



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.1.4.2024

St. Bryg. Janusz Drozda
Lubuski Komendant Wojewódzki
Państwowej Straży Pożarnej

Komenda Wojewódzka
Państwowej Straży Pożarnej w Gorzowie Wlkp.
ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 64,
66-400 Gorzów Wielkopolski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/001 Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. – wykonanie planu finansowego
Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Gorzowie Wielkopolskim

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Gorzowie Wielkopolskim, ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 64, 66-400 Gorzów Wielkopolski (dalej: <i>KW PSP</i> lub <i>Komenda</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	St. bryg. Janusz Drozda, Lubuski Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej (dalej: <i>LKW PSP</i> lub <i>Komendant</i>) od dnia 5 marca 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: nadbryg. Patryk Maruszak, LKW PSP od dnia 28 października 2017 r. do dnia 12 stycznia 2024 r. oraz st. bryg. Janusz Drozda, p.o. LKW PSP od dnia 13 stycznia do dnia 12 lutego 2024 r. i bryg. Rafał Naks, p.o. LKW PSP od dnia 13 lutego do dnia 4 marca 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 Zielonej Górze
Kontrolerzy	1. Norbert Serafin, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LZG/18/2024 z 5 lutego 2024 r. 2. Cezary Romanczenko, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/12/2024 z 19 stycznia 2024 r. (akta kontroli str. 1-7)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego Komendy na 2023 r., pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności: – realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, – sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2023 r. w zakresie operacji finansowych, – system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań. 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: – analiza porównawcza wykonania planu dochodów, – analiza realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków, – kontrola prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych, – szczegółowa analiza wybranej próby wydatków, – kontrola prawidłowości udzielania i realizacji wybranych zamówień publicznych, – analiza stanu zobowiązań,

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

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

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Komenda rzetelnie zaplanowała wydatki, a dokonane w trakcie roku zmiany w ich planie były uzasadnione i zgodne z przepisami. Łącznie wydatkowano 23 011,1 tys. zł (99,7% zaplanowanych). Były one przeznaczone głównie na inwestycje (rozbudowa i przebudowa siedziby KW PSP) oraz zakupy inwestycyjne (przede wszystkim nabycie ciężkich i średnich samochodów ratowniczo-gaśniczych).

Budżet środków europejskich wykonano w 100%, tj. w wysokości 11 316,4 tys. zł. Całość wydatków budżetu środków europejskich była związana z realizacją *Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020* (przede wszystkim zakup sprzętu analitycznego, specjalistycznych namiotów oraz samochodów ratowniczo-gaśniczych).

Komenda w 2023 r. zrealizowała wszystkie zaplanowane zadania o charakterze majątkowym.

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowość, skutkującą zwiększeniem dodatku funkcyjnego dwóm funkcjonariuszom po złożeniu przez nich wniosku o zwolnienie ze służby, co zdaniem Najwyższej Izby Kontroli było działaniem niecelowym oraz niegospodarnym³.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje sporządzone przez Komendę roczne sprawozdania budżetowe i finansowe za 2023 r. Sprawozdania prezentowały faktyczny stan dochodów, wydatków oraz należności i zobowiązań, a także zostały sporządzone w przewidzianym prawem terminie, rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

² 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.

³ Kwota stwierdzonej nieprawidłowości wyniosła 65,7 tys. zł.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wydatki

1.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

1.1.1. W 2023 r. wydatki KW PSP wyniosły 23 011,1 tys. zł⁴, tj. 48,3% więcej niż w 2022 r. (15 517,8 tys. zł) i stanowiły 99,7% planu wydatków po zmianach. W ustawie budżetowej na 2023 r.⁵ zaplanowano pierwotnie wydatki Komendy na kwotę 14 790,0 tys. zł.

Największe wydatki poniesione przez Komendę w 2023 r. stanowiły wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne (§§ 605 i 606) oraz wydatki na uposażenia, równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla funkcjonariuszy PSP (§§ 405 i 418), stanowiąc odpowiednio 45,5% oraz 31,1% wszystkich wydatków Komendy.

