



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Obrony Narodowej

KON-4101-006-01/2014  
P/14/011

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**Tekst jednolity po uchwale Kolegium Najwyższej Izby Kontroli  
z dnia 25 lutego 2015 r.**

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/011 Adekwatność i efektywność systemu kontroli zarządczej w wybranych jednostkach administracji rządowej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Obrony Narodowej
Kontrolerzy	1. Jan Orłowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91371 z dnia 2 września 2014 r. 2. Andrzej Dominikowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91372 z dnia 2 września 2014 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Obrony Narodowej (MON, Ministerstwo), Al. Niepodległości 218, 00-911 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Siemoniak, Minister Obrony Narodowej, od 2 sierpnia 2011 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Organizacja i funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w wybranych obszarach działalności, w szczególności: 1. Zgodność przyjętych rozwiązań z wymogami prawa i standardami kontroli zarządczej. 2. Adekwatność i efektywność ustanowionych mechanizmów kontroli. 3. Działania audytu wewnętrznego i kontroli wewnętrznej w celu usprawnienia systemu kontroli zarządczej.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2013 r. (oraz działania wcześniejsze w zakresie zagadnień dotyczących kosztów realizacji wybranego zadania budżetowego i działań) do 30 września 2014 r.

## II. Ocena kontrolowanej działalności

<b>Ocena ogólna</b>	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości <sup>1</sup> , działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.
---------------------	--

Uzasadnienie oceny ogólnej

### Uzasadnienie oceny ogólnej:

NIK pozytywnie oceniła:

- opracowanie procedur kontroli zarządczej zgodnie z wymogami obowiązującego prawa i standardami kontroli zarządczej;
- ustanowienie adekwatnych mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających realizację celu Działania 11.1.7.2. „Gromadzenie oraz wdrożenie wniosków i doświadczeń w wymiarze narodowym i międzynarodowym”, w zakresie

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

skontrolowanych przedsięwzięć: 1) wyposażenie grup górskich (buty narciarskie) do działania w trudnych i bardzo trudnych warunkach zimowych; 2) wyposażenie psów służbowych Żandarmerii Wojskowej w odczynniki zapachowe.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- nieokreślenia przez Szefa Sztabu Generalnego WP do dnia zakończenia kontroli, tj. do dnia 31 grudnia 2013 r., organizacji i funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Siłach Zbrojnych RP; obowiązek taki został nałożony decyzją Nr 138/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 17 maja 2013 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej – obrona narodowa<sup>2</sup>;
- nieustanowienia adekwatnych mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających realizację celu Działania 11.1.7.1. „Utrzymanie i rozwój bazy szkoleniowej”, w zakresie realizacji skontrolowanego zadania inwestycyjnego nr 13313 w Ustce - Przygotowanie infrastruktury pod trenażer „Śnieżnik” (zadanie priorytetowe dla MON). Inwestycja ta została zrealizowana z ponad rocznym opóźnieniem, m.in. w związku z nieprawidłowo przeprowadzoną analizą ryzyka, jak również nieskutecznym monitorowaniem jej realizacji.

Ponadto NIK zwraca uwagę na fakt, że dla Działania 11.1.7.1. „Utrzymanie i rozwój bazy szkoleniowej” ustalony miernik w brzmieniu „liczba inwestycji realizowanych na rzecz rozwoju bazy szkoleniowej”, nie w pełni służył ocenie stopnia realizacji celu tego działania, jakim była „poprawa stanu technicznego bazy szkoleniowej”. Według NIK miernik ten odnosił się do inwestycji realizowanych, nie zaś do zakończonych i przekazanych do użytku. Tym samym każda inwestycja realizowana, nawet gdy była opóźniona, wpływała na zwiększenie wartości miernika, a zatem na ocenę stopnia realizacji celu działania.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu  
faktycznego

#### 1. Organizacja i funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej

##### Ustanowienie systemu kontroli zarządczej w dziale obrona narodowa

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie Obrony Narodowej obowiązywała powołana wyżej decyzja Nr 138/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 17 maja 2013 r., która weszła w życie w dniu 20 czerwca 2013 r.<sup>3</sup>. W decyzji tej określono przepisy w zakresie kontroli zarządczej, o których mowa w art. 69 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>4</sup>.

Minister Obrony Narodowej ustanowił Dyrektora Generalnego MON koordynatorem systemu kontroli zarządczej, któremu powierzył organizację i nadzór nad funkcjonowaniem systemu kontroli zarządczej w dziale. Jednocześnie w § 10 ww. decyzji, Minister polecił Dyktorowi Generalnemu MON opracowanie „Regulaminu

<sup>2</sup> Zgodnie z § 11 decyzji Nr 138/MON z dnia 17 maja 2013 r. (Dz. Urz. MON z 2013 r. poz. 134), Szef Sztabu Generalnego WP miał określić organizację i funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w Siłach Zbrojnych RP w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie „Regulaminu systemu kontroli zarządczej”, tj. do dnia 6 października 2013 r.

<sup>3</sup> Powołana wyżej decyzja Nr 138/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 17 maja 2013 r. została ogłoszona w dniu 20 maja 2013 r. i weszła w życie po upływie 30 dni od dnia jej ogłoszenia, tj. 20 czerwca 2013 r.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

systemu kontroli zarządczej” w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie przedmiotowej decyzji Ministra<sup>5</sup>, tj. do 19 lipca 2013 r.

Dyrektor Generalny MON wydał „Regulamin systemu kontroli zarządczej”<sup>6</sup> 6 września 2013 r. i w związku z tym wyjaśnił m.in., że „projekt Regulaminu opracowany został w terminie określonym w decyzji nr 138/MON (...), a następnie poddany czynnościom doradczym realizowanym przez Biuro Audytu Wewnętrznego zgodnie z planem audytu na rok 2013 (zadanie doradcze nr 3d/2013 pt. „Wdrożenie kontroli zarządczej”). Zadanie to Biuro Audytu Wewnętrznego zrealizowało poprzez „analizę merytorycznych części poszczególnych przepisów zaprojektowanych w Regulaminie oraz wypracowanie optymalnego ich brzmienia”. Opóźnienie wdrożenia Regulaminu wynikało z faktu, że czynności audytowe były realizowane w terminie od 2 do 23 sierpnia 2013 r., a ostatnie spotkanie w tym zakresie odbyło się 5 września 2013 r. (...) W tej sytuacji przeprowadzenie audytu o charakterze doradczym, którego przedmiotem był projekt Regulaminu mogło być dodatkowym czynnikiem wspierającym proces wdrażania procedur kontroli zarządczej w dziale obrona narodowa, a tym samym minimalizującym ryzyko niepowodzenia.”

(dowód: akta kontroli str. 977-978)

Ponadto Minister w § 11 decyzji Nr 138/MON polecił Szefowi Sztabu Generalnego WP (SG WP) określić organizację i funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w Siłach Zbrojnych RP w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie „Regulaminu systemu kontroli zarządczej”, którym był 6 września 2013 r. W związku z tym, termin określenia organizacji i funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Siłach Zbrojnych RP przez Szefa SG WP przypadł na dzień 6 października 2013 r.

Do dnia 31 grudnia 2013 r. Szef SG WP nie określił organizacji i funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Siłach Zbrojnych RP.

