



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.001.03.2022

Pan  
Waldemar Litwa  
cz.p.o. Komendanta  
21 Wojskowy Oddział Gospodarczy w Elblągu  
ul. Kwiatkowskiego 15  
82-300 Elbląg

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/001 Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. – wykonanie planu finansowego 21 Wojskowego Oddziału Gospodarczego w Elblągu

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	21 Wojskowy Oddział Gospodarczy w Elblągu, ul. Kwiatkowskiego 15, 82-300 Elbląg (dalej: 21 WOG)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pplk Waldemar Litwa cz.p.o. Komendanta 21 WOG, od 1 lutego 2022 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił płk Krzysztof Klin, Komendant, do 31 stycznia 2022 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Analiza porównawcza dochodów budżetowych i ocena działań windykacyjnych. 2. Ocena realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. 3. Prawdliwość i rzetelność sprawozdań.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2021. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2018-2020 okres kontroli obejmuje również te lata.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 i art. 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Justyna Lis, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/11/2022 z 17 stycznia 2022 r. 2. Tomasz Marcinkowski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LOL/18/2022 z 3 lutego 2022 r. 3. Edyta Piskorz-Zabujść, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/22/2022 z 15 lutego 2022 r. 4. Adam Rączkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/16/2022 z 1 lutego 2022 r.

(akta kontroli str. 1-9)

## II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2021 r. 21 WOG, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.
Zakres kontroli	Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none"><li>- działania związane z windykacją należności,</li><li>- realizacja wydatków budżetu państwa,</li><li>- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2021 r. w zakresie operacji finansowych,</li><li>- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych.</li></ul>

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

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.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analiza stanu należności pozostałych do zapłaty i szczegółowa kontrola windykacji zaległości,
- analiza realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzania wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

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

### **III. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności**

#### **OCENA OGÓLNA**

W 2021 r. w 21 WOG prawidłowo stosowano wewnętrzne przepisy i procedury w zakresie monitorowania terminowości zapłaty należności oraz dochodzenia zaległości, co zapobiegło ich przedawnieniu. Stwierdzone problemy związane z wyegzekwowaniem zaległości wynikały natomiast z sytuacji majątkowej dłużników. Ulg w spłacie należności udzielono zgodnie z obowiązującymi przepisami i przyjętymi regulacjami wewnętrznymi.

Objęte badaniem wydatki 21 WOG (21 893,7 tys. zł, tj. 4,7% ogółu wydatków) zostały skalkulowane rzetelnie, były ujęte w planie finansowym i służyły realizacji jego zadań związanych z zaopatrzeniem finansowo-logistycznym obsługiwanych jednostek wojskowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujących zapłaceniem odsetek lub kar. Stwierdzono jednak, że w dwóch przypadkach płatności wynagrodzeń wykonawców za usługi dokonano z potrąceniem naliczonych kar umownych, co było niezgodne z art. 15r<sup>1</sup> ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>3</sup>.

Kontrola czterech udzielonych zamówień<sup>4</sup> wykazała, że stosowano wymagane tryby, jednak w przypadku trzech z nich (75%) stwierdzono nieprawidłowości, które dotyczyły m.in. zawarcia umowy na wyższą kwotę niż cena ofertowa, a także naruszenia zasady konkurencyjności i niedokumentowania sposobu ustalania wartości szacunkowej zamówień.

Sprawozdania budżetowe sporządzono i przekazano w terminach wymaganych rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z 9 stycznia 2018 r. w sprawie

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 2095.

<sup>4</sup> Łączna kwota wydatków poniesionych w 2021 r. w wyniku realizacji tych zamówień wyniosła 866,2 tys. zł.

sprawozdawczości budżetowej<sup>5</sup>. Dane w nich zawarte wynikały z ewidencji księgowej, przy czym w przypadku sprawozdania Rb-27, w kolumnie „Zaległości netto” wykazano należności wymagalne (6,1 tys. zł) zgłoszone do masy upadłości, co było niezgodne z § 7 ust. 1 pkt 5 załącznika nr 34 do ww. rozporządzenia.

## **IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>6</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

### **1. Dochody budżetowe – windykacja należności**

Opis stanu faktycznego

1.1 Na 2021 r. dochody budżetowe 21 WOG zaplanowano w kwocie 181 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 772 tys. zł, tj. 426,5% kwoty planowanej i były wyższe od uzyskanych w roku poprzednim o 400,5 tys. zł (o 107,8%).

Najwyższe dochody w kwocie 713,4 tys. zł (92% ich ogółu) wystąpiły w rozdziale 75220 Zabezpieczenie wojsk. Składały się na nie głównie wpływy z tytułu:

- kar i odszkodowań wynikających z umów w kwocie 516,8 tys. zł, tj. o 514,8 tys. zł wyższej niż planowano (§ 0950 – przyczyną wzrostu było zwiększenie wpływów z tytułu kar i odszkodowań);
- usług w kwocie 150,4 tys. zł, tj. więcej o 20,4 tys. zł (§ 0830 – przyczyną był wzrost wpływów z usług spowodowany zwiększoną liczbą osób korzystających z odpłatnego wyżywienia w punkcie żywienia kadry);
- różnych dochodów (§ 0970) – 42,9 tys. zł, tj. o 1,9 tys. zł.

Wyższe niż planowano uzyskano dochody również w rozdziale 75201 Wojska lądowe, w tym z tytułu: różnych dochodów – kwotę 37,1 tys. zł (wyższą o 30 tys. zł od planowanej), rozliczeń i zwrotów z lat ubiegłych – 20,8 tys. zł oraz odsetek – 0,7 tys. zł, których nie przewidziano w planie na 2021 r. W rozdziale 75201 zaplanowano dochody w kwocie 7 tys. zł (§ 0970), natomiast zrealizowane dochody wyniosły 58,6 tys. zł, przy czym w paragrafach 0920 i 0940 dochodów nie zaplanowano.

Główny Księgowy wyjaśnił, że z wytycznych Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych (dalej: Inspektorat) wynikało, że nie należy składać wniosków o dokonanie zmian w planie finansowym w zakresie dochodów budżetowych.

(akta kontroli str.10-11, 12-71)

1.2 Na koniec 2021 r. stan należności pozostałych do zapłaty wyniósł ogółem 203,4 tys. zł, w tym 48,9 tys. zł stanowiły zaległości netto. W porównaniu do stanu na koniec 2020 r. należności ogółem były wyższe o 112,5 tys. zł (o 123,6%), a zaległości netto o 11,6 tys. zł (o 31,1%). Najwyższe kwotowo należności wystąpiły w rozdziale 75220 Zabezpieczenie Wojsk i dotyczyły wpływów z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów i wyniosły 130,3 tys. zł (wzrost o 106,7 tys. zł w stosunku do stanu na koniec 2020 r.). Wzrost należności dotyczył również następujących wpływów w rozdziale 75220: z tytułu opłat i kosztów sądowych (wzrost o 1,5 tys. zł), z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień (wzrost o 0,7 tys. zł), z tytułu usług (wzrost o 0,5 tys. zł), z tytułu odsetek

<sup>5</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 1564, ze zm.

<sup>6</sup> 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.

(wzrost o 0,4 tys. zł), z tytułu różnych dochodów (wzrost o 1,3 tys. zł). W rozdziale 75201 wzrosły należności z tytułu opłat i kosztów sądowych – o 4,4 tys. zł.

Przyczyną wzrostu stanu należności na koniec 2021 r. były przypadające 21 WOG kary umowne i odsetki w związku z realizacją umów, naliczone koszty zastępstwa procesowego, a także szkody, zatrzymane wadła i rekompensaty związane z kosztami odzyskiwania należności. W przypadku rozdziału 75220 (§ 0950) przyczyną wzrostu należności były dwie kary umowne nałożone na nierzetelnych wykonawców, w tym jedna w wysokości 102,2 tys. zł. Wzrost kwoty zaległości na koniec roku 2021 dotyczył należności z tytułu kosztów zastępstwa procesowego, zastępstwa w egzekucji, faktur odsprzedaży, należnych odsetek oraz kary umownej.

Główny Księgowy, w kwestii działań podejmowanych w celu zwiększenia skuteczności windykacji należności, wyjaśnił że w 2021 r., podobnie jak w latach poprzednich, działania 21 WOG polegały głównie na niezwłocznym wysyłaniu wezwań do zapłaty, aktywnej współpracy z radcą prawnym i niezwłocznym kierowaniu spraw na drogę egzekucji komorniczej. O tym, że były to działania właściwe świadczy fakt, że poziom dochodów budżetowych był wyższy, niż w 2021 roku.

(akta kontroli str. 72-73, 74-92, 45-49)

**1.3** Wśród należności wymagalnych i niewyegzekwowanych (na koniec 2021 roku) przypadających Oddziałowi znajdowały się należności przejęte od innej jednostki wojskowej w związku z utworzeniem WOG w 2012 r. i pozostającej na jego zaopatrzeniu<sup>7</sup> – łącznie 10,2 tys. zł. Przejęta przez 21 WOG dokumentacja dotycząca tych należności obejmowała działania związane z ustaleniem źródeł zaległości i jej dochodzeniem podejmowane przez poprzednika oraz umożliwiała Oddziałowi przystąpienie do sprawy w charakterze wierzyciela i kontynuację działań w celu wyegzekwowania należności.