Wzrost wydatków Komendy w 2023 r., w porównaniu do roku poprzedniego, spowodowany był m.in.:

- realizacją zadania pn. *Rozbudowa i przebudowa budynku KW PSP*, na które w 2023 r. wydatkowano 3 093,0 tys. zł (w 2022 r. KW PSP nie poniosła żadnych wydatków inwestycyjnych – § 605);
- zwiększeniem o kwotę 2 278,9 tys. zł wydatków na zakupy inwestycyjne (§ 606), które w głównej mierze zostały przeznaczone na sfinansowanie nabycia ciężkich i średnich samochodów ratowniczo-gaśniczych;
- zwiększeniem o kwotę 912,5 tys. zł wydatków na uposażenia funkcjonariuszy PSP, wynagrodzenia pracowników cywilnych oraz pochodne od wynagrodzeń (składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy)⁶;
- zwiększeniem o kwotę 421,5 tys. zł wydatków w § 418 (Równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla żołnierzy i funkcjonariuszy oraz pozostałe należności), m.in. w związku z wprowadzeniem w 2023 r. świadczeń za długoletnią służbę w wysokości 5% należnego uposażenia zasadniczego po osiągnięciu 15 lat służby;
- zwiększeniem o kwotę 643,1 tys. zł wydatków na zakup materiałów i wyposażenia (§ 421), w związku z realizacją *Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025* (zakup 228 sztuk kompletów nowego umundurowania, przekazanych funkcjonariuszom PSP);
- zwiększeniem o kwotę 132,5 tys. zł wydatków na zakup energii (§ 426), w związku ze wzrostem cen nośników energii.

W trakcie roku plan finansowy Komendy został zwiększony środkami w wysokości 7 661 tys. zł z rezerw celowych; z rezerwy ogólnej KW PSP otrzymała dodatkowe 150 tys. zł.

(akta kontroli str. 8-12, 14-26, 75-80, 82-87)

1.1.2. Zaplanowane wydatki KW PSP, według grup ekonomicznych, zostały wykonane zgodnie z planem. Wydatki te w 2023 r. były następujące:

⁴ Dział 754 (Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa), rozdział 75410 (Komendy wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej) – 22 946,1 tys. zł, oraz rozdział 75478 (Usuwanie skutków klęsk żywiołowych) – 65,0 tys. zł.

⁵ Ustawa budżetowa na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 256, ze zm.).

⁶ §§ 401-405 i 411-412.

- wydatki majątkowe (inwestycyjne) – 10 479,1 tys. zł (100% planu po zmianach)⁷;
- wydatki bieżące – 12 276,4 tys. zł (99,5% planu po zmianach);
- świadczenia na rzecz osób fizycznych – 255,6 tys. zł (100% planu po zmianach).

W relacji do 2022 r., wydatki majątkowe Komendy w 2023 r. były wyższe o 105,2%, co było spowodowane realizacją inwestycji budowlanej dotyczącej siedziby KW PSP oraz zakupem samochodów ratowniczo-gaśniczych. Z kolei wydatki bieżące w 2023 r. były wyższe o 21%, na co zasadniczy wpływ miało podniesienie uposażeń funkcjonariuszy PSP oraz realizacja ww. programu modernizacji PSP.

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2023 r. były niższe o 2,6% i podobnie jak w 2022 r. miały marginalny charakter, stanowiąc jedynie 1,1% wszystkich wydatków Komendy.

(akta kontroli str. 11-12, 27)

1.1.3. Zaplanowane w budżecie KW PSP środki na wydatki bieżące zostały wydatkowane zgodnie z planem finansowym. Główny składnik (64,2%) wydatków bieżących zrealizowanych w 2023 r. (12 276,4 tys. zł) stanowiły w Komendzie wydatki na wynagrodzenia – 7 886,3 tys. zł.

Przeciętne zatrudnienie w Komendzie w 2023 r. wyniosło 69,5 etatu, z czego 58 etatów przypadało na funkcjonariuszy PSP⁸, 7,7 etatu na członków korpusu służby cywilnej⁹, zaś 3,8 etatu na osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń¹⁰. W 2022 r. przeciętne zatrudnienie wynosiło 67,5 etatu, z czego odpowiednio według statusu zatrudnienia: 55 etatów, 8,7 etatu oraz 3,8 etatu.

