



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.1.2.2024

st. brygadier Grzegorz Lisowski
p.o. Podlaskiego Komendanta Wojewódzkiego
Państwowej Straży Pożarnej
Komenda Wojewódzka
Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku
ul. Warszawska 3, 15-062 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/001 Wykonanie budżetu państwa w 2023 roku – wykonanie planu finansowego Komendy
Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku, ul. Warszawska 3, 15-062 Białystok (dalej: <i>KW PSP</i> bądź <i>Komenda</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	st. brygadier Grzegorz Lisowski – p.o. Podlaskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku (dalej: <i>PKW PSP</i>) od 6 marca 2024 r. Wcześniej pełniącymi obowiązki PKW PSP byli: st. brygadier Grzegorz Lisowski – od 4 stycznia do 4 lutego 2024 r., st. brygadier Marcin Wierel – od 5 lutego do 5 marca 2024 r. W okresie objętym kontrolą, stanowisko PKW PSP zajmował nadbrygadier Sebastian Zdanowicz, od 8 sierpnia 2020 r. do 3 stycznia 2024 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Stanisław Żukowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI.410.1.2.2024 z 4 stycznia 2024 r. (akta kontroli str. 1-2)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2023 rok KW PSP pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none">– realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2023 roku w zakresie operacji finansowych,– prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych. Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: <ul style="list-style-type: none">– analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,– kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,– szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,– kontrola prawidłowości udzielania i realizacji wybranych zamówień publicznych / analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,– analiza stanu zobowiązań,– przegląd analityczny ksiąg rachunkowych prowadzonych dla KW PSP,– szczegółowa kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych,– analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,– analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych. Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. <i>Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.</i>

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 623. Dalej: *ustawa o NIK*.

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 roku 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.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego KW PSP w 2023 roku. Stwierdzone nieprawidłowości miały głównie formalny charakter i nie wpłynęły na prawidłowość dokonania zbadanych wydatków oraz sprawozdawczość.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Zbadane wydatki w wysokości 9.269,9 tys. zł (40,5% wydatków ogółem) z budżetu państwa i 11.737,2 tys. zł z budżetu środków europejskich (66,4% ogółu takich wydatków) zostały poniesione na realizację zadań statutowych lub zabezpieczenie bieżącego funkcjonowania KW PSP. Dokonano ich zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi określonymi w art. 44 ust. 3 pkt 1 i 3 oraz art. 162 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³. Poddane analizie zamówienie publiczne o wartości powyżej 130 tys. zł zostało przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁴, z wyjątkiem opóźnień w przekazaniu do publikacji ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej oraz ogłoszenia o wykonaniu umowy w Biuletynie Zamówień Publicznych (wynoszących odpowiednio 103 i 12 dni), co stanowiło naruszenie wymogów określonych w art. 265 ust. 1 i art. 448 powołanej ustawy. Natomiast w zakresie poddanego analizie zamówienia o wartości poniżej 130 tys. zł stwierdzono niedochowanie niektórych wymogów ustalonych procedurami wewnętrznymi Komendy, co również nie miało wpływu na rozstrzygnięcie postępowania.

NIK pozytywnie opiniuje sporządzone w KW PSP roczne sprawozdania budżetowe za 2023 rok i sprawozdanie w zakresie operacji finansowych (Rb-Z). Sporządzono je w wymaganych terminach, dane w nich zawarte wynikały z ewidencji księgowej, prowadzonej na ogół zgodnie z obowiązującymi przepisami, a stwierdzone nieprawidłowości polegały na: [1] sporządzeniu miesięcznych sprawozdań budżetowych za styczeń-listopad 2023 roku na podstawie niezatwierdzonych zapisów księgowych (niezamkniętych ksiąg za poszczególne okresy sprawozdawcze); [2] przypisaniu operacji gospodarczej związanej z jednym z 76 analizowanych zapisów księgowych do niewłaściwego okresu sprawozdawczego; [3] dziewięciu przypadkach wprowadzenia do zapisów księgowych błędnych dat operacji gospodarczych lub dowodów księgowych.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Analiza porównawcza dochodów budżetowych⁶

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w KW PSP dochody budżetu państwa w 2023 roku wyniosły 4,8 tys. zł, co stanowiło 53,3% dochodów zaplanowanych (9,0 tys. zł) i 65,8% zrealizowanych w 2022 roku (7,3 tys. zł). Spowodowane to zostało głównie niższymi od przewidywanych wpływami z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych (§ 0940 klasyfikacji budżetowej). Źródła dochodów w 2023 roku stanowiły:

- 3,2 tys. zł wpływów z najmu składników majątkowych Skarbu Państwa, tj. pomieszczeń biurowych i magazynowych Związkowi Ochotniczych Straży Pożarnych RP województwa podlaskiego (§ 0750),
- 1,2 tys. zł z rozliczeń / zwrotów z lat ubiegłych, tj. zwrot nadpłaconego wynagrodzenia i pochodnych dla zwolnionego pracownika służby cywilnej oraz kwoty wynikającej z korekty faktury za usługi szkoleniowe (§ 0949),
- 0,4 tys. zł z tytułu zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego (§ 0640).

Na koniec 2023 roku należności pozostałe do zapłaty wyniosły 491,9 tys. zł (w całości stanowiące zaległości netto) i były wyższe o 9,0% od takich należności na koniec 2022 roku⁷.

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm. Dalej: *ustawa o finansach publicznych*.

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm. Dalej: *prawo zamówień publicznych*.

⁵ 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.

⁶ Zgodnie z przyjętymi założeniami do kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 roku, kontrola dochodów w KW PSP została ograniczona do analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z danymi roku ubiegłego.

⁷ Na koniec 2022 roku należności pozostałe do zapłaty wyniosły 451,2 tys. zł, z których zaległości netto stanowiły 20,2 tys. zł. Wzrost zaległości netto w 2023 roku – według wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Budżetu i Rachunkowości KW PSP – wynikał, z faktu, że w sprawozdaniu za 2022 rok nie zostały ujęte w nich należności dwóch firm w upadłości i jednej firmy w likwidacji, z powodu uznania wówczas, iż stan likwidacji i upadłości zawiera się w pojęciu „zaległości objętych postępowaniem ugodowym, układowym lub restrukturyzacyjnym” (rozdział 3 pkt 5 *Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa*). Na etapie sporządzania sprawozdania za 2023 rok, „po analizie stanu prawnego” uznano, że „powyższa interpretacja była niewłaściwa”.

Ich wzrost wynikał ze zwiększenia kwoty naliczonych odsetek z 107,3 tys. zł do 148,1 tys. zł. Były to głównie należności z tytułu odstąpienia od umowy zakupu dwóch amfibii (w związku z nieusunięciem wad ukrytych)⁸ i od części niewykonanej umowy na dostawę modułowych wielofunkcyjnych тренаżerów ratowniczych⁹ (od umów odstąpiono, odpowiednio w 2020 roku i 2015 roku) oraz z nieopłaconych faktur korygujących za energię elektryczną (w związku z obniżeniem jej ceny, wynikającym z obowiązujących przepisów o podatku akcyzowym).
(akta kontroli str. 158, 165, 173-177, 212-213, 226-269, 502-505, 540-542)

W 2023 roku w KW PSP została przeprowadzona przez przedstawicieli Wojewody Podlaskiego kontrola finansowa za okres od 1 stycznia 2022 r. do 31 lipca 2023 r., która nie wykazała nieprawidłowości w zakresie pobierania, klasyfikowania lub ewidencjonowania dochodów budżetowych¹⁰.
(akta kontroli str. 43-59)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OBSZAR

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. Wydatki ogółem KW PSP w 2023 roku wyniosły 22.907,2 tys. zł (99,4% planu po zmianach), w tym 22.789,0 zł w rozdziale 75410 i 118,1 tys. zł w rozdziale 85146¹¹. W porównaniu do 2022 roku były one wyższe o 8.043,3 tys. zł (o 54,1%), w szczególności za sprawą wzrostu wydatków na wynagrodzenia osobowe z pochodnymi i uposażenia¹² (o 11,5%) oraz wydatków majątkowych (ponad dwukrotnie).

Ustalony na podstawie ustawy budżetowej na 2023 rok plan wydatków KW PSP w wysokości 16.455,0 tys. zł, w trakcie roku został zwiększony do 23.049,3 tys. zł, tj. o 6.594,3 tys. zł (o 40,1%)¹³. Głównym źródłem zwiększeń kwot wydatków były rezerwy celowe (w rozdziale 75410), z których KW PSP otrzymała łącznie 6.835,4 tys. zł (13 decyzjami Ministra Finansów¹⁴), w tym:

- 167,5 tys. zł (z rezerwy celowej poz. 35¹⁵) na wypłaty świadczenia motywacyjnego strażakom pełniącym służbę w KW PSP (decyzje z 12 kwietnia i 10 sierpnia 2023 r.);
- 798,0 tys. zł (z rezerwy celowej poz. 44¹⁶) na realizację przedsięwzięcia szkoleniowego „Kurs nauki jazdy kat. C” druhow o ochotniczych straży pożarnych, pierwotnie obejmującego m.in. zakup pojazdu do prowadzenia kursu i utworzenia dwóch nowych etatów instruktorów nauki jazdy w KW PSP (decyzja z 3 sierpnia 2023 r.¹⁷);
- 198,8 tys. zł (z rezerwy celowej poz. 56¹⁸), w tym: 172,3 tys. zł na wypłatę należności w związku z wejściem w życie – z dniem 1 marca 2023 r. – przepisów wprowadzających

⁸ Zawartej w ramach projektu „Zwiększenie skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych” – sprawa prowadzona przez KW PSP w Opolu (zamawiającego).