Z dokumentacji przedłożonej na tę okoliczność wynikało m.in., że przyczyną niewywiązania się z ww. obowiązku było wejście w życie z dniem 1 stycznia 2014 r. w Siłach Zbrojnych RP nowego systemu kierowania i dowodzenia; proces jego wdrażania nadal trwa.

(dowód: akta kontroli str. 45-79, 934-937, 1022-1029)

W „Regulaminie systemu kontroli zarządczej” określono m.in. cele kontroli zarządczej, elementy systemu kontroli zarządczej w dziale i Ministerstwie, opisano standardy kontroli zarządczej, procedury funkcjonowania działu i Ministerstwa zgodnie ze standardami kontroli zarządczej<sup>7</sup>, podział kompetencji oraz proces zarządzania ryzykiem. Ponadto, zgodnie z „Regulaminem”, do obowiązków Dyrektora Generalnego MON (koordynatora systemu kontroli zarządczej) należało monitorowanie funkcjonowania systemu kontroli zarządczej i podejmowanie działań usprawniających ten system, jak również opracowanie projektu oświadczenia o stanie kontroli zarządczej w dziale w terminie do 25 kwietnia każdego roku. Regulamin ten, w związku z pkt. 85 decyzji Nr 218/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 6 czerwca 2014 r. w sprawie

<sup>5</sup> Według § 10 decyzji Nr 138/MON z dnia 17 maja 2013 r., termin opracowania „Regulaminu systemu kontroli zarządczej” przypadł na dzień 20 czerwca 2013 r. (tj. 30 dni od dnia wejścia w życie decyzji, którym był 20 maja 2013 r.).

<sup>6</sup> „Regulamin systemu kontroli zarządczej” został wprowadzony jako załącznik do decyzji Nr 113 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Obrony Narodowej z dnia 6 września 2013 r. w sprawie wprowadzenia w dziale administracji rządowej – obrona narodowa Regulaminu systemu kontroli zarządczej (decyzja niepublikowana).

<sup>7</sup> W oparciu o standardy określone w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15 poz. 84).

planowania i rozliczania działalności w resorcie obrony narodowej<sup>8</sup>, został zaktualizowany decyzją Nr 93 Dyrektora Generalnego MON z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie wprowadzenia w dziale administracji rządowej – obrona narodowa „Regulaminu systemu kontroli zarządczej”<sup>9</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 45-79)

Dyrektor Generalny MON wyjaśnił, że „w MON nie tworzy się odrębnych etatowych komórek/jednostek bądź stanowisk odpowiedzialnych za funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej. Uznano bowiem, że kontrola zarządcza stanowi ogół działań podejmowanych w komórkach i jednostkach organizacyjnych resortu, w celu zapewnienia realizacji celów i zadań. Zadania z zakresu kontroli zarządczej określone są w kartach opisu stanowisk służbowych (zakresach obowiązków). Wyznaczanie przez kierowników komórek kontroli lub jednostek organizacyjnych koordynatorów kontroli zarządczej służy ustanowieniu kontaktów oraz koordynowaniu prac w tym zakresie.”

(dowód: akta kontroli str. 101-104)

#### Ustanowienie zadań i działań w układzie zadaniowym

Organizację MON w okresie objętym kontrolą określa „Regulamin organizacyjny Ministerstwa Obrony Narodowej”<sup>10</sup>. W „Regulaminie” nie określono czynności związanych z realizacją budżetu w układzie zadaniowym oraz sposobu monitorowania osiągnięcia celów zadań. Kwestie te Minister Obrony Narodowej uregulował wydając:

- decyzją Nr 63/MON z dnia 4 marca 2014 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej<sup>11</sup> (wcześniej: decyzja Nr 342/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 października 2012 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej<sup>12</sup>); w ww. decyzjach określono m.in. zadania organów planujących, dysponentów środków budżetowych oraz właścicieli zadań, podzadań i działań na etapie planowania, wykonywania budżetu, nadzoru nad realizacją budżetu oraz sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym;
- wytyczne Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 czerwca 2012 r. do planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej na 2013 r.<sup>13</sup>;
- wytyczne Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 maja 2013 r. do planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej na 2014 r.<sup>14</sup>

W kolejnym etapie określone zostały szczegółowe zasady oraz metodyka planowania wydatków w układzie zadaniowym; określili je Dyrektor Departamentu Budżetowego MON w notach budżetowych: z dnia 20 czerwca 2012 r. w sprawie opracowania projektu budżetu Ministra Obrony Narodowej na 2013 r. oraz z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie opracowania projektu budżetu Ministra Obrony Narodowej na 2014 r.<sup>15</sup>

<sup>8</sup> Dz. Urz. MON z 2014 r. poz. 179. W decyzji tej określono zaktualizowane procedury planowania i rozliczania działalności, formy rozliczania działalności, wzory dokumentów opracowywanych w toku planowania i rozliczania działalności. W pkt. 85 decyzji Dyrektor Generalny MON został zobligowany do wprowadzenia stosownych zmian w „Regulaminie systemu kontroli zarządczej”.

<sup>9</sup> Niepublikowany.

<sup>10</sup> Załącznik do zarządzenia Nr 40/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 listopada 2006 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej (Dz. Urz. MON Nr 21 poz. 270 ze zm.).

<sup>11</sup> Dz. Urz. MON z 2014 r. poz. 76.

<sup>12</sup> Dz. Urz. MON z 2012 r. poz. 411 ze zm.

<sup>13</sup> Niepublikowane.

<sup>14</sup> Niepublikowane.

<sup>15</sup> Niepublikowane.

Na podstawie ustawy o finansach publicznych (art. 146 ust. 1), w celu zapewnienia warunków do właściwej realizacji ustawy budżetowej na rok 2013 oraz 2014, Minister Obrony Narodowej wydał decyzje budżetowe odpowiednio o numerach: 42/MON z dnia 14 lutego 2013 r.<sup>16</sup> i 29/MON z dnia 12 lutego 2014 r.<sup>17</sup>, w których określił m.in.:

- wydatki budżetu resortu, z podziałem na dysponentów według klasyfikacji budżetowej oraz w układzie zadaniowym w szczególności: funkcja, zadanie, podzadanie;
- katalog funkcji, zadań, podzadań, działań oraz celów i mierników ich wykonania ze wskazaniem osób odpowiedzialnych za ich planowanie, monitorowanie realizacji oraz ocenę wykonania;
- zadania w zakresie przekazywania sprawozdań w układzie zadaniowym.

Wsparcie Dyrektora Generalnego MON – Koordynatora systemu kontroli zarządczej w resorcie realizuje Zespół Zarządzania Strategicznego. Zgodnie z zakresem działania, członkowie tego Zespołu odpowiadają m.in. za przygotowanie projektu planu działalności Ministerstwa Obrony Narodowej na dany rok, monitorują realizację celów, przygotowują projekty sprawozdań oraz opracowują projekt oświadczenia Ministra o stanie kontroli zarządczej w dziale na dany rok. Ponadto działania Zespołu ukierunkowane są na zapewnienie przestrzegania w MON standardów kontroli zarządczej zgodnie z „Regulaminem systemu kontroli zarządczej”. Zespół odpowiada także za upowszechnianie wiedzy z zakresu kontroli zarządczej, poprzez organizowanie i prowadzenie kursów i szkoleń z tego zakresu.

