



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.1.5.2024

Pan
st. bryg. Marek Hajduk
Dolnośląski Komendant Wojewódzki
Państwowej Straży Pożarnej
Komenda Wojewódzka Państwowej Straży
Pożarnej we Wrocławiu
ul. Borowska 138
50-552 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/001 – „Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. – wykonanie planu finansowego Komendy
Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu, ul. Borowska 138, 50-552 Wrocław ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	st. bryg. Marek Hajduk, od 14 lutego 2024 r. Dolnośląski Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej ² , a od 20 stycznia 2024 r. do 13 lutego 2024 r. pełniący obowiązki Dolnośląskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił nadbryg. Marek Kamiński, Dolnośląski Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej od 27 marca 2020 r. do 19 stycznia 2024 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Marta Laszczak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/3/2024 z 3 stycznia 2024 r. 2. Szymon Sroka, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/2/2024 z 3 stycznia 2024 r. 3. Paweł Potemski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/12/2024 z 4 stycznia 2024 r.

(akta kontroli: tom I, str. 1-7, 486-487)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2023 r. Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu 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 r. w zakresie operacji finansowych,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.
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 stanu zobowiązań,– analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,

¹ Dalej także: Komenda lub KW PSP.

² Dalej także: Komendant.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

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

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego na 2023 r. KW PSP.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Wydatki budżetu państwa w kwocie 39 839,1 tys. zł oraz wydatki budżetu środków europejskich w wysokości 27 203,7 tys. zł zostały wykonane na zaplanowanym (ze zmianami) poziomie. Realizacja wydatków w części objętej kontrolą w wysokości 11 067,4 tys. zł (16,5% ogółu poniesionych wydatków), w tym wydatków budżetu środków europejskich w kwocie 2 829,3 tys. zł, co do zasady odbywała się z zachowaniem reguł gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵.

Sprawozdania KW PSP przedstawiały prawdziwy obraz dochodów i wydatków, a także zobowiązań w 2023 r., zostały sporządzone terminowo i zgodnie z przepisami: rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁶, rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁷ oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁸.

Niezależnie od powyższego kontrola wykazała, że w Komendzie nie funkcjonował w pełni adekwatny, skuteczny i efektywny system kontroli zarządczej. Było to niezgodne z art. 68 ufp oraz Komunikatem Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁹ i Komunikatem Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem¹⁰. Nie identyfikowano ryzyk w odniesieniu do celów i zadań KW PSP. Nie został określony akceptowalny poziom dla tych ryzyk oraz rodzaj reakcji na ryzyko. Nie monitorowano również skuteczności poszczególnych elementów systemu kontroli zarządczej, w celu umożliwienia bieżącego rozwiązywania zidentyfikowanych problemów, mimo że: przyjęte w Komendzie zasady (polityka) rachunkowości nie spełniały wymogów art. 10 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹ a Zakładowy Plan Kont, ustalający konta księgi głównej, był nieaktualny. Brak było także procedur odnoszących się do sposobu postępowania w przypadkach incydentalnych (awaria systemu, utrata danych itp.).

Badanie jednego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o szacunkowej wartości powyżej 130,0 tys. zł wykazało nieprawidłowości polegające na: nierzetelnym dokumentowaniu szacowania wartości tego zamówienia oraz wszczęciu

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 Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.; dalej: ufp lub ustawa o finansach publicznych.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 144, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 652.

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1731.

⁹ Dz. Urz. MF Nr 15 poz. 84; dalej: Komunikat Nr 23.

¹⁰ Dz. Urz. MF poz. 56; dalej: Komunikat Nr 6.

¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.; dalej: uor lub ustawa o rachunkowości.

postępowania o jego udzielenie pomimo braku zabezpieczonych w budżecie Komendy na ten cel środków finansowych.

Stwierdzono również niecelowe i niegospodarne zwiększenie przez Komendanta dodatków funkcyjnych i służbowych w łącznej wysokości 5,9 tys. zł dla trzech funkcjonariuszy (zajmujących kierownicze stanowiska), po złożeniu przez te osoby wniosków o zwolnienie ze służby w związku z przejściem na emeryturę. Skutkowało to zwiększeniem wydatków na należne funkcjonariuszom świadczenia¹² ogółem o kwotę 41,1 tys. zł. W ocenie NIK obciążenia budżetu kontrolowanej jednostki ww. wydatkami, które nie służą realizacji jej celów nie może zostać uznane za racjonalne zarządzanie jej finansami.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wydatki

1.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Decyzją Wojewody Dolnośląskiego¹⁴ z dnia 1 marca 2023 r. zatwierdzony został do realizacji plan finansowy w kwotach określonych w ustawie budżetowej na rok 2023¹⁵, w którym wydatki w rozdziale 75410 – *Komendy wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej*, określono w wysokości 27 364,0 tys. zł¹⁶. W trakcie roku plan ulegał zmianom i na koniec 2023 r. planowane wydatki wyniosły 43 224,1 tys. zł, wynikało to z: przyznanych środków z rezerw celowych¹⁷ w łącznej kwocie 15 972,5 tys. zł, decyzji Ministra Finansów i Wojewody zwiększających plan wydatków o kwotę ogółem 1 055,8 tys. zł oraz decyzji Wojewody zmniejszających plan wydatków o 1 168,2 tys. zł.

Wykonane wydatki KW PSP (w rozdziale 75410) w 2023 r. wyniosły 39 839,1 tys. zł i stanowiły 92,2% planu po zmianach oraz 156,9% wydatków poniesionych w 2022 r. (25 392,7 tys. zł). Największy udział w strukturze zrealizowanych wydatków stanowiły wydatki majątkowe wynoszące 20 622,3 tys. zł (51,8% ogółu), które były o 90,8% większej niż w roku poprzednim¹⁸ (10 810,2 tys. zł) i stanowiły 85,9% planu po zmianach (24 006,4 tys. zł). Kolejnymi były wydatki bieżące 18 852,9 tys. zł

¹² Dotyczy to: uposażenia, odpraw emerytalnych i ekwiwalentów za niewykorzystany urlop.

¹³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁴ Dalej: Wojewoda.