(akta kontroli str. 93-140, 141-148, 149-152)

**1.4** W 2021 r. nie wystąpiły przypadki przedawnienia należności 21 WOG.

(akta kontroli str. 153)

**1.5** W 2021 r. w kontrolowanej jednostce obowiązywały następujące procedury wewnętrzne związane z ujmowaniem należności, monitorowaniem terminowości zapłaty i ich dochodzeniem :

- Zasady (polityka) prowadzenia rachunkowości w 21 WOG<sup>8</sup>, gdzie określono m.in.: zasady ujmowania należności w księgach rachunkowych, tj. na dzień ich powstania w wartości nominalnej, termin ujęcia (nie rzadziej niż na dzień bilansowy) oraz sposób wyceny należności wymaganych do zapłaty. Określono też zasady aktualizacji należności, tj. wg metody „wiekowania należności” i zasady ich grupowania w zależności od okresu zalegania oraz wysokość odpisów aktualizujących dla tych grup. W polityce rachunkowości wskazano też zasady ujmowania należności przysługujących jednostce (konto 201 –

<sup>7</sup> 21 WOG jako jednostka budżetowa został utworzony z dniem 1 kwietnia 2012 r. na podstawie zarządzenia nr 12/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 marca 2012 r. Na podstawie decyzji nr 72/MON Ministra Obrony Narodowej z 9 marca 2012 r. proces łączenia tej jednostki z pięcioma innymi jednostkami budżetowymi (jednostkami wojskowymi) miał zakończyć się do 31 grudnia 2012 r. Zgodnie z § 3 tej decyzji 21 WOG przejął należności i zobowiązania pozostałych jednostek budżetowych (które w wyniku połączenia utraciły status jednostek budżetowych) oraz przyjął te jednostki na zaopatrzenie finansowe.

<sup>8</sup> Wprowadzona rozkazem Komendanta 21 WOG Nr Z-18/2021 z dnia 28 stycznia 2021 r. z mocą od dnia 1 stycznia 2021 r.

rozrachunki z odbiorcami i dostawcami) oraz należności z tytułu dochodów budżetowych (konto 221), w tym na kontach powiązanych (290, 751 i 761). Zgodnie z ww. polityką do konta 221 nie prowadzono kont pomocniczych, natomiast ewidencja szczegółowa prowadzona była w modułach Zintegrowanego Wieloszczeblowego Systemu Informatycznego Resortu Obrony Narodowej (ZWSI RON).

- Instrukcja obiegu dokumentów w obszarze zarządzania zasobami w 21 WOG z wykorzystaniem ZWSI RON<sup>9</sup>, w której określono m.in.: sposób przeksięgowania należności na dochody budżetowe, zasady księgowania w zakresie dochodów budżetowych, w tym sprzedaży oraz odprowadzania dochodów budżetowych do Ministerstwa Finansów.
- Procedury windykacji należności Skarbu Państwa – 21 Wojskowego Oddziału Gospodarczego (zatwierdzone przez Komendanta 15 maja 2018 r.), w których określono m.in. zasady windykacji przedsądowej, np.: obowiązki pracowników Sekcji Rachunków i Rozliczeń w razie opóźnienia w zapłacie lub podjęcia decyzji o rozłożeniu na raty, odroczeniu terminu spłaty należności, bądź jej umorzeniu; wymogi co do wezwania do zapłaty lub potrącenia należności oraz postępowanie w razie należności zagrożonych przedawnieniem. Procedury określały też porządek czynności windykacyjnych w razie braku zapłaty przez dłużnika, pomimo otrzymania wezwania. Były to m.in., obowiązki pracowników ww. sekcji związane z przekazaniem sprawy radcy prawnemu (30-dniowy termin na wniesienie pozwu przez radcę prawnego po otrzymaniu pełnej dokumentacji sprawy), a także sposób postępowania po otrzymaniu orzeczenia sądowego, w tym procedurę kierowania wniosku o wszczęcie przez komornika postępowania egzekucyjnego i monitorowania jego przebiegu.
- Instrukcja postępowania w sprawach niedoborów, strat i szkód w mieniu 21 WOG oraz jednostek i instytucji wojskowych pozostających na jej zaopatrzeniu (zatwierdzona przez Komendanta 10 lutego 2021 r.). W tej instrukcji określono m.in. sposób ustalania osób odpowiedzialnych za powstanie niedoboru lub szkody, czasu ich zaistnienia i wysokości. Instrukcja regulowała również postępowanie w celu likwidacji niedoboru lub szkody przez sprawcę, zasady rozkładania na raty i odraczania terminu zapłaty należności na podstawie umowy lub ugody, a także umarzania należności z tytułu niedoborów i szkód.

(akta kontroli str. 154-224, 225-243, 244-259, 260-295 i 296-297)

**1.6** W powyższych dokumentach nie wskazano częstotliwości lub terminów w jakich należało monitorować dokonanie zapłaty należności przypadających 21 WOG. Główny Księgowy wyjaśnił, że terminowość zapłaty jest monitorowana w sposób ciągły i systematyczny przez samodzielnego referenta Sekcji Rachunków i Rozliczeń, co zostało określone w zakresie jego obowiązków. Czynności te prowadzone są z wykorzystaniem pomocniczej ewidencji księgowej w formie rejestru oraz dokumentów źródłowych. W przypadku braku wpłaty pracownik ten telefonicznie przypomina dłużnikowi o obowiązku zapłaty, a w przypadku gdy nie jest uiszczona wpłata określona w innym w dokumencie, np. ugodzie, sprawa jest przekazywana radcy prawnemu. Jeżeli egzekucja komornicza jest mało skuteczna, pracownik przedkłada dokumenty w celu podjęcia czynności przez prawnika,

---

<sup>9</sup> Wprowadzona Rozkazem Komendanta 21 WOG Nr Z-90/2019 z dnia 10 maja 2019 r.

prowadzi również korespondencję z komornikami. Na koniec każdego miesiąca rejestr windykacji podlega weryfikacji przez kierownika ww. sekcji.

(akta kontroli str.74-81)

**1.7** Procedury umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych zostały określone w 21 WOG w dokumentach wskazanych w pkt 1.6 wystąpienia, tj. w Procedurach windykacji należności Skarbu Państwa – 21 Wojskowego Oddziału Gospodarczego (dalej: Procedury windykacji) oraz w Instrukcji postępowania w sprawach niedoborów, strat i szkód w mieniu 21 Wojskowego Oddziału Gospodarczego oraz jednostek i instytucji wojskowych pozostających na jej zaopatrzeniu (dalej: Instrukcja postępowania w sprawach niedoborów, strat i szkód). Powyższe dokumenty odwoływały się również do przepisów powszechnie obowiązujących (także w zakresie stosowania ulg w spłacie należności), tj. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>10</sup>, ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o odpowiedzialności majątkowej żołnierzy<sup>11</sup> (dalej: ustawa o odpowiedzialności majątkowej) i rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 21 listopada 2001 r. o odpowiedzialności majątkowej żołnierzy za wyrządzone przez nich szkody<sup>12</sup> (dalej: rozporządzenie o odpowiedzialności majątkowej), a także ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy<sup>13</sup>.

(akta kontroli str. 244-295)

**1.8** Zaległości netto w kwocie 48,9 tys. zł wykazane w sprawozdaniu Rb-27 za rok 2021 dotyczyły należności przysługujących od 16 dłużników. W toku kontroli zbadano sposób dochodzenia tych należności w zakresie zgodności z przepisami Procedur windykacji oraz Instrukcji postępowania w sprawach niedoborów, strat i szkód, na przykładzie spraw pięciu dłużników zalegających ze spłatą kwoty 37,7 tys. zł (77% ogółu zaległości). W trzech przypadkach dochodzenie należności było związane ze spowodowaniem szkód przez żołnierzy (przy czym, jeden z nich dotyczył sprawy przejętej przez 21 WOG), a w dwóch przypadkach należności wynikających z umowy, tj. zapłaty faktur z tytułu odsprzedaży oraz kary umownej. W przypadku należności przejętej z innej jednostki działania 21 WOG polegały na poinformowaniu komornika o przejęciu prawa do należności (w roku 2013), skierowaniu do dłużnika propozycji rozłożenia spłaty należności na raty i zawieszenia postępowania egzekucyjnego w celu przyspieszenia uregulowania należności oraz korespondencji z komornikiem co do stanu należności (rok 2016)<sup>14</sup>.