(dowód: akta kontroli str. 101-103)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Szef Sztabu Generalnego WP do dnia 31 grudnia 2013 r. nie określił organizacji i funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Siłach Zbrojnych RP.

NIK nie wnosi uwag do spraw organizacyjnych związanych z ustanowieniem systemu kontroli zarządczej w resorcie obrony narodowej.

### 1.1. Określenie celu i mierników realizacji Działań

Zgodnie ze standardem B6 kontroli zarządczej określonym w załączniku nr 1 do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r., należy m.in. jasno określać cele i zadania, w co najmniej rocznej perspektywie, oraz wskazać jednostki lub komórki organizacyjne odpowiedzialne za ich wykonanie.

Zasady definiowania celów i mierników działań zostały określone w rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej odpowiednio na rok 2013 i 2014<sup>18</sup>. Zgodnie z ww. regulacjami cele powinny m.in. spełniać warunki istotności i precyzyjności, mierniki natomiast powinny m.in. umożliwiać rzetelne i obiektywne określanie stopnia realizacji wyznaczonego celu.

<sup>16</sup> Dz. Urz. MON z 2013 r. poz. 49 ze zm.

<sup>17</sup> Dz. Urz. MON z 2014 r. poz. 45 ze zm.

<sup>18</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz. U. z 2012 r. poz. 628); rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 czerwca 2013 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2014 (Dz. U. z 2013 r. poz. 702).

Kontrolą objęto mechanizmy kontroli zarządczej ustanowione w procesie planowania i realizacji zadania 11.1. – „Utrzymanie i rozwój zdolności operacyjnych SZ RP” i działań: 11.1.7.1. „Utrzymanie i rozwój bazy szkoleniowej” oraz 11.1.7.2. „Gromadzenie oraz wdrożenie wniosków i doświadczeń w wymiarze narodowym i międzynarodowym”.

Celami kontrolowanych działań były:

- Działanie 11.1.7.1. – Poprawa stanu technicznego bazy szkoleniowej;
- Działanie 11.1.7.2. – Poprawa jakości procesu szkolenia.

Miernikami ww. działań były:

- Działanie 11.1.7.1. – Liczba inwestycji realizowanych na rzecz rozwoju bazy szkoleniowej<sup>19</sup>;
- Działanie 11.1.7.2. – pierwotnie: Liczba wdrożonych wniosków i doświadczeń w procesie szkolenia; następnie<sup>20</sup>: Wskaźnik sprawności wdrażania działań naprawczych w ramach systemu wykorzystania doświadczeń (SWD) w resorcie obrony narodowej (miernik złożony liczony na podstawie ustalonego wzoru).

Mierniki te były oparte na następujących dokumentach:

- Działanie 11.1.7.1. – Centralnym Planie Inwestycji Budowlanych; sprawozdaniach inwestorów;
- Działanie 11.1.7.2. – rocznych sprawozdaniach z funkcjonowania SWD w obszarze szkolenia w Siłach Zbrojnych RP; Centralnej Bazie Danych SWD.

Wiodącymi komórkami organizacyjnymi odpowiedzialnymi za realizację mierników były:

- Działanie 11.1.7.1. – Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych (w Bydgoszczy);
- Działanie 11.1.7.2. – Centrum Doktryn i Szkolenia Sił Zbrojnych (w Bydgoszczy).

(dowód: akta kontroli str. 577-672)

W ocenie NIK, miernik w brzmieniu „liczba inwestycji realizowanych na rzecz rozwoju bazy szkoleniowej” (Działanie 11.1.7.1.) nie w pełni służył ocenie stopnia realizacji celu przedmiotowego działania, jakim była „poprawa stanu technicznego bazy szkoleniowej”. Odnosił się on bowiem do inwestycji realizowanych, nie zaś inwestycji zakończonych, zdalnych do użytkowania i przekazanych na potrzeby procesu szkolenia. Należy przy tym podkreślić, że realizacja inwestycji może trwać wiele lat (np. inwestycje wieloletnie lub opóźnione), a mimo to – zgodnie z brzmieniem miernika – inwestycje takie będą zwiększać wartość miernika, czyli wpływać na ocenę stopnia realizacji celu działania. Zdaniem NIK, ocena sformułowana na podstawie ww. miernika nie będzie adekwatna do rzeczywistego osiągnięcia celu kontrolowanego działania.

Zgodnie z zasadami definiowania mierników określonymi w ww. rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, mierniki m.in. powinny umożliwiać rzetelne i obiektywne określenie stopnia realizacji wyznaczonych celów.

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

NIK zwraca także uwagę na fakt nieuwzględnienia na etapie określania celu i miernika Działania 11.1.7.1. zakupów inwestycyjnych (zakupu środków trwałych, np. trenerów

Ustalone  
nieprawidłowości  
Uwagi dotyczące  
badanej działalności

<sup>19</sup> Zwrot „inwestycje realizowane” oznacza zadania, które są w trakcie realizacji w danym roku budżetowym, z terminem zakończenia w następnych latach po roku planowym.

<sup>20</sup> Rozszerzenie stosowania systemu wykorzystania doświadczeń. Zmiana nastąpiła na podstawie decyzji Nr 20/Szkol/CDIS SZ Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 kwietnia 2014 r. (niepublikowana).

i symulatorów) w ramach Planu Modernizacji Technicznej. Do określenia celu i miernika ww. działania uwzględniono tylko inwestycje budowlane realizowane na podstawie Centralnego Planu Inwestycji Budowlanych. Zdaniem NIK, zakupy inwestycyjne, np. trenażerów i symulatorów, mają istotny wpływ na osiągnięcie celu przedmiotowego działania, jakim jest „poprawa stanu technicznego bazy szkoleniowej”.

W wyjaśnieniu Zastępca Szefa Sztabu Generalnego WP podał m.in., że „w działaniu 11.1.7.1., w jego celu, miernikach i ich wartościach nie uwzględniono przedsięwzięć umieszczonych w PMT, ponieważ w opracowanych wartościach mierników do osiągnięcia w budżecie zadaniowym na 2013 r., podanym do Departamentu Budżetowego jako metodologię liczenia miernika przyjęto: Realizacja celu mierzona jest miernikiem liczby inwestycji budowlanych realizowanych na rzecz rozwoju bazy szkoleniowej. Miernik liczony jest liczbą zadań inwestycji budowlanych, realizowanych zgodnie z Centralnym Planem Inwestycji Budowlanych resortu obrony narodowej na dany rok planistyczny.” Ponadto dodał, że „Zarząd Szkolenia - P7 SG WP w planowanych miernikach realizacji celu budżetu zadaniowego na 2016 r. uwzględnił zadania z Planu Modernizacji Technicznej, w obszarze działania 11.1.7.1.”

(dowód: akta kontroli str. 881-882)

## **1.2. Powiązanie Działań ze strukturą organizacyjną jednostek**

Zgodnie ze standardem A3 kontroli zarządczej „Struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.”

W decyzjach budżetowych na 2013 i 2014 rok Minister Obrony Narodowej m.in. wskazał osoby funkcyjne odpowiedzialne za planowanie zadań/podzadań/działań, określenie celu zadań/podzadań/działań, określenie wartości bazowej i docelowej miernika, monitorowanie ich realizacji oraz ocenę wykonania.