⁹ Zawartej w ramach projektu „Zwiększenie skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych” – sprawa prowadzona w KW PSP w Olsztynie.

¹⁰ Wystąpienie pokontrolne FB-IX.1611.52023.AO z 6 grudnia 2023 r.

¹¹ Wydatki w rozdziale 85146 *Działalność dyspozytorni medycznych* dotyczyły utrzymania dyspozytorni medycznej w KW PSP. Mieściła się ona w pomieszczeniach Komendy, przekazanych – na mocy porozumienia z 29 grudnia 2020 r. – Województwu Podlaskiemu, który zlecił KW PSP administrowanie tymi pomieszczeniami i zobowiązał się do zapewnienia środków finansowych na to zadanie, w wysokości wynikającej z opracowywanej corocznie kalkulacji kosztów utrzymania.

¹² Wynagrodzenia z pochodnymi i uposażenia, tj. §§: 4010, 4020, 4040, 4050, 4060 i 4070, 4110, 4120.

¹³ Przy czym, w trakcie roku miały także miejsce zmniejszenia planu wydatków decyzjami Wojewody Podlaskiego, polegające na przenoszeniu kwot wydatków do rozdziału 75411 *Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej*.

¹⁴ Trzy z tych 13 decyzji zostało skorygowanych decyzjami Ministra Finansów, skutkującymi zmniejszeniem przyznanych kwot środków o łącznie 20,3 tys. zł (m.in. przeniesieniami 14,9 tys. zł do rozdziału 75411 klasyfikacji budżetowej).

¹⁵ Uzupelnienie środków na wypłatę i waloryzację świadczeń z zakresu rodziny i zabezpieczenia społecznego, realizację zadań z zakresu zabezpieczenia społecznego oraz na wypłatę świadczeń motywacyjnych, o których mowa w ustawie o Policji, ustawie o Państwowej Straży Pożarnej, ustawie o Straży Granicznej oraz ustawie o Służbie Ochrony Państwa. Stosownie do pism Komendanta Głównego PSP z 8 marca i 23 czerwca 2023 r. (skierowanych do Wojewody Podlaskiego i do wiadomości PKW PSP), w ramach realizacji ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 1610, ze zm.), wydatki związane z wypłatą świadczenia motywacyjnego w 2023 roku zostały sfinansowane z rezerwy celowej poz. 35.

¹⁶ Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych.

¹⁷ W pierwotnej decyzji Ministra Finansów: § 4000 - 234.000 zł; § 4010 - 50.000 zł; § 4110 - 9.000 zł; § 4120 - 2.000 zł; § 6060 - 503.000 zł. Decyzją Ministra Finansów z 9 października 2023 r. – na wniosek KW PSP (uzasadniany brakiem możliwości zakupu samochodu, ze względu na późne uruchomienie rezerwy celowej) – zmieniono przeznaczenie środków z § 6060 oraz części środków z pozostałych paragrafów, przenosząc je do § 4000.

¹⁸ Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania.

świadczenie za długoletnią służbę¹⁹ i przepisów ustanawiających minimalny próg wysokości dodatku funkcyjnego na stanowiskach służbowych uprawniających do tego dodatku²⁰ oraz 11,6 tys. zł na wypłatę równoważników pieniężnych za remont albo brak lokalu mieszkalnego bądź pomoc w uzyskaniu takiego lokalu lub domu (decyzje z 15 maja, 8 sierpnia i 15 września 2023 r.);

- 3.470,0 tys. zł (z rezerwy celowej poz. 59²¹) na realizację zadań: „Zakup specjalistycznego sprzętu jednostkom Państwowej Straży Pożarnej województwa podlaskiego”, „Zakup średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego” i „Zakup samochodów pożarniczych do działań z zakresu zwalczania zagrożeń dla środowiska”, realizowanych przez KW PSP i znajdujących się na liście zadań zakwalifikowanych do dofinansowania, uzgodnionej z NFOŚiGW (decyzje z 8 sierpnia, 11 października i 10 listopada 2023 r.);
- 1,8 tys. zł (z rezerwy celowej poz. 73²²) na sfinansowanie skutków zmiany od 1 lipca 2023 r. podstawy naliczania na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych (decyzja z 28 września 2023 r.);
- 2.219,6 tys. zł (z rezerwy celowej poz. 8²³) na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem budżetu środków europejskich, w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, w tym:
 - 148,3 tys. zł na projekt „Wsparcie systemu ratowniczo-gaśniczego” (decyzja z 2 lutego 2023 r.),
 - 2.071,3 tys. zł na projekt „Usprawnienie systemu ratownictwa na drogach - etap V” (decyzje z 26 czerwca i 10 października 2023 r.),przy czym, beneficjentem pierwszego z tych projektów była Komenda Wojewódzka PSP w Lublinie, a drugiego – Komenda Główna PSP, które upoważniły m.in. KW PSP do ponoszenia wydatków kwalifikowalnych.

Zwiększenia w ramach budżetu środków europejskich (z rezerwy celowej poz. 98) przedstawiono w pkt. 2.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.
(akta kontroli str. 159-161, 166-168, 214-215, 526-596, 610-652, 692-717)

KW PSP wykorzystała 98,3% (6.717,0 tys. zł) środków pozyskanych z rezerw celowych. Decyzją z 7 grudnia 2023 r. – w związku z nadwyżką środków powstałą na skutek wykonania zadań w całości za kwotę mniejszą od planowanej – Wojewoda Podlaski zablokował wydatki na łączną kwotę 114,5 tys. zł, z tego: 13,7 tys. zł pochodzących z rezerwy celowej poz. 35 (na wypłaty świadczenia motywacyjnego), 6,0 tys. zł z rezerwy celowej poz. 56 (na wypłaty świadczenia za długoletnią służbę i dodatku funkcyjnego) i 94,8 tys. zł z rezerwy celowej poz. 44 (na realizację „Kursu nauki jazdy kat. C” dla druhow OSP). Pozostałe 3,9 tys. zł (z rezerwy celowej poz. 44) zwrócono na rachunek budżetu Wojewody Podlaskiego (29 grudnia 2023 r.).
(akta kontroli str. 610-625, 718-750)

W 2023 roku KW PSP nie realizowała wydatków z rezerwy ogólnej budżetu państwa. Nie wystąpiły również (podobnie jak rok wcześniej) wydatki niewygasające z upływem roku budżetowego.
(akta kontroli str. 116-118, 214-215)

2.1.2. Wydatki bieżące KW PSP w 2023 roku wyniosły 13.454,2 tys. zł (99,0% planu po zmianach) i były o 2.838,6 tys. zł (o 26,7%) wyższe niż w 2022 roku. Dominującą pozycję (61,9%) w grupie wydatków bieżących stanowiły uposażenie i wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi²⁴, które zrealizowano w wysokości 8.325,6 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach, a zarazem 111,5% takich wydatków w poprzednim roku (7.464,6 tys. zł). Istotny udział w wydatkach ogółem miały również: wypłaty równoważników pieniężnych i ekwiwalentów dla funkcjonariuszy oraz pozostałych należności (§ 4180) – 1.253,2 tys. zł²⁵,

¹⁹ Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wprowadzeniem świadczenia za długoletnią służbę (Dz. U. poz. 347).

²⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 marca 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie uposażenia strażaków Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. poz. 474).

²¹ Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

²² Zwiększenie wynagrodzeń, w tym środki na nagrody specjalne i jednorazowe wynagrodzenia oraz na finansowanie skutków zmiany podstawy naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych oraz inne fundusze socjalne.

²³ Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej.

²⁴ Wynagrodzenia z pochodnymi i uposażenia, tj. §§: 4010, 4020, 4040, 4050, 4060 i 4070, 4110, 4120.