W trzech przypadkach pierwsze pisemne wezwania do zapłaty zaległości skierowano do dłużników w czasie od trzech do 21 dni po upływie terminu wymagalności. W jednym przypadku, dotyczącym zaległości w realizacji umowy o rozłożeniu na raty spłaty należności, sprawę przekazano radcy prawnemu po 28 dniach od upływu terminu spłaty dwóch kolejnych rat. Wezwanie do zapłaty w tej sprawie zostało skierowane po 27 dniach od otrzymania dokumentacji przez radcę prawnego. Przy czym, w przepisach wewnętrznych nie określono w jakim terminie należy kierować wezwania do zapłaty lub przekazywać sprawę radcy prawnemu. W trzech sprawach, w których 21 WOG jako pierwszy podejmował działania windykacyjne został dotrzymany, wynikający z ww. instrukcji, 30-dniowy termin na

---

<sup>10</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

<sup>11</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 85.

<sup>12</sup> Dz.U. Nr 138, poz. 1557.

<sup>13</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm.

<sup>14</sup> Należność ta pokrywana jest w niewielkich kwotach wynikających z potrąceń dokonywanych przez komornika ze świadczeń emerytalno-rentowych otrzymywanych przez dłużnika.

złożenie przez radcę prawnego pozwu o zapłatę, natomiast zgłoszenie wierzytelności do masy upadłości dłużnika nastąpiło po 16 dniach od zwrotu niedoręczonego wezwania do zapłaty. W trzech przypadkach, w których 21 WOG skierował wnioski o wszczęcie postępowania egzekucyjnego nastąpiło to od 9 dni do miesiąca od uzyskania prawomocnego tytułu wykonawczego. Główny Księgowy wyjaśnił, że skierowanie w jednym przypadku wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego w miesiąc po otrzymaniu tytułu wykonawczego związane było z przebywaniem radcy prawnego na urlopie wypoczynkowym, a następnie koniecznością załatwienia przez niego innych pilnych spraw.

W jednym przypadku postępowanie egzekucyjne zostało umorzone w styczniu 2020 r. ze względu na bezskuteczność egzekucji, przy czym radca prawny w styczniu 2022 r. dokonał w aktach adnotacji na temat przedłożenia akt w styczniu 2023 roku<sup>15</sup>. Jak wyjaśnił Główny Księgowy – w tym wypadku rozważano możliwość umorzenia należności w całości, jednak wobec obiektywnie wysokiej jej wartości (9 077,51 zł), takie umorzenie tylko po jednej bezskutecznej próbie uzyskania spłaty byłoby zbyt pochopne i sprzeczne z art. 56 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Tym bardziej, że doświadczenie pokazuje, że uzyskanie spłaty może nastąpić nawet po kilku latach i to w całości.

Postępowania windykacyjne przeprowadzono zgodnie z wewnętrznymi przepisami, poza nieprawidłowością o charakterze formalnym, opisaną w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 93-140, 298,299-358, 359, 52-71)

**1.9** 21 WOG zawarł z dłużnikami sześć ugód pozasądowych w sprawie spłaty w ratach zaległości w kwocie 9,1 tys. zł oraz jedną ugodę przed sądem co do spłaty należności w kwocie 9,3 tys. zł.

W toku kontroli przeanalizowano dokumentację dotyczącą ugody sądowej i jednej ugody pozasądowej co do rozłożenia na raty spłaty 3,2 tys. zł. Należności te były związane z naprawieniem szkody przez – odpowiednio – żołnierza oraz pracownika RON. W wyniku ugody zawartej przed Sądem Rejonowym w Elblągu, w związku z powództwem o zapłatę wytoczonym przez 21 WOG, żołnierz zobowiązał się do zapłaty należności głównej, a 21 WOG odstąpił od dochodzenia należnych odsetek, przy czym koszty procesu zostały wzajemnie zniesione. Z wnioskiem o zawarcie ugody wystąpił dłużnik, a propozycja ugody została zaakceptowana przez Komendanta. Ugoda w sprawie rozłożenia na sześć rat należności z tytułu szkody wyrządzonej przez pracownika została zawarta na podstawie art. 121 Kodeksu pracy, w trybie określonym w Instrukcji postępowania w sprawach niedoborów, strat i szkód. Jej zawarcie poprzedziło m.in. złożenie przez pracownika oświadczenia o dobrowolnej zapłacie odszkodowania wraz z wnioskiem o rozłożenie tej należności na raty.

(akta kontroli str. 360-392)

**1.10** W 2021 r. zaistniały trzy przypadki umorzenia należności na łączną kwotę 5,5 tys. zł. Umorzeniu podlegały odsetki ustawowe od zasądzonej na rzecz 21 WOG należności głównej i kosztów procesu, saldo na koncie dłużnika wynikające z niedokonania korekty w I kwartale 2012 r. przez jednostkę, której należności przejął Oddział oraz umorzenia przez Sąd części należności przysługującej 21 WOG

---

<sup>15</sup> Zgodnie z § 10 ust. 6 Procedur windykacji – w przypadku bezskutecznej egzekucji komorniczej może być ona ponawiana przez wierzyciela nie częściej, niż raz na dwa lata chyba, że uzyskano informację o sytuacji majątkowej dłużnika.



w wyniku realizacji przez dłużnika planu spłaty wierzycieli w ramach postępowania upadłościowego. W dwóch pierwszych przypadkach decyzje o umorzeniu należności zostały zawarte w rozkazach Komendanta wydanych na wniosek radcy prawnego, tj. zgodnie z Procedurą windykacji należności wskazaną w pkt 1.7 wystąpienia. W ostatnim przypadku umorzenie nastąpiło rozkazem Komendanta wydanym na wniosek radcy prawnego wskazujący na konieczność wykonania prawomocnego wyroku sądowego.

W 2021 r. nie wystąpiły przypadki odroczenia terminu spłaty należności, a decyzję o rozłożeniu na raty Komendant podjął co do sześciu dłużników, których należności wynosiły 9,1 tys. zł. Badanie procedury rozłożenia na raty zastosowanego wobec czterech dłużników (na kwotę 8,2 tys. zł) wykazało, że ulga ta dotyczyła należności z tytułu szkód w mieniu wojskowym wyrządzonych przez żołnierzy i pracowników resortu obrony narodowej (RON). Rozłożenie na raty zastosowano wobec dłużników, którzy złożyli oświadczenia o zobowiązaniu się do naprawienia szkody w odpowiedzi na przekazane im wezwania oraz protokoły szkody. Dłużnicy ci złożyli następnie wnioski o rozłożenie spłaty należności na raty. Komendant 21 WOG zawarł z nimi w tych sprawach umowy (z żołnierzami) lub ugody (z pracownikami RON). Taki sposób procedowania był zgodny z przepisami ustawy o odpowiedzialności majątkowej i rozporządzenia o odpowiedzialności majątkowej oraz Instrukcji postępowania w sprawach niedoborów, strat i szkód. W badanych sprawach dłużnicy nie przedstawiali okoliczności uzasadniających trudną sytuację materialną lub rodzinną, na którą powoływali się we wnioskach o udzielenie ulgi. W tej kwestii cz.p.o. Komendanta wyjaśnił, że zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności majątkowej oraz § 15 ust. 1 i 2 rozporządzenia o odpowiedzialności majątkowej i załącznika nr 3 do tego rozporządzenia żołnierz może naprawić szkodę poprzez podpisanie zobowiązania do dobrowolnej zapłaty odszkodowania, w tym rozłożonego na raty. Mając na uwadze, że żołnierz w ten sposób jednoznacznie wyraża zgodę na naprawienie szkody istnieje, na podstawie art. 57 ustawy o finansach publicznych, możliwość udzielenia ulgi jedynie poprzez złożenie stosownego wniosku i zawarcie umowy.

(akta kontroli str.393-437, 438-471)

**1.11** W 2021 r. nie odnotowano przypadków przedawnienia należności oraz wyśięgowania należności przedawnionych w latach poprzednich. Analiza pięciu najstarszych wymagalnych należności w łącznej kwocie 31,5 tys. zł wykazała, że:

- w czterech sprawach uzyskano orzeczenia sądowe nakazujące dłużnikowi zapłatę należności i we wszystkich tych sprawach została wszczęta egzekucja przez komorników sądowych,
- postępowania komornicze w trzech sprawach nie zostały zakończone lub zawieszono, a w jednej, w której wydano postanowienie o umorzeniu z powodu bezskuteczności egzekucji, 21 WOG nie zrezygnował z dochodzenia należności<sup>16</sup>,
- w jednej sprawie 21 WOG zgłosił przysługujące mu wierzytelności syndykowi masy upadłości, w związku z ogłoszeniem upadłości dłużnika, a postępowanie upadłościowe w tym wypadku nie zostało zakończone.

W jednej z badanych spraw stwierdzono, że dochodzona należność główna z tytułu szkody w kwocie 75 zł została przez dłużnika uiszczona po złożeniu pozwu o zapłatę przez 21 WOG. Powództwo w zakresie tej należności zostało cofnięte,

<sup>16</sup> Wyjaśnienia w tej kwestii zamieszczono w końcowej części punktu 1.8 na str. 8 wystąpienia.

przy czym sąd orzekł o obowiązku zapłaty ustawowych odsetek za opóźnienie oraz kosztów zastępstwa procesowego. 21 WOG, po uzyskaniu tytułu wykonawczego, 2 września 2019 r. złożył wniosek o wszczęcie postępowania egzekucyjnego co do kwot z tytułu odsetek (1,38 zł), kosztów procesu (67,50 zł) i postępowania klauzulowego (120 zł).