¹⁵ Z dnia 15 grudnia 2022 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 256).

¹⁶ Po nowelizacji ustawy budżetowej dokonanej zmianą ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. poz. 1574), plan wydatków KW PSP wzrósł o 128,0 tys. zł, tj. z kwoty 27 236,0 tys. zł do kwoty 27 364,0 tys. zł.

¹⁷ Rezerwy celowe przyznane ze środków budżetu państwa w wysokości 15 972,5 tys. zł. Środki te zostały wykorzystane w 78,8% (12 587,4 tys. zł).

¹⁸ Wzrost w grupie wydatków majątkowych wynikał przede wszystkim z wysokości środków przyznanych w ustawie budżetowej na rok 2023 na realizację dwóch następujących inwestycji budowlanych: „Budowa Jednostki Ratowniczo-Gaśniczej w Tyńcu Małym z bazą szkoleniową” oraz „Rozbudowa Centrum Zarządzania Bezpieczeństwem Województwa Dolnośląskiego”, a także przyznanych w ciągu roku środków z rezerw celowych Ministra Finansów na zakupy inwestycyjne: w ramach realizowanych projektów [mikrobus do przewozu dziewięciu osób, ciężki samochód ratowniczo-gaśniczy ze zwiększonym potencjałem ratownictwa drogowego (sześć sztuk), sprzęt analityczny (sześć sztuk), średni samochód ratowniczo-gaśniczy ze zwiększonym potencjałem ratownictwa drogowego (sześć sztuk), średni samochód ratowniczo-gaśniczy z systemem piany sprężonej, średni samochód ratowniczo-gaśniczy z funkcją cięcia (trzy sztuki), średni samochód ratowniczo-gaśniczy ze zwiększonym potencjałem ratownictwa drogowego (cztery sztuki), dron wraz z osprzętem oraz zestaw łączności – radioprzełęcznik walizkowy; samochód specjalny z drabiną mechaniczną, dofinansowanie zakupu 10 sztuk samochodów pożarniczych do działań z zakresu zwalczania zagrożeń dla środowiska oraz zakup sprzętu do przeprowadzania kursów kwalifikowanej pierwszej pomocy na potrzeby Ośrodka Szkolenia KW PSP].

(47,3% ogółu), które były o 31,9% większe niż w roku poprzednim (18 259,0 tys. zł) i stanowiły 100,0% planu po zmianach. Najmniejszy udział w strukturze wydatków miały świadczenia na rzecz osób fizycznych wynoszące 363,9 tys. zł (0,9% ogółu), tj. o 25,7% więcej niż w roku poprzednim¹⁹ (289,5 tys. zł) i stanowiące 100,0% planu po zmianach.

Średnioroczne zatrudnienie w KW PSP zmniejszyło się ze 100,44 etatów w 2022 r. do 97,86 etatów w 2023 r. (o 2,6%), w tym funkcjonariuszy z 81,42 etatów do 80,15 etatów. Powodem zmniejszenia przeciętnego zatrudnienia było m.in. rozwiązanie dwóch umów o pracę.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie, w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego, wzrosło z 8,5 tys. zł w 2022 r. do 9,5 tys. zł (o 11,8%) w 2023 r., co wynikało przede wszystkim z wypłat nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych dla odchodzących na emeryturę członków korpusu służby cywilnej, wzrostu płacy minimalnej, podwyżek dla pracowników cywilnych i funkcjonariuszy, a także wypłaty specjalnego dodatku motywacyjnego dla wszystkich osób zatrudnionych.

Poniesione w 2023 r. wydatki na wynagrodzenia w kwocie 11 148,1 tys. zł nie przekroczyły kwoty określonej w planie finansowym KW PSP.

(akta kontroli: tom I, str. 44, 47, 135, 137, 313-315)

W 2023 r. pięciu funkcjonariuszy KW PSP²⁰ odeszło ze służby. Osoby te spełniały warunki do uzyskania świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego. Czterem pracownikom²¹, w okresie czterech miesięcy przed zwolnieniem ze służby w związku z przejściem na emeryturę, zostały podwyższone dodatki funkcyjne i służbowe w łącznej wysokości 7,0 tys. zł.

Podwyższenie dodatków nastąpiło po upływie od 20 do 23 dni po złożeniu przez pracowników wniosków o zwolnienie ze służby. Zwiększenie to wyniosło od 1,2 tys. zł do 2,4 tys. zł, co stanowiło wzrost dodatków od 25,0% do 131,4%. Ponadto w jednym przypadku w piśmie zwiększającym dodatek nie zawarto wymaganego uzasadnienia. Powyższe zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W okresie objętym kontrolą żaden z funkcjonariuszy nie odszedł ze służby w ciągu pół roku od rozpoczęcia jej pełnienia.

(akta kontroli: tom I, str. 71, 75, 360-386, 389-390)

W 2022 r. i 2023 r. w KW PSP zawarto po cztery umowy zlecenia, spośród których w żadnej wykonawcą nie był pracownik KW PSP. Na przedmiotowe umowy w 2023 r. poniesiono wydatki ogółem w kwocie 9,0 tys. zł, tj. o 2,1% mniej niż w roku 2022²².

Szczegółowa kontrola zawartych w 2023 r. czterech umów zleceń wykazała, że KW PSP zawarła po dwie umowy²³ z osobami wykonującymi zadania

¹⁹ Wzrost wydatków w grupie świadczenia na rzecz osób fizycznych wynikał ze zmiany stawek równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego oraz pomocy mieszkaniowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu (rezerwa celowa Ministra Finansów), wypłaty świadczeń należnych funkcjonariuszom skierowanych na przeszkolenie oraz wypłaty zasiłków na zagospodarowanie.

²⁰ Dotyczyło tych osób, które złożyły wnioski o zwolnienie ze służby w 2023 r.

²¹ W tym: jednemu pracownikowi zwiększony dodatek funkcyjny przyznał Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, trzem pozostałym Komendant.

²² W którym wydatkowano 9,7 tys. zł.