W odniesieniu do zadania 11.1. Utrzymanie i rozwój zdolności operacyjnych SZ RP, Minister Obrony Narodowej jako osobę odpowiedzialną wskazał Szefa Sztabu Generalnego WP, a w odniesieniu do działań 11.1.7.1. i 11.1.7.2. – Szefa Zarządu Szkolenia - P7 Sztabu Generalnego WP.

Zadania dla Szefa Zarządu Szkolenia - P7 Minister określił w Regulaminie organizacyjnym MON. Do jego zadań należy m.in. programowanie, planowanie, organizowanie i koordynowanie, na poziomie strategicznym, szkolenia Sił Zbrojnych. Ponadto odpowiada on za określanie kierunków rozwoju bazy szkoleniowej oraz nadzorowanie Systemu Wykorzystania Doświadczeń w Siłach Zbrojnych.

Minister decyzją Nr 56/Org./P5 Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie Organizatorów Systemów Funkcjonalnych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej<sup>21</sup>, ustanowił:

- jako organizatora Systemu Funkcjonalnego Szkolenia: Szefa Zarządu Szkolenia - P7 SG WP;

<sup>21</sup> Niepublikowany.



- jako zarządzającego podsystemem zabezpieczenia procesu szkolenia: Szefa Oddziału właściwego do spraw zabezpieczenia szkolenia Zarządu Szkolenia - P7 SG WP;
- jako zarządzającego podsystemem wykorzystania doświadczeń: Dyrektora Centrum Doktryn i Szkolenia Sił Zbrojnych.

Zgodnie z przepisami ww. decyzji Nr 56/Org./P5, do zasadniczych zadań organizatora systemu funkcjonalnego należy m.in.: zarządzanie ryzykiem w procesie pozyskiwania i utrzymania zdolności operacyjnych w ramach systemu funkcjonalnego, określanie celów i mierników oraz ich wartości bazowych i docelowych dla potrzeb budżetu zadaniowego, monitorowanie i ocena realizacji celów określonych w budżecie zadaniowym i „Programie rozwoju Sił Zbrojnych RP w latach 2013-2022” oraz zasadniczych i uzupełniających planach pochodnych.

Za planowanie zadań, określanie celów i mierników oraz realizację m.in. Działania 11.1.7.1. „Utrzymanie i rozwój bazy szkoleniowej” odpowiedzialny jest Szef Zarządu Szkolenia - P7 SG WP. Zakres ww. zagadnień Szef Zarządu - P7 realizuje poprzez Oddział Zabezpieczenia Szkolenia. Na podstawie „Szczegółowego zakresu działania Zarządu Szkolenia - P7” oraz zakresów obowiązków Szefa Oddziału i 5 podległych mu pracowników ustalono, że w zakresach obowiązków tych osób, uwzględniono czynności wchodzące w zakres kontrolowanego działania.

Ponadto w przypadku Szefa Oddziału i 4 pracowników Oddziału, wszystkim tym osobom przypisano w zakresach obowiązków wykonywanie czynności w ramach realizacji Działania 11.1.7.1., tj. *„Udział w określaniu zasadniczych kierunków rozwoju bazy garnizonowej szkoleniowej i oprzyrządowania procesu szkolenia, opracowywanie wytycznych w zakresie bazy szkoleniowej SZ RP ...”*.

Realizacją Działania 11.1.7.2 „Gromadzenie oraz wdrożenie wniosków i doświadczeń w wymiarze narodowym i międzynarodowym” zajmuje się Zarząd Szkolenia - P7 – Centrum Doktryn i Szkolenia SZ (CDiSz SZ)<sup>22</sup>. Centrum to posiada specjalistyczne komórki, w których zatrudnionych jest łącznie 30 osób. Analiza szczegółowego zakresu działania CDiSz SZ oraz merytorycznych jego wydziałów wykazała, że są one zbieżne (powiązane) z zakresem ww. działania 11.1.7.2.

(dowód: akta kontroli str. 1042-1112)

Ustalone

nieprawidłowości

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

### 1.3. Zarządzanie ryzykiem na etapie planowania i realizacji Działań

Zgodnie z § 4 ust.1 decyzji Nr 138/MON, podstawowymi procesami systemu kontroli zarządczej w dziale, m.in. są wyznaczanie celów i zadań, monitorowanie ich osiągnięcia oraz zarządzanie ryzykiem. Zgodnie z § 4 ust. 4 ww. decyzji, w komórkach organizacyjnych i jednostkach prowadzony jest w sposób ciągły oraz dokumentowany proces zarządzania ryzykiem, służący zwiększeniu prawdopodobieństwa osiągnięcia celów oraz planowanego poziomu realizacji zadań. Ponadto regulacje w zakresie zarządzania ryzykiem określono w § 12 „Regulaminu systemu kontroli zarządczej” oraz

<sup>22</sup> Podstawą funkcjonowania Systemu Wykorzystania Doświadczeń jest „Instrukcja systemu wykorzystania doświadczeń” wdrożona w resorcie obrony narodowej decyzją Nr 20/Szkol/CDiS SZ Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 kwietnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia do użytku „Instrukcji systemu wykorzystania doświadczeń” (niepublikowana).

w załączniku nr 2 do tego regulaminu. Regulacje te stanowią, że zasadniczym narzędziem służącym nadzorowi i monitorowaniu osiągnięcia założonych celów, jest proces zarządzania ryzykiem, który jest integralną częścią określania celów oraz realizacji zadań.

Od 2013 r. w MON w oparciu o wzór określony w załączniku nr 2 do „Regulaminu systemu kontroli zarządczej” prowadzony jest i dokumentowany w postaci rejestru ryzyk proces identyfikacji i zarządzania ryzykiem dla celów i zadań ujętych w planach: „Plan działalności Ministra Obrony Narodowej na 2014 rok dla działu administracji rządowej obrona narodowa”; „Plan zasadniczych przedsięwzięć Ministerstwa Obrony Narodowej na rok 2014”.

W kartach mierników dla kontrolowanych Działań zidentyfikowano następujące ryzyka niewykonania zakładanych mierników:

- dla Działania 11.1.7.1.: (1) zmniejszenie budżetu przeznaczonego na inwestycje SZ RP; (2) decyzje podejmowane na szczeblu MON i SGWP; (3) nierealizowanie planu inwestycji budowlanych i remontów nieruchomości przez wykonawców;
- dla Działania 11.1.7.2.: (1) rozproszenie odpowiedzialności za realizację miernika na dowódców wszystkich jednostek realizujących procesy SWD; ograniczony wpływ organizatora SWD na osiągnięcie miernika; (2) ryzyko przedłużania się procesów działań naprawczych, zwłaszcza tych generujących wysokie koszty lub potrzeby etatowe.

Dyrektor Centrum Doktryn i Szkolenia SZ w piśmie z 31 stycznia 2014 r. wnioskował, aby począwszy od 2014 r. dokonać następujących zmian: sposobu oceny stopnia realizacji celów; brzmienia celu „poprawa jakości procesu szkolenia” na „poprawa sprawności procesu wykorzystania doświadczeń w SZ RP”; rozszerzenie zakresu mierzonych doświadczeń i obserwacji w ramach SWD z obszaru szkolenia; brzmienia miernika „Liczba wdrożonych wniosków i doświadczeń w procesie szkolenia” na „Wskaźnik sprawności wdrażania w SZ RP działań naprawczych w ramach SWD”.