²⁵ Co stanowiło 157,1% takich wydatków z 2022 roku, a ich wzrost spowodowany był wprowadzeniem świadczenia za długoletnią służbę (166,4 tys. zł), a także większymi wydatkami na: nagrody jubileuszowe (o 87,1 tys. zł), odprawy wypłacane funkcjonariuszom (o 85,1 tys. zł), rekompensaty pieniężne za czas służby przekraczający określoną normę (o 70,3 tys. zł).

zakupy materiałów i wyposażenia (§ 4210) – 1.265,3 tys. zł, zakupy usług pozostałych (§ 4300) – 1.193,7 tys. zł. (akta kontroli str. 159-161, 166-168, 214-216, 526-546, 597-609)

Wynagrodzenia osobowe pracowników i członków korpusu służby cywilnej oraz uposażenia funkcjonariuszy (z dodatkowym wynagrodzeniem i uposażeniem rocznym) w 2023 roku wyniosły 8.147,2 tys. zł i były wyższe o 11,3% (tj. o 829,2 tys. zł) niż w 2022 roku²⁶. Zwiększenie wydatków na wynagrodzenia wynikało ze wzrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia oraz poziomu zatrudnienia. W 2023 roku, przeciętna liczba osób zatrudnionych w KW PSP wyniosła 72,27 a przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego – 9.394 zł. W stosunku do poprzedniego roku, liczba zatrudnionych wzrosła o 2,09 (o 3,0%), a ich wynagrodzenie średnio o 705 zł (o 8,1 %). Stan zatrudnienia i wynagrodzeń w poszczególnych grupach przedstawiał się następująco:

- nieznacznie zmalała liczba osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń (status 01), która w 2023 roku wynosiła 3,04 (w roku poprzednim – 3,46), a przeciętne wynagrodzenie wyniosło 6.087 zł (wzrost o 13,5%),
- liczba członków korpusu służby cywilnej (status 03) wyniosła 7,9 (roku wcześniej – 7,26), a przeciętne wynagrodzenie wyniosło 7.174 zł (wzrost o 14,2%),
- liczba funkcjonariuszy (status 10) wzrosła do 61,33 (z 59,5 w roku poprzednim), a przeciętne wynagrodzenie w tej grupie wyniosło 9.844 zł (wzrost o 7,3%).

Zmiany stanu przeciętnego zatrudnienia w 2023 roku wynikały z przyjęcia do pracy dwóch osób w korpusie służby cywilnej, zwolnienia czterech funkcjonariuszy (odejścia na zaopatrzenie emerytalne) i trzech osób w korpusie służby cywilnej oraz z zaistniałych przeniesień między KW PSP a innymi jednostkami organizacyjnymi PSP (11 przypadków dotyczących 15 funkcjonariuszy). (akta kontroli str. 159-161, 166-168, 172, 214-222)

W 2023 roku 12 funkcjonariuszy KW PSP²⁷ złożyło raporty o zwolnienie ze służby w PSP, które skutkowały takim zwolnieniem trzech z nich w 2023 roku i kolejnych dziewięciu – w 2024 roku. We wszystkich 12 przypadkach w okresie czterech miesięcy przed zwolnieniem ze służby (w związku z przejściem na emeryturę) nastąpiło podwyższenie dodatków funkcyjnych tym funkcjonariuszom²⁸, przy czym, PKW PSP podjął decyzje w tej sprawie w odniesieniu do siedmiu podległych mu funkcjonariuszy (a w odniesieniu do PKW PSP i czterech jego zastępców – Komendant Główny PSP). Zwiększenie dodatków decyzjami PKW PSP, w poszczególnych przypadkach wyniosło od 2.235 zł do 3.604 zł²⁹ i stanowiło od 101,6% do 272,7% wartości dodatku przed zwiększeniem. Średnia kwota zwiększenia wyniosła 3.098 zł (172,1%). Decyzje PKW PSP zostały wydane w okresie od 33 do 95 dni przed zwolnieniem ze służby (podwyższone dodatki zaczęły obowiązywać od 15 do 90 dni przed zwolnieniem). We wszystkich siedmiu przypadkach PKW PSP wydał te decyzje krótko przed złożeniem przez funkcjonariuszy wniosków (raportów) o zwolnienie ze służby, tj.: w czterech przypadkach w okresie od dwóch do pięciu dni, a w kolejnych trzech – 12, 15 i 19 dni przed złożeniem wniosków³⁰. P.o. PKW PSP wyjaśnił, że *ustawa [...] o Państwowej Straży Pożarnej ani żadne inne przepisy prawa nie posiadają uregulowań, które określałyby termin zwiększenia dodatku służbowego / funkcyjnego. Przepisy stanowią tylko do jakiej wysokości można przyznać w/w dodatek oraz wskazują przesłanki przyznania i podwyższenia / obniżenia strażakowi dodatku [...]. Przy podwyższaniu dodatku funkcyjnego funkcjonariuszom, którzy złożyli „Raporty” z prośbą o zwolnienie ze służby [...] brano pod uwagę wnioski Zastępców PKW PSP oraz Naczelnika Wydziału. Trudno jest określić okoliczności jakie były brane pod uwagę przez PKW PSP [...] co do wysokości przyznanych dodatków, gdyż z dniem 3 stycznia 2024 r. [...] odszedł na zaopatrzenie emerytalne. Wszystkie wnioski spełniały wymogi dotyczące przesłanek do podwyższenia dodatku funkcyjnego. [...] należy zauważyć, że przełożony nie ma wpływu na termin złożenia przez funkcjonariusza „Raportu” o zwolnienie ze służby [...]. Wnioski o podwyższenie dodatku funkcyjnego były przedłożone PKW PSP przed złożeniem w/w raportów przez funkcjonariuszy [...]. Zdaniem NIK, wydanie decyzji w sprawie podwyższenia dodatków*

²⁶ Wynagrodzenia osób zatrudnionych w KW PSP według sprawozdań rocznych Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniu (§§ 4010, 4020, 4040, 4050, 4060 i 4070).

²⁷ Dwóch specjalistów dziedzinowych, główny specjalista, kierownik sekcji, trzech naczelników wydziału, czterech zastępców PKW PSP i PKW PSP.

²⁸ Podwyższone dodatki funkcyjne zaczęły obowiązywać w okresie od 15 dni do trzech miesięcy przed zwolnieniem ze służby.

²⁹ Wysokość dodatków w dniu zwolnienia ze służby wynosiła od 4.100 zł do 5.375 zł, a poprzednio obowiązujących – od 1.100 zł do 2.200 zł.

³⁰ W pięciu przypadkach podwyższone dodatki zaczęły obowiązywać dzień przed złożeniem wniosku o zwolnienie, w jednym – w dniu złożenia wniosku, a w kolejnym – po 17 dniach od jego złożenia.

na krótko przed złożeniem wniosku o zwolnienie, może wskazywać na możliwość uzgadniania między przełożonymi a funkcjonariuszami podwyższenia dodatków stałych przed formalnym złożeniem wniosku o zwolnienie ze służby albo na brak komunikowania przełożonym z wyprzedzeniem zamiaru przejścia na emeryturę (co może mieć wpływ na prawidłowość przydzielania zadań, awansów i długoterminowego rozłożenia pracy między funkcjonariuszami). (akta kontroli str. 767-854)

W kontekście uzasadnienia podwyższenia – przez PKW PSP – wysokości dodatku funkcyjnego siedmiu funkcjonariuszom, w decyzjach personalnych powołał się on na niektóre z przesłanek określonych w § 8 ust. 4 pkt 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 lub 8 rozporządzenia MSWiA z 13 września 2021 r. w sprawie uposażenia strażaków Państwowej Straży Pożarnej³¹, tj. takie jak: wysoka ocena wywiązywania się z obowiązków służbowych, zwiększona liczba i rodzaj wykonywanych zadań, duży zakres ponoszonej odpowiedzialności, terminowość i efektywność podejmowanych działań, umiejętność organizacji pracy, kierowanie i sprawowanie nadzoru, wykorzystanie posiadanych kwalifikacji i umiejętności na zajmowanym stanowisku służbowym, a w jednym przypadku także na zmianę zakresu obowiązków służbowych i warunków służby. Poza wskazaniem takich przesłanek, w uzasadnieniach wniosków przełożonych lub decyzji personalnych zawarto ocenę dotychczasowego sposobu i prawidłowości realizacji zadań i obowiązków.

W odniesieniu do PKW PSP i czterech jego zastępców, Komendant Główny PSP wskazał na – wynikające z powołanego wyżej rozporządzenia – uprawnienie do dodatku funkcyjnego oraz art. 35 ust. 10b ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej³², w myśl którego strażakowi uprawnionemu do dodatku funkcyjnego, w zamian za czas służby przekraczający normę, o której mowa w ust. 1, nie przysługuje czas wolny (o którym mowa w ust. 9 i 10), rekompensata pieniężna (o której mowa w ust. 9) ani dodatek służbowy (o którym mowa w art. 87 ust. 1a powołanej ustawy). (akta kontroli str. 768-852)

2.1.3. Na wynagrodzenia bezosobowe (§ 4170) w 2023 roku w KW PSP wydatkowano 55,7 tys. zł, co stanowiło 100% planu na ten rok i 109,2% takich wydatków poniesionych rok wcześniej. W 2023 roku były one głównie związane z trzema umowami zlecenia (zawartymi na okresy roczne), dotyczącymi zadań pomocniczych, tj.: prowadzenia stałej obsługi emerytów i rencistów pożarnictwa, prowadzenia Międzyzakładowej Pracowniczej Kasy Pożyczkowej oraz pełnienia funkcji *Wojewódzkiego Kapelana Strażaków Wyznania Prawosławnego* i wykonywania obsługi duszpasterskiej z tym związanej³³. W ramach tych trzech umów wydatkowano 52,2 tys. zł. Ponadto obowiązywała – zawarta na okres dwóch lat – umowa na prowadzenie *stałej obsługi prawnej Zleceniodawcy na zasadach określonych w ustawie o radcach prawnych*³⁴, w ramach której zleceniobiorcy (prowadzącemu działalność gospodarczą) w 2023 roku wypłacono 45,8 tys. zł, wydatkowanych w § 4300 klasyfikacji budżetowej. (akta kontroli str. 159-161, 166-168, 214-215, 855-866)

2.1.4. Wydatki majątkowe KWPS w 2023 roku, wyłącznie na zakupy inwestycyjne, zamknęły się kwotą 9.453,0 tys. zł (100,0% planu po zmianach). Były one wyższe o 5.204,7 tys. zł (ponad dwukrotnie) od takich wydatków z 2022 roku (4.248,3 tys. zł)³⁵. W trakcie 2023 roku plan wydatków majątkowych został zwiększony o 6.003,0 tys. zł (o 174,0%). W pierwotnym planie ujęto jedno zadanie, tj. zakup samochodu wyposażonego w drabinę mechaniczną (o wartości 3.450,0 tys. zł). W związku z uzyskaniem dodatkowych środków, głównie z rezerw celowych (szerzej opisanych w pkt. 2.1.1 niniejszego wystąpienia) liczbę zadań zwiększono do 12 (niektóre z nich dotyczyły tego samego przedmiotu zakupu, a podział na kilka zadań wynikał z różnych źródeł ich współfinansowania). Zrealizowano 11 z tych zadań, tj.:

- zakup samochodu wyposażonego w drabinę mechaniczną – 3.450,0 tys. zł, za które nabyto / współfinansowano: samochód z drabiną mechaniczną L32A-XS Volvo FL280 SD-30, ciężki samochód ratowniczo-gaśniczy Scania P410 GCBA, średni samochód ratowniczo-gaśniczy Volvo FLD3C;
- *"Samochody pożarnicze do działań z zakresu zwalczania zagrożeń środowiska"* z dofinansowaniem NFOŚiGW – 2.900,0 tys. zł, za które nabyto / współfinansowano:

³¹ Dz. U. poz. 1750, ze zm.

³² Dz. U. z 2024 r. poz. 127.

³³ Jedną z tych trzech umów została zawarta z pracownikiem służby cywilnej KW PSP, tj. umowa na prowadzenie księgowości Międzyzakładowej Pracowniczej Kasy Pożyczkowej.

³⁴ Umowa obejmowała także przeprowadzenie szkolenia funkcjonariuszy i pracowników cywilnych w zakresie obowiązujących przepisów prawa.

³⁵ W tym 35,2 tys. zł wydatków inwestycyjnych i 4.213,1 tys. zł na zakupy inwestycyjne.

samochód z drabiną mechaniczną L32A-XS Volvo FL280 SD-30, ciężki samochód ratowniczo-gaśniczy Scania P410 GCBA, dwa lekkie samochody rozpoznawczo-ratownicze Ford Ranger 2.0 ECOBLUE BI-TURBO 213 KM A10 4X4 LIMITED, lekkie samochody operacyjne Toyota Camry HSD 4SD 2.5H218 CVT EXECUTIVE SLOP i Kia Sportage 1.6 T-GDI SLOP, mikrobus Toyota Proace Verso Long 2.0 D4D1778AT VIP BUS, lekki samochód kwatermistrzowski Mercedes-Benz Vito SLKW, lekki samochód operacyjny Skoda Octavia Style 1,5 TSI 110 KW;

- „Usprawnienie systemu ratownictwa na drogach – etap V” w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 – 2.071,3 tys. zł, którymi współfinansowano: średni samochód ratowniczo-gaśniczy z systemem piany sprężonej (GBA) standard pierwszowyjazdowy, napęd 4x4 - Volvo FL+G4D3C FL, trzy ciężkie samochody ratowniczo-gaśnicze ze zwiększonym potencjałem ratownictwa drogowego, napęd 4x4 – Volvo VTC3R FM oraz cztery średnie samochody ratowniczo-gaśnicze z funkcją cięcia – Iveco Eurocargo FF150EW;
- „Wsparcie systemu ratowniczo – gaśniczego” w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 – 148,3 tys. zł, którymi współfinansowano zakup trzech urządzeń analitycznych – spektrometrów (wykorzystujących, odpowiednio metody: IMS, FTIR, Ramana) oraz monitora skażeń promieniotwórczych (PAM 525 CG);
- „Zakup średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego przez Komendę Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku” z dofinansowaniem NFOŚiGW – 470,0 tys. zł (średni samochód ratowniczo-gaśniczy Volvo FLD3C);
- „Zakup systemu urządzeń do bezpiecznej komunikacji pomiędzy jednostkami Państwowej Straży Pożarnej województwa podlaskiego” (96,0 tys. zł);
- „Zakup serwera wirtualizacji wraz z systemem operacyjnym do zapewnienia pełnej stabilności i bezpieczeństwa funkcjonowania serwerów wirtualnych pracujących na rzecz wszystkich jednostek Państwowej Straży Pożarnej województwa podlaskiego” – 99,4 tys. zł (serwer FUJITSU PRIMERGY RX2540 M7 z oprogramowaniem Windows SERVER2022);
- „Zakup specjalistycznego sprzętu jednostkom Państwowej Straży Pożarnej województwa podlaskiego” z dofinansowaniem NFOŚiGW – 80,1 tys. zł, za które nabyto kompresor powietrza oddechowego LW 320 ES oraz dwie kamery termowizyjne z wyposażeniem FLIR K45;
- „Zakup dwóch radiotelefonów bazowych w celu rozszerzenia zasięgów łączności sieci powiatowej na terenie powiatu łomżyńskiego” – 65,0 tys. zł (dwa radiotelefony Motorola DM4600 ze sterowaniem SGM5ES);
- „Zakup i montaż depozytora na klucze w obiekcie Komendy Wojewódzkiej Straży Pożarnej w Białymstoku” – 41,0 tys. zł;
- „Zakup sprężarki, współfinansowany w 60% przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Białymstoku” – 31,9 tys. zł (kompresor powietrza oddechowego LW 320 ES).

(akta kontroli str. 159-161, 166-168, 214-215, 526-542, 547-555, 751-765)

Nie zostało zrealizowane zadanie pn. *Zakup samochodu do szkolenia przygotowującego do uzyskania prawa jazdy kategorii C, w ramach przedsięwzięcia szkoleniowego „Kurs nauki jazdy kat. C” druhów OSP (w związku z „realizacją zadań wynikających z ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych”)*. Na zakup pojazdu (503,0 tys. zł), a także na zatrudnienie dwóch instruktorów nauki jazdy (61,0 tys. zł) przewidziano środki z rezerwy celowej poz. 44. Jednak, w związku ze zbyt późnym jej uruchomieniem (decyzją Ministra Finansów z 3 sierpnia 2023 r.), skutkującym brakiem możliwości zakupu samochodu do prowadzenia szkoleń, na wniosek KW PSP – decyzją Ministra Finansów z 9 października 2023 r. – zmieniono przeznaczenie środków w § 6060, przenosząc je do § 4000. Środki te wykorzystano na pokrycie kosztów większej liczby szkoleń przygotowujących do uzyskania prawa jazdy kategorii C zleconych firmom zewnętrznym (przeszkolono 158 osób z terenu województwa podlaskiego). (akta kontroli str. 692-727, 751-755)

2.1.5. Zobowiązania KW PSP na koniec 2023 roku – w całości niewymagalne – wynosiły 758,4 tys. zł i były wyższe od zobowiązań z końca 2022 roku o 198,5 tys. zł (o 35,5%).

Większość z nich, tj. 548,0 tys. zł (72,3%) dotyczyło płac z pochodnymi³⁶. W tym zakresie były one wyższe o 9,9% niż rok wcześniej. Zobowiązania pozapłacowe wyniosły 210,4 tys. zł (stanowiąc 27,7% zobowiązań ogółem) i były ponad trzykrotnie wyższe niż w 2022 roku.

Wzrost kwoty zobowiązań pozapłacowych spowodowany był głównie wystąpieniem zobowiązań w § 4180 (*równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla żołnierzy i funkcjonariuszy oraz pozostałe należności*) w kwocie 165,1 tys. zł, które dotyczyły: świadczeń motywacyjnych za grudzień (12,1 tys. zł) i należności za nadgodziny za II półrocze 2023 roku (153,0 tys. zł). Pozostałe zobowiązania pozapłacowe wynikały głównie z faktur, które wpłynęły do KW PSP w 2024 roku (do 15 stycznia), tj.: 28,5 tys. zł w § 4260 za zużycie gazu i energii elektrycznej w grudniu 2023 roku, 7,1 tys. zł w § 4430 z tytułu składek z polis ubezpieczeniowych (OC i AC) za pojazdy służbowe oraz opłat związanych z rejestracją takich pojazdów, 4,5 tys. zł w § 4210 za paliwo do pojazdów służbowych, 3,0 tys. zł w § 4300 za usługi pocztowe, prace serwisowe związane z systemem finansowo-księgowym i odbiór odpadów komunalnych, 1,7 tys. zł w § 3070 z tytułu dopłat do wypoczynku, a także 0,6 tys. zł w paragrafach: 4280, 4360 i 4710 (opłaty za badania okresowe i usługi telekomunikacyjne oraz wpłata na PPK).