²³ Umowy zlecenia o numerach: [1] WK.3303.1.1.2023 z 26 września 2023 r.; [2] WK.1150.2.2023 z 31 sierpnia 2023 r.; [3] WK.1150.1.2023 z 23 czerwca 2023 r.; [4] WT.2372.90.2023 z 15 marca 2023 r.

podstawowe²⁴ oraz pomocnicze²⁵ odpowiednio w kwotach 3,6 tys. zł oraz 5,4 tys. zł. Umowy zlecenia dotyczące zakresu zadań podstawowych obejmowały zadania wynikające z pracy Wydziału Finansów KW PSP, przy czym miały charakter tymczasowy²⁶ i uzasadnione zostały wyjątkowymi okolicznościami²⁷. Wszystkie umowy zostały zawarte bez przeprowadzania procedur wyboru wykonawcy określonych zarządzeniem nr 2/2022 Dolnośląskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2022 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych²⁸, z uwagi na to, że opiewały na wartość poniżej 5 tys. zł. Każdorazowe zawarcie umowy cywilnoprawnej było poprzedzone złożeniem wniosku przez właściwego naczelnika wydziału do Komendanta celem jego rozpatrzenia. Przedmiotowy wniosek zawierał informacje dotyczące m.in.: okresu na jaki umowa będzie zawarta; zakresu wykonywanych zadań; miejsca realizacji; wskazania osoby fizycznej, która będzie realizować zadania wynikające z zawartej umowy cywilnoprawnej.

(akta kontroli: tom I, str. 9, 152, 154, 156-157, 387-388; tom II, str. 43-52, 113-114, 354)

Według planu finansowego na rok 2023 kwota wydatków majątkowych wyniosła 8 834 tys. zł. W jej ramach zaplanowano do realizacji cztery zadania²⁹, a w trakcie roku wprowadzono cztery nowe³⁰, których źródłem finansowania były przede wszystkim środki z rezerw celowych. Wprowadzone zmiany były celowe i wynikały m.in. z potrzeby zakupów sprzętu i wyposażenia zgodnie z realizowanymi projektami UE oraz szkoleń prowadzonych przez własny ośrodek szkolenia.

Spośród wszystkich ośmiu zaplanowanych zadań (plan po zmianach), siedem zostało zrealizowanych w całości, a jedno częściowo³¹. Ostatecznie kwota wydatków majątkowych według planu finansowego po zmianach wyniosła 24 006,0 tys. zł, z czego na realizację zadań wydatkowano w 2023 r. kwotę w wysokości 20 622,3 tys. zł (85,9%). Wszystkie założone na rok 2023 efekty w ramach wydatków majątkowych zostały osiągnięte.

(akta kontroli: tom I, str. 251-258, 279)

²⁴ Zleceniobiorcy byli zobowiązani do wykonania takich zadań jak: sporządzanie zbiorczych analiz i przygotowywanie danych z komend miejskich i powiatowych PSP na potrzeby Komendy Głównej PSP i Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu; prowadzenie wykazu wydatków KW PSP, kontrola dokumentów finansowo-księgowych pod względem formalno-rachunkowym; przygotowywanie i przekazywanie dokumentów do archiwum; przygotowywanie danych do opracowywania planów dotacji dla komend miejskich i powiatowych PSP; innych czynności zleconych do wykonania przez bezpośredniego przełożonego.

²⁵ Zleceniobiorcy byli zobowiązani do wykonania takich zadań jak: [1] konsultacja dokumentacji przetargowej oraz zawartej umowy w sprawie zamówienia publicznego wraz z przygotowaniem projektu zastrzeżeń pokontrolnych; [2] pisemne tłumaczenie przysięgłego tekstu umowy z języka niemieckiego na język polski oraz pisemne tłumaczenie dodatkowych zapisów/poprawek do treści umowy z języka polskiego na język niemiecki i z języka niemieckiego na język polski.

²⁶ Czas trwania umów wynosił odpowiednio 152 oraz 64 godziny.

²⁷ W związku z bardzo dużą liczbą zadań wykonywanych przez Wydział Finansów, przedłużającym się zwolnieniem lekarskim jednego z pracowników oraz jednym wakatem, w celu zapewnienia ciągłości pracy na właściwym poziomie. Sporządzono wnioski do Komendanta potwierdzając przy tym zasadność zatrudnienia tych osób.

²⁸ Dalej: Regulamin udzielania zamówień publicznych.

²⁹ Takie jak: [1] "Budowa Jednostki Ratowniczo - Gaśniczej w Tyńcu Małym z bazą szkoleniową"; [2] "Rozbudowa Centrum Zarządzania Bezpieczeństwem Województwa Dolnośląskiego"; [3] Zakup samochodu specjalnego z drabiną mechaniczną (jedna szt.); [4] Zakup samochodów pożarniczych do działań z zakresu zwalczania zagrożeń dla środowiska (10 szt.).

³⁰ Takie jak: [1] "Wsparcie systemu ratowniczo-gaśniczego", [2] "Usprawnienie systemu ratownictwa na drogach - Etap V"; [3], "Wspólne rozwiązania zarządzania kryzysowego i współpracy sił bezpieczeństwa w ramach fali uchodźców z Ukrainy do granicy czesko-polskiej" w ramach Programu Interreg V-A Republika Czeska-Polska 2014-2020; [4] zakup sprzętu do przeprowadzania kursów kwalifikowanej pierwszej pomocy.

³¹ Ze względu na niedostarczenie samochodu specjalnego z drabiną mechaniczną.

Łączna kwota zobowiązań, według stanu na 31 grudnia 2023 r. wynosiła 124,7 tys. zł, co stanowiło 0,3% zrealizowanych wydatków. Związane one były przede wszystkim z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym wraz z pochodnymi w wysokości 85,6 tys. zł (68,6%). Pozostałe zobowiązania w kwocie 39,1 tys. zł wynikały z ujęcia w księgach rachunkowych zdarzeń dotyczących grudnia 2023 r.³² z terminem płatności w styczniu 2024 r.

W 2023 r. w KW PSP nie wystąpiły zobowiązania wymagalne i nie były naliczane oraz wypłacane odsetki od nieterminowych płatności.

