ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro.*

⁴⁷ Nr sprawy 570/07/2019.

⁴⁸ Nr sprawy 193/2019.

⁴⁹ Postępowanie na dostawę urządzeń do ciągłego pomiaru współczynnika tarcia sztucznych nawierzchni lotniskowych Sił Zbrojnych RP nie zakończyło się podpisaniem umowy (udzieleniem zamówienia publicznego).

⁵⁰ Wprowadzonym rozkazem dziennym Komendanta 3 RBLog nr Z-57 z 21 marca 2018 r.

- w celu zapewnienia wydatkowania środków publicznych zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych przeprowadza się rozpoznanie ofertowe⁵¹, które – w przypadku zamówień o wartości poniżej 30 000 zł – można zastąpić rozpoznaniem rynku;
- dokumentacja postępowań przechowywana jest przez okres 4 lat od zakończenia postępowania, w sposób gwarantujący jej nienaruszalność.

W załącznikach do tego regulaminu określono w formie graficznej algorytmy przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia, przedstawiające poszczególne czynności wykonywane w jego ramach, oraz kolejność ich realizacji.

(akta kontroli str. 1109-1110)

Sporządzono plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych 3 RBLog na rok 2019, a wyciąg z planu opublikowano na stronie internetowej Bazy przed upływem terminu określonego w art. 13a ust. 1 upzp. Wyciąg z planu zawierał informacje wymagane przez art. 13a ust. 2 upzp. Roczne sprawozdanie o udzielonych w 2018 r. zamówieniach zostało sporządzone i przekazane Prezesowi UZP w terminie określonym w art. 98 ust. 2 upzp.

(akta kontroli str. 1110)

2.2.1. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę urządzeń do ciągłego pomiaru współczynnika tarcia sztucznych nawierzchni lotniskowych Sił Zbrojnych RP Baza⁵² przewidziano tzw. procedurę odwróconą, polegającą na ocenie ofert, a następnie badaniu, czy wykonawca którego oferta została oceniona jako najkorzystniejsza nie podlega wykluczeniu i spełnia warunki udziału w postępowaniu. W związku z tym zamawiający mógł prowadzić ocenę podmiotową tylko jednego wykonawcy.

(akta kontroli str. 144)

W przedmiotowym postępowaniu złożono trzy oferty, z których pierwotnie wybrano ofertę nr 2 (27 maja 2019 r.). Wykonując wyrok Krajowej Izby Odwoławczej (KIO)⁵³ (z 25 czerwca 2019 r.) zamawiający anulował wybór tej oferty.

(akta kontroli str. 136-137, 183-222, 577)

W wyniku prowadzonego dalszego postępowania na posiedzeniu Komisji Przetargowej (29-30 sierpnia 2019 r.) zamawiający powziął wątpliwości co do zgodności treści oferty nr 1 z SIWZ. Po uzyskaniu wyjaśnień i opinii biegłego, na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 upzp unieważniono postępowanie, gdyż wszystkie oferty zostały odrzucone⁵⁴.

(akta kontroli str. 223-225, 231-243, 252-253, 577)

Wykonawca, który złożył ofertę nr 1 (25 września 2019 r.) złożył odwołanie do KIO, w odpowiedzi na co zamawiający uwzględnił w całości zarzuty przedstawione w odwołaniu. Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie art. 93 ust. 1 pkt 1 upzp poprzez unieważnienie postępowania z powodu niezłożenia ofert niepodlegających odrzuceniu mimo, iż – wg odwołującego – podstaw do zastosowania tego przepisu nie było, oraz naruszenie art. 89 ust. 1 pkt 2 upzp poprzez odrzucenie oferty odwołującego jako niezgodnej z SIWZ, podczas gdy – wg odwołującego – oferta jest ważna i nie podlega odrzuceniu. W odpowiedzi zamawiający uwzględnił w całości zarzuty przedstawione w odwołaniu, oświadczył, że do odwołania nie przystąpił żaden wykonawca oraz wniósł o umorzenie postępowania i wzajemne zniesienie jego kosztów.