Główny Księgowy wyjaśnił, że nie brano pod uwagę możliwości spisania ww. należności. Uznano, że spłacenie przez dłużnika należności głównej rokuje spłatę pozostałych należności. Spisanie należności z tytułu odsetek i kosztów zastępstwa procesowego wiązałyby się z ich umorzeniem, co w opinii 21 WOG nie wyczerpywało przesłanki wynikającej z art. 56 ustawy o finansach publicznych. Podjęcie decyzji o ich umorzeniu bez próby uzyskania spłaty w drodze egzekucji komorniczej byłoby pochopte i nieuzasadnione interesem Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 472-494, 495-533, 534-537)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

W sprawach trzech dłużników zalegających ze spłatą kwoty 21,4 tys. zł (56,8% zbadanych zaległości) nie wystosowano przedegzekucyjnych wezwań do zapłaty, o których mowa w § 10 ust. 1 Procedur windykacji, pomimo tego, że w sprawach tych po uzyskaniu prawomocnego orzeczenia skierowano wnioski o wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Nieprawidłowość ta nie miała wpływu na skuteczność procesu dochodzenia zaległości, ani nie wywołała negatywnych skutków finansowych w tym zakresie.

Główny Księgowy wyjaśnił, że brak ww. wezwań był spowodowany niewłaściwą interpretacją ww. przepisu. Jednak dalszy bieg zdarzeń w tych sprawach wskazuje na to, że skierowanie tych wezwań nie doprowadziłoby do odzyskania należności, bowiem nawet egzekucja komornicza w tych przypadkach była mało skuteczna.

(akta kontroli str. 52-71, 299-302)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2021 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodzenia należności. W 21 WOG ustalono i wdrożono wewnętrzne przepisy i procedury w zakresie monitorowania terminowości zapłaty należności oraz dochodzenia zaległości. Zastosowanie tych procedur zapobiegło przedawnieniu należności, a problemy związane z ich wyegzekwowaniem wynikały z sytuacji dłużników. Ulg w spłacie należności udzielono na podstawie przepisów ustawowych z uwzględnieniem wewnętrznych regulacji, a w badanych przypadkach nie stwierdzono oznak dowolności w ich stosowaniu. Dokonane w 2021 r. umorzenia należności były uzasadnione przede wszystkim okolicznościami niezależnymi od 21 WOG i nie miały istotnego wpływu na poziom osiągniętych w 2021 r. dochodów Skarbu Państwa.

OBSZAR

## 2. Wydatki

### 2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu  
faktycznego

2.1.1 Plan wydatków budżetowych 21 WOG na 2021 r.<sup>17</sup> został pierwotnie ustalony na kwotę 390 675,1 tys. zł. W trakcie roku budżetowego w planie wydatków dokonano ogółem 113 korekt, z czego 44 stanowiły korekty zewnętrzne - na podstawie zawiadomień Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych o zmianach

<sup>17</sup> Plan ten obejmował wydatki 21 WOG oraz 18 jednostek wojskowych niebędących jednostkami budżetowymi, pozostających na zaopatrzeniu finansowo-logistycznym 21 WOG.

w planie finansowym, a 69 korekty wewnętrzne - dokonane przez Komendanta 21 WOG. W wyniku korekt zewnętrznych zwiększono planowane wydatki o kwotę 82 506,7 tys. zł, tj. do kwoty 473 181,8 tys. zł (93,7% wydatków 2020 r.). Największe zwiększenia planu wydatków 2021 r. dotyczyły świadczeń na rzecz osób fizycznych i wydatków bieżących w rozdziałach:

- 75201 § 3070<sup>18</sup> – zwiększenie o 10 606,6 tys. zł,
- 75201 § 4050 i §4060<sup>19</sup> – zwiększenie o 38 629,2 tys. zł,
- 75295 § 4050<sup>20</sup> - zwiększenie o 13 924,24 tys. zł.

Wydatki 21 WOG poniesione w 2021 r. wyniosły ogółem 463 795,7 tys. zł, stanowiły 98% planowanych na ten rok i były wyższe o 47 028,6 tys. zł od wydatków 2020 r. Głównymi przyczynami zwiększenia wydatków 2021 r., względem poniesionych w roku poprzednim, były: zwiększenie stanów osobowych żołnierzy w związku ze sformowaniem nowej jednostki wojskowej oraz zwiększenie stanu etatowego w pozostałych jednostkach wojskowych pozostających na zaopatrzeniu 21 WOG (wydatki bieżące w rozdziale 75201).

Pozostała ujęta w planie, a niewydatkowana w 2021 r. kwota 9 386,1 tys. zł stanowiła wydatki niewygasające w 2021 r. i obejmowała środki dodatkowego funduszu motywacyjnego<sup>21</sup> przewidziane do wypłaty w 2022 r. (opisano w pkt. 2.1.7 wystąpienia).

(akta kontroli str. 538-554)

Wydatki 21 WOG związane z zabezpieczeniem i ochroną granicy polsko-białoruskiej wyniosły ogółem 1 932,6 tys. zł, w tym 1 302,7 tys. zł stanowiły środki otrzymane od dysponenta wyższego stopnia tytułem zwiększenia planu wydatków. Największe wydatki nastąpiły w działach: zaopatrzenia i inżynierijno-saperskim – ochrony przed bronią masowego rażenia (322,1 tys. zł)<sup>22</sup> oraz zaopatrzenia – infrastruktury i przeciwpożarowym (384,4 tys. zł)<sup>23</sup>. Wyboru wykonawców dokonywano głównie w trybach wynikających z Regulaminu udzielania zamówień o wartości szacunkowej nieprzekraczającej 130 tys. zł netto z grudnia 2020 r. oraz w trybach przetargowych<sup>24</sup>.

(akta kontroli str. 555-563)

**2.1.2** W 2021 r. w 21 WOG nie wystąpiły: zwiększenia planu wydatków z rezerwy ogólnej i rezerw celowych, blokady wydatków oraz wydatki z budżetu środków europejskich.

(akta kontroli str. 564-566)

**2.1.3** Świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2021 r. wyniosły ogółem 30 991,5 tys. zł (100% planu po zmianach) i w porównaniu do 2020 r. były wyższe o 1 020,8 tys. zł (o 3,4%). Największy udział w tej grupie stanowiły wydatki osobowe niezaliczane do uposażeń wypłacane żołnierzom, które w 2021 r. wyniosły 30 677,9 tys. zł i były wyższe względem 2020 r. o 1 065,9 tys. zł (o 3,6%). Wzrost

<sup>18</sup> Wojska lądowe, wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane żołnierzom.

<sup>19</sup> Wojska lądowe, uposażenia żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy oraz inne należności żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy zaliczane do wynagrodzeń.

<sup>20</sup> Pozostała działalność, uposażenia żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy.

<sup>21</sup> Zwiększenie planu wydatków o środki dodatkowego funduszu motywacyjnego (18 279,7 tys. zł) nastąpiło na podstawie ustawy z 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz.U. poz.1900).

<sup>22</sup> Wydatki poniesiono m.in. na zakup: latarek i szperaczy, świateł chemicznych, akumulatorów i powerbanków.

<sup>23</sup> Wydatki poniesiono m.in. na zakup: koksowników stalowych oraz opału, toalet przenośnych i reflektorów.

<sup>24</sup> Dotyczyło to dwóch spośród 61 pozycji dokonanych zakupów.

ten wynikał głównie ze zwiększonej w 2021 r. liczby świadczeń wypłaconych żołnierzom powołanym na ćwiczenia rezerwy oraz żołnierzom służby przygotowawczej.

(akta kontroli str. 550-552, 567-568)

Wydatki bieżące poniesione w 2021 r. wyniosły ogółem 432 725,5 tys. zł (97,9% planu po zmianach)<sup>25</sup> i w porównaniu do 2020 r. były wyższe o 45 929,1 tys. zł (o 11,9%). Największe wydatki w tej grupie dotyczyły:

- uposażeń żołnierzy zawodowych, w łącznej kwocie 260 937 tys. zł, która w stosunku do 2020 r. wzrosła o 39 985,7 tys. zł (o 18,1%), głównie wskutek zwiększenia stanów osobowych i realizacji decyzji dotyczących wypłat dodatku motywacyjnego,
- wynagrodzeń osobowych pracowników w kwocie 40 886,5 tys. zł, tj. wyższej względem 2020 r. o 2 541,2 tys. zł (o 6,6%), na co wpłynęło zwiększenie liczby zatrudnionych i realizacji decyzji dotyczących wypłat dodatku motywacyjnego.