(akta kontroli: tom I, str. 460-478)

W 2023 r. plan wydatków KW PSP został zwiększony o środki pochodzące z rezerw celowych w kwocie 43 176,2 tys. zł³³, które zostały wykorzystane w 92,2% (39 791,1 tys. zł)³⁴. Niewykorzystana kwota 3 385,1 tys. zł w całości została zwrócona na rachunek budżetu państwa³⁵. Przyczyną niewykorzystania środków z rezerw celowych było niezrealizowanie zadania pn. *Zakup samochodów pożarniczych do działań z zakresu zwalczania zagrożeń dla środowiska*, z uwagi na brak dostawy samochodów specjalnych z drabiną mechaniczną.

Szczegółowe badanie w zakresie wydatkowania przez KW PSP środków z dwóch rezerw celowych³⁶, o wartości ogółem 7 605,0 tys. zł (stanowiących 17,6% zwiększenia planu wydatków środkami pochodzącymi z rezerw celowych) wykazało, że: [1] wnioskowanie o nie wynikało z faktycznych potrzeb i było celowe; [2] w każdym przypadku po otrzymaniu decyzji Ministra Finansów o zwiększeniu planu wydatków, wprowadzono zmiany w planie finansowym KW PSP na rok 2023; [3] wykorzystano je zgodnie z przeznaczeniem; [4] poziom ich wykorzystania wyniósł odpowiednio 100,0% i 66,9%, a niewykorzystane środki zostały przekazane na rachunek budżetu państwa³⁷.

(akta kontroli: tom I, str. 43, 46, 135, 137-150, 259-304)

Szczegółowym badaniem NIK objęła realizację wydatków w kwocie 11 067,4 tys. zł³⁸ stanowiących 16,5% wydatków KW PSP³⁹ (obejmujące 54 dowody księgowe), z czego 10 581,8 tys. zł (tj. 15,8%) wytypowano do kontroli w sposób losowy, a 485,6 tys. zł (tj. 0,7%)⁴⁰ w sposób celowy. Próba losowa została wybrana metodą monetarną (MUS)⁴¹, na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym w ramach

³² W tym m.in. dostawa wody, odprowadzanie ścieków, energia cieplna, konserwacja urządzeń dźwigowych, konserwacja węża cieplnego, konserwacja systemów informatycznych, badania okresowe pracowników.

³³ W tym 27 203,7 tys. zł z budżetu środków europejskich.

³⁴ W 2023 r. w KW PSP nie wystąpiły wydatki niewygasające.

³⁵ Dwa wnioski o decyzje w sprawie blokowania planowanych na 2023 r. wydatków zostały złożone 28 grudnia 2023 r.

³⁶ Poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* na realizację zadania pn. *Samochody pożarnicze do działań z zakresu zwalczania zagrożeń dla środowiska*, przekazane w wysokości 6 800,0 tys. zł, na podstawie decyzji Ministra Finansów z dnia 5 grudnia 2023 r.; poz. 44 *Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych*, przeznaczonych na sfinansowanie zadań wynikających z ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych, przekazane w wysokości 805,0 tys. zł, na podstawie decyzji Ministra Finansów nr MF/FS7.4143.3.180.2023.MF.3084 z 4 sierpnia 2023 r. wraz z korektą MF/FS7.4143.3.180.2023.MF.3084.K01 z dnia 9 października 2023 r.

³⁷ W ramach otrzymanych środków z rezerwy nr 59 – wniosek o decyzję w sprawie blokowania planowanych na 2023 r. wydatków w wysokości 2 248,0 tys. zł został złożony 28 grudnia 2023 r.

³⁸ W tym: wydatków budżetu państwa w wysokości 8 238,1 tys. zł i wydatków budżetu środków europejskich w wysokości 2 829,3 tys. zł.

³⁹ W kwocie 67 042,8 tys. zł, z czego 39 839,1 tys. zł wykonania wydatków budżetu państwa za 2023 r. oraz 27 203,7 tys. zł wykonania wydatków budżetu środków europejskich.

⁴⁰ Tj. przedmiot zamówienia pn.: „Szkolenie przygotowujące do egzaminu dopuszczającego do kierowania pojazdem samochodowym o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t dla strażaka ratownika Ochotniczych Straży Pożarnych”.

⁴¹ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

pozostałych grup ekonomicznych, spośród zapisów księgowych 2023 r.⁴² na ogólną kwotę 15 807,1 tys. zł. Realizacja objętych badaniem wydatków w 2023 r. (100,0%) była zgodna z art. 44 ust. 3 upf, gdyż były one celowe, zostały rzetelnie zaplanowane i skalkulowane. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności. Wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów KW PSP.

(akta kontroli: tom I, str. 72, 77, 158-250, 305-312, 353, 460-478; tom II, str. 33-34, 36-39, 53-97, 115-378; tom III, str. 1-353)

Zgodnie z wymogami art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁴³, KW PSP opublikowała (3 lutego 2023 r.) na stronie internetowej oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych zarówno plan postępowań o udzielenie zamówień na 2023 r., jak również jego aktualizacje (ostatnią 6 grudnia 2023 r.)

Szczegółowej kontroli poddano jedno zamówienie publiczne skutkujące w 2023 r. wydatkiem w kwocie 485,6 tys. zł. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Szkolenie przygotowujące do egzaminu dopuszczającego do kierowania pojazdem samochodowym o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t dla strażaka ratownika Ochotniczych Straży Pożarnych” zostało przeprowadzone w trybie podstawowym. Podzielono je na dziewięć części realizowanych w wybranych powiatach województwa dolnośląskiego, z czego postępowanie na jedną zostało unieważnione w części, na podstawie art. 255 pkt 3 upzp, ze względu na to, iż cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę, którą zamierzano przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia (66,7 tys. zł). Łącznie wpłynęło 13 ofert od 10 wykonawców, zawarto osiem umów z sześcioma wykonawcami poszczególnych części zamówienia. Realizacja zamówienia była zgodna z treścią zawartych umów.