⁵¹ Zaproszenie do złożenia oferty powinno być wysłane do co najmniej 3 wykonawców.

⁵² Dalej: *zamawiający*.

⁵³ Sygnatura akt KIO 1036/19 z 25 czerwca 2019 r.

⁵⁴ Oferta nr 2 w wyniku wyroku KIO, oferty nr 1 i 3 na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 upzp.

(akta kontroli str. 255-266, 577-578)

Komendant 3 RBLog wyjaśnił, że uwzględniając w całości zarzuty wskazane w odwołaniu kierował się troską o finanse publiczne, gdyż uwzględnienie odwołania przez KIO przy jednoczesnym nakazaniu zamawiającemu wezwania wykonawcy do złożenia dodatkowych wyjaśnień wiązałoby się z poniesieniem kosztów postępowania odwoławczego. Jednocześnie zamawiający wskazał, że podejmując każdą czynność w toku postępowania o udzielenie zamówienia powinien kierować się obowiązującymi przepisami i nie powinien czynić zadość żądaniom odwołującego, których wykonanie stanowiłoby naruszenie przepisów prawa, a w przypadku zaistnienia konfliktu pomiędzy obowiązkiem wynikającym z art. 186 ust. 2 zdanie 2 upzp, a przekonaniem zamawiającego, że wykonanie tego obowiązku doprowadzi do niezgodności deklarowanej do wykonania czynności z prawem (zwłaszcza w zakresie wpływającym na wybór najkorzystniejszej oferty), przyjmuje się, że poprawność postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest priorytetem.

(akta kontroli str. 549-550)

Po unieważnieniu czynności unieważnienia postępowania oraz czynności odrzucenia oferty zamawiający kilkakrotnie wzywał wykonawcę do złożenia wyjaśnień⁵⁵.

(akta kontroli str. 278, 286-288, 292-294, 297-306, 461-471, plik nr 117, 578-579)

Ostatecznie zamawiający postanowił odrzucić ofertę nr 1 i unieważnił całe postępowanie (2 grudnia 2019 r.)⁵⁶.

(akta kontroli str. 329-334, 579)

Wykonawca który złożył w postępowaniu ofertę nr 1 złożył do KIO (12 grudnia 2019 r.) odwołanie od decyzji zamawiającego o odrzuceniu jego oferty i unieważnieniu postępowania i wniósł o:

- unieważnienie czynności unieważnienia postępowania,
- unieważnienie odrzucenia oferty odwołującego,
- unieważnienie wykluczenia odwołującego,
- wybór oferty odwołującego jako najkorzystniejszej,
- nakazanie działania zgodnie z żądaniem zawartym w odwołaniu złożonym do KIO 17 września 2019 r.

(akta kontroli str. 338-340)

KIO oddaliło odwołanie wykonawcy (13 stycznia 2020 r.), uznając je za niezastępujące na uwzględnienie. Jednocześnie KIO stwierdziła, że *Zamawiający jednak słusznie wskazał, że nie może wybrać oferty, która powinna podlegać odrzuceniu. Natomiast Izba nie pochwała działania Zamawiającego, w którym nie koncentruje on swoich czynności w czasie, lecz wybiera i zmienia poszczególne podstawy odrzucenia oferty – jest to stanowczo nieprawidłowe działanie.*

(akta kontroli str. 349, 366, 372)

Komendant 3 RBLog wyjaśnił, że wykonawca na zadawane przez zamawiającego pytania nie udzielał jednoznacznych odpowiedzi, co potwierdzało wątpliwości zamawiającego. W składanych wyjaśnieniach wykonawca przesłał tłumaczenie specyfikacji technicznej urządzenia, zgodnie z którą urządzenie było montowane do nadwozia, a nie do podwozia. W kolejnych wyjaśnieniach wykonawca negocjował fakt, że urządzenie powinno być zamontowane na podwoziu, a w wyjaśnieniach

⁵⁵ Konieczność żądania przedmiotowych wyjaśnień wskazana była w opinii biegłego z 6 listopada 2019 r. i opinii prawnej z 18 października 2019 r.