(dowód: akta kontroli str. 971-975)

Ustalone

nieprawidłowości

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

#### **1.4. Wyznaczanie celów i zadań dla jednostek w dziale administracji rządowej**

Zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, minister jako dysponent części budżetowej powinien zapewnić funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w kierowanych przez niego działach administracji rządowej. Standardy kontroli zarządczej, o których mowa w art. 69 ust. 3 ww. ustawy stanowią, że *„za najistotniejszy element kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej należy uznać system wyznaczania celów i zadań dla jednostek w danym dziale administracji rządowej (...), a także system monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań”*.

Zgodnie z § 4 ust. 3 decyzji Nr 138/MON, określanie celów i zadań w resorcie obrony narodowej realizowane jest w sposób kaskadowy od szczebla Ministra, przez poszczególne szczeble struktury organizacyjnej resortu, natomiast zgodnie z § 4 ust. 3

ww. decyzji, monitorowanie osiągnięcia celów i zadań zawartych w planach<sup>23</sup> jest realizowane przez osoby odpowiedzialne za ich opracowanie.

Na podstawie art. 70 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych oraz § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania<sup>24</sup>. Dyrektor Generalny MON opracował projekt planu działalności Ministra Obrony Narodowej<sup>25</sup> dla działu obrona narodowa na rok 2013. Projekt planu działalności Ministra Obrony Narodowej na rok 2014 – zgodnie z § 8 pkt 1a decyzji Nr 138/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 17 maja 2013 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej – obrona narodowa został opracowany przez podsekretarza stanu właściwego do spraw polityki obronnej. Dyrektor Generalny, na podstawie pkt. 21 decyzji Nr 167/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 kwietnia 2008 r. w sprawie planowania i rozliczania działalności bieżącej w Ministerstwie Obrony Narodowej<sup>26</sup>, opracował projekty planów zasadniczych przedsięwzięć Ministra Obrony Narodowej na 2013 r. i 2014 r. W zatwierdzonych planach określono: cele do realizacji, mierniki stopnia realizacji celu, najważniejsze zadania służące ich realizacji, osoby funkcyjne odpowiedzialne za realizację celów oraz każdy cel i zadanie odniesiono do dokumentu o charakterze strategicznym. W ww. planach wyznaczono w częściach: A – najważniejsze cele do realizacji w roku; B – cele priorytetowe wynikające z budżetu państwa w układzie zadaniowym; C – inne cele przyjęte do realizacji.

W wyniku monitorowania osiągnięcia celów zawartych w tych planach, opracowano sprawozdania z wykonania planów działalności Ministra Obrony Narodowej za 2013 r. i za I półrocze 2014 r. dla działu obrona narodowa. Według sprawozdania za I półrocze 2014 r., stopień realizacji zadań powinien umożliwić osiągnięcie na koniec 2014 r. założonych celów. Jednocześnie nie zidentyfikowano nowych zagrożeń dla osiągnięcia celów zawartych w tym planie.

(dowód: akta kontroli str. 375-395, 676-679, 725-778)

Ustalone

nieprawidłowości

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

## 1.5. Nadzorowanie oraz monitorowanie realizacji celu zadania

Z art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych wynikał obowiązek sprawowania nadzoru i kontroli przez dysponentów części budżetowych, m.in. w zakresie realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa oraz realizacji planów w układzie zadaniowym, na podstawie mierników stopnia realizacji celów przy użyciu kryteriów efektywności i skuteczności.

Zgodnie z § 28 powołanej wcześniej decyzji Nr 342/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 października 2012 r. oraz przepisami ww. decyzji Nr 138/MON, Zarząd Szkolenia - P7 w ramach swoich kompetencji, m.in. w zakresie realizacji Działania 11.1.7.1. „Utrzymanie i rozwój bazy szkoleniowej”, dokonuje analizy ryzyka w

<sup>23</sup> Przez plan rozumie się dokument zawierający cele i zadania jednostki lub komórki organizacyjnej w danym roku, opracowany zgodnie ze standardami kontroli zarządczej na podstawie przepisów dotyczących planowania i rozliczania działalności w resorcie obrony narodowej.

<sup>24</sup> Dz. U. Nr 187 poz. 1254.

<sup>25</sup> W planie działalności Ministra Obrony Narodowej przy określaniu mierników realizacji celów dotyczących rozwoju Sił Zbrojnych RP wykorzystuje się mierniki przyjęte w Programie rozwoju SZ RP, w celu zachowania spójności dokumentów.

<sup>26</sup> Dz. U. MON Nr 8, poz. 88 ze zm. – uchylona z dniem 9 czerwca 2014 r.

odniesieniu do realizacji celów i zadań oraz przygotowuje rekomendacje i propozycje działań.

Na podstawie dokumentacji przedłożonej przez SG WP ustalono, że Zarząd Szkolenia - P7 dokonując oceny stopnia realizacji celów ujętych w „Programie rozwoju Sił Zbrojnych RP w latach 2013-2022” i „Planie rozwoju Systemu Funkcjonalnego Szkolenia Sił Zbrojnych RP” określił mierniki oceny stopnia realizacji celów w ramach podzadania 11.1.7. oraz dla działań 11.1.7.1. i 11.1.7.2., przeprowadzał analizę ryzyka w zakresie realizacji celów i zadań oraz weryfikował w procesie planowania potrzeby szkoleniowe na dany rok ujęte m.in. w Centralnym Planie Inwestycji Budowlanych i Centralnym Planie Remontów Nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 938-943)

W „Rejestrze ryzyka na rok 2014”, w zakresie bazy szkoleniowej, Zarząd Szkolenia - P7 ujął jako ryzyko niewykonania miernika dla Działania 11.1.7.1. nieterminowe realizowanie planu inwestycji i remontów obiektów bazy szkoleniowej. Inspektorat Wsparcia SZ został wskazany jako właściciel ryzyka, natomiast reakcją na ryzyko miały być korekty ww. Centralnych Planów Rzeczowych.

(dowód: akta kontroli str. 1158-1162)

Ponadto zgodnie z postanowieniami ww. decyzji Nr 56/Org./P5 Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie Organizatorów Systemów Funkcjonalnych Sił Zbrojnych RP, monitorowanie realizacji założonych celów określonych w ramach budżetu zadaniowego, „Programie rozwoju Sił Zbrojnych RP w latach 2013-2022” oraz „Planie rozwoju Systemu Funkcjonalnego Szkolenia Sił Zbrojnych RP w latach 2013-2022” odbywa się w cyklu kwartalnym, w ramach odpraw Organizatora Systemu Funkcjonalnego Szkolenia.

Ustalono, że Minister Obrony Narodowej w ramach nadzoru działu obrona narodowa, monitorował proces opracowywania planów działalności Ministra Obrony Narodowej i weryfikował sprawozdania z ich realizacji za 2013 r. i 2014 r. (I półrocze), które były wykorzystywane do sporządzenia oświadczenia o stanie kontroli zarządczej w dziale za 2013 r.

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

W ocenie NIK, zidentyfikowane ryzyka w zakresie skontrolowanych dwóch przedsięwzięć w Działaniu 11.1.7.2. „Gromadzenie oraz wdrożenie wniosków i doświadczeń w wymiarze narodowym i międzynarodowym” poprawnie opisywały zagrożenia, które mogły wpłynąć na realizację celów.