Na podstawie art. 448 upzp, KW PSP zamieściła terminowo w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o wykonaniu umów poszczególnych części przedmiotu zamówienia. Realizacja zamówienia pod kątem przedmiotu zamówienia, terminu realizacji i wysokości wynagrodzenia była zgodna z treścią zawartych umów. Poniesione z tego tytułu wydatki były celowe oraz służyły realizacji zadań jednostki. W szkoleniu przygotowującym do egzaminu dopuszczającego do kierowania pojazdem samochodowym o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t dla strażaka ratownika ochotniczych straży pożarnych realizowanym w ośmiu powiatach województwa dolnośląskiego wzięło udział łącznie 140 osób, z czego wszyscy uczestnicy zdali egzamin wewnętrzny, co przełożyło się na efektywność zrealizowanego zamówienia na poziomie 100,0%.

Niemniej jednak ww. postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego zostało wszczęte, pomimo braku zabezpieczenia na ten cel środków finansowych w budżecie KW PSP. Ponadto, przed ogłoszeniem o wszczęciu postępowania nie sporządzono notatki z szacowania oraz nie dołączono jej do druku zapotrzebowania, co było działaniem nierzetelnym. Powyższe zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 44, 47-70, 282-283, 460-478; tom II, str. 35, 38-42, 98-112; tom III, str. 355-365)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁴² Od 1 stycznia do 31 października.

⁴³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.; dalej: upzp.

1. W 2023 r. trzem funkcjonariuszom⁴⁴, Komendant zwiększył wysokość dodatków funkcyjnych (w dwóch przypadkach) i służbowego (w jednym przypadku) w łącznej wysokości 5,9 tys. zł, mimo że w okresie od 20 do 23 dni przed podwyższeniem tego dodatku, osoby te złożyły wnioski o zwolnienie ze służby⁴⁵. Zwiększenie wyniosło od 1,5 tys. zł do 2,4 tys. zł, co stanowiło wzrost od 49,0% do 131,4% wartości dodatku przed zwiększeniem. Skutkiem tego było poniesienie przez Komendę ogółem o 41,1 tys. zł więcej⁴⁶ wydatków na należne ww. funkcjonariuszom świadczenia⁴⁷. W ocenie NIK było to działanie niecelowe i niegospodarne, a zwiększanie obciążenia budżetu kontrolowanej jednostki wydatkami, które nie służą realizacji jej celów nie może zostać uznane za racjonalne zarządzanie jej finansami.

Komendant wyjaśnił, że dodatki funkcyjne (służbowe) przyznał biorąc pod uwagę ogólną ocenę wywiązywania się z obowiązków służbowych na stanowisku oraz przyjętą przez niego formę uznaniowości jako organu uprawnającego do mianowania na stanowisko służbowe w jednostce organizacyjnej. Tym samym jak dodał, podjął decyzję o przyznaniu dodatku funkcyjnego w nowej wysokości po złożeniu raportu o zwolnieniu ze służby. Indywidualne decyzje personalne, co do wysokości dodatków funkcyjnych zostały podjęte w miesiącu, w którym nastąpiło zwolnienie ze służby w postaci wydania angaży określających nową wysokość dodatków.

Nie kwestionując wskazanych przez Komendanta zasług funkcjonariuszy, NIK stoi na stanowisku, że mechanizmem adekwatnym do wskazanych w uzasadnieniach zasług jest nagroda, którą można przyznać na przykład za wzorową służbę. Zgodnie z art. 95a ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej⁴⁸, strażakowi mogą być przyznawane nagrody w formie pieniężnej lub rzeczowej, za wzorowe wykonywanie zadań służbowych, szczególne osiągnięcia w służbie, realizowanie zadań w szczególnie trudnych warunkach lub wymagających znacznego nakładu pracy.

Zdaniem NIK, podwyższanie dodatków funkcyjnych i służbowych strażakom w sytuacji, gdy funkcjonariusze ci złożyli już wnioski o zwolnienie ze służby, a zwłaszcza jeśli jednocześnie spełniali warunki uzyskania świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego, skutkowało wydatkowaniem środków z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, zgodnie z którym 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. Skutkowało to również koniecznością zwiększenia środków dla Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA na wypłaty przyszłych emerytur z zaopatrzenia emerytalnego.

(akta kontroli: tom I, str. 71, 75, 360-386, 488-489)

2. Komendant, przyznając zwiększenie dodatku służbowego dla jednego z funkcjonariuszy⁴⁹, w piśmie podwyższającym ten dodatek⁵⁰ nie zawarł uzasadnienia do jego zwiększenia, mimo że zgodnie z pkt 2.2.3 wytycznych Komendanta Głównego

⁴⁴ Z wyłączeniem funkcjonariusza, któremu zwiększony dodatek funkcyjny przyznał Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej.

⁴⁵ Zwolnienie ze służby nastąpiło w dwóch przypadkach po 23, a w jednym po 30 dniach od uzyskania zwiększenia tego dodatku.

⁴⁶ Przed zwiększeniem dodatków funkcyjnych/służbowych wydatki te wyniosły ogółem 219,1 tys. zł, a po zwiększeniu 260,2 tys. zł, w tym w podziale na poszczególnych funkcjonariuszy różnica przedstawiała się następująco: [1] z 78,1 tys. zł wzrosły do 88,8 tys. zł; [2] z 72,8 tys. zł wzrosły do 89,4 tys. zł oraz [3] z 68,2 tys. zł wzrosły do 82,0 tys. zł.

⁴⁷ Dotyczy to: uposażenia, odpraw emerytalnych i ekwiwalentów za niewykorzystany urlop.

⁴⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 127; dalej: uPSP.

⁴⁹ O którym mowa w opisie nieprawidłowości nr 1.

⁵⁰ Pismo nr WK.3301.88.2023 z 23 października 2023 r.

Państwowej Straży Pożarnej z 17 czerwca 2014 r. w zakresie zasad ustalania i podwyższania dodatku służbowego i określania wysokości dodatku motywacyjnego dla strażaków Państwowej Straży Pożarnej, każdą zmianę wysokości dodatku służbowego, należało umotywić i odzwierciedlić w uzasadnieniu decyzji o zmianie wysokości uposażenia lub dodatku służbowego. W ocenie NIK było to działanie nierzetelne.