(akta kontroli str. 550-552, 567-569)

**2.1.4.** Wykonanie w 2021 r. wydatków na wynagrodzenia osobowe wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym wyniosło 332 096,2 tys. zł i było wyższe o 17,5% (tj. o 49 544,5 tys. zł) od wykonania w 2020 r.<sup>26</sup> Nie przekroczono przy tym kwoty wydatków zaplanowanych na wynagrodzenia. Przyczynami wzrostu wydatków na wynagrodzenia były głównie zwiększenie poziomu zatrudnienia oraz wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto na jednego pełnozatrudnionego.

W 2021 r. przeciętna liczba zatrudnionych w przeliczeniu na pełnozatrudnionych w 21 WOG (rozdział 75220 – Zabezpieczenie wojsk)<sup>27</sup> w grupie:

- osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń (status 01) wyniosła 509,20 i była wyższa o 17,39 (o 3,5%) względem 2020 r., co wynikało m.in. ze zwiększenia zatrudnienia dodatkowego personelu kuchennego o 16 etatów, w związku z realizacją ćwiczeń: rezerwy, elewów służby przygotowawczej oraz legii akademickiej,
- żołnierzy i funkcjonariuszy (status 10) wyniosła 30,60 i była niższa o 3,46 (o 10,2%) niż w 2020 r., do czego przyczyniły się m.in.: przejście na emeryturę trzech żołnierzy oraz rotacja kadry oficerskiej pomiędzy jednostkami.

(akta kontroli str. 538-542, 570-575)

W 2021 r. wydatki na wynagrodzenie bezosobowe wyniosły 54,5 tys. zł i były niższe o 14,6 tys. zł (o 21,1%) względem roku 2020.

W 2021 r., podobnie jak w 2020 r., w 21 WOG na podstawie umów zlecenia zatrudniano sześć osób, w tym trzech pracowników własnych. Wydatki z tym związane w 2021 r. wyniosły 48,7 tys. zł i były wyższe o 4,6 tys. zł (o 10,4%) od poniesionych na ten cel w 2020 r.

W ramach umów zlecenia realizowane były zadania o charakterze pomocniczym, a ich przedmiotem było: prowadzenie Koleżeńskiej Kasy Oszczędnościowo-Pożyczkowej (trzy osoby), pełnienie funkcji inspektora ochrony danych osobowych

<sup>25</sup> Niewykorzystana w 2021 r. kwota wydatków bieżących (9 386,1 tys. zł) stanowiła wydatki niewygasające – opisano w pkt 2.1.7 wystąpienia.

<sup>26</sup> Wykonanie wydatków na wynagrodzenia obejmowało wynagrodzenia osób zatrudnionych w 21 WOG (rozdział 75220 status zatrudnienia 01 - pracownicy nieobjęci mnożnikowymi systemami wynagrodzeń oraz rozdział 75220 status 10 - w 2020 r. – żołnierze zawodowi), a także wynagrodzenia żołnierzy zawodowych i pracowników cywilnych zatrudnionych w 18 jednostkach wojskowych pozostających na zaopatrzeniu finansowo-logistycznym 21 WOG.

<sup>27</sup> Z wyłączeniem danych dotyczących zatrudnienia w 18 jednostkach pozostających na zaopatrzeniu 21 WOG.

(jedna), świadczenie usług psychologa konsultanta (jedna), a także wypłata kosztów zastępstwa sądowego na rzecz radcy prawnego (jedna).

W przypadku trzech osób będących pracownikami 21 WOG zadania powierzone im na podstawie umów zlecenia wykraczały poza zadania realizowane na podstawie umów o pracę.

(akta kontroli str. 576-581)

**2.1.5** W 2021 r. wydatki majątkowe poniesiono w rozdziale 75204<sup>28</sup>, na dwa przedsięwzięcia dyrektywne<sup>29</sup> w łącznej kwocie 78,7 tys. zł., z czego:

- 39,3 tys. zł na zakup komory chłodniczej (10,8 m<sup>3</sup>) wraz z dostawą i montażem na potrzeby Służby Żywnościowej 21 WOG, w celu zwiększenia pojemności magazynu na żywność schłodzoną,
- 39,4 tys. zł na zakup wysokiej klasy aparatu fotograficznego wraz z obiektywem zmiennoogniskowym na potrzeby Sekcji prasowej Dowództwa Wielonarodowej Dywizji Północny Wschód<sup>30</sup>.

Wydatki te były ujęte w planie wydatków na 2021 r. i uzasadnione z punktu widzenia zadań realizowanych przez 21 WOG, związanych z zaopatrzeniem finansowo-rzeczowym obsługiwanych jednostek wojskowych.

(akta kontroli str. 582-589)

**2.1.6** W Rb-28 za rok 2021 wykazano zobowiązania ogółem w kwocie 29 033,6 tys. zł. Dotyczyły one głównie zobowiązań z tytułu dodatkowego uposażenia rocznego żołnierzy zawodowych (§4070 w rozdziałach: 75201, 75220 i 75295) w łącznej kwocie 20 249,3 tys. zł.

Na koniec 2021 r. oraz na koniec żadnego z miesięcy tego roku nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

W 2021 r. nie wystąpiły przypadki wypłaty przez 21 WOG odsetek za opóźnienie w płatności zobowiązań.

(akta kontroli str. 590-598)

**2.1.7** 21 WOG w 2021 r. nie realizował wydatków niewygasających w 2020 r. Wydatki niewygasające z końcem 2021 r. (9 386,1 tys. zł) obejmowały natomiast niewypłaconą w 2021 r. część środków z dodatkowego funduszu motywacyjnego dla żołnierzy 21 WOG i jednostek wojskowych pozostających na jego zaopatrzeniu finansowo-rzeczowym, a także pracowników cywilnych jednej z jednostek. Zgodnie z harmonogramem określonym przez Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych wydatki ze środków niewygasających miały być wypłacone w trzech transzach w miesiącach: marzec, czerwiec i lipiec 2022 r. Pierwsza transza dodatku motywacyjnego ze środków niewygasających w łącznej kwocie 2 784,9 tys. zł została wypłacona 1 marca 2022 r.

(akta kontroli str. 599-622)

**2.1.8** Szczegółowe badanie przeprowadzono na próbie<sup>31</sup> 52 wydatków w kwocie 21 893,7 tys. zł, co stanowiło 4,7% ogółu wydatków poniesionych przez 21 WOG

<sup>28</sup> Centralne wsparcie.

<sup>29</sup> Ujęte w centralnym planie rzeczowym.

<sup>30</sup> Wyposażenie Sekcji prasowej w wysokiej jakości aparat oraz obiektyw zmiennoogniskowy zostało przewidziane w Wykazie należności naliczeniowego sprzętu, materiałów i wyposażenia kulturalno-oświatowego dla Dowództwa Wielonarodowej Dywizji Północny Wschód zatwierdzonym przez Szefa Oddziału Komunikacji Społecznej Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych w dniu 15 listopada 2017 r.

<sup>31</sup> Doboru próby wydatków w kwocie 20 928,8 tys. zł dokonano metodą losową, a przypadku pozostałych wydatków w kwocie 964,9 tys. zł – metodą doboru celowego.

w 2021 r. Próbą objęto pozapłacowe wydatki bieżące w kwocie 21 815 tys. zł (m.in. zakup materiałów biurowych, środków żywności, usługi ochrony fizycznej obiektów, usługi sprzątania) oraz dwa wydatki majątkowe w kwocie 78,7 tys. zł (zakup aparatu fotograficznego wraz z obiektywem oraz komory chłodniczej). Zbadane wydatki zostały rzetelnie skalkulowane, mieściły się w kwotach określonych planem finansowym wydatków oraz służyły realizacji zadań statutowych 21 WOG dotyczących zabezpieczenia finansowego i logistycznego jednostek wojskowych pozostających na jego zaopatrzeniu. W badanej próbie nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności, skutkujące zaplaceniem odsetek lub kar. Stwierdzono natomiast dwa przypadki potrącenia przez 21 WOG kar umownych z wynagrodzeń wykonawców, a także nieprawidłowości dotyczące trzech zamówień, w tym w jednym przypadku mającą wpływ na wybór oferty (wydatek w kwocie 224,4 tys. zł – opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 623-738, 569)

**2.1.9** W ramach kontroli zbadano cztery postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym jedno postępowanie realizowane na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (dPzp) udzielone w 2020 r. i realizowane w roku 2021 oraz trzy postępowania przeprowadzone na podstawie Regulaminu udzielania zamówień o wartości szacunkowej nieprzekraczającej 130 tys. zł netto z grudnia 2020 r. (dalej: Wewnętrzny regulamin zamówień), w tym jedno zamówienie udzielone w związku z prawdopodobieństwem szybkiego i niekontrolowanego rozprzestrzeniania się COVID-19.