Wydatki na wynagrodzenia w Komendzie w 2023 r. były o 10,4% wyższe niż w 2022 r. (7 143,0 tys. zł). W tym okresie przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (na jednego pełnozatrudnionego), w korpusie funkcjonariuszy PSP, wzrosło o 4,7% do 10,0 tys. zł¹¹.

W latach 2022-2023 KW PSP nie zawierała umów zleceń z osobami wykonującymi zadania podstawowe lub pomocnicze w Komendzie albo umów o dzieło, finansowanych w ramach § 417 w celu realizacji, bądź wspomagania zadań statutowych KW PSP. W 2023 r. w KW PSP wypłacono 16 funkcjonariuszom dodatek funkcyjny, pięciu funkcjonariuszy wypłacono dodatek zadaniowy, natomiast 41 funkcjonariuszom wypłacono dodatek służbowy.

(akta kontroli str. 27-32, 46, 48-50)

W 2023 r. wnioski o odejście ze służby w Państwowej Straży Pożarnej (dalej: PSP) w KW PSP złożyło 11 funkcjonariuszy, w tym Komendant i trzech zastępców Komendanta. Na skutek złożonych w 2023 r. wniosków, czterech funkcjonariuszy odeszło w 2023 r., a siedmiu funkcjonariuszy w styczniu 2024 r.

W dniu zwolnienia ze służby, czterech funkcjonariuszy miało przyznane dodatki służbowe, a siedmiu funkcjonariuszy dodatki funkcyjne, o których mowa w art. 87 ust. 1 pkt 2 i 4b ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej¹² (dalej: *ustawa o psp*). Wysokość przysługujących funkcjonariuszom KW PSP dodatków w dacie ich zwolnienia ze służby wynosiła łącznie 52,1 tys. zł, z czego 9,4 tys. zł stanowiły dodatki służbowe, a 42,7 tys. zł stanowiły dodatki

⁷ W tym 1 956,3 tys. zł wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej („9”).

⁸ Status zatrudnienia 10. W Komendzie, w latach 2022-2023, limit możliwych do obsadzenia etatów (wynikający z zatwierdzonego regulaminu organizacyjnego) na stanowiskach funkcjonariuszy wynosił 61-62 etaty. Zwiększenie limitu do 62 etatów nastąpiło w marcu 2022 r., w związku z wejściem w życie Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025, w ramach przedsięwzięcia Wzmocnienie formacji o dodatkowe etaty funkcjonariuszy.

⁹ Status zatrudnienia 03.

¹⁰ Status zatrudnienia 01.

¹¹ Kwota ta obejmuje nagrody uznaniowe i dodatkowe wynagrodzenie roczne.

¹² Dz. U. z 2024 r. poz. 127.

funkcyjne. Z kolei wysokość dodatków przyznanych tym funkcjonariuszom przed ww. zwiększeniami wynosiła łącznie 32 tys. zł, z czego 4 tys. zł stanowiły dodatki służbowe, a 28 tys. zł dodatki funkcyjne.

Spośród ww. 11 funkcjonariuszy, w przypadku jednego funkcjonariusza nie zwiększono kwoty dodatku służbowego, natomiast w przypadku pozostałych 10 funkcjonariuszy zwiększono wysokość dodatków łącznie o 20,1 tys. zł (z 31,3 tys. zł do 51,4 tys. zł, co stanowiło wzrost tych dodatków o 64,2%). Dodatki ogółem (funkcyjne i służbowe) zwiększono o kwoty w przedziale od 1,3 tys. zł do 3,5 tys. zł, co stanowiło od 29,1% do 244,4% wartości dodatku przed zwiększeniem. Średnio dodatki ogółem zwiększono o kwotę 2 tys. zł. Natomiast średnia kwota dodatków ogółem po dokonanych zwiększeniach wyniosła 5,1 tys. zł. Z kolei średnia kwota samych dodatków funkcyjnych po dokonanych zwiększeniach wyniosła 6,1 tys. zł, a średnia kwota dodatków służbowych po dokonanych zwiększeniach wyniosła 2,9 tys. zł

(akta kontroli str. 46-47, 51-66)

W przypadku 10 funkcjonariuszy KW PSP, którym zwiększono dodatki:

- okres pomiędzy datą zwiększenia dodatku, a datą zwolnienia ze służby wynosił od 23¹³ dni do 72 dni;
- w ośmiu przypadkach zwiększenie dodatku nastąpiło przed złożeniem wniosku o zwolnienie ze służby, przy czym okres od tych zdarzeń wynosił od 6 do 16 dni;
- w dwóch przypadkach zwiększenie dodatku nastąpiło już po złożeniu wniosku o zwolnienie ze służby, przy czym w jednym przypadku jeden dzień po złożeniu wniosku, a w drugim przypadku 24 dni po złożeniu wniosku, o czym szerzej w *Sekcji stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 52)

Szczegółowym badaniem pod kątem podstawy zwiększenia i rzetelności uzasadnienia podwyższenia dodatków zarówno w roku 2023, jak i 2024 objęto wszystkich 10 funkcjonariuszy KW PSP, którym zwiększono dodatki. W przypadku podwyższenia dodatków funkcyjnych przed zwolnieniem ze służby Komendanta oraz Zastępców Komendanta, osobą decyzyjną i odpowiedzialną, która wydała rozkazy personalne w tym zakresie był Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej. Z kolei w przypadku pozostałych siedmiu funkcjonariuszy KW PSP osobą decyzyjną i odpowiedzialną był Komendant.

Badanie 10 rozkazów personalnych zwiększających dodatki służbowe i funkcyjne funkcjonariuszy KW PSP (100% przypadków) wykazało m.in., że:

- podstawą zwiększenia dodatków funkcyjnych Komendanta oraz Zastępców Komendanta (cztery przypadki) był zwiększony czas służby przekraczający normę, za który nie przysługiwał czas wolny, ani rekompensata pieniężna;
- podstawą zwiększenia dodatków funkcyjnych pozostałych funkcjonariuszy KW PSP (trzy przypadki) były ocena wywiązywania się z obowiązków służbowych, wykorzystywanie posiadanych kwalifikacji i umiejętności na stanowisku, a także ponadprzeciętna inicjatywa w realizacji zadań, natomiast w odniesieniu do zwiększenia dodatków służbowych (trzy przypadki) – stopień wywiązywania się z obowiązków służbowych oraz umiejętne wykorzystywanie posiadanej wiedzy i kwalifikacji oraz doświadczenia zawodowego na zajmowanych stanowiskach służbowych.

¹³ W przypadku, w którym okres pomiędzy datą ostatniej zmiany wysokości dodatku a datą zwolnienia ze służby wyniósł 23 dni, zwiększenie dodatku było spowodowane powierzeniem funkcjonariuszowi PSP nowej funkcji. W pozostałych przypadkach ww. okres wyniósł od 42 do 72 dni.

Wskazane w ww. uzasadnieniach przesłanki zwiększenia dodatków służbowych i funkcyjnych mieściły się w katalogach określonych w § 5 ust. 3 i § 8 ust. 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 września 2021 r. w sprawie uposażenia strażaków państwowej straży pożarnej¹⁴, a samą wysokość dodatków służbowych i funkcyjnych określono zgodnie z § 5 ust. 2 i § 8 ust. 3 ww. rozporządzenia.

(akta kontroli str. 51-66, 149-150)

W 2023 roku w KW PSP nie było przypadków odejść funkcjonariuszy zatrudnionych w okresie od 1 dnia do sześciu miesięcy, a co za tym idzie przypadków w których wypłacono by odprawę oraz ekwiwalent za niewykorzystany urlop.

(akta kontroli str. 72-74)

1.1.4. Komenda w 2023 r. zrealizowała wszystkie zaplanowane zadania o charakterze majątkowym.

Pierwotnie planowano realizację jednego zadania pn. *Rozbudowa i przebudowa budynku KW PSP* o wartości 3 000 tys. zł (w trakcie roku budżetowego na ten cel przeznaczono dodatkowe 93 tys. zł).