W przypadku skontrolowanego zadania inwestycyjnego nr 13313 w Ustce - Przygotowanie infrastruktury pod trenażer „Śnieżnik” (zadanie priorytetowe dla MON) w ramach Działania 11.1.7.1. „Utrzymanie i rozwój bazy szkoleniowej”, w ocenie NIK analiza ryzyka nieosiągnięcia celu zadania nie została przeprowadzona rzetelnie; inwestycja ta została zrealizowana z ponad rocznym opóźnieniem<sup>27</sup>. Przed rozpoczęciem

<sup>27</sup> Zamontowanie trenażera „Śnieżnik” w Centrum Szkolenia Marynarki Wojennej w Ustce, przesunięto w planie do realizacji na listopad 2014 r.

robót budowlanych nie przeprowadzono szczegółowej analizy stanu technicznego budynku, w którym miał nastąpić montaż ww. тренаżera. Budynek ten został zbudowany w 1938 r., a stan jego konstrukcji nośnej był niezadawalający. Powyższe wskazuje na nierzetelnie przeprowadzoną analizę ryzyka na etapie ujmowania zadania inwestycyjnego w planie oraz nieskuteczne monitorowanie jego realizacji.

Zdaniem NIK, cele obu skontrolowanych przedsięwzięć, w ramach Działania 11.1.7.2., tj.: 1) wyposażenie grup górskich (buty narciarskie) do działania w trudnych i bardzo trudnych warunkach zimowych<sup>28</sup>; 2) wyposażenie psów służbowych Żandarmerii Wojskowej w odczynniki zapachowe, zostały właściwie określone i były spójne z celem zadania 11.1.7., którym jest „Zapewnienie warunków do efektywnego szkolenia SZ RP”.

## **2. Adekwatność mechanizmów kontroli zarządczej**

### **2.1. Mechanizmy kontroli zarządczej**

Mechanizmy kontroli zarządczej, dotyczące wszystkich szczebli organizacyjnych resortu obrony narodowej, zostały opisane w *Regulaminie systemu kontroli zarządczej*, stanowiącym załącznik do decyzji Nr 93 Dyrektora Generalnego MON z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie wprowadzenia w dziale administracji rządowej – obrona narodowa *Regulaminu kontroli zarządczej*, oraz w dokumentach regulujących kontrolę zarządczą, w wydanych w Siłach Zbrojnych RP przez dowódców bezpośrednio podległych Ministrowi Obrony Narodowej.

*Instrukcja systemu wykorzystania doświadczeń*<sup>29</sup>, w której przyjęto okresowe rozliczanie i dokonywanie pomiarów w cyklu rocznym, a także wewnętrzna procedura Centrum Doktryn i Szkolenia Sił Zbrojnych pt. *Metodyka zarządzania projektami analiz w CDiS SZ w ramach SWD* dotyczą Systemu Wykorzystania Doświadczeń i pośrednio stanowią regulacje odnoszące się do kontroli zarządczej.

Za funkcjonowanie Systemu Wykorzystania Doświadczeń na danym szczeblu organizacyjnym odpowiada właściwy dowódca, który tworzy etatowe lub nieetatowe struktury SWD, stosownie do potrzeb i możliwości. Głównym zadaniem personelu (struktur) SWD jest zbieranie obserwacji i doświadczeń, a następnie ich analizowanie, wyciąganie wniosków i na tej podstawie proponowanie właściwym przełożonym rekomendacji potencjalnych działań naprawczych oraz upowszechnianie zgłaszanych obserwacji i doświadczeń. W resorcie obrony narodowej łączna liczba pracowników zatrudnionych w ramach SWD na dzień zakończenia kontroli wynosiła 60 osób (z tego 53 żołnierzy i 7 pracowników wojska).

(dowód: akta kontroli str. 1158-1162)

### **2.2. Adekwatność mechanizmów kontroli zarządczej i ich działanie**

Kontrolę w zakresie adekwatności ustanowienia mechanizmów kontroli zarządczej oraz poprawności ich działania (ciągłości i spójności działania) przeprowadzono na podstawie wybranych mechanizmów kontroli służących zarządzaniu ryzykiem

<sup>28</sup> Kontrolerzy zapoznali się m.in. ze sprawozdaniem ze szkolenia żołnierzy w Himalajach, gdzie przetestowano i dokonano ostatecznej weryfikacji wyposażenia niezbędnego do działania Grup Specjalnych w bardzo trudnych warunkach górskich.

<sup>29</sup> Instrukcja systemu wykorzystania doświadczeń została wprowadzona do użytku decyzją Nr 20/szkol/CDiS SZ Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 kwietnia 2014 r. (niepublikowana).

nieosiągnięcia celu, w ramach Działania 11.1.7.1, zadania inwestycyjnego nr 13313 w Ustce - Przygotowanie infrastruktury pod trenażer „Śnieżnik” oraz w ramach Działania 11.1.7.2., przedsięwzięć: 1) wyposażenie grup górskich (buty narciarskie) do działania w trudnych i bardzo trudnych warunkach zimowych; 2) wyposażenie psów służbowych Żandarmerii Wojskowej w odczynniki zapachowe.

Odnosnie działania 11.1.7.2. badanie wykazało, że w odniesieniu do ww. przedsięwzięć poprawnie funkcjonowały mechanizmy kontroli zarządczej, służącej osiągnięciu celów, tzn. w sposób ciągły, spójny i systematyczny, zgodny z regulacjami wewnętrznymi i adekwatny z punktu widzenia reakcji na ryzyko. Wykazała to szczegółowa analiza udokumentowanych tzw. „śladów rewizyjnych”, które zapobiegały powstawaniu nieprawidłowości (np. opóźnień) w realizacji wyznaczonych celów.

W przypadku zadania inwestycyjnego nr 13313 w Ustce - Przygotowanie infrastruktury pod trenażer „Śnieżnik”, o priorytetowym znaczeniu dla MON (dla Działania 11.1.7.1.), kontrola wykazała nieskuteczność działania mechanizmów kontroli zarządczej, w zakresie ciągłości i spójności. Termin oddania do użytku zadania pierwotnie wyznaczono na 2013 r., a następnie przesunięto o rok, tj. na listopad 2014 r. Monitorowanie opóźnień w realizacji zadania i wskazywanie na zagrożenia terminowego jego oddania do użytku nie miało charakteru ciągłego i spójnego.

System mechanizmów kontroli zarządczej (m.in. tzw. meldunki o zagrożeniach) w odniesieniu do ww. zadania inwestycyjnego, nie przyniósł oczekiwanych rezultatów, o czym świadczy opóźnienie oddania inwestycji do użytku.

W wyjaśnieniu Dyrektor Departamentu Infrastruktury MON podał m.in., że meldunki o stanie realizacji przedmiotowego zadania inwestycyjnego pozwoliły na zidentyfikowanie przyczyn opóźnień, do których zaliczono: konieczność dostosowania dokumentacji projektowej do nowych przepisów, zmiany i błędy przy określaniu zakresu rzeczowego zadania oraz przedłużające się procedury przetargowe na opracowanie dokumentacji technicznej i wykonanie robót budowlano-montażowych. Jednocześnie składający wyjaśnienia poinformował, że w resorcie obrony narodowej prowadzone są prace koncepcyjne nad integracją systemu zarządzania infrastrukturą wojskową w celu ujednoczenia systemu nadzoru nad realizacją zadań oraz zarządzania infrastrukturą wojskową.

(dowód: akta kontroli str. 1153-1157)

Szef Sztabu Generalnego WP w wyjaśnieniu podał m.in., że na lokalizację ww. zadania Komendant Centrum Szkolenia Marynarki Wojennej wskazał budynek nr 104 w kompleksie K-4171 w Ustce, który z uwagi na zły stan techniczny konstrukcji nośnej należało rozebrać i opracować zamienną dokumentację projektowo-kosztorysową dla całego budynku, co w efekcie spowodowało wydłużenie terminu zakończenia inwestycji o ok. 12 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str.875-879, 926-928)

Ponadto z przedstawionej dokumentacji dotyczącej ww. zadania inwestycyjnego wynikało, że przed rozpoczęciem prac budowlano-montażowych inwestor zastępczy, tj. Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Gdyni nie przeprowadził szczegółowej analizy ryzyka, ponieważ nie zbadano wytrzymałości drewnianej konstrukcji nośnej budynku, w którym miał być zamontowany trenażer. Skutkowało to poniesieniem dodatkowych wydatków, m.in. na opracowanie zamienną dokumentacji projektowo-kosztorysowej i opóźnieniem przekazania do użytku priorytetowego dla MON zadania inwestycyjnego.

### 2.3. Ustalanie kosztów funkcjonowania kontroli zarządczej

Ustalenie (oszacowanie) kosztów związanych z utrzymaniem stanowisk etatowych Systemu Wykorzystywania Doświadczeń w Siłach Zbrojnych RP w ramach niniejszej kontroli nie było możliwe, z powodu nieprowadzenia takiej ewidencji (określenia ponoszonych kosztów) przez MON w okresie objętym kontrolą.

Szef Sztabu Generalnego WP na okoliczność ustalania kosztów kontroli zarządczej podał m.in., że „niestabilność struktur etatowych w MON do tej pory utrudniała dokonywanie ww. szacunków w celu wyciągnięcia obiektywnych wniosków. Pierwszym, pełnym okresem rozliczeniowym funkcjonowania SWD bez żadnych zaburzeń, oraz dokonywania obiektywnych pomiarów, będzie rok 2015.”

(dowód: akta kontroli str. 1161)

Ponadto z przedstawionej dokumentacji przez Sztab Generalny WP wynikało, że w 2012 r. organizowane były struktury etatowe SWD w poszczególnych dowództwach rodzajów Sił Zbrojnych, inspektoratach oraz Dowództwie Operacyjnym SZ. Następnie realizowany był etap ich merytorycznego przygotowania do wykonywania zadań. Zmiany w systemie kierowania i dowodzenia SZ RP rozpoczęte w 2013 r. spowodowały likwidację nowo utworzonych struktur SWD, w związku z likwidacją poszczególnych dowództw rodzajów SZ. Na początku 2014 r., wraz z wdrażaniem nowego systemu kierowania i dowodzenia SZ, ponownie rozpoczęto tworzenie struktur etatowych SWD, w tym w Dowództwie Generalnym Rodzajów SZ oraz w Dowództwie Operacyjnym Rodzajów SZ.

(dowód: akta kontroli str. 1158-1162)

Ustalono

nieprawidłowości

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

Nieustanowiono adekwatnych mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających realizację celu Działania 11.1.7.1. - „Utrzymanie i rozwój bazy szkoleniowej”, w zakresie realizacji skontrolowanego zadania inwestycyjnego w Ustce - Przygotowanie infrastruktury pod trenerów „Śnieżnik”. Inwestycja ta została zrealizowana z opóźnieniem, m.in. w związku z niewłaściwie przeprowadzoną analizą ryzyka, jak również nieskutecznym monitorowaniem jej realizacji.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Zdaniem NIK, mechanizmy kontroli zarządczej w odniesieniu do zadania inwestycyjnego nr 13313 w Ustce - Przygotowanie infrastruktury pod trenerów „Śnieżnik”, w ramach Działania 11.1.7.1, były nieadekwatne, ponieważ nie zabezpieczyły Inwestora przed wystąpieniem nieujawnionego ryzyka, nie identyfikując go w odpowiednim czasie, tj. przed podjęciem decyzji o ujęciu tego zadania we właściwym planie.

W odniesieniu do realizacji skontrolowanych przedsięwzięć w ramach Działania 11.1.7.2. NIK nie wnosi uwag.

Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od oceny działalności kontrolowanej jednostki, w zakresie ustalenia kosztów kontroli zarządczej, z uwagi na uwarunkowania organizacyjno-prawne funkcjonujące w resorcie obrony narodowej, spowodowane

zachodzącymi zmianami w systemie kierowania i dowodzenia w Siłach Zbrojnych<sup>30</sup> RP, rozpoczęte w 2013 r.

### **3. Działania audytu wewnętrznego i kontroli wewnętrznej w usprawnianiu systemu kontroli zarządczej**

Zgodnie z art. 280 ustawy o finansach publicznych, kierownik komórki audytu wewnętrznego podlega bezpośrednio kierownikowi jednostki, a w urzędzie administracji rządowej, w którym tworzy się stanowisko dyrektora generalnego urzędu - dyrektorowi generalnemu w zakresie określonym odrębnymi ustawami, a zgodnie z art. 282 ust. 1 kierownik jednostki, a w urzędzie administracji rządowej, w którym tworzy się stanowisko dyrektora generalnego urzędu - dyrektor generalny zapewnia warunki niezbędne do niezależnego, obiektywnego i efektywnego prowadzenia audytu wewnętrznego, w tym zapewnia organizacyjną odrębność komórki audytu wewnętrznego oraz ciągłość prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce.

Minister Obrony Narodowej zarządzeniem Nr 17/MON z dnia 22 kwietnia 2010 r. powołał komitet audytu<sup>31</sup> (komitet). Komitet działał zgodnie z regulaminem nadanym przez Ministra Obrony Narodowej zarządzeniem Nr 28/MON z dnia 23 czerwca 2010 r.<sup>32</sup> w sprawie nadania Regulaminu komitetu audytu. W okresie badanym, komitet realizował m.in. działania dotyczące wskazywania istotnych ryzyk i słabości kontroli zarządczej w działalności działu obrona narodowa. W 2013 r. komitet audytu rekomendował i zalecał m.in.:

- opracowanie i wdrożenie przepisów dotyczących zorganizowania w resorcie obrony narodowej kontroli zarządczej (w związku m.in. z tą rekomendacją Minister Obrony Narodowej wydał ww. decyzję Nr 138/MON z dnia 17 maja 2013 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej obrona narodowa, na podstawie której ustanowił Koordynatora systemu kontroli zarządczej, a następnie Koordynator wydał „Regulamin systemu kontroli zarządczej”);
- opracowanie instrukcji w celu uszczegółowienia i ujednolicenia zasad dotyczących sporządzania sprawozdania z realizacji planu działalności Ministra Obrony Narodowej;
- zbudowanie systemu składania oświadczeń o stanie kontroli zarządczej,
- opracowanie i wdrożenie jednolitego wzoru sprawozdania z zadania audytowego dla działu.