⁵⁶ Zawiadomienie z 2 grudnia 2019 r. Uzasadnieniem faktycznym odrzucenia oferty był fakt, że oferowany pojazd nie posiadał możliwości zastosowania napędu jedynie na przednią oś.

udzielonych w październiku 2019 r. podał, że oferowane urządzenie zamontowane jest na podwoziu.

Komendant 3 RBLog wskazał, że podczas analizy technicznej sposobu montażu urządzenia powziął wątpliwości dotyczące napędu oferowanego pojazdu. W wyjaśnieniach złożonych w tym zakresie wykonawca potwierdził *spełnienie wymagań*. W odpowiedzi na zapytanie o rodzaj napędu wykonawca udzielił wyjaśnień – w okresie październik/listopad 2019 r. – z których wynikało, że oferowany pojazd posiada napęd na tylną oś, a dołączenie osi przedniej stanowi jedynie dodatkową możliwość uzależnioną od warunków atmosferycznych. Wobec powyższego uznano, że oferta w tym zakresie jest niezgodna z SIWZ, w której zamawiający żądał by napęd w samochodzie był przekazywany stałe na oś przednią.

Brak koncentracji działań, zdaniem Komendanta 3 RBLog, wynikał z faktu, że dążył on do jednoznacznego wyjaśnienia wszystkich wątpliwości, a składane przez wykonawcę wyjaśnienia były wymijające i nie rozwiewały wątpliwości zamawiającego, lecz pogłębiały ich zakres.

Ponadto Komendant 3 RBLog wskazał, że wykonawca udzielał wyjaśnień na ogół w ostatnim dniu wyznaczonego przez zamawiającego terminu, co miało wpływ na czas podejmowanych decyzji.

(akta kontroli str. 547)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że ww. postępowanie, mimo uwzględnienia stopnia jego skomplikowania, trwało nadzwyczaj długo, na co miały wpływ zarówno liczne wezwania do złożenia wyjaśnień wystosowywane przez zamawiającego do wykonawcy, jak i treść wyjaśnień wykonawcy⁵⁷ oraz fakt składania ich w ostatnim możliwym terminie. Fakt ten został również podniesiony przez KIO, która uznała brak koncentracji czynności zamawiającego w czasie i zmianę podstaw odrzucenia oferty za działanie nieprawidłowe.

Ponadto KIO w przedmiotowym wyroku oceniła także, że oświadczenie wykonawcy w formularzu ofertowym o treści: *Oświadczamy, że oferowany przedmiot dostawy znajduje się na liście urządzeń do pomiaru współczynnika tarcia wymienionych w przepisach ICAO (Załącznik 14 ICAO, Doc. 9137 ICAO) nie jest jako takie nieprawdziwe, gdyż przyczepa znajduje się na liście ICAO, w związku z czym zbyt daleko idącym stwierdzeniem jest zarzucenie mu wprowadzenia zamawiającego w błąd, ale też nie jest to informacja wyczerpująca. W związku z tym KIO stwierdziła m.in., że *...stwierdzenie wprowadzenia w błąd – a zatem i wykluczenie na podstawie art. 24 ust. 1 pkt 17 ustawy Prawo zamówień publicznych w zakresie złożonych oświadczeń – było zbyt daleko idące*.*

Odwołanie wykonawcy m.in. w kwestii wykluczenia wykonawcy zostało przez KIO uznane za niezastępujące na uwzględnienie. Powyższe wykluczenie wykonawcy nie rodziło także wpływu na wynik postępowania, gdyż niezależnie od faktu wykluczenia, złożona przez niego oferta podlegała odrzuceniu na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 upzp, a w konsekwencji – całe postępowanie podlegało unieważnieniu na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 upzp⁵⁸. W 2019 r. 3 RBLog nie dokonała wydatku z tytułu ww. zamówienia publicznego (nie udzielono zamówienia publicznego).

(akta kontroli str. 369-370, 571-572, 580)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Bazy w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁵⁷ Według pisemnych wyjaśnień Komendanta 3 RBLog.