Z porównania danych ze sprawozdań miesięcznych i rocznych wynikało, że nie wystąpiły przypadki niewykazywania zobowiązań wymagalnych w ciągu roku i jednoczesnego wykazania na koniec roku wydatków lub zobowiązań z tytułu odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań. (akta kontroli str. 159-163, 166-168, 214-215)

2.1.6. Szczegółowe badanie wydatków KW PSP w kwocie 9.269,9 tys. zł³⁷, tj. 40,5% wydatków ogółem z budżetu państwa³⁸ wykazało, że zrealizowano je z zachowaniem przepisów art. 44 ust. 3 pkt 1 i 3 oraz art. 162 ustawy o finansach publicznych, tj. zgodnie z planem finansowym, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Poniesione wydatki służyły realizacji zadań statutowych lub zabezpieczeniu bieżącego funkcjonowania KW PSP. Poprzedzone one zostały przeprowadzeniem postępowań w trybach przewidzianych prawem zamówień publicznych bądź wewnętrznymi procedurami udzielania zamówień o wartości mniejszej niż 130 tys. zł, z wyjątkiem przypadku zlecenia przeglądu UPS 9355 (Smart RT 10000XL) z wymianą baterii w UPS (za 10,5 tys. zł). Według wyjaśnienia Zastępcy Naczelnika Wydziału Logistyki było to wynikiem zaistnienia, przewidzianej w unormowaniach wewnętrznych przesłanki uzasadniającej ich niestosowanie, tj. sytuacji trudnej do przewidzenia i konieczności natychmiastowego zakupu usług (w trakcie przeglądu okresowego stwierdzono uszkodzenie ogniw baterii).

Wydatki te poniesiono zgodnie z zawartymi umowami lub udzielonymi zamówieniami. We wszystkich trzech przypadkach, w których doszło do nieterminowej realizacji dostaw, naliczono i wyegzekwowano kary umowne (w łącznej kwocie 105,0 tys. zł, wpłaconych w 2024 roku). Przed poniesieniem wszystkich zbadanych wydatków, dokumenty stanowiące ich podstawę zostały zweryfikowane pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym oraz zatwierdzone do wypłaty przez uprawnione do tego osoby. Wszystkie płatności zostały dokonane terminowo. Zakupione pojazdy samochodowe oraz urządzenia zostały na bieżąco i prawidłowo ujęte w ewidencji środków trwałych. Pojazdy samochodowe i większość urządzeń protokolarnie przekazano do użytkowania komendom powiatowym / miejskim PSP z terenu województwa podlaskiego. W przypadku pojazdów podstawę przekazania stanowiły umowy użyczenia zawarte z tymi jednostkami. (akta kontroli str. 867-892, 997-999, 1137)

2.1.7. Kontrola prawidłowości udzielania i realizacji dwóch zamówień publicznych³⁹ o wartości 3.675,0 tys. zł, tj. na dostawy: samochodu specjalnego z drabiną mechaniczną Volvo FL 280 za 3.595,2⁴⁰ tys. zł (w trybie przetargu nieograniczonego)⁴¹ oraz kompresora powietrza

³⁶ Tj. obejmujących wynagrodzenia / uposażenia i wydatki z nimi powiązane (§§: 4040, 4050, 4070, 4110, 4120).

³⁷ W tym 5.136,8 tys. zł z rezerw celowych (poz.: 8, 59 i 44).

³⁸ Próbę do badania stanowiły wydatki z: 29 zapisów księgowych na koncie 130 na kwotę 5.579,9 tys. zł, wylosowanych statystyczną metodą monetarną – MUS (uwzględniającą prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji) i dobrane celowo pięć zapisów z wydatkami na kwotę 3.690,0 tys. zł (objęte badaniem prawidłowości udzielania zamówień publicznych oraz poniesione w ramach wypłaty odszkodowania byłemu pracownikowi KW PSP). Podstawę do losowania, z wykorzystaniem programu *Pomocnik kontrolera*, stanowił zbiór zapisów na koncie 130 odpowiadających pozapłacowym wydatkom KW PSP, tj. z wyłączeniem wydatków w paragrafach 401-408, 411-414, 418, 420, 444 i 471 oraz wydatków poniżej 1 tys. zł.

³⁹ Były to postępowania o nr. WL.2370.3.2023 i WL.2370.12.2023.

⁴⁰ W tym: 2.724,0 tys. zł środków budżetowych i 871,2 tys. zł z rezerwy celowej poz. 59 – dofinansowanie ze środków NFOŚiGW.

⁴¹ Zakupu tego dokonano w ramach pierwszej części zamówienia zrealizowanej w 2023 roku, realizacja drugiej części zamówienia (dostawa samochodu z drabiną mechaniczną za 3.524,3 tys. zł) przypadła na 2024 rok.

oddechowego LW 320 ES za 79,8 tys. zł (z zastosowaniem wewnętrznych procedur) wykazała, że:

- działania KW PSP były zgodne z przepisami prawa zamówień publicznych, z wyjątkiem nieterminowego zamieszczenia ogłoszeń o udzieleniu zamówienia i o wykonaniu umowy, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- udzielenie zamówienia na dostawę kompresora powietrza oddechowego odbyło się w oparciu o wewnętrzne procedury udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza kwoty 130,0 tys. zł⁴², jednak nie dochowano niektórych wymogów w nich ustalonych, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- w obu postępowaniach prawidłowo zastosowano zasadę zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców,
- obie dostawy zrealizowano zgodnie z treścią udzielonego zamówienia w zakresie przedmiotu zamówienia i wysokości wynagrodzenia wykonawcy, natomiast dostawa samochodu specjalnego z drabiną mechaniczną nastąpiła po terminie określonym w umowie, co skutkowało wyegzekwowaniem kary umownej w kwocie 71,9 tys. zł w 2024 roku. (akta kontroli str. 970-1143)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Pracownicy Wydziału Logistycznego (komórki organizacyjnej ds. zamówień) nie dopełnili, wynikających z art. 265 ust. 1 i art. 448 prawa zamówień publicznych, wymogów terminowego przekazania do publikacji niektórych ogłoszeń w postępowaniu WL.2370.3.2023 (na dostawę samochodów z drabiną mechaniczną), tj.:
 - a) ogłoszenie o udzieleniu (w dniu 18 września 2023 r.) zamówienia w zakresie części 2. przekazano do publikacji Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej dopiero – w toku kontroli NIK – 24 stycznia 2024 r., tj. ze 103-dniowym opóźnieniem (opublikowane 29 stycznia 2024 r., Dz. Urz. UE: 2024/S 020-055883), co stanowiło naruszenie wymogu z art. 265 ust. 1 prawa zamówień publicznych, w myśl którego zamawiający nie później niż w terminie 30 dni od dnia zakończenia postępowania o udzielenie zamówienia powinien przekazać takie ogłoszenie do publikacji;
 - b) ogłoszenie o wykonaniu (27 grudnia 2023 r.) umowy w zakresie części 1. przekazano do publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych – w rezultacie badań kontrolnych NIK – 7 lutego 2024 r., z 12-dniowym opóźnieniem (opublikowane w tym samym dniu, nr 2024/BZP 00094987), czym uchybiono terminowi określonemu w art. 448 prawa zamówień publicznych, w myśl którego, zamawiający w terminie 30 dni od wykonania umowy zamieszcza takie ogłoszenie w Biuletynie Zamówień Publicznych.

Naczelnik Wydziału Logistycznego wyjaśnił, że opóźnienia w publikacji ogłoszeń wynikały z ilości służbowych obowiązków realizowanych przez funkcjonariuszy Wydziału Logistycznego KW PSP na przełomie roku 2023/2024 (zwłaszcza w zakresie odbiorów przedmiotów zamówień, rozliczania środków pozyskanych na finansowanie zakupów, rocznej sprawozdawczości do jednostek nadrzędnych) oraz zmian kadrowych w komórce odpowiedzialnej za zamówienia publiczne.