(akta kontroli str. 743-800)

Na podstawie przepisów dPzp udzielono, w grudniu 2020 r., zamówienia na usługi medyczne obejmujące profilaktyczne badania lekarskie żołnierzy i pracowników RON, przeprowadzanie badań lekarskich i psychologicznych pracowników ochrony fizycznej, prowadzenie dyspensaryzacji w stosunku do żołnierzy, kwalifikowanie żołnierzy na turnusy rehabilitacyjno-profilaktyczne, wykonywanie czynności lekarskich w zakresie udziału w komisjach BHP i społecznych przeglądów stanowisk służby i pracy – dla żołnierzy i pracowników RON jednostek i instytucji wojskowych z garnizonów w Elblągu (część 1) i Morażu (część 2). Wartość szacunkową tego zamówienia ustalono na 478,4 tys. zł (112 tys. euro). Ze względu na to, że przedmiotem zamówienia były usługi medyczne procedura udzielenia zamówienia była realizowana na podstawie art. 138o dPzp. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane 11 grudnia 2020 r. na stronie internetowej 21 WOG, a koniec terminu składania ofert wyznaczono na 21 grudnia 2020 r. Do ogłoszenia załączono m.in. opis przedmiotu zamówienia zawierający szacowane ilości poszczególnych usług przewidzianych do wykonania w 2020 r. dla poszczególnych części zamówienia. W powyższym ogłoszeniu wskazano następujące kryteria oceny ofert: cena brutto oferty (60%), czas wykonania badań i konsultacji specjalistycznych oraz wystawienia zaświadczeń z przeprowadzonych badań okresowych (20%), miejsce wykonywania badań profilaktycznych (20%). W postępowaniu wpłynęła jedna oferta – Szpitala Miejskiego im. Jana Pawła II w Elblągu, z ceną brutto wynoszącą 459,4 tys. zł dla części 1 i 61,2 tys. zł dla części 2 (po uwzględnieniu sprostowania omyłki w cenie ofertowej). Komisja przetargowa uznała, że wykonawca i złożona przezeń oferta spełnia warunki i wymogi określone w postępowaniu. Umowę w sprawie zamówienia zawarto 4 stycznia 2021 r., przy czym ustalono w niej, że wynagrodzenie wykonawcy nie może przekroczyć 540 tys. zł w części 1 i 67,2 tys. zł w części 2. Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia opublikowano 4 stycznia 2021 r. na stronie zamawiającego. W postępowaniu tym

miały zastosowanie również przepisy Regulaminu udzielania zamówień publicznych z grudnia 2020 r. W związku z tym m.in. udokumentowano w formie notatki datę i sposób oszacowania wartości zamówienia, sporządzono wnioski o wszczęcie postępowania, powołano komisję przetargową, a umowa zawarta w wyniku postępowania została zaakceptowana przez prawnika obsługującego WOG.

(akta kontroli str. 801-876)

Pozostałe analizowane zamówienia, do których zastosowanie miał Wewnętrzny regulamin zamówień, dotyczyły:

- 1) Dostawy szybkich testów antygenowych przeznaczonych do rozpoznawania zakażeń SARS-CoV-2 w szacunkowej ilości 2 500 sztuk w terminie 6 miesięcy. W wyniku postępowania 10 maja 2021 r. zawarto umowę z Roche Diagnostic Polska spółka z o.o., w której całkowitą maksymalną kwotę przeznaczoną na sfinansowanie umowy (cenę) ustalono na 348 tys. zł. W umowie określono, że cena jednostkowa netto dla zamawianego asortymentu wynika z oferty ww. wykonawcy, przy czym w jednym z załączników do umowy określono, że gwarantowana przez zamawiającego ilość testów wynosi 2 500. Postępowanie to przeprowadzono z pominięciem stosowania przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych na podst. art. 6a ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 i innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.
- 2) Usług medycznych obejmujących profilaktyczne badania lekarskie żołnierzy i pracowników RON, przeprowadzanie badań lekarskich i psychologicznych pracowników ochrony fizycznej, prowadzenie dyspensaryzacji w stosunku do żołnierzy, kwalifikowanie żołnierzy na turnusy rehabilitacyjno-profilaktyczne, wykonywanie czynności lekarskich w zakresie udziału w komisjach BHP i społecznych przeglądów stanowisk służby i pracy – dla żołnierzy i pracowników RON jednostek i instytucji wojskowych z Garnizonu Morąg. W wyniku postępowania w dniu 28 maja 2021 r. zawarto ze Szpitalem Miejskim im. Jana Pawła II w Elblągu umowę nr 59/2021, w której cenę umowy (maksymalna wartość umowy) ustalono na 103,5 tys. zł<sup>32</sup>.
- 3) Dostawy 30 radiotelefonów w wersji przenośnej i dwóch w wersji przewoźnej (wskazanych typów) wraz z dwoma zestawami do programowania radiotelefonów. Umowę na realizację tego zamówienia zawarto w dniu 21 września 2021 r. ze spółką jawną Perfect, a ustalona wartość wynagrodzenia wykonawcy wynosiła 95,5 tys. zł brutto.

Powyższych zamówień udzielono w trybie przewidzianym w Wewnętrznym regulaminie zamówień, tj. w formie zapytań ofertowych ogłoszonych na platformie zakupowej opennexus.pl, zawierających opis przedmiotu zamówienia (np. wymagana ilość i asortyment dostaw lub usług, termin i warunki realizacji, kryteria oceny ofert), a także termin składania ofert. W postępowaniach tych skorzystano, z dopuszczonej ww. regulaminem, możliwości poinformowania co najmniej trzech wykonawców o zamieszczeniu ogłoszenia o zapytania ofertowym, a w jednym przypadku (zamówienie na dostawę radiotelefonów) również z możliwości dodatkowych negocjacji z wykonawcą co do ceny (uzyskano 103,30 zł rabatu). Zgodnie z regulaminem z przebiegu postępowań sporządzono notatki w formie zatwierdzonych przez osoby odpowiedzialne wydruków raportów oferty wygenerowanych z platformy zakupowej oraz zawarto umowy na piśmie. Ponadto,

---

<sup>32</sup> Aneksem z 28 grudnia 2021 r. umowę zmieniono zwiększając jej wartość do 130,6 tys. zł.

umowy zostały zaakceptowane przez upoważnionych pracowników Sekcji Planowania Finansowego i Sekcji Zamówień Publicznych. Fakt dokonania uzgodnień dokumentowano w formie arkuszy wg określonego w regulaminie wewnętrznym wzoru. Jednak arkusza takiego nie odnaleziono w dokumentacji dotyczącej zamówienia i zawarcia umowy na dostawę szybkich testów diagnostycznych. Główny Księgowy wyjaśnił, że dokument ten został zagubiony, lecz uzgodnienia faktycznie miały miejsce, ponieważ jest to warunek podpisania i zarejestrowania umowy.

(akta kontroli str. 534-536, 877-1053)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Dwóm wykonawcom usług ochrony osób i mienia świadczonych przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne w kompleksach nieruchomości wojskowych: w Bartoszycach i Morażu<sup>33</sup> oraz Elblągu, Braniewie, Glinkach i Chruścielu<sup>34</sup> potrącono naliczone kary umowne z tytułu nienależytego wykonania umowy<sup>35</sup> w łącznej kwocie 22,2 tys. zł z wynagrodzeń wykonawców wynikających wystawionych przez nich faktur. Było to niezgodne z treścią art. 15r1 ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Zgodnie z tym przepisem w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego w związku z COVID-19 i przez 90 dni od dnia odwołania stanu, który obowiązywał jako ostatni, zamawiający nie może potrącić kary umownej zastrzeżonej na wypadek niewykonania lub nienależytego wykonania umowy z wynagrodzenia wykonawcy lub z innych jego wierzytelności.

Z wyjaśnień cz.p.o. Komendanta wynikało m.in., że:

- zdarzenia wywołujące podstawę nałożenia kar nie były związane z okolicznościami wywołanymi pandemią COVID-19,
- wykonawcy usług, uprzedzeni o zamiarze potrącenia kar umownych, nie zakwestionowali przyczyn i wysokości kar umownych, a także nie wnieśli sprzeciwu do zastosowania ich potrącenia,
- zapisy umów uprawniały 21 WOG do potrącenia kar umownych z wynagrodzenia umownego (§5 ust. 9) oraz zawierały zapisy dotyczące zgody wykonawcy na potrącenie kar umownych od kwot wynikających z faktur (§10 ust. 9), a zatem dokonanie potrąceń kar umownych z wynagrodzenia było dopuszczalne prawnie i zgodne z wolą obu stron stosunku prawnego, co jest oceniane przez sąd i często traktowane jako wiążące, z uwagi na zasadę swobody umów.

NIK nie podziela stanowiska wyrażonego w wyjaśnieniu. Nie kwestionując zasadności naliczenia kar wykonawcom, należy jednak stwierdzić, że przepisy

<sup>33</sup> Wykonawcy umowy nr 28/W/2018 z 26 października 2018 r., na podstawie oświadczenia z 20 października 2021 r., karę umowną w kwocie 11,5 tys. zł potrącono z wynagrodzenia objętego fakturą z 12 października 2021 r. (za wrzesień 2021 r.), dokonując 25 października 2021 r. przelewu na konto wykonawcy, w kwocie stanowiącej różnicę pomiędzy kwotą z ww. faktury, a kwotą naliczonej kary umownej.