Zastępca Komendanta oświadczył, że uzasadnienie nie zostało zawarte z uwagi na wniosek bezpośredniego przełożonego strażaka, w którym to wnosił o ustalenie wysokości nowej wysokości tego dodatku w związku z zaistniałymi przesłankami do jego podwyższenia.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela argumentacji wynikającej z powyższych wyjaśnień. Brak uzasadnienia w piśmie podwyższającym wysokość dodatku służbowego było niezgodne z wytycznymi Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z 17 czerwca 2014 r.

(akta kontroli: tom I, str. 360-362, 370-371, 479, 480)

3. W wyniku badania wybranego zamówienia publicznego⁵¹ ustalono, że postępowanie o jego udzielenie zostało wszczęte mimo braku zabezpieczenia w budżecie Komendy środków finansowych na ten cel, co było działaniem nierzetelnym. Na formularzu zapotrzebowania z dnia 21 września 2023 r., który był warunkiem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, Naczelnik KW PSP wskazała na brak środków w planie jednostki. Wniosek KW PSP w sprawie przeniesienia środków na zakup usług szkoleniowych, został złożony 20 września 2023 r. Decyzja Ministra Finansów⁵², w tym przedmiocie została wydana 9 października 2023 r. Tymczasem wszczęcie przez KW PSP postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nastąpiło 3 października 2023 r. (zamieszczenie ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych), tj. na sześć dni przed wydaniem decyzji Ministra Finansów.

Komendant wyjaśnił, że upzp nie zabrania wszczynania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, pomimo braku zabezpieczenia w budżecie odpowiednich środków finansowych, a zamawiający w dokumentach zamówienia (ogłoszenie o zamówieniu, specyfikacja warunków zamówienia) zastrzegł sobie prawo do unieważnienia postępowania w okolicznościach przewidzianych w art. 310 upzp, tj. zamawiający może unieważnić postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli środki publiczne, które zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie całości lub części zamówienia, nie zostały mu przyznane, a możliwość unieważnienia postępowania na tej podstawie została przewidziana w: [1] ogłoszeniu o zamówieniu - w postępowaniu prowadzonym w trybie podstawowym albo partnerstwa innowacyjnego; [2] zaproszeniu do negocjacji - w postępowaniu prowadzonym w trybie negocjacji bez ogłoszenia albo zamówienia z wolnej ręki. Wybór wykonawców i podpisanie umów w związku z ww. zamówieniem nastąpiły już po potwierdzeniu posiadania przez KW PSP środków finansowych w budżecie na jego realizację, tj. po 9 października 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Komendanta. Wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego rodzi obowiązek jego zakończenia poprzez wybór oferty najkorzystniejszej, z wyłączeniem uzasadnionej przesłanki do unieważnienia postępowania. Wskazana przez Komendanta przesłanka, tj. art. 310 upzp, dotyczy pozyskiwania środków zewnętrznych. KW PSP

⁵¹ Pn. „Szkolenie przygotowujące do egzaminu dopuszczającego do kierowania pojazdem samochodowym o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t dla strażaka ratownika Ochotniczych Straży Pożarnych”.

⁵² Nr MF/FS7.4.143.3.180.2023.MF. 3084.K01 z 9 października 2023 r.

wnioskowała zaś o przeniesienie środków wewnątrz planu finansowego, w związku z czym w przypadku otrzymania negatywnej decyzji Ministra Finansów ww. przesłanka nie byłaby podstawą do unieważnienia postępowania. Ponadto, NIK zwraca uwagę, że w przypadku dwóch zamówień, których wartość przekraczała kwotę 130 tys. zł netto⁵³, (w ramach których kontrolowane były wydatki), potwierdzenia zabezpieczeń środków były wskazywane w adnotacji Wydziału Finansów KW PSP na drukach zapotrzebowania.

(akta kontroli: tom I, str. 44, 47-48, 282-284, 460-478; tom III, str. 33-34, 219-221)

4. W poddanym kontroli zamówieniu publicznym pn. „Szkolenie przygotowujące do egzaminu dopuszczającego do kierowania pojazdem samochodowym o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t dla strażaka ratownika Ochotniczych Straży Pożarnych” dokumentowanie dokonane oszacowania wartości zamówienia było nierzetelne, gdyż nie sporządzono notatki z ustalenia szacunkowej wartości zamówienia, która – zgodnie z przyjętą w jednostce praktyką – winna być załączona do formularza zapotrzebowania jeszcze przed wszczęciem postępowania. Dokument ten został sporządzony i przedłożony w trakcie kontroli, tj. 18 stycznia 2024 r.

Komendant wyjaśnił, że notatka służbowa z dnia 18 stycznia 2024 r., dotycząca ustalenia szacunkowej wartości zamówienia została sporządzona dla kontrolera NIK na potrzeby wyjaśnienia sposobu szacowania wartości przedmiotu zamówienia. Szacowanie wartości zamówienia odbyło się przed wszczęciem postępowania, tj. w dniu 21 września 2023 r. na podstawie umów zawartych we wrześniu 2023 r. przez KW PSP z ośrodkami szkoleń kierowców⁵⁴ oraz wstępnego przydziału miejsc dla jednostek organizacyjnych PSP woj. dolnośląskiego⁵⁵. Komendant wyjaśnił, że dokument szacujący wartość zamówienia nie miał formy notatki z ustalenia szacunkowej wartości zamówienia, gdyż Regulamin udzielania zamówień publicznych, nie określał wzoru dokumentacji z czynności ustalenia szacunkowej wartości zamówienia, ani wzoru notatki z szacowania. Wyjaśnił również, że druk zapotrzebowania sporządzono zgodnie z rozdziałem II Regulaminu, tj. dla zamówień publicznych, których wartość przekracza 130 tys. zł oraz § 8 ust. 2 tego dokumentu. Do zapotrzebowania nie dołączono dokumentacji z szacowania wartości zamówienia, gdyż ww. Regulamin nie wskazywał na taką konieczność.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na niejednolity sposób postępowania KW PSP, bowiem w przypadku dwóch innych zamówień⁵⁶, których wartość przekraczała 130 tys. zł netto (w ramach których kontrolowane były wydatki), sporządzano notatki z szacowania wartości zamówienia oraz załączano je do druku zapotrzebowania.