(akta kontroli str. 970-977, 1035-1059, 1139-1143)

2. Nie dochowano niektórych wymogów ustalonych w *Regulaminu realizacji zamówień KW PSP* przy udzieleniu zamówienia o wartości mniejszej niż 130,0 tys. zł, tj. na dostawę fabrycznie nowego kompresora powietrza oddechowego za 79,8 tys. zł (postępowanie WL.2370.12.2023), bowiem:
 - zastosowano *wniosek o zgodę na dokonanie zakupu* (zgodny ze wzorem określonym w załączniku nr 2 do *Regulaminu*) przeznaczony do zamówień o wartości nieprzekraczającej kwoty 50 tys. zł (§ 8 ust. 1 *Regulaminu*) zamiast *wniosku o wszczęcie postępowania* (określonego w załączniku nr 4 do *Regulaminu*) wymaganego w postępowaniach o udzielenie zamówienia o wartości szacunkowej mniejszej niż 130 tys. zł a większej niż 50 tys. zł (§ 9 ust. 1 i 2 *Regulaminu*), w związku z czym zastosowany dokument nie zawierał informacji o osobach proponowanych

⁴² Ustalone decyzją nr 5/2022 PWK PSP z dnia 23 stycznia 2022 r. w sprawie wprowadzenia *Regulaminu realizacji zamówień KW PSP*.

do składu Zespołu Oceniającego (§ 9 ust. 2 pkt 4 *Regulaminu*) albo uzasadnienia odstąpienia od jego powołania,

- nie powołano Zespołu Oceniającego⁴³, o którym mowa w § 11 ust. 2-6 *Regulaminu*, a osoby podejmujące w postępowaniu czynności przypisane do zadań tego zespołu nie złożyły oświadczeń w sprawie bezstronności, wymaganych od członków takiego zespołu (§ 11 ust. 6 *Regulaminu*),
- do wniosku nie załączono dokumentów określających sposób szacowania wartości zamówienia (wymaganych § 9 ust. 3 pkt 2 *Regulaminu*).

Naczelnik Wydziału Logistycznego wyjaśnił, że osoby realizujące przedmiotowe postępowanie na etapie, na który składa się min. sporządzenie wniosku o wszczęcie postępowania, są obecnie poza służbą, więc nie sposób jednoznacznie określić przyczynę stwierdzonych uchybień [...]. Podniósł, że – mimo tych braków – postępowanie zostało przeprowadzone w sposób zapewniający zachowanie najważniejszych zasad udzielania zamówień, czyli zasady: uczciwej konkurencji, równości, bezstronności i obiektywizmu, efektywności, jawności i przejrzystości. Postanowienia *Regulaminu* realizacji zamówień zostały wypełnione w zakresie publikacji, terminów, oceny zgodnie z przyjętym kryterium, dokonania wyboru oferty.

(akta kontroli str. 1060-1096, 1128-1129, 1143)

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Z budżetu środków europejskich w KW PSP w 2023 roku wydatkowano 17.675,7 tys. zł (100,0% planu po zmianach⁴⁴), co stanowiło 360,4% takich wydatków z poprzedniego roku. Plan wydatków budżetu środków europejskich został ustalony w trakcie roku, w rezultacie zwiększeń z rezerwy celowej poz. 98⁴⁵, na realizację dwóch projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020:

- „Wsparcie systemu ratowniczo-gaśniczego”, na który decyzjami Ministra Finansów (z 23 lutego, 30 października i 28 listopada 2023 r.) przeznaczono 5.938,5 tys. zł;
- „Usprawnienie systemu ratownictwa na drogach - etap V”, na który decyzjami Ministra Finansów (z 27 czerwca i 11 października 2023 r.) przeznaczono 11.737,2 tys. zł.

Beneficjentem pierwszego z tych projektów była Komenda Wojewódzka PSP w Lublinie, a drugiego – Komenda Główna PSP. KW PSP była podmiotem upoważnionym do ponoszenia wydatków kwalifikowalnych. (akta kontroli str. 171, 218, 617-619, 624-625, 735-742)

Szczegółowe badania wydatków związanych z projektem „Usprawnienie systemu ratownictwa na drogach - etap V” w łącznej kwocie 11.737,2 tys. zł⁴⁶ (66,4% ogółu wydatków z budżetu środków europejskich) wykazało w szczególności, że:

- KW PSP poniosła przedmiotowe wydatki jako podmiot upoważniony do ponoszenia wydatków kwalifikowalnych, na który zostały wystawione faktury (beneficjentem była Komenda Główna PSP),
- postępowania o udzielenie zamówień publicznych (w trybie przetargu nieograniczonego) zostały przeprowadzone w Komendach Wojewódzkich PSP w Opolu, Katowicach i Gorzowie Wielkopolskim,
- wydatki były zgodne z kategoriami wydatków wynikającymi z umowy o dofinansowanie projektu i z zatwierdzonym budżetem projektu,
- wydatki zostały dokonane do wysokości kwot ujętych w planie i poniesione w okresie kwalifikowalności,
- zlecenia płatności zostały przekazane do Banku Gospodarstwa Krajowego we właściwych terminach i kwotach, a faktury opłacone bez opóźnień. (akta kontroli str. 893-955)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

⁴³ Do którego zadań było przypisane m.in.: sporządzenie zapytania ofertowego, ocena ofert i sporządzenie dokumentacji z tym związanej.

⁴⁴ Nie licząc kwoty 3,10 zł zablokowanych decyzją Wojewody Podlaskiego z 7 grudnia 2023 r.

⁴⁵ Finansowanie programów z budżetu środków europejskich.

⁴⁶ Były to wydatki związane z ośmioma zapisami księgowymi dotyczącymi współfinansowania krajowego (paragrafy z czwartą cyfrą „9”), wylosowanymi metodą MUS (co szerzej opisano w pkt. 2.1.6 niniejszego wystąpienia).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie przez Komendę budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2023 roku w zakresie wydatków. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące udzielonych zamówień publicznych, nie miały wpływu na wybór najkorzystniejszych ofert.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.1 Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań jednostkowych KW PSP (dysponenta środków budżetowych III stopnia) za 2023 rok:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) za IV kwartał 2023 roku.

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo⁴⁷ i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Sprawozdania przedstawiały wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach.

(akta kontroli str. 211-218, 223-234, 270-287, 507-511)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

3.2 Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

W KW PSP opracowano i wdrożono zasady (politykę) rachunkowości⁴⁸, spełniające wymogi art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁹. Natomiast ustalony i stosowany zakładowy plan kont spełniał wymogi rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁰. Księgi rachunkowe były prowadzone

⁴⁷ Zostały przekazane w terminach określonych w: rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 144, ze zm.), rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1731) i rozporządzeniu Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 652).

⁴⁸ Wprowadzone zarządzeniem nr 2/2023 Podlaskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP z dnia 2 stycznia 2023 r. w sprawie ustalenia dokumentacji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości w KW PSP. Określono w nich m.in.: ogólne zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych (w tym rok obrotowy i wchodzące w jego skład okresy sprawozdawcze), metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego, sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych (w tym wykaz kont syntetycznych, zakładowy plan kont, wykaz zbiorów tworzących księgi rachunkowe na komputerowych nośnikach danych, opis systemu przetwarzania danych) oraz opis systemu ochrony danych i ich zbiorów.

⁴⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm. Dalej: *ustawa o rachunkowości*.

⁵⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

przy użyciu komputera (z zastosowaniem programu finansowo-księgowego Ft-FK7 wersja 7,0)⁵¹. (akta kontroli str. 60-118, 152-154, 157, 288-292)

Zorganizowany w KW PSP system rachunkowości i kontroli zarządczej (w tym kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych⁵²) zapewniał w sposób racjonalny poprawność prowadzenia ksiąg rachunkowych, w szczególności poprzez: [1] określenie obowiązków głównego księgowego i pracowników Wydziału Budżetu i Rachunkowości, m.in. w zakresie rejestrowania i zatwierdzania operacji finansowych oraz sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych (z wyznaczeniem osób zastępujących nieobecnego pracownika); [2] wskazanie pracowników realizujących zadania związane z kontrolą merytoryczną, formalno-rachunkową i zatwierdzaniem dowodów księgowych do wypłaty; [3] system nadawania uprawnień dostępu i korzystania z zasobów informatycznych rachunkowości, powiązany z zakresami obowiązków poszczególnych pracowników; [4] wdrożone zasady ochrony danych, w tym procedury tworzenia kopii zapasowych.

(akta kontroli str. 26-42, 119-151, 293-335)

W księgach rachunkowych zachowana została zasada ciągłości bilansowej, salda kont księgi głównej na 31 grudnia 2022 r. zostały prawidłowo wprowadzone do ksiąg rachunkowych 2023 roku jako bilans otwarcia. Obroty dziennika za 2023 rok były zgodne z zestawieniem obrotów i sald kont księgi głównej na 31 grudnia 2023 r. oraz danymi wynikającymi z plików JPK_KR wygenerowanymi z systemu finansowo-księgowego. (akta kontroli str. 337-368, 490-499)

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych KW PSP przeprowadzono na próbie 76 zapisów księgowych o łącznej wartości 10.889,0 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną⁵³ (uzupełnionej 41 zapisami o łącznej wartości 535,8 tys. zł, dobranymi celowo spośród zapisów wyselekcjonowanych na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych⁵⁴). Stwierdzono, że – w zakresie zapisów dotyczących dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań KW PSP – dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych, z wyjątkiem:

- zadekretowania i ujęcia do niewłaściwego okresu sprawozdawczego faktury nr 2023/11/107 z dnia 29 listopada 2023 r., stanowiącej podstawę jednego z 76 zapisów wylosowanych metodą MUS;
- przypadków błędnych dat dokumentu lub operacji gospodarczej stwierdzonych w dwóch zapisach księgowych wylosowanych metodą MUS i siedmiu zapisach dobranych celowo (z 26 analizowanych przypadków, wybranych spośród zapisów wyselekcjonowanych w ramach przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych),
- sporządzania miesięcznych sprawozdań budżetowych na podstawie niezatwierdzonych zapisów księgowych,

co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Analiza zbioru – wprowadzonych do systemu finansowo-księgowego w 2024 roku – 1.914 zapisów, za okres od 1 stycznia do 29 lutego 2024 r., nie wykazała nieprawidłowości w zakresie ujmowania operacji do właściwych okresów księgowania.