<sup>34</sup> Wykonawcy umowy nr 27/W/2018 z 26 października 2018 r., na podstawie oświadczenia z 23 listopada 2021 r., karę umowną w kwocie 10,7 tys. zł z potrącono z wynagrodzenia objętego fakturą z 4 listopada 2021 r. (za październik 2021 r.), dokonując 29 listopada 2021 r. przelewu na konto wykonawcy, w kwocie stanowiącej różnicę pomiędzy kwotą z ww. faktury, a kwotą naliczonej kary umownej.

<sup>35</sup> Dotyczyło ono odpowiednio: opóźnienia w przybyciu grupy interwencyjnej oraz opuszczania przez ochroniarzy terenu ochraniającego obiektu przed zakończeniem zmiany.



ww. ustawy zakazują egzekwowania tych kar w sposób, który zastosował 21 WOG. Wskazany przepis jednoznacznie i bez wyjątków zakazuje bowiem dokonywania potrąceń z wynagrodzeń wykonawców w okresie pandemii. Niezależnie zatem od zgód wykonawców wyrażonych w umowach zastosowanie takiego potrącenia przez zamawiającego nie było dopuszczalne. Zauważyć należy, że §10 ust. 10 umów zawartych z wykonawcami usług ochrony określono, że w przypadku braku możliwości potrącenia kar umownych, o których mowa w ust. 9 kwota jest płatna w terminie 14 dni od otrzymania noty obciążeniowej.

(akta kontroli str. 495-496, 623-742)

2. W wypadku badanych postępowań o udzielenie zamówień o wartości szacunkowej nie przekraczającej 130 tys. zł nierzetelnie dokumentowano sposób ustalenia wartości szacunkowej. Ze względu na brak dokumentów wskazujących na czas i przyjętą metodę obliczenia wartości szacunkowej danego zamówienia nie było możliwe zweryfikowanie czy ustalenie tej wartości odbywało się z zachowaniem wymogów wynikających z art. w art. 28 – 36 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp)<sup>36</sup>, w tym zakazu zaniżania wartości zamówienia i wyboru sposobu obliczenia tej wartości w celu uniknięcia stosowania przepisów tej ustawy (art. 29 ust. 1).

Jak wyjaśnił cz.p.o. Komendanta – zgodnie z § 3 ust. 4 Wewnętrznego regulaminu zamówień podstawą do uznania, że w dającej się przewidzieć perspektywie czasowej, wartość zamówienia nie przekracza 130 tys. zł netto stanowi zatwierdzony projekt planu zakupów 21 WOG, do czasu ukazania się rozkazu Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych w sprawie rocznego planu finansowego Inspektoratu i zatwierdzenia ww. planu zakupów. Oznacza to, że weryfikacja czy dane zamówienie mieści się w kwocie do 130 tys. zł netto odbywa się na bieżąco poprzez sprawdzenie wartości danej grupy asortymentowej i danej pozycji asortymentowej zamówień publicznych w systemie LBPP, z którego generowany jest plan zakupów. NIK, nie kwestionując zasadności działań w zakresie monitorowania bieżącej realizacji planu zakupów, zwraca jednak uwagę na to, że brak rzetelnego udokumentowania sposobu ustalenia orientacyjnej, a następnie szacunkowej wartości zamówień publicznych na tego samego rodzaju usługi lub ustawy (również te które według zamawiającego w danym momencie nie przekraczają progu obligującego do stosowania przepisów ustawy - Prawo zamówień publicznych) istotnie utrudnia wykazanie zgodności przyjętych sposobów szacowania z ustawą, a także zapewnienie przestrzegania zakazu podziału zamówień na części w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy.

(akta kontroli str. 877-1044, 1054-1062)

3. W postępowaniu na dostawę szybkich testów antygenowych wykrywających wirusa SARS-CoV-2 oferty siedmiu wykonawców (Biomar, BS Group, AMP, Argenta, TK Biotech, Fabimex, Alpha) uznano za niezgodne z załącznikiem nr 1 do opisu przedmiotu zamówienia. Było to działanie nierzetelne, ponieważ zgodnie z opisem przedmiotu ww. wykonawcy zaoferowali testy znajdujące się w wykazie szybkich testów antygenowych zatwierdzony przez Komitet Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Zdrowia, a wykaz ten stanowił alternatywną listę testów spełniających wymagania zamawiającego. W ocenie NIK,

---

<sup>36</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.

nieprawidłowość ta miała wpływ na wybór wykonawcy, a na podstawie umowy zawartej w wyniku tego zamówienia wydatkowano 224,4 tys. zł.

Cz.p.o. Komendanta wyjaśnił, że w stanowisku Zarządu Głównego Polskiego Towarzystwa Epidemiologów i Lekarzy Chorób Zakaźnych w sprawie wartości diagnostycznej testów antygenowych (załącznik nr 1 do opisu przedmiotu zamówienia) wskazano testy konkretnych producentów, które spełniały kryteria WHO. Liczba testów wskazanych w tym stanowisku jest mniejsza od liczby testów ujętych na liście Komitetu UE ds. Bezpieczeństwa Zdrowia, ponieważ stanowiła ona podstawę prawną przywołaną w stanowisku ww. zarządu, a jego stanowisko uznano za wytyczne obowiązujące na terenie RP. NIK stwierdza jednak, że w opisie przedmiotu zamówienia poza testami wskazanymi w ww. stanowisku alternatywnie dopuszczono zaoferowanie testów znajdujących się na liście Komitetu ds. Bezpieczeństwa Zdrowia. Poza tym, w opisie tym nie wymagano, aby oferowane testy spełniały kryteria WHO.

(akta kontroli str. 877-956, 1054-1062)

4. Raport z wyboru oferty w powyższym postępowaniu sporządzono nierzetelnie, ponieważ nie zawarto w nim informacji o sposobie rozpatrzenia oferty spółki SEKA, czy podlegała rozpatrzeniu.

Cz.p.o. Komendanta wyjaśnił, że oferta tego wykonawcy nie została wybrana, ponieważ zaoferowane przez niego testy nie zostały ujęte w stanowisku wskazanym w punkcie powyżej. W raporcie z wyboru oferty przez pomyłkę nie został zamieszczony komentarz o rozpatrzeniu oferty, przy czym taki komentarz nie jest widoczny dla oferentów. Wszystkie firmy uczestniczące w tym postępowaniu, również spółka SEKA, otrzymały komunikat o wyborze najkorzystniejszej oferty oraz o tym, że wybrany oferent spełnia wymogi formalne, a asortyment jest zgodny z przedmiotem zamówienia.

(akta kontroli str. 877-956, 1054-1062)

5. W umowie nr 58/2021 z 10 maja 2021 r. zawartej w wyniku ww. postępowania maksymalne wynagrodzenie wykonawcy ustalono na 348 tys. zł, co znacznie przewyższało wartość wynikającą ze złożonej oferty, tj. 50,2 tys. zł. Takie działanie było nierzetelne, ponieważ Zamawiający na etapie zapytania ofertowego nie poinformował wykonawców o możliwości tak znacznego zwiększenia zakresu i wartości zamówienia, co mogło mieć wpływ sposób przygotowania ofert, w tym kalkulacji cen.

Cz.p.o. Komendanta wyjaśnił, że podana liczba testów antygenowych była liczbą szacunkową, służącą jedynie do wyboru oferty. Wartością umowy była natomiast kwota przeznaczona na sfinansowanie zamówienia. Informacje takie przekazano wszystkim wykonawcom w opisie przedmiotu zamówienia. W odniesieniu do tych wyjaśnień należy jednak zauważyć, że chociaż w ogłoszeniu o zamówieniu wskazano, że wymagane 2 500 testów stanowią ilość szacunkową, to jednak w ogłoszeniu o zamówieniu nie podano informacji o maksymalnej wartości umowy. Mając na względzie potrzebę rzetelnego określenia wymaganego od wykonawcy świadczenia, jego zakres powinien być ustalony w sposób jak najbardziej zbliżony do przewidywanych lub rzeczywistych potrzeb zamawiającego. Poza tym, wymogi co do zakresu świadczenia mogą wpłynąć na decyzje wykonawców o przystąpieniu do postępowania, jak i na wysokość oferowanych cen.

(akta kontroli str. 877-956, 1054-1062)

6. Łączna wartość wynagrodzenia dla Szpitala Miejskiego im. Jana Pawła II w Elblągu wynikająca z umowy nr 1/2021 z 4 stycznia 2021 r. na usługi z zakresu medycyny pracy, tj. 607,2 tys. zł była wyższa od ceny za obie części zamówienia wynikającej z oferty, tj. 520,7 tys. zł, a wyniku zawarcia aneksu z 10 maja 2021 r. wynagrodzenie umowne zwiększono do kwoty 613,9 tys. zł. Zgodnie z art. 140 ust. 1 dPzp zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy powinien być tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie.