(akta kontroli: tom I, str. 44, 47-48, 460-478; tom II, str. 35; tom III, str. 219-221, 287-289)

⁵³ Pod nazwami: [1] „Dostawa energii elektrycznej na potrzeby Komendy Wojewódzkiej PSP we Wrocławiu” (zapotrzebowanie z 16 sierpnia 2022 r.) o wartości 693,4 tys. zł brutto; [2] „Budowa Jednostki Ratowniczo-Gaśniczej w Tyńcu Małym z bazą szkoleniową” – etap II (zapotrzebowanie z 10 marca 2023 r.) o wartości 3 606,4 tys. zł brutto.

⁵⁴ Dotyczyły również szkoleń przygotowujących do egzaminu dopuszczającego do kierowania pojazdem samochodowym o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t dla strażaka ratownika Ochotniczych Straży Pożarnych.

⁵⁵ Strażaków Ochotniczych Straży Pożarnych z obszaru działania poszczególnych komend PSP.

⁵⁶ Pod nazwami: [1] „Dostawa energii elektrycznej na potrzeby Komendy Wojewódzkiej PSP we Wrocławiu” (zapotrzebowanie z 16 sierpnia 2022 r.) o wartości 693,4 tys. zł brutto; [2] „Dostawa paliw płynnych (ON oraz Pb95) na rok 2023 do pojazdów KW PSP we Wrocławiu” (zapotrzebowanie z 30 listopada 2022 r.) o wartości 199,9 tys. zł brutto.

1.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

W następstwie przyznania rezerw celowych, sześcioma decyzjami Ministra Finansów, zwiększono w 2023 r. budżet środków europejskich KW PSP o kwotę 27 203,7 tys. zł, co w porównaniu do roku 2022 stanowiło wzrost o 321,0% (6 460,6 tys. zł). Wynikał on przede wszystkim z realizacji dwóch projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020, takich jak: „Wsparcie systemu ratowniczo-gaśniczego”, na które KW PSP otrzymała 4 272,0 tys. zł oraz „Usprawnienie systemu ratownictwa na drogach – Etap V”, na które uzyskano 22 931,7 tys. zł. Otrzymane środki z rezerw zostały wykorzystane w 100,0%. Wyniki kontroli wydatków z budżetu środków europejskich, zostały szczegółowo opisane w obszarze I niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli: tom I, str. 72, 77 259-278, 460-478)

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 budżetu państwa ogółem w kwocie 39 839,1 tys. zł oraz wydatki budżetu środków europejskich w wysokości 27 203,7 tys. zł zostały wykonane na zaplanowanym (ze zmianami) poziomie. Przeprowadzone na próbie obejmującej 16,5% wydatków ogółem badanie wykazało, że otrzymane środki zostały wykorzystane z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ufp. Niemniej kontrola wybranego do badania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wykazała nieprawidłowości polegające na nierzetelnym dokumentowaniu szacowania wartości zamówienia publicznego oraz wszczęciu postępowania o udzielenie tego zamówienia, pomimo braku zabezpieczonych środków finansowych w budżecie KW PSP. Ponadto stwierdzono niecelowe i niegospodarne zwiększenie przez Komendanta wysokości dodatków funkcyjnych i służbowego dla trzech funkcjonariuszy w łącznej wysokości 5,9 tys. zł, mimo że przed podwyższeniem tego dodatku, osoby te złożyły wnioski o zwolnienie ze służby w związku z przejściem na emeryturę. Skutkowało to zwiększeniem wydatków na należne funkcjonariuszom świadczenia ogółem o kwotę 41,1 tys. zł. W ocenie NIK obciążenia budżetu kontrolowanej jednostki ww. wydatkami, które nie służą realizacji jej celów nie może zostać uznane za racjonalne zarządzanie jej finansami.

OBSZAR

2. Sprawozdawczość

2.1. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2023 r. KW PSP:

- 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 za IV kwartał 2023 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach kontrolowanej jednostki były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Sprawozdania przedstawiały wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach.

W Komendzie nie opracowano instrukcji/zasad sporządzania sprawozdań oraz weryfikacji ich wiarygodności. Komendant wyjaśnił, że, jednostka opiera się na zasadach zawartych w rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Niezależnie od powyższego kontrola wykazała, że w Komendzie nie funkcjonował w pełni adekwatny, skuteczny i efektywny system kontroli zarządczej. Nie wywiązywano się z obowiązków w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem w szczególności w obszarze sprawozdawczości. Nie został określony akceptowalny poziom dla tych ryzyk oraz rodzaj reakcji na ryzyko. W Komendzie nie monitorowano skuteczności poszczególnych elementów systemu kontroli zarządczej, w celu umożliwienia bieżącego rozwiązywania zidentyfikowanych problemów, mimo że: przyjęte w Komendzie zasady (polityka) rachunkowości nie spełniały wymogów art. 10 ust. 3 i 4 uor, Zakładowy Plan Kont, ustalający konta księgi głównej był nieaktualny. Brak było również procedur odnoszących się do sposobu postępowania w przypadkach incydentalnych (awaria systemu, utrata danych itp.). Powyższe zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 43-44, 46-47, 71-134, 151-154-155, 316-358, 394-430, 460-478, 482-485)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W przyjętych zasadach (polityce) rachunkowości KW PSP⁵⁷, nie określono:

- a)** sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej: [1] wykazu ksiąg rachunkowych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera - wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych, [2] opisu systemu przetwarzania danych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera – opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia,
- b)** systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów, dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a ponadto określenie wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji.

⁵⁷ Zarządzenie nr 24/2011 z 31 maja 2011 r. w sprawie przyjętych zasad rachunkowości w Komendzie Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu.