(dowód: akta kontroli str. 488-490)

Do zadań Biura Audytu Wewnętrznego (BAW) w MON należało przede wszystkim koordynowanie audytu wewnętrznego w dziale oraz wsparcie komitetu audytu w zakresie obsługi organizacyjno-merytorycznej. Audyt wewnętrzny pełnił istotną funkcję w systemie kontroli zarządczej w dziale. Przykładem udziału audytu wewnętrznego w usprawnianiu kontroli zarządczej było składanie przez wszystkich audytorów w dziale kierownikom jednostek organizacyjnych, w których wykonywali zadania „Rocznych

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 852).

<sup>31</sup> Zarządzenie Nr 17/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 kwietnia 2010 r. w sprawie powołania komitetu audytu (Dz. Urz. MON Nr 8 poz. 76 ze zm.).

<sup>32</sup> Zarządzenie Nr 28/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 czerwca 2010 r. w sprawie nadania Regulaminu komitetu audytu (Dz. Urz. MON Nr 13 poz. 153 ze zm.).



zapewnień audytora wewnętrznego" dotyczących oceny stanu kontroli zarządczej w jednostce. Zapewnienia te audytorzy składali na podstawie przeprowadzonych w danym roku zadań wraz ze sprawozdaniem z wykonania rocznego planu audytu.

Działaniem podjętym w celu usprawniania systemu kontroli zarządczej było składanie do komitetu audytu przez jednostki organizacyjne w dziale raportów o słabościach kontroli zarządczej i ryzykach w formie „Karty informacyjnej istotnej słabości systemu kontroli zarządczej lub istotnego ryzyka”<sup>33</sup>. Także w celu usprawniania systemu kontroli zarządczej wprowadzono system monitorowania przez audytorów BAW realizacji zaleceń sformułowanych po przeprowadzeniu zadań audytowych<sup>34</sup>. Ponadto Biuro Audytu Wewnętrznego corocznie przeprowadzało analizę planów i sprawozdań rocznych przedkładanych przez wszystkich audytorów podległych MON jednostek, w celu uzyskania informacji o słabościach i ryzykach kontroli zarządczej.

W badanym okresie, zgodnie z planem audytu, jak również poza planem, BAW przeprowadziło 11 zadań audytowych, w tym 5 zadań w 2013 r. (2 zadania zapewniające i 3 czynności doradcze, w tym 2 zlecone przez Ministra Finansów).

Zakres ww. audytów dotyczył m.in.:

- nadzoru nad planowaniem i wykorzystaniem dotacji budżetowych udzielanych przez Ministra Obrony Narodowej na cele inwestycyjne w zakresie infrastruktury; zidentyfikowano ryzyko kontroli zarządczej, tj. brak spójności „Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej” i szczegółowego zakresu działania Departamentu Infrastruktury MON oraz zakresów zadań pracowników w zakresie nadzoru nad udzielonymi dotacjami na cele inwestycyjne;
- wdrażania kontroli zarządczej; zidentyfikowano ryzyko kontroli zarządczej, tj. ograniczoną spójność „Regulaminu systemu kontroli zarządczej” z regulacjami wewnętrznymi w zakresie planowania i rozliczania działalności w resorcie obrony narodowej;
- zarządzania bezpieczeństwem systemów informatycznych w wybranych urzędach (audyt zlecony przez Ministra Finansów); nie zidentyfikowano istotnych ryzyk i słabości kontroli zarządczej;
- bezpieczeństwa informacji; zidentyfikowano ryzyko kontroli zarządczej, tj. ograniczone kompetencje Dyrektora Generalnego MON w systemie bezpieczeństwa informacji w Ministerstwie;
- oceny jakości i efektywności przyjętych rozwiązań w zakresie zadań realizowanych przez wojskowe biura emerytalne (WBE); zidentyfikowano ryzyko kontroli zarządczej, tj. nie zaprojektowano systemowego rozwiązania w zakresie pomiaru efektywności działalności emerytalno-rentowej, w tym realizacji zadań przez poszczególne WBE.

W 2014 r. (do września) przeprowadzono 6 audytów (z tego 3 zadania zapewniające i 3 czynności doradcze, w tym 2 zlecone przez Ministra Finansów).

Sprawozdania z wykonania 2 spośród ww. zadań zapewniających opatrzone były klauzulą niejawności.

<sup>33</sup> Wzór „Karty informacyjnej istotnej słabości systemu kontroli zarządczej lub istotnego ryzyka” jest załącznikiem do Wytocznych Nr 4/BAW2011 z dnia 21 kwietnia 2011 r. w zakresie informowania komitetu audytu o istotnych ryzykach i słabościach kontroli zarządczej (niepublikowane).

<sup>34</sup> Od 2014 r. w BAW funkcjonuje narzędzie monitorowania zaleceń na bazie arkusza kalkulacyjnego Excel.

Na podstawie analizy wyników ww. audytów i zidentyfikowanych ryzyk, ustalono, że Kierownictwo MON wykorzystало je do opracowania i wdrożenia wewnętrznych aktów normatywnych, w tym w zakresie kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli str. 411-413)

Departament Kontroli MON (DK MON) w okresie badanym realizował zadania określone w „Regulaminie organizacyjnym Ministerstwa Obrony Narodowej” oraz w szczegółowym zakresie działania tego departamentu.

Departament przeprowadził w latach 2013-2014 (I półrocze) ogółem 222 kontrole w 151 podmiotach. Kontrole te dotyczyły m.in.:

- realizacji przedsięwzięć związanych z pozyskiwaniem wybranych nowych rodzajów uzbrojenia i sprzętu wojskowego;
- wykonania przedsięwzięć dotyczących przygotowania dokumentacji do pozyskania wybranych rodzajów sprzętu wojskowego;
- realizacji zamierzeń związanych z zadaniami inwestycyjnymi umieszczonymi w „Planie inwestycji budowlanych SZ RP w latach 2013-2022”;
- monitorowania przedsięwzięć wynikających z „Planu realizacji Celów NATO 2013 dla Rzeczypospolitej Polskiej”.

(dowód: akta kontroli str. 572-576, 1163-1168)

Kontrole przeprowadzone przez DK MON w ww. okresie nie odnosiły się bezpośrednio do zagadnień dotyczących kontroli zarządczej w resorcie obrony narodowej.

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

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

W ocenie NIK, wyniki audytów przeprowadzonych przez BAW oraz wyniki kontroli DK MON miały pozytywny wpływ na usprawnienia systemu kontroli zarządczej w resorcie obrony narodowej.

#### IV. Uwagi i wnioski

NIK zwraca uwagę na potrzebę rzetelnego przeprowadzania analizy ryzyka na etapie ujmowania zadań inwestycyjnych w planie, a następnie skutecznego monitorowania ich realizacji, w celu terminowego przekazywania inwestycji do użytku.

Ponadto zdaniem NIK, celowe byłoby rozważenie zweryfikowania treści miernika dla Działania 11.1.7.1. „Utrzymanie i rozwój bazy szkoleniowej”, w sposób umożliwiający dokonanie precyzyjniejszej oceny stopnia rzeczywistej realizacji celu tego działania.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Pana Ministra, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę Pana Ministra o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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.

Warszawa, dnia 18 marca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Obrony Narodowej  
Dyrektor

MAREK ZAJĄKAŁA