⁵⁸ Stanowiącym, że zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli nie złożono żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu albo nie wpłynął żaden wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu od wykonawcy niepodlegającego wykluczeniu.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie przez 3 RBLog budżetu państwa w 2019 r. w zakresie wydatków. Wydatki budżetowe dokonywane były z zachowaniem legalności, rzetelności, celowości i gospodarności. W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto zaplanowane cele. Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego objęte kontrolą szczegółową prowadzono według przepisów upzp, a w przypadku zamówienia o wartości poniżej progu stosowania upzp, na podstawie wewnętrznych regulacji Bazy w tym zakresie. Prawidłowo stosowano przesłanki prowadzenia postępowania według przepisów upzp w trybie niepodstawowym⁵⁹. Wybory wykonawców lub dostawców zostały przeprowadzone w sposób nienaruszający zasady konkurencyjności. Zgodnie z prawem dokonywano wyłączeń stosowania upzp oraz prawidłowo wybierano tryb udzielania zamówień publicznych.

3. Sprawozdania

W 3 RBLog użytkowany był zintegrowany system informatyczny sprawozdawczości budżetowej *SI SFINKS*, który stanowił narzędzie do sporządzania sprawozdań. System ten na podstawie danych z ewidencji księgowej generował dane do Systemu Obsługi Budżetu Państwa TREZOR.

Badaniem objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań rocznych 3 RBLog za 2019 r⁶⁰:

- 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-28⁶¹),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

jak również sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r.: o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

W systemie ZWSI RON plan finansowy wydatków budżetowych w układzie tradycyjnym i zadaniowym ewidencjonowany był w module FI-FM ZWSI RON (odpowiedniki kont pozabilansowych 980, 981 i 990). Realizacja planu finansowego wydatków w układzie tradycyjnym i zadaniowym oraz jego zmiany, jak też wartość zaangażowania planu wydatków budżetowych, dostępne były w raportach ZMON oraz ZZAD.

Kwoty wykazane w ww. sprawozdaniach przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, należności oraz wybranych aktywów finansowych i zobowiązań wg tytułów dłużnych w 2019 r. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym.

Sprawozdania te zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów: z dnia 9 stycznia 2019 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁶², z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie

⁵⁹ Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie zamówienia z wolnej ręki.

⁶⁰ Ocena prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych dokonana została na podstawie sprawdzenia zgodności danych wykazanych w sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

⁶¹ Dokonano jednej korekty sprawozdania Rb-28 za miesiąc kwiecień 2018 r., którą przekazano 13 maja 2019 r. do IWSp SZ (dotyczyła zmiany wykazanej kwoty zaangażowania w rozdz. 75220 § 427).

⁶² Dz. U. z 2019 r., poz. 1393, ze zm.

operacji finansowych⁶³ oraz z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁶⁴.

Przyjęty system kontroli zarządczej zapewnił kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Zidentyfikowano i oszacowano ryzyko w obszarze sprawozdawczości i prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz ustanowiono mechanizmy kontrolne zapobiegające istotnym ryzykom wystąpienia nieprawidłowości w tym zakresie.

Jednak nie wyeliminowano błędów systemowych w zakresie niezgodności ZWSI RON z obowiązującymi przepisami prawa. W Bazie nie prowadzono ewidencji szczegółowej według klasyfikacji budżetowej konta 130 *Rachunek bieżący jednostki* oraz konta 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych* oraz brak było możliwości udokumentowania wartości zaangażowania wydatków na ostatni dzień okresów sprawozdawczych 2019 r. (styczeń-listopad) - szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 66, 102-110, 444-448, »plik, str. 4-6, 61, 62, 79, 80, 150, 152, 164«, 504-523, 525-528, 568, 646-652, 720-729, 1105, 1106, 1246-1252, 1347-1360, 1371, 1397-1430)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Bazy w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nie prowadzono w 2019 r. ewidencji szczegółowej według planu finansowego dochodów i wydatków budżetowych do konta 130 *Rachunek bieżący jednostki* (130-1 *Rachunek bieżący wydatków budżetowych*, 130-2 *Rachunek bieżący dochodów budżetowych*) oraz w szczególności podziałek klasyfikacji dochodów budżetowych do konta 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych*. Ewidencję szczegółową dochodów, wydatków oraz należności budżetowych prowadzono w module FI - FM, z którego uzyskiwano raporty (ZMON) zamiast z zestawień obrotów i sald prowadzonych dla tych kont, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 i art. 14 ustawy o rachunkowości⁶⁵. Tym samym źródłem danych sprawozdawczych w zakresie dochodów i wydatków budżetowych, w szczególności klasyfikacji budżetowej, nie były obroty na koncie 130, lecz zapisy ujęte w modułach FI - FM systemu ZWSI RON, stanowiące zgodnie z przyjętą *Polityką Rachunkowości* 3 RBLog ewidencję szczegółową do konta 130.

(dowód: akta kontroli str. 65, 444-494, »plik, str. 4-6, 60-64, 152«, 1349, 1353-1356, 1372, 1397-1416, 1426-1430)

Zgodnie z załącznikiem nr 3 pkt II (opis kont) ppkt 17 i ppkt 30 rozporządzenia MRiF w sprawie rachunkowości oraz planów kont:

- Ewidencja szczegółowa prowadzona jest do konta 130 w szczególności planu finansowego dochodów i wydatków budżetowych. W przypadku dochodów nieuwjętych w planie finansowym dochody takie ewidencjonuje się według podziałek klasyfikacji budżetowej.
- Ewidencja szczegółowa do konta 221 powinna być prowadzona według dłużników i podziałek klasyfikacji budżetowej oraz budżetów, których należności dotyczą.

Według wyjaśnień Komendanta 3 RBLog i p.o. głównego księgowego – szefa finansów 3 RBLog wymienione zastrzeżenia mają charakter systemowy wynikający z funkcjonalności ZWSI RON. W 3 RBLog ewidencja szczegółowa

⁶³ Dz. U. z 2014 r., poz. 1773.

⁶⁴ Dz. U. z 2018 r., poz. 1793.

⁶⁵ Art. 13 ust.1 pkt 1 ustawy o rachunkowości stanowi, że *Księgi rachunkowe obejmują zbiory zapisów księgowych, obrotów (sum zapisów) i sald, które tworzą: dziennik...*

według podziałek klasyfikacji budżetowej jest prowadzona alternatywnie na kontach korespondujących z kontem rachunku bieżącego jednostki (zespoły: 3, 4 i 7). Zagadnienie powyższe omawiane było podczas odpraw z głównymi księgowymi oraz odprawy szkoleniowej z kierownikami sekcji PGK dysponenta środków budżetu państwa trzeciego stopnia w Bydgoszczy (29-30 października 2019 r.). W dalszej części swoich wyjaśnień podali, że 3 RBLog jako dysponent środków budżetu państwa trzeciego stopnia może, zachowując drogę służbową, zgłaszać nieprawidłowości do przełożonych, czyli IWsp SZ, zaś ten do Narodowego Centrum Bezpieczeństwa Cyberprzestrzeni – Oddziału Informatycznych Systemów Zarządzania Zasobami Finansowymi, w celu dostosowania ZWSI RON do ogólnie obowiązujących przepisów dotyczących gospodarki finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 9, 11, 53-56, 1372-1387)

2. Przyjęte w systemie księgowości komputerowej ZWSI RON rozwiązania nie zapewniały możliwości porównania danych w kategorii ekonomicznej *Zaangażowanie* z wartościami wykazanymi w sprawozdaniu Rb-28 za okresy sprawozdawcze (styczeń 2019 r. – listopad 2019 r.). Wartość zaangażowanych wydatków na koniec 2019 r. można było uzyskać w raportach ZMON oraz ZZAD. Raporty te prezentowały zaangażowanie wydatków budżetowych na dzień sporządzenia sprawozdania (raportu) i nie blokowały (nie zapisywały) tych danych w ujęciu historycznym (np. za maj 2019 r.).

(dowód: akta kontroli str. 494, 1355, 1419-1425)

Było to niezgodne z art. 12 ust. 5 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że: zamknięcie ksiąg rachunkowych polega na nieodwracalnym wyłączeniu możliwości dokonania zapisów księgowych w zbiorach tworzących zamknięte księgi rachunkowe. Powyższa nieprawidłowość uniemożliwiała sprawdzenie stanu zaangażowania z zamkniętych okresów sprawozdawczych.