Ponadto w Zakładowym Planie Kont⁵⁸, ustalającym wykaz kont księgi głównej, zostały zawarte cztery konta księgi głównej⁵⁹, mimo że w systemie finansowo-księgowym nie przewidywano funkcjonowania takich kont. W ZPK nie zostały też ujęte dwa konta⁶⁰, mimo że zostały one zawarte w ewidencji finansowo-księgowej.

Było to niegodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 i 4 uor.

Komendant wyjaśnił, że Polityka rachunkowości jak i Zakładowy Plan Kont w roku bieżącym zostaną zaktualizowane do obowiązujących przepisów.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że za aktualizację przyjętych zasad (polityki) rachunkowości, zgodnie z art. 10 ust. 2 uor, odpowiedzialność ponosi kierownik jednostki.

(akta kontroli: tom I, str. 73-74, 78, 331-352, 355-356, 481)

2. W Komendzie nie funkcjonował w pełni adekwatny, skuteczny i efektywny system kontroli zarządczej. Nie identyfikowano ryzyk w odniesieniu do celów i zadań KW PSP. Nie został określony akceptowalny poziom dla tych ryzyk oraz rodzaj reakcji na ryzyko. W KW PSP nie monitorowano skuteczność poszczególnych elementów systemu kontroli zarządczej, w celu umożliwienia bieżącego rozwiązywania zidentyfikowanych problemów, mimo że:

- przyjęte zasady (polityka) rachunkowości nie spełniały wymogów art. 10 uor,
- Zakładowy Plan Kont, ustalający konta księgi głównej był nieaktualny,
- brak było procedur odnoszących się do sposobu postępowania w przypadkach incydentalnych (awaria systemu, utrata danych itp.).

Było to niezgodne z art. 68 ust. 2 ufp, jak również z Komunikatem Nr 23, a także z Komunikatem Nr 6. W punkcie 3.1 i 4 Komunikatu Nr 6, wskazano m.in., że identyfikację ryzyka należy przeprowadzać okresowo w sposób udokumentowany. Zidentyfikowane ryzyka należy poddać analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków. Należy określić akceptowany poziom ryzyka. Ponadto zgodnie z pkt 19 Komunikatu nr 23, należy monitorować skuteczność poszczególnych elementów systemu kontroli zarządczej, co umożliwi bieżące rozwiązywanie zidentyfikowanych problemów.

Zastępca Komendanta oświadczył, że zadania realizowane przez komendanta wojewódzkiego PSP określone zostały w art. 12 uPSP. Komenda jest aparatem pomocniczym komendanta wojewódzkiego i zgodnie z § 8 Regulaminu organizacyjnego KW PSP, do zadań kierującego komórką organizacyjną należy sprawowanie nadzoru na merytorycznym i formalnym działaniem komórki organizacyjnej.

NIK wskazuje, że obowiązek zapewnienia funkcjonowania kontroli zarządczej, zgodnie z ww. zasadami, obejmuje wszystkie jednostki sektora finansów publicznych, bez względu na przedmiot ich działalności, formę prawną oraz wielkość gromadzonych lub wydatkowanych środków publicznych.

(akta kontroli: tom I, str. 43-44, 46-47, 73-74, 78, 151, 153-154, 316-330, 333-352, 355-356)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

⁵⁸ Zarządzenie nr 1/2016 z dnia 4 stycznia 2016 r. Dolnośląskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej w sprawie wprowadzenia Zakładowego Planu Kont; dalej: ZPK.

⁵⁹ O nr: 237 Rozrachunki z tytułu ZFŚS (rozrachunki z tytułu ZFŚS, KW PSP ewidencjonuje na koncie 240 Pozostałe rozrachunki); 490 Rozliczenie kosztów, 640 Rozliczenia międzyokresowe kosztów, 840 Rezerwy i rozliczenia międzyokresowe przychodów – konta, których funkcjonowania, KW PSP nie przewiduje.

⁶⁰ O nr: 140 Krótkoterminowe papiery wartościowe i inne środki pieniężne, 771 Straty nadzwyczajne.

Niezależnie od powyższego NIK stwierdza, że w Komendzie nie funkcjonował w pełni adekwatny, skuteczny i efektywny system kontroli zarządczej. Nie zostały zidentyfikowane ryzyka w odniesieniu do celów i zadań KW PSP, w szczególności w obszarze sprawozdawczości. Nie został także określony akceptowalny poziom dla tych ryzyk oraz rodzaj reakcji na ryzyko, również nie monitorowano skuteczności poszczególnych elementów systemu kontroli zarządczej, w celu umożliwienia bieżącego rozwiązywania zidentyfikowanych problemów.

OBSZAR **V. Uwagi i wnioski**

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

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

- Wnioski
1. Wprowadzenie regulacji wewnętrznych i rozwiązań organizacyjnych zapewniających funkcjonowanie kontroli zarządczej zgodnie z zasadami, określonymi w ustawie o finansach publicznych oraz komunikatach Ministra Finansów Nr 6 i Nr 23.
 2. Dostosowanie przyjętych zasad (polityki) rachunkowości do wymogów art. 10 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o rachunkowości.
 3. Wprowadzenie do regulacji wewnętrznych dotyczących udzielania zamówień publicznych jednoznacznej zasady warunkującej możliwość wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, które ma być prowadzone na podstawie upzp, od uprzedniego:
 - a) zabezpieczania w budżecie KW PSP środków finansowych na jego realizację.
 - b) sporządzenia i dołączenia do druku zapotrzebowania dokumentu potwierdzającego oszacowanie wartości zamówienia.
 4. Zaniechanie praktyki polegającej na przyznawaniu funkcjonariuszom zwiększonych dodatków funkcyjnych i służbowych po podjęciu przez nich decyzji o przejściu na emeryturę.
 5. Sporządzanie pism podwyższających wysokość dodatku służbowego zgodnie z przyjętymi zasadami.

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 piśmie⁶¹ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu. 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.

⁶¹ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłoszenie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres e-mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia pokontrolnego. 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 e-mailowy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Wrocław, 25 marca 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

Kontrolerzy

Marta Laszczak
Starszy Inspektor kontroli
państwowej

.....
podpis

.....
podpis

Szymon Sroka
Inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Paweł Potemski
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis