



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.1.2.2024

Pan
st. bryg. Jacek Strużyński
p.o. Wielkopolskiego Komendanta Wojewódzkiego
Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu
ul. Masztalarska 3
61-767 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/001 Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. - wykonanie planu finansowego Komendy
Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu

I. Dane identyfikacyjne

<i>Jednostka kontrolowana</i>	Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu, ul. Masztalarska 3, 61-767 Poznań ¹
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	st. bryg. Jacek Strużyński, p.o. Wielkopolski Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej - od 5 marca 2024 r. ² W okresie od 17 stycznia 2020 r. do 2 stycznia 2024 r. Wielkopolskim Komendantem Wojewódzkim był nadbryg. Dariusz Matczak, od 3 stycznia do 3 lutego 2024 r. obowiązki Komendanta pełnił st. bryg. Tomasz Grelak, a od 4 lutego do 4 marca 2024 r. bryg. Robert Natunewicz.
<i>Podstawa prawna podjęcia kontroli</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
<i>Kontrolerzy</i>	1. Ewa Kruszyńska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/014/2024 z dnia 15 stycznia 2024 r. 2. Marcin Komorowicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/015/2024 z dnia 15 stycznia 2024 r.

(akta kontroli str. 1, 2)

II. Cel i zakres kontroli

<i>Cel kontroli</i>	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2023 r. Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu 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 wybranego sprawozdania za IV kwartał 2023 r. w zakresie operacji finansowych,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.
<i>Zakres kontroli</i>	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,– analiza wybranego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,– analiza stanu zobowiązań,– analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,– analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

¹ Dalej: Komenda lub KW PSP.

² Dalej: Wielkopolski Komendant Wojewódzki PSP.

³ j.t. Dz. U. z 2022 r. poz. 623 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

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

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2023 r. planu finansowego Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zrealizowane wydatki w kwocie 83 379,3 tys. zł, w tym z budżetu państwa – 39 285,2 tys. zł i z budżetu środków europejskich – 44 094,1 tys. zł stanowiły 100,0% planu po zmianach. Kontrola 49,9% wydatków z budżetu państwa oraz 52,9% wydatków z budżetu środków europejskich wykazała, że, co do zasady, zostały one poniesione z zachowaniem reguł gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ i służyły realizacji zadań Komendy. Z naruszeniem ww. reguł wydatkowano w 2023 r. kwotę 10,6 tys. zł na podwyższenie czterem funkcjonariuszom dodatku służbowego lub funkcyjnego na dwa miesiące przed ich odejściem ze służby. Prawidłowo przygotowano i przeprowadzono objęte kontrolą postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego. Stwierdzona nieprawidłowość w jego dokumentowaniu miała charakter formalny.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje sporządzone przez Wojewódzką Komendę Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu sprawozdania budżetowe i sprawozdanie w zakresie operacji finansowych. Kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewnił w sposób racjonalny prawidłowość sprawozdań. Objęte kontrolą NIK, sprawozdania budżetowe oraz sprawozdanie w zakresie operacji finansowych sporządzone zostały terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wydatki

1.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Wydatki Komendy zrealizowane zostały w 2023 r. w kwocie 39 285,2 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach. W porównaniu do 2022 r., były one wyższe o 15 621,2 tys. zł, tj. o 66%. Wzrost wydatków wynikał przede wszystkim z wyższej realizacji wydatków: majątkowych o 11 165,8 tys. zł (tj. o 53%), na zakupy materiałów i wyposażenia o 2 130,8 tys. zł (tj. o 420,4%), na uposażenia funkcjonariuszy wraz z innymi należnościami zaliczonymi do wynagrodzeń oraz nagród rocznych o 931,3 tys. zł (tj. o 10,8%), na zakup usług pozostałych o 398,8 tys. zł (tj. o 71,1%) oraz na wynagrodzenia osobowe o 243,0 tys. zł (tj. o 15,4%).

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2023 r. wydatki Komendy wyniosły 23 376,0 tys. zł. W trakcie roku, plan wydatków został zwiększony *per saldo* do 39 301,3 tys. zł (tj. o 68,1%), w tym:

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁵ j.t Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm., dalej: ufp.

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

- środkami z rezerw budżetowych w kwocie 17 786,2 tys. zł, (tj. o 95,6%), z tego 1 700,0 tys. zł pochodziło z rezerwy ogólnej, a 16 086,2 tys. zł z rezerw celowych,
- środkami w kwocie 743,5 tys. zł z rezerwy ogólnej Wojewody Wielkopolskiego,
- środkami w kwocie 70,9 tys. zł przeniesionymi z części 42 Sprawy wewnętrzne.

Plan wydatków Komendy został zmniejszony o kwotę 2 675,3 tys. zł w związku z przeniesieniem tych środków przez Wojewodę Wielkopolskiego celem zwiększenia planowanych dotacji celowych dla komend miejskich lub powiatowych Państwowej Straży Pożarnej w województwie wielkopolskim.

(akta kontroli str. 581-649)

Z ogólnej rezerwy budżetowej, Prezes Rady Ministrów przyznał Wojewodzie Wielkopolskiemu środki finansowe w kwocie 1 700,0 tys. zł z przeznaczeniem dla KW PSP na dofinansowanie zadania inwestycyjnego pn. „Zakup samochodu specjalnego z drabiną mechaniczną dla Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Obornikach”⁷. Zadanie to nie miało charakteru nieprzewidzianego i wymagającego podjęcia natychmiastowych działań. Komendant Powiatowy PSP w Obornikach poinformował, w połowie 2022 r., Wielkopolskiego Komendanta Wojewódzkiego o wystosowaniu wniosku do Prezesa Rady Ministrów w sprawie udzielenia wsparcia finansowego w związku z planowanym w 2023 r. zakupem samochodu specjalnego z drabiną mechaniczną i zadeklarował pozyskanie na to zadanie środków w wysokości 1 000 tys. zł w ramach Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej⁸. Wielkopolski Komendant Wojewódzki przekazał Wojewodzie Wielkopolskiemu przedmiotowy wniosek skierowany do Prezesa Rady Ministrów, informując, że opiniuje go pozytywnie i prosi o dalsze procedowanie sprawy⁹.

P.o. Wielkopolskiego Komendanta Wojewódzkiego wyjaśnił m.in., że „zgodnie z tabelą wyposażenia w sprzęt dla województwa wielkopolskiego, uzgodnioną z Komendantem Głównym PSP w 2015 r. (normatywem), Komenda powiatowa PSP w Obornikach, tak jak i pozostałe Komendy Powiatowe i Miejskie PSP województwa wielkopolskiego, powinna posiadać na wyposażeniu jednostek ratowniczo – gaśniczych pojazdy typu drabina mechaniczna. W związku z powyższym od 2015 r. trwa sukcesywna wymiana podnośników na drabiny mechaniczne”. Dotychczas zakupiono 16 drabin mechanicznych.

(akta kontroli str. 650-701)

Środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa zostały wykorzystane w całości i zgodnie z przeznaczeniem, na które zostały przyznane, tj. na dofinansowanie zakupu samochodu specjalnego z drabiną mechaniczną, który został użyty na czas nieoznaczony Komendzie Powiatowej PSP w Obornikach¹⁰.

(akta kontroli str. 651-654, 686-700)

Środki pochodzące z rezerw celowych wykorzystane zostały w wysokości 16 076,6 tys. zł. Szczegółowe badanie prawidłowości ich wykorzystania, przeprowadzone na próbie rezerwy celowej¹¹ w wysokości 5 900,0 tys. zł¹² przyznanej na realizację zadania dotyczącego zakupu samochodów pożarniczych do działań z zakresu zwalczania zagrożeń dla środowiska”, wykazało, że środki wykorzystano w całości

⁷ Zarządzenie nr 71 Prezesa Rady Ministrów z 6 kwietnia 2023 r.

⁸ Pismo nr PT.0754.38.2022 z 26 sierpnia 2022 r.

⁹ Pismo nr WT.0760.3.2022 z 2 września 2022 r.

¹⁰ Umowa użyczenia nr 65/2023 z 28 grudnia 2023 r. zawarta pomiędzy Wielkopolskim Komendantem Wojewódzkim PSP a Komendantem Powiatowym PSP w Obornikach.

¹¹ Z poz. 59 rezerwy celowej pn. „Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej”.

¹² Na podstawie decyzji Ministra Finansów z 3 sierpnia 2023 r.

i zgodnie z przeznaczeniem. W ramach realizacji tego zadania dofinansowano zakup jedenastu samochodów¹³.

(akta kontroli str. 702-782)

W strukturze zrealizowanych w 2023 r. wydatków, dominującą pozycją były wydatki majątkowe w wysokości 21 084,7 tys. zł (tj. 53,7% ogółu). Wydatki bieżące, zrealizowane w wysokości 17 799,5 tys. zł, stanowiły 45,3% ogółu. Przeznaczone zostały przede wszystkim¹⁴ na uposażenia funkcjonariuszy wraz z innymi należnościami zaliczonymi do wynagrodzeń oraz na nagrodę roczną (9 567,9 tys. zł, tj. 24,4% ogółu wydatków¹⁵); na zakup materiałów i wyposażenia (2 637,7 tys. zł, tj. 6,7% ogółu wydatków); na wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi i dodatkowym wynagrodzeniem rocznym (2 276,6 tys. zł, tj. 5,8% ogółu wydatków oraz na równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla funkcjonariuszy (1 399,6 tys. zł, tj. 3,6% ogółu wydatków).

Świadczenia na rzecz osób fizycznych w Komendzie wyniosły 400,9 tys. zł (tj. 1,0% ogółu wydatków) i w porównaniu do 2022 r. były wyższe o 77,5 tys. zł. Najwyższą pozycję stanowiły wypłacane funkcjonariuszom wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń (346,6 tys. zł), z tego równoważniki pieniężne za brak lokalu mieszkalnego lub remont mieszkania, dopłaty do wypoczynku funkcjonariuszy i ich rodzin lub zasiłki na zagospodarowanie.

(akta kontroli str. 590-593, 783-900)

Przeciętne zatrudnienie w Komendzie w 2023 r. wyniosło 96,3 osób, i w porównaniu do roku poprzedniego wzrosło o 2,6 osób (2,8%), z czego przeciętne zatrudnienie: funkcjonariuszy wyniosło 73,3 osoby i wzrosło o 2,0 osoby (2,9%) a członków korpusu służby cywilnej wyniosło 22,2 osoby i wzrosło o 1,2 osoby (5,8%).

Wydatki na wynagrodzenia w 2023 r. wyniosły 11 499,3 tys. zł i w porównaniu do 2022 r., były one wyższe o 1 176,3 tys. zł (tj. o 11,4%). Zaplanowane na 2023 r.¹⁶ środki na wynagrodzenia w wysokości 11 471,0 zł¹⁷ zostały zwiększone w ciągu roku o kwotę 70,9 tys. zł z tytułu częściowej rekompensaty skutków finansowych związanych z dwukrotnym wprowadzeniem nowej stawki minimalnego wynagrodzenia za pracę (od 1 stycznia 2023 r. i ponownie od 1 lipca 2023 r.), z czego kwota 39,6 tys. zł została przeniesiona z funduszu wynagrodzeń KW PSP do komend powiatowych i miejskich PSP województwa wielkopolskiego.

(akta kontroli str. 608-623, 901-913, 1056, 1057)

W 2023 r. sześciu funkcjonariuszy Komendy złożyło wnioski o odejście ze służby, skutkujące przejściem na emeryturę, z czego dwóch do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej¹⁸, a czterech do Wielkopolskiego Komendanta Wojewódzkiego¹⁹. Funkcjonariuszom tym podwyższony został dodatek funkcyjny

¹³ Dwóch samochodów specjalnych z drabiną mechaniczną SD-30 (jeden używany Komendzie Powiatowej PSP w Szamotułach, a jeden Komendzie Powiatowej PSP w Turku), lekkiego samochodu rozpoznawczo-ratowniczego oraz średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego (używane Komendzie Miejskiej PSP w Poznaniu), dwóch ciężkich samochodów ratowniczo-gaśniczych (jeden używany Komendzie Powiatowej PSP w Rawiczu, a jeden Komendzie Powiatowej PSP w Ostrowie Wlkp.), dwóch lekkich samochodów rozpoznawczo-ratowniczych (jeden używany Komendzie Powiatowej PSP we Wrześni, a jeden Komendzie Powiatowej PSP w Czarnkowie), średniego samochodu ratownictwa technicznego (używany Komendzie Miejskiej PSP w Lesznie), lekkiego samochodu do przewożenia ratowników (używany Komendzie Powiatowej PSP w Kole) i lekkiego samochodu kwatermistrzowskiego (używany Komendzie Miejskiej PSP w Kaliszu).

¹⁴ Podano wydatki stanowiące ponad 1% udziału w wydatkach ogółem.

¹⁵ Kwota ta zawiera również kwoty zapomóg i nagród wypłaconych również komendantom oraz wyróżnionym strażakom z komend miejskich i powiatowych PSP województwa wielkopolskiego.

¹⁶ Według ustawy budżetowej na rok 2023 ze zm.

¹⁷ Z czego kwota 3,0 tys. zł została przeniesiona w lutym 2023 r. z § 4020 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej do §4120 Wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

¹⁸ Wnioski o zwolnienie ze służby złożono 2 listopada 2023 r., a decyzje o zwiększeniu dodatków funkcyjnych od 1 listopada 2023 r. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej wydał 12 października 2023 r.

¹⁹ Wnioski o zwolnienie ze służby złożono 31 października 2023 r. (dwa) oraz 14 i 16 listopada 2023 r.

(trzem) oraz służbowy (trzem) w okresie od dwóch do trzech miesięcy przed zwolnieniem ze służby. Wysokość zwiększonych dodatków wynosiła od 1,0 tys. zł do 3,2 tys. zł, co stanowiło odpowiednio od 14,6% do 210,3% wartości dodatku przed jego zwiększeniem. Średnia kwota zwiększenia ogółu dodatków wyniosła 1,7 tys. zł (średnio 50,5%). Z kolei, średnia kwota zwiększenia dodatków funkcyjnych wyniosła 2,0 tys. zł (średnio 42,3%), a dodatków służbowych 1,4 tys. zł (średnio 69,9%).

(akta kontroli str. 950-980)

W wyniku badania czterech decyzji Wielkopolskiego Komendanta Wojewódzkiego, dotyczących zwiększenia kwoty ww. dodatków, stwierdzono, że podstawę działania stanowiło m.in. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 września 2021 r. w sprawie uposażenia strażaków państwowej straży pożarnej²⁰. Decyzje, w przypadku zwiększenia trzech dodatków służbowych, uzasadniono dyspozycyjnością i odpowiedzialnością za podejmowane decyzje służbowe oraz zdyscyplinowaniem przy realizacji zadań służbowych, a w przypadku zwiększenia dodatku funkcyjnego: rodzajem wykonywanych zadań i zakresem ponoszonej odpowiedzialności oraz wykorzystywaniem posiadanych kwalifikacji i umiejętności na zajmowanym stanowisku służbowym. Wielkopolski Komendant Wojewódzki podjął decyzje 21 listopada 2023 r., tj. po pięciu, siedmiu i 21 dniach od złożenia wniosków o zwolnienie ze służby, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W związku ze zwiększeniem dodatków, wydatkowano środki na wynagrodzenia w łącznej kwocie wyższej o 101,5 tys. zł²¹, z tego w 2023 r. o 10,6 tys. zł a w 2024 r. o 90,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 950, 955-980, 981, 982, 986, 990)

W 2023 r. nie wykonywano pracy na rzecz Komendy na podstawie umów cywilnoprawnych.

(akta kontroli str. 944)

Zobowiązania Komendy wyniosły na koniec 2023 r. 814,4 tys. zł i były wyższe o 10,2% od kwoty zobowiązań na koniec 2022 r. Dotyczyły one głównie zobowiązań z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi oraz nagrody rocznej dla funkcjonariuszy (łącznie 753,8 tys. zł, tj. 92,6% zobowiązań ogółem), zakupu energii (33,8 tys. zł) oraz zakupu paliwa, gazu, usług pocztowych i usług telekomunikacyjnych. Na koniec 2023 r. Komenda nie posiadała zobowiązań wymagalnych.

W 2023 r. w Komendzie nie poniesiono wydatków z tytułu odsetek od nieterminowo zrealizowanych płatności.

(akta kontroli str. 914-943)

W 2023 r. nie wystąpiły wydatki, które nie wygasły z upływem tego lub poprzedniego roku budżetowego.

(akta kontroli str. 591-595)

Badaniem pod kątem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 19 612,6 tys. zł²² (w tym majątkowe w kwocie 18 408,9 tys. zł). Zbadane wydatki stanowiły 49,9% ogółu wydatków KW PSP w 2023 r. Dokonywane były one w terminach i wysokościach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz kwot ujętych w planie finansowym, z zastosowaniem zasad wydatkowania środków publicznych określonych w upf. Skontrolowane wydatki poniesiono na zakupy i usługi służące realizacji celów i zadań Komendy.

²⁰ Dz. U. poz. 1750.

²¹ Na uposażenia, odprawy, ekwiwalenty za niewykorzystany urlop, nadgodziny i 1/12 część nagrody rocznej.

²² Badaniem objęto 33 dowody księgowe w kwocie 18 067,1 tys. zł wybranych metodą monetarną (MUS) oraz 13 dowodów księgowych wybranych w sposób celowy na kwotę 1 545,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 190-256, 262-267)

W 2023 r. KW PSP udzieliła 11 zamówień publicznych z zastosowaniem przepisów ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych²³. Łączna wartość zamówień udzielonych w 2023 r. wyniosła 16 269,4 tys. zł. Badanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na dostawę samochodu specjalnego z drabiną mechaniczną (SD30) wykazało, że przygotowano je i przeprowadzono, a zamówienia udzielono i zrealizowano je zgodnie z przepisami Pzp i wewnętrznymi procedurami. Realizacja zamówienia (pod kątem jego przedmiotu i wysokości wynagrodzenia wykonawcy) była zgodna z treścią zawartej umowy. W związku z opóźnieniem w dostawie zakupionego sprzętu, wystawiono notę księgową, która została opłacana w terminie z niej wynikającym. Poniesione z tytułu realizacji zamówienia wydatki w kwocie 3 500,6 tys. zł zostały dokonane z zachowaniem zasad określonych w art. 44 ufp oraz służyły realizacji zadań Komendy.

Sporządzony protokół postępowania był zgodny ze wzorem formularza zawartym w rozporządzeniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie protokołów postępowania oraz dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego²⁴, jednakże nie wymieniono w nim wszystkich załączników, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 10-189)

Roczne sprawozdanie z zamówień udzielonych w Komendzie w 2023 r. zostało przekazane²⁵ Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych z zachowaniem terminu wskazanego w art. 82 ust. 2 Pzp.

(akta kontroli str. 16-38)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) Podwyższenie trzem funkcjonariuszom dodatków służbowych i jednemu funkcjonariuszowi dodatku funkcyjnego (od 1 grudnia 2023 r.), w sytuacji gdy funkcjonariusze ci złożyli już wnioski o zwolnienie ze służby w związku z przejściem na emeryturę z dniem 31 stycznia 2024 r., było działaniem sprzecznym z zasadami racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, określonymi w art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp. Zgodnie z tym przepisem, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Takie działanie skutkowało wydatkowaniem środków publicznych w 2023 r. w wysokości 10,6 tys. zł²⁶ z naruszeniem ww. zasady. Zwiększenie dodatków mieściło się w przedziale kwot od 1,3 tys. zł do 3,2 tys. zł, co stanowiło od 61,0% do 210,3% wartości dodatku przed jego zwiększeniem. Średnia kwota zwiększenia ogółu dodatków wyniosła 1,8 tys. zł (średnio 98,4%).

(akta kontroli str. 950, 955-980, 981, 982, 986, 990)

P.o. Wielkopolskiego Komendanta Wojewódzkiego wyjaśnił m.in., że kierownik jednostki, biorąc pod uwagę przesłanki wynikające z przepisów rozporządzenia z 13 września 2021 r. w sprawie uposażenia strażaków państwowej straży pożarnej „może podwyższyć wysokość dodatków niezależnie od faktu planowanego przejścia funkcjonariusza na zaopatrzenie emerytalne. Ustalenie wysokości dodatków zostało pozostawione uznaniu przełożonego, który w zależności od

²³ Dz.U. z 2023 r., poz. 1605 ze zm.; zwana dalej „Pzp”.

²⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 2434.

²⁵ 27 lutego 2024 r.,

²⁶ Kwota stanowiąca różnicę pomiędzy kwotą wydatków zrealizowanych a kwotą, która byłaby zrealizowana, gdyby wysokość dodatków przysługujących funkcjonariuszom pozostała na poziomie obowiązującym do 30 listopada 2023 r.

własnej oceny sposobu wywiązywania się przez strażaka z obowiązków służbowych, może je podwyższyć lub obniżyć w granicach określonych w przepisach. Uznaniowość wysokości dodatków oznacza również, że nawet funkcjonariusze wykonujący te same zadania służbowe mogą posiadać dodatek w różnej wysokości. System wynagradzania strażaka składa się z elementów, których wysokość jest uzależniona od indywidualnej oceny pracy strażaka dokonywanej przez przełożonego. Składniki te są dla przełożonych odpowiednim mechanizmem wzmacniającym motywację do realizacji zadań służbowych na najwyższym poziomie. Ustalenie wysokości przedmiotowych dodatków jest autonomiczną decyzją komendanta wojewódzkiego PSP, podobnie jak ich podwyższanie lub obniżanie, przez pryzmat wymienionych powyżej przesłanek”.

(akta kontroli str. 981, 982, 985, 986, 990)

Nie kwestionując zasług funkcjonariuszy i uzasadnień wskazanych w decyzjach dotyczących podwyższenia im dodatków, zdaniem NIK, w momencie kiedy wiadomo, że dany funkcjonariusz przechodzi na emeryturę, podwyższenie uposażenia w tym zakresie nie pełni zasadniczej funkcji motywacyjnej, mogącej przyczynić się w dłuższej perspektywie czasu do zwiększenia efektywności realizowanych przez niego celów jednostki. Konsekwencją podjętych decyzji było natomiast poniesienie przez jednostkę zwiększonych wydatków na wypłatę należnych funkcjonariuszom świadczeń, w tym wypłaconych w 2024 r. odpraw czy ekwiwalentu za niewykorzystany urlop. Działanie to w istocie posłużyło także zwiększeniu wypłat z Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na poczet przyszłych emerytur funkcjonariuszy, w ramach zaopatrzenia emerytalnego.

- 2) Przy opracowywaniu protokołu objętego kontrolą postępowania na dostawę samochodu specjalnego z drabiną mechaniczną nie dochowano należytej staranności poprzez niewymienienie w rubryce 23 wszystkich załączników. Wymieniono wyłącznie: wniosek w sprawie powołania komisji przetargowej, oświadczenia o niepodleganiu wyłączeniu z postępowania i ogłoszenie o zamówieniu. Brak było w nim np. wskazania jako załącznika umowy z dostawcą, informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty czy też dokumentu oceny ofert. Było to niezgodne z art. 73 ust. 1 Pzp oraz ze wzorem formularza protokołu postępowania w trybie przetargu nieograniczonego, określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie protokołów postępowania oraz dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

(akta kontroli str. 67)

P.o. Wielkopolskiego Komendanta Wojewódzkiego wyjaśnił, że zamawiający w punkcie 23 protokołu postępowania w trybie przetargu nieograniczonego wymienił wszystkie załączniki bezpośrednio wynikające z treści wzoru protokołu postępowania tj. DRUKU ZP-PN stanowiącego załącznik nr 1 do ww. rozporządzenia. Na podstawie treści art. 73 Pzp, przyjęto, że wszystkie wymienione w tym artykule ustawy dokumenty są obligatoryjnie załącznikami do protokołu i w związku z tym nie zostały dodatkowo wymienione w punkcie 23 protokołu postępowania.

(akta kontroli str. 260, 261)

NIK wskazuje, że przywołany wyżej wzór formularza protokołu postępowania w trybie przetargu nieograniczonego jednoznacznie wskazuje w punkcie 23, aby „wymienić wszystkie załączniki”. Ustawodawca nie przewidział w tym zakresie żadnych wyjątków.

1.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2023 r. ze zm. nie zaplanowano wydatków dla KW PSP pochodzących z budżetu środków europejskich. W trakcie roku Komenda otrzymała środki na wydatki majątkowe w łącznej kwocie 44 094,1 tys. zł²⁷ z rezerwy celowej²⁸, z przeznaczeniem na realizację projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020. Projekty dotyczyły: usprawnienia systemu ratownictwa na drogach – etap IV” na kwotę 10 193,6 tys. zł, usprawnienia systemu ratownictwa na drogach – etap V” na kwotę 23 887,4 tys. zł oraz wsparcia systemu ratowniczo-gaśniczego” na kwotę 10 013,1 tys. zł. Zrealizowane przez Komendę wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 44 094,1 tys. zł stanowiły 100% planu po zmianach. W porównaniu do 2022 r., wydatki te były wyższe o 307,6%, tj. o kwotę 33 276,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 991-993, 268-563, 1058-1060)

Badanie wydatków budżetu środków europejskich w kwocie 23 340,9 tys. zł²⁹, stanowiących 52,9% ogółu wydatków środków europejskich, wykazało, że środki te wydatkowane w okresie kwalifikowalności na cele i zadania ujęte w umowach o dofinansowanie. Zostały one faktycznie poniesione do wysokości kwot ujętych w planie finansowym, z zastosowaniem zasad wydatkowania środków publicznych określonych w ufp.

(akta kontroli str. 190-202)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2023 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

Wydatki Komendy w 2023 r. w kwocie 83 379,3 tys. zł, w tym z budżetu państwa – 39 285,2 tys. zł, a z budżetu środków europejskich – 44 094,1 tys. zł, wykonane zostały zgodnie z planem finansowym po zmianach. Kontrola 51,5% ogółu wydatków wykazała, że poniesiono je zgodnie z planem finansowym oraz na cele służące realizacji zadań Komendy. Skontrolowane postępowanie o zamówienie publiczne udzielone w trybie przetargu nieograniczonego zostało prawidłowo przygotowane i przeprowadzone. Nieujęcie w protokole z postępowania o udzielenie zamówienia wszystkich zebranych w jego toku załączników, miało charakter nieprawidłowości formalnej.

Wydatkowanie w 2023 r. kwoty 10,6 tys. zł nie było celowe i niegospodarne, z uwagi na podwyższenie dodatków funkcjonariuszom na dwa miesiące przed ich odejściem ze służby. Zwiększanie obciążenia budżetu kontrolowanej jednostki wydatkami, które nie służą realizacji jej celów nie może zostać uznane za racjonalne zarządzanie jej finansami.

OBSZAR

2. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań Komendy za 2023 r.:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),

²⁷ Sklasyfikowane w § 6067 *Wydatki na zakupy inwestycyjne* jednostek budżetowych.

²⁸ poz. 98 *Finansowanie programów*

²⁹ Badaniem objęto 11 dowodów księgowych wybranych metodą losową.

- 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 w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2023 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych, poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w tych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sprawozdań. Zostały one sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli str. 592, 593, 992, 994-1055, 1058-1060)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sprawozdania budżetowe i sprawozdanie w zakresie operacji finansowych za 2023 r. sporządzone przez Komendę. Opracowane zostały one terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny ich prawidłowość.

V. Uwagi i wnioski

Wniosek

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o dokonywanie zwiększenia dodatków służbowych i funkcyjnych funkcjonariuszom z zachowaniem zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 piśmie³⁰ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

³⁰ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

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

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

Poznań, dnia 25 marca 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Ewa Kruszyńska
główny specjalista kontroli
państwowej

/podpisano elektronicznie/

Karolina Wirszyc-Sitkowska
p.o. Dyrektor
Delegatury NIK w Poznaniu

/podpisano elektronicznie/