Zgodnie z zapisami § 20 ust. 3 rozporządzenia MRiF w sprawie rachunkowości oraz planów kont ewidencja prowadzona na kontach pozabilansowych może być prowadzona w inny sposób ustalony przez jednostkę pod warunkiem, że zapewni wykonanie obowiązków sprawozdawczych wynikających z odrębnych przepisów.

W piśmie Ministra Obrony Narodowej (z 16 września 2019 r.) skierowanym do Prezesa NIK dot. informacji o realizacji uwag i wniosków po kontroli NIK nr P/19/001⁶⁶ podano m.in., że w ramach opracowania rozwiązania (dodatkowego wydruku z ksiąg rachunkowych) umożliwiającego sprawdzenie danych księgowych prezentowanych w sprawozdaniach budżetowych MON poddało stosownej analizie ten obszar i zaproponowało Narodowemu Centrum Bezpieczeństwa Cyberprzestrzeni wdrożenie w ZWSI RON funkcjonalności ułatwiającej osobom kontrolującym weryfikację sporządzanych przez dysponentów środków budżetu państwa sprawozdań w zakresie realizacji wydatków oraz dochodów budżetu państwa. Powyższa funkcjonalność zostanie szczegółowo opisana w nowelizacji *Wzorcowej Polityki Rachunkowości* na 2020 r. Ponadto, w zakresie zmiennej wartości zaangażowania prezentowanej w raporcie ZMON w różnych okresach na ten sam dzień, MON wprowadzi do ZWSI RON odrębną funkcjonalność (poza raportem ZMON), polegającą na prezentację w systemie niezmiennych wartości zaangażowania według stanu na koniec zamkniętego okresu sprawozdawczego.

Uruchomienie przedmiotowej funkcjonalności przewidywano do 31 grudnia 2019 r.

⁶⁶ Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 29 – Obrona Narodowa oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych.

(dowód: akta kontroli str. 491, 492)

Według wyjaśnień Komendanta 3 RBLog i p.o. głównego księgowego – szefa finansów 3 RBLog ww. zastrzeżenia mają charakter systemowy wynikający z funkcjonalności ZWSI RON, zaś zapewnienie niezmienności wartości zaangażowania nastąpi najpóźniej do momentu wycofania z użytkowania programu SI SFINKS. W dalszej części swoich wyjaśnień podali, że w przypadku paragrafów tzw. *logistycznych* nie zawsze jest możliwość wygenerowania z programu ZWSI RON kwot, które historycznie określałyby wartość zaangażowania. Wynika to z faktu wprowadzenia różnego rodzaju zmian w ciągu roku w dokumentach zamówień, które odnoszą się do danego okresu sprawozdawczego. Zmiany te dotyczą usuwania pozycji na zamówieniach, wprowadzenia nowych pozycji, zmiany wartości i ilości, zaznaczenia wskaźnika realizacji, co powoduje zmianę zaangażowania w okresie, w których utworzone zostało pierwotne zamówienie, a co przekłada się na *płynność* zaangażowania w zamkniętych okresach sprawozdawczych (styczeń- listopad 2019 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1372-1375, 1376-1386)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez Bazę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania te zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Jednak występuje nadal nieprawidłowość o charakterze systemowym w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych dotycząca braku ewidencji szczegółowej według podziałek klasyfikacji budżetowej do kont 130 i 221 oraz brak możliwości pełnej weryfikacji sporządzonych sprawozdań według stanu na koniec zamkniętego okresu sprawozdawczego (styczeń - listopad 2019 r.).

V. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wnioski

Kontynuowanie działań na rzecz dostosowania ZWSI RON do funkcjonowania zgodnego z przepisami ustawy o rachunkowości oraz rozporządzenia MRiF w sprawie rachunkowości oraz planów kont.

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 Krakowie. 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
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Kraków, marca 2020 r.

Kontroler
Wiesław Matras
główny specjalista kontroli państwowej

.....