(akta kontroli str. 337-499, 506-516)

W obowiązujących w KW PSP zasadach (polityce) rachunkowości (pkt. 3 ppkt b i c *Zasad ewidencji finansowo-księgowej*⁵⁵) zapisano, że: „operacje należy ujmować wg okresów sprawozdawczych, których dotyczą”, a „do sprawozdawczości są ujmowane dowody księgowe, które wpłynęły do KW PSP do ostatniego dnia miesiąca [...] (do dnia 15 stycznia następnego roku w przypadku sprawozdania rocznego)”. Skutkowało to ujmowaniem operacji

⁵¹ Program Przedsiębiorstwa Innowacyjno-Wdrożeniowego FORTECH Sp. z o.o., eksploatowany od 1 stycznia 2023 r.

⁵² Wprowadzony zarządzeniem nr 1/2023 Podlaskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP z dnia 2 stycznia 2023 r. w sprawie ustalenia procedur kontroli oraz obiegu dokumentów finansowo-księgowych w KW PSP.

⁵³ Statystyczną metodą monetarną – MUS (uwzględniającą prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji). Podstawę do losowania, z wykorzystaniem programu *Pomocnik kontrolera 5.7*, stanowił zbiór zapisów na koncie 130 odpowiadających pozapłacowym wydatkom KW PSP, tj. z wyłączeniem wydatków w paragrafach 401-408, 411-414, 418, 420, 444 i 471 oraz wydatków poniżej 1 tys. zł.

⁵⁴ Przegląd analityczny ksiąg rachunkowych (na zbiorze obejmującym 20.418 zapisów księgowych) został przeprowadzony z wykorzystaniem danych zawartych w pliku JPK_KR za 2023 rok (dzienniku za 2023 rok), przy pomocy programu *Pomocnik kontrolera 5.7* (funkcja FK-skan - Selekcja).

⁵⁵ Załącznik nr 1 do zarządzenia nr 2/2023 Podlaskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP z dnia 2 stycznia 2023 r. w sprawie ustalenia dokumentacji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości w KW PSP. W załączniku nr 3 do tego zarządzenia (*Sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych*) zapisano, że „dowody księgowe wprowadzane są do ksiąg rachunkowych do dnia sporządzenia sprawozdań budżetowych (z wyjątkiem okresów rocznych)” /pkt 3 załącznika nr 3/.

gospodarczych do miesiąca, w którym wpłynęła faktura nawet jeżeli dotyczyła ona operacji zaistniałej w poprzednim miesiącu i nie upłynął termin złożenia sprawozdania za poprzedni miesiąc (wystąpiło to np. w przypadku trzech z 76 zapisów wylosowanych metodą MUS). Naczelnik Wydziału Budżetu i Rachunkowości (Główna Księgowa) wyjaśniła, że rozwiązanie takie przyjęto ze względu na znaczące opóźnienia w przekazywaniu od wydziałów merytorycznych opisanych dowodów księgowych [...].

(akta kontroli str. 60-61, 68, 460-469, 517-520)

Natomiast niemożliwość zapisu rzeczywistej daty dokonywania rejestracji dokumentu, jeżeli następuje zaksięgowanie tego dokumentu do miesiąca poprzedniego (system informatyczny automatycznie podpowiadał w takim przypadku ostatni dzień miesiąca, do którego ujmowano dokument) skutkowałą:

- wystąpieniem – stwierdzonych w przeglądzie analitycznym – przypadków rejestracji zapisów księgowych z datami dni wolnych od pracy (niedziele), tj. 30 kwietnia 2023 r. (238 zapisów na różnych kontaktach) i 31 grudnia 2023 r. (216 zapisów na różnych kontaktach),
- wystąpieniem pięciu (spośród 76 wylosowanych metodą MUS) zapisów księgowych, w których data rejestracji zapisu była wcześniejsza niż odnotowane na dokumencie daty jego sprawdzenia pod względem merytorycznym oraz kontroli pod względem formalnym i rachunkowym.

Naczelnik Wydziału Budżetu i Rachunkowości wyjaśniła, że faktyczna data księgowania odbywała się w dni pracujące [...] Program nie sygnalizuje dni wolnych od pracy. W związku z tym, iż program Ft-fk7 nie dopuszcza daty rejestracji dokumentów z rzeczywistą datą w sytuacji, gdy dokumenty są wprowadzane do miesiąca poprzedniego – data rejestracji w miesiącu kwietniu i grudniu 2023 r. przypadała w ostatni dzień miesiąca, który w przypadku 30 kwietnia 2023 r. i 31 grudnia 2023 r. był dniem wolnym od pracy (niedziele). Problem był na bieżąco zgłaszany do firmy Fortech, która poinformowała o braku możliwości zmiany w tym zakresie.

(akta kontroli str. 337-342, 460-469, 405-424, 517-525)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Błędne zadekretowanie i zaksięgowanie do grudnia 2023 roku (zamiast do listopada) faktury z tytułu zakupu systemu urządzeń do bezpiecznej komunikacji pomiędzy jednostkami PSP za kwotę 95.929 zł (nr 2023/11/107 z dnia 29 listopada 2023 r., z taką samą datą sprzedaży), która wpłynęła do KW PSP w dniu 29 listopada 2023 r. Było to niezgodne z zapisami pkt. 3 (ppkt b i c) Zasad ewidencji finansowo-księgowej⁵⁶ stanowiącymi, że: „operacje należy ujmować wg okresów sprawozdawczych, których dotyczą”, a „do sprawozdawczości są ujmowane dowody księgowe, które wpłynęły do KW PSP do ostatniego dnia miesiąca [...]”. Stanowiło to zarazem naruszenie przepisów art. 24 ust. 1-3 ustawy o rachunkowości, zobowiązujących do prowadzenia ksiąg rachunkowych w sposób rzetelny i bezbłędny. Niedochowanie wskazanych wymogów skutkowało zaniżeniem zobowiązań w sprawozdaniu Rb-28 za listopad 2023 roku o powyższą kwotę, którą zapłacono 7 grudnia 2023 r.

Naczelnik Wydziału Budżetu i Rachunkowości wyjaśniła, że wynikało to z omyłkowego zadekretowania i zaksięgowania dokumentu do niewłaściwego miesiąca, w związku ze spiętrzeniem służbowych obowiązków oraz dużą ilością dokumentów księgowych w miesiącach listopad i grudzień 2023 roku.

(akta kontroli str. 462-463, 470-476, 517-520)

2. Niedochowanie należytej staranności przy wprowadzaniu dat dowodu lub operacji gospodarczej do zapisów księgowych, co skutkowało błędnymi datami w tych zapisach (bez wpływu na prawidłowość sprawozdań budżetowych), a dotyczyło:
 - wyciągu bankowego nr 6 z dnia 16 stycznia 2023 r., obejmującego – dokonaną w tym dniu – płatność za dostawę gazu w grudniu 2022 roku (12.712 zł), w przypadku którego w zapisie księgowym na koncie 130 jako datę dokumentu podano 31 stycznia 2023 r. (natomiast prawidłowo podano datę operacji gospodarczej – 16 stycznia 2023 r.) oraz faktury nr 49133/133/2023/F z dnia 7 lutego 2023 r. (za dostawę gazu

⁵⁶ Załącznik nr 1 do zarządzenia nr 2/2023 Podlaskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP z 2 stycznia 2023 r. w sprawie ustalenia dokumentacji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości w KW PSP. W załączniku nr 3 do tego zarządzenia (Sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych) zapisano, że „dowody księgowe wprowadzane są do ksiąg rachunkowych do dnia sporządzenia sprawozdań budżetowych (z wyjątkiem okresów rocznych)” /pkt 3 załącznika nr 3/.

w styczniu 2023 roku – 20.329 zł), którą w zapisach na kontach 201 i 998 ujęto z datą 8 lutego 2023 r. (stwierdzone przy analizie dwóch z 76 zapisów wylosowanych metodą MUS),

- ujęcia w księgach rachunkowych 2023 roku zapisów z błędnymi datami operacji gospodarczych, tj. jako zaistniałych w 2022 roku, chociaż odnosiły się one do trzech faktur⁵⁷ z 2023 roku za usługi telekomunikacyjne świadczone w 2023 roku (co stwierdzono w trzech z sześciu poddanych analizie przypadków wyselekcjonowanych w ramach przeglądu analitycznego),
- naruszenia naturalnej sekwencji dat w zapisie, spowodowanego błędnymi zapisami dat operacji gospodarczej lub dokumentu⁵⁸ z czterech faktur (za przegląd gaśnic, dostęp do Internetu, usługi telekomunikacyjne i za organizację narady szkoleniowej)⁵⁹, co skutkowało zapisami, w których data operacji gospodarczej była późniejsza niż data dowodu księgowego albo data dowodu księgowego była późniejsza niż data jego rejestracji w ewidencji księgowej (co stwierdzono w czterech z 20 analizowanych przypadków, wybranych spośród zapisów wyselekcjonowanych w ramach przeglądu analitycznego).