Cz.p.o. Komendanta wyjaśnił, że zgodnie z umową wartością zamówienia była kwota przeznaczona na sfinansowanie zamówienia co wynikało z tego, że liczby badań lekarskich, diagnostycznych, laboratoryjnych i konsultacji lekarskich były liczbami szacunkowymi służącymi wyłącznie do wyliczenia ceny oferty i wyboru wykonawcy. Zdaniem NIK, zapisy umowy o udzielenie zamówienia publicznego nie powinny być formułowane w oderwaniu od treści oferty szczególnie, że zaoferowany w niej zakres rzeczowy odpowiadał wymogom zamawiającego, a oferowana cena była znacząco niższa od ustalonej w umowie.

(akta kontroli str. 877-956, 1054-1062)

7. Nierzetelnie oszacowano wartość zamówień na usługi z zakresu medycyny pracy, ponieważ w 2021 r. Szpitalowi Miejskiemu im. Jana Pawła II w Elblągu udzielono, na podstawie umów nr 1/2021 i nr 59/2021, dwóch kolejnych zamówień na usługi tego samego rodzaju o łącznej wartości 737,8 tys. zł, przy czym tylko jednego z nich (o większej wartości) udzielono w oparciu o zasady określone w art. 138o dPzp.

Cz.p.o. Komendanta wyjaśnił, że w związku z wyczerpaniem się kwoty realizowanej w ramach umowy nr 1/2021 w części dotyczącej Garnizonu Morąg zaistniała konieczność przeprowadzenia kolejnego postępowania w celu zabezpieczenia świadczenia usług medycznych z zakresu medycyny pracy. W odniesieniu do tych wyjaśnień należy zauważyć, że chociaż zastosowanie ww. przepisu w przypadku usług społecznych o wartości nie przekraczającej równowartości 750 tys. euro zależy od decyzji zamawiającego, to jednak ustalenie wartości szacunkowej z należytą starannością ma istotne znaczenie dla uniknięcia ryzyka nieuzasadnionego podziału zamówienia na części, zwłaszcza w przypadku zamówień na usługi tego samego rodzaju, udzielane temu samemu wykonawcy.

(akta kontroli str. 801-876, 957-1001, 1054-1062)

8. Termin realizacji zamówienia (25 dni roboczych od zawarcia umowy) podano w ogłoszeniu o zamówieniu na dostawę 30 radiotelefonów w wersji przenośnej i dwóch wersji przewoźnej, podano nierzetelnie, ponieważ w umowie z 21 września 2021 r. zawartej w wyniku tego termin ten był dłuższy i przypadał na 30 listopada 2021 r.

Z wyjaśnień udzielonych przez cz.p.o. Komendanta wynikało, że termin realizacji zamówienia – do 30 listopada 2021 r. został określony w ogłoszonym w toku postępowania projekcie umowy. Termin 25 dni roboczych wskazany w ogłoszeniu o zamówieniu został podany w wyniku omyłki wskutek natłoku pracy i trudności związanych z wakatem na stanowisku szefa Służby i sezonem urlopowym. Przedmiotowa omyłka nie niosła negatywnych konsekwencji co do naliczenia wykonawcom kar umownych.

(akta kontroli str. 1002-1044, 1054-1062)

## OCENA CZĄSTKOWA

Zbadane wydatki zostały rzetelnie skalkulowane, mieściły się w planie finansowym 21 WOG i służyły realizacji jego zadań. Zobowiązania były regulowane terminowo. Kontrola wykazała, że w dwóch przypadkach z 52 zbadanych, wydatki zostały poniesione w kwotach niższych niż określone fakturami wykonawców, co wynikało z dokonania niedozwolonych potrąceń kar umownych z wynagrodzeń.

Badane zamówienie na usługi medyczne zostało udzielone w trybie zgodnym z przepisami ustawy lecz wartość zamówienia określona zawartą umową była wyższa od ceny ofertowej, co było niezgodne z art. 140 ust. 1 dPzp. W przypadku postępowań realizowanych na podstawie przepisów wewnętrznych stwierdzono, że przestrzegano wymogów co do trybu udzielania zamówień (zapytania ofertowe), w tym ich ogłaszania i dokumentowania. Jednak 21 WOG udzielając tych zamówień nie dochował należytej staranności przy ich udzielaniu. W zamówieniu na zakup szybkich testów wykrywających wirusa SARS CoV-2 niezgodnie z opisem przedmiotu zamówienia wyeliminowano oferty siedmiu wykonawców, którzy zaproponowali dostawę testów wymienionych w jednym z dwóch dokumentów wskazanych alternatywnie przez zamawiającego. Ponadto, w umowie zawartej w wyniku tego postępowania zakres świadczenia wykonawcy i jego wynagrodzenie były wielokrotnie wyższe od założonych na etapie zapytania ofertowego. Należy też zaznaczyć, że w przypadku zamówień udzielonych w trybach pozaustawowych nie udokumentowano należytego sposobu ustalania ich wartości szacunkowej, a brak dokumentacji w tym zakresie uniemożliwiał weryfikację zastosowanych metod ustalania tej wartości.

## OBSZAR

### 3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań jednostkowych 21 WOG w Elblągu:

- 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 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia), za wyjątkiem kwoty „zaległości netto” w rocznym sprawozdaniu Rb-27, były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo. Sprawozdania te, za wyjątkiem danych dotyczących „Zaległości netto” w Rb-27, zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli str. 1063-1251)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

W sprawozdaniu Rb-27 za rok 2021 w kolumnie „Zaległości netto” w łącznej kwocie 48,9 tys. zł wykazano należności wymagalne w kwocie 6,1 tys. zł, zgłoszone do

masy upadłości pomimo tego, że zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 5 załącznika nr 34 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, „zaległości netto” to należności, których termin zapłaty minął i mogą być egzekwowane. Przy czym, po dniu ogłoszenia upadłości postępowanie egzekucyjne ulega zawieszeniu, a po uprawomocnieniu się postanowienia o ogłoszeniu upadłości – umorzeniu (art. 146 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe<sup>37</sup>). Jak wyjaśnił Główny Księgowy wykazanie powyższej należności w kolumnie „Zaległości netto” sprawozdania Rb-27 wynikało z mylnej interpretacji ww. przepisu załącznika nr 34 do rozporządzenia, bowiem postępowanie upadłościowe zostało utożsamione z postępowaniem egzekucyjnym prowadzonym przez komornika. Powyższa nieprawidłowość zostanie poprawiona w bieżącej sprawozdawczości budżetowej.

W trakcie kontroli NIK 21 WOG dokonał korekty stanu zaległości netto w systemie finansowo-księgowym, co wg oświadczenia Głównego Księgowego znajdzie odzwierciedlenie w sprawozdaniu Rb-27 za I kwartał 2022 r.

(akta kontroli str. 50-51, 93-140, 298-314, 1252-1255)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania budżetowe sporządzono i przekazano terminowo, a dane w nich zawarte wynikały z ewidencji księgowej, prowadzonej elektronicznie w programie finansowo-księgowym ZWSI RON. Stwierdzono jednak nieprawidłowe ujęcie w rocznym RB-27 zaległości objętej postępowaniem upadłościowym, co skutkowało zawyżeniem o 12,5% wykazanych w nim zaległości netto.

## II. 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 następujące wnioski:

#### Wnioski

1. Niedokonywanie do zakończenia stanu epidemii potrąceń naliczonych kar umownych z wynagrodzeń wykonawców.
2. Dokonywanie oceny ofert wykonawców adekwatnie do wymogów sformułowanych w opisie przedmiotu zamówienia.
3. Ujmowanie w raportach z wyboru ofert danych dotyczących wszystkich złożonych - rozpatrywanych ofert.
4. Podjęcie działań w celu zapewnienia rzetelnego szacowania wartości zamówień oraz dokumentowania tych czynności.
5. Zamieszczanie w ogłoszeniach o zamówieniu rzetelnych danych dotyczących terminów realizacji umów.

## III. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

<sup>37</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 1228, ze zm.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie<sup>38</sup> umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Poniższy zapis stosowany w przypadku sformułowania uwag i wniosków pokontrolnych w wystąpieniu

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.

Olsztyn, 18 marca 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Olsztynie  
Dyrektor  
z up.  
Barbara Zajdel  
Wicedyrektor

*Kontrolerzy:*  
Tomasz Marcinkowski  
Doradca Prawny

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

Adam Rączkiewicz  
Główny specjalista kontroli  
państwowej

.....  
*Podpis*

---

<sup>38</sup> Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych 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.

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy o NIK w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej poprzez:

- zastąpienie użytego na str. 4 (akapit pierwszy zaczynający się od słów „sprawozdawczości budżetowej”) wyrażenia „§ 7 ust. 1 pkt 5” wyrażeniem „§ 7 ust. 2 pkt 5”;
- zastąpienie użytego na str. 21 (akapit pierwszy zaczynający się od słów „masy upadłości”) wyrażenia „§ 7 ust. 1 pkt 5” wyrażeniem „§ 7 ust. 2 pkt 5”.

Olsztyn, 6 kwietnia 2022 r.

Tomasz Marcinkowski  
Doradca prawny

.....  
*podpis*