System informatyczny nie sygnalizował błędnego wprowadzania roku obrotowego ani naruszenia naturalnej sekwencji dat.

Naczelnik Wydziału Budżetu i Rachunkowości wyjaśniła, że ujęcie w zapisach niewłaściwych dat dowodów księgowych wynikało z błędu osoby wprowadzającej.

(akta kontroli str. 337-342, 369-370, 425-453, 477-482, 517-525)

Zdaniem NIK, zaistniałe przypadki wprowadzania błędnych danych do zapisów księgowych, stanowią niedopełnienie – wynikającego z art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości – wymogu rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych. Wskazują na potrzebę dołożenia staranności przy realizacji zadań z tego zakresu i zapewnienia właściwego nad nimi nadzoru.

3. Sporządzanie sprawozdań budżetowych w zakresie wydatków KW PSP na podstawie niezatwierdzonych zapisów księgowych (bez wpływu na kwoty wykazane w sprawozdaniach budżetowych), co w szczególności potwierdziły wyniki analizy 76 zapisów na koncie 130 (wylosowanych metodą MUS), z których 43 zatwierdzono po upływie terminu złożenia sprawozdania za dany okres sprawozdawczy⁶⁰. Zapisy te dotyczyły operacji gospodarczych za okres od stycznia do listopada 2023 roku i zostały zatwierdzone po upływie terminów na złożenie sprawozdań za miesiące, w których operacje gospodarcze miały miejsce i zostały ujęte w ewidencji księgowej, tj.:

 - dwa zapisy ze stycznia zatwierdzono 21 marca 2023 r. (po upływie 51 dni od dnia wprowadzenia zapisu),
 - 16 zapisów z okresu luty – czerwiec zatwierdzono 14, 20 i 21 lipca 2023 r. (po upływie od 25 do 143 dni od dnia wprowadzenia zapisu),
 - siedem zapisów z okresu lipiec – sierpień zatwierdzono 7 i 12 września 2023 r. (po upływie od 19 do 48 dni od dnia wprowadzenia zapisu),
 - trzy zapisy z września zatwierdzono 20 października 2023 r. (po upływie od 30 do 32 dni od dnia wprowadzenia zapisu),
 - siedem zapisów z października zatwierdzono 6 grudnia 2023 r. (po upływie od 36 do 55 dni od dnia wprowadzenia zapisu),
 - osiem zapisów z listopada zatwierdzono 5 stycznia 2024 r. (po upływie od 38 do 52 dni od dnia wprowadzenia zapisu).

Księgi za poszczególne okresy sprawozdawcze zamknięto w następujących dniach: styczeń – 11 sierpnia 2023 r., luty - lipiec – 11 września 2023 r., sierpień - listopad – 17 stycznia 2024 r.

Naczelnik Wydziału Budżetu i Rachunkowości – odnosząc się do przyczyn zaistniałego stanu rzeczy – wyjaśniła, że; [1] z dniem 1 stycznia 2023 r. zaczęliśmy wdrażać nowy

⁵⁷ DG/974 FZ/384 (999), DG/2225 FZ/851 (2249) i DG/2226 FZ/852 (2250).

⁵⁸ Co skutkowało zapisami, w których data operacji gospodarczej była późniejsza niż data dowodu księgowego albo data dowodu księgowego była późniejsza niż data jego rejestracji w ewidencji księgowej.

⁵⁹ Kolejno: DG/579 FZ/219 (581), DG/710 FZ/264 (723), DG/1477 FZ/583 (1501) i DG/696 FZ/258 (711).

⁶⁰ Tj. z wyjątkiem 33 zapisów dotyczących operacji zaistniałych i ujętych na koncie 130 w grudniu 2023 roku, które zatwierdzono 17 stycznia 2024 r. – po upływie od 18 do 36 dni od dnia wprowadzenia zapisu.

system informatyczny – program FT-fk7, którego dostosowanie do specyfiki działalności systemu wiązało się ze zwiększonymi nakładami pracy, tj. tworzeniem nowych struktur kont, aktualizacją zasad polityki rachunkowości; [2] przeprowadzone szkolenie on-line nie dawało pełnego obrazu funkcjonalności systemu i z uwagi na brak znajomości wszystkich funkcji programu, dokumenty były zatwierdzane z opóźnieniem. Dodała, że na stwierdzone nieprawidłowości miały wpływ zmiany i braki kadrowe, które wiązały się ze spiętrzeniem obowiązków służbowych. (akta kontroli str. 484-489, 511-520)

Zdaniem NIK, okoliczności powołane w wyjaśnieniu nie mogą tłumaczyć stwierdzonej nieprawidłowości. Sporządzanie sprawozdań budżetowych na podstawie niezatwierdzonych zapisów księgowych (brak zamknięcia ksiąg za okresy miesięczne) jest niedopuszczalne i skutkowało możliwością ich modyfikacji nawet przez kilka miesięcy po sporządzeniu sprawozdań.

Stosownie do art. 24 ust. 1 ustawy o rachunkowości, księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco. Według ust. 5 tego artykułu, księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bieżąco, jeśli m.in. zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej są sporządzane przynajmniej za poszczególne okresy sprawozdawcze⁶¹ (czyli nie rzadziej niż na koniec miesiąca). Natomiast w świetle art. 25 ust. 1 pkt. 1 ustawy o rachunkowości, w przypadku stwierdzenia błędów w zapisach, można je poprawić, jednak poprawki nie mogą nastąpić po zamknięciu miesiąca. Zatem przed zamknięciem miesiąca należy dokonać poprawy stwierdzonych błędów w zapisach. Odstępstwo od tej zasady przewidziano w art. 25 ust. 2 powołanej ustawy, stanowiącym, że w przypadku ujawnienia błędów po zamknięciu miesiąca lub w razie prowadzenia ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera, dozwolone są korekty przez wprowadzenie do ksiąg rachunkowych dowodu zawierającego korekty błędnych zapisów, dokonywane tylko zapisami dodatnimi albo tylko ujemnymi. Dla prawidłowego zamknięcia okresów sprawozdawczych, do ksiąg rachunkowych każdego z nich należy wprowadzać, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tych okresach.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i sprawozdanie w zakresie operacji finansowych (Rb-Z). Wykazane w nich dane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Księgi rachunkowe KW PSP były prowadzone na ogół zgodnie z obowiązującymi przepisami, odzwierciedlając prawdziwy obraz dochodów, wydatków oraz należności i zobowiązań w 2023 roku. Stwierdzono jednak nieprawidłowości polegające na: [1] sporządzeniu miesięcznych sprawozdań budżetowych za styczeń – listopad 2023 roku na podstawie niezatwierdzonych zapisów księgowych (niezamkniętych ksiąg); [2] ujęciu do niewłaściwego okresu sprawozdawczego operacji gospodarczej związanej z jednym z 76 zbadanych zapisów księgowych; [3] wprowadzeniu do zapisów księgowych błędnych dat operacji gospodarczej lub dowodu księgowego (bez wpływu na sprawozdawczość).

OBSZAR

V. Wnioski

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

Wnioski

1. Terminowe przekazywanie do publikacji ogłoszeń o udzielonych zamówieniach publicznych i wykonaniu zawartych umów.
2. Stosowanie się do przyjętych uregulowań wewnętrznych przy prowadzeniu postępowań w sprawie udzielania zamówień o wartości mniejszej niż 130 tys. zł.
3. Ujmowanie operacji gospodarczych do właściwych okresów sprawozdawczych.
4. Dołożenie należytej staranności przy wprowadzaniu zapisów księgowych do informatycznego systemu finansowo-księgowego.
5. Sporządzanie sprawozdań budżetowych na podstawie zatwierdzonych zapisów księgowych i zamkniętych ksiąg rachunkowych za okresy sprawozdawcze.

⁶¹ W świetle art. 3 ust. 1 pkt 8 pod pojęciem okresu sprawozdawczego mieszczą się miesięczne okresy, w jakich sporządzane są sprawozdania budżetowe (przez okres sprawozdawczy – rozumie się okres, za który sporządza się sprawozdanie finansowe w trybie przewidzianym ustawą lub inne sprawozdania sporządzone na podstawie ksiąg rachunkowych).

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁶² umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Białystok, 25 marca 2024 r.

Kontroler:
Stanisław Żukowski
główny specjalista kontroli państwowej

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

/podpisano elektronicznie/

/podpisano elektronicznie/

⁶² Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłoszenie, 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.