Po otrzymaniu dodatkowych środków finansowych, zrealizowano sześć kolejnych zadań, takich jak: *Wsparcie systemu ratowniczo-gaśniczego* o wartości 1 139 tys. zł (zakup sprzętu analitycznego i namiotów), *Usprawnienie systemu ratownictwa na drogach – etap V* o wartości 12 133 tys. zł (zakup pojazdów, przede wszystkim czterech średnich i trzech ciężkich samochodów ratowniczo-gaśniczych), *Doposażenie Krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w samochody ratowniczo-gaśnicze* o wartości 4 599 tys. zł (zakup dwóch średnich i trzech ciężkich samochodów ratowniczo-gaśniczych), a także trzech innych zadań polegających na zakupie samochodu ciężarowego do celów szkoleniowych (590 tys. zł), łodzi ratowniczej z wyposażeniem i przyczepą (150 tys. zł) oraz macierzy dyskowej (91 tys. zł)¹⁵.

Przedsięwzięcia te zostały wykonane w pełnym zakresie, a zakupione pojazdy i wyposażenie służyły realizacji ustawowych zadań PSP.

(akta kontroli str. 16-26, 33-35, 146-147)

1.1.5. Na koniec 2023 r. stan zobowiązań KW PSP wynosił 780,8 tys. zł, przy czym nie było zobowiązań wymagalnych. Na powyższą wielkość składały się przede wszystkim (96,5% wszystkich zobowiązań) zobowiązania dotyczące:

- nagród rocznych dla funkcjonariuszy Komendy (§ 4070) – 496,9 tys. zł;
- wydatków inwestycyjnych (§ 6050) – 154,6 tys. zł¹⁶;
- dodatkowych wynagrodzeń rocznych dla pracowników cywilnych KW PSP (§ 4040) – 55,7 tys. zł;
- zakupu energii (§ 4260) – 46,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 36-37, 115)

1.1.6. W 2023 r. Minister Finansów na podstawie 16 decyzji z rezerwy celowej budżetu państwa i budżetu środków europejskich zwiększył środki na wydatki Komendy łącznie o 18 997 tys. zł, w tym 7 661 tys. zł na wydatki z budżetu państwa i 11 316 tys. zł na wydatki z budżetu środków europejskich. Badaniem objęto dwie rezerwy celowe w łącznej wysokości 12 133,3 tys. zł, przyznane na podstawie:

¹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1750, ze zm.

¹⁵ Podane kwoty obejmują środki pochodzące z budżetu państwa oraz z budżetu środków europejskich.

¹⁶ Jedną z faktur dokumentujących płatności związane z realizacją zadania „Rozbudowa i przebudowa budynku KW PSP w Gorzowie Wlkp.” została opłacona w dwóch częściach: pierwsza na kwotę 772,5 tys. zł w dniu 20 grudnia 2023 r., druga na kwotę 154,6 tys. zł w dniu 3 stycznia 2024 r.

1) decyzji MF/IP6.4143.3.66.2023.MF.POLiŚ2014-2020.1080 z dnia 12.04.2023 r. (rezerwa celowa z budżetu państwa) na kwotę 1 820,0 tys. zł.

Środki te przeznaczono na realizację projektu pn. "Usprawnienie systemu ratownictwa na drogach - etap V", w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (dalej: *POliŚ 2014-2020*), z którego sfinansowano zakup dla KW PSP: trzech ciężkich samochodów ratowniczo-gaśniczych (845,6 tys. zł), czterech średnich samochodów ratowniczo-gaśniczych¹⁷ (929,4 tys. zł) oraz mikrobusa do przewozu osób¹⁸ (45,0 tys. zł);

2) decyzji nr IP6.972.78.2023.AYM z dnia 12.04.2023 r. (rezerwa celowa z budżetu Unii Europejskiej) na kwotę 10 313,3 tys. zł.

Środki te przeznaczono na realizację ww. projektu pn. "Usprawnienie systemu ratownictwa na drogach - etap V", w ramach *POliŚ 2014-2020*, z których sfinansowano zakup dla KW PSP wyżej wymienionych: trzech ciężkich samochodów ratowniczo-gaśniczych¹⁹ (4 791,6 tys. zł), czterech średnich samochodów ratowniczo-gaśniczych (5 266,4 tys. zł) oraz mikrobusa do przewozu osób (255,3 tys. zł).

W przypadku obydwu zbadanych rezerw celowych, po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu planu wydatków, wprowadzono zmiany w planie finansowym Komendy. Środki z rezerw, o które wnioskowano, wynikały z faktycznych potrzeb Komendy oraz zostały wykorzystane w całości i zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 75-77, 82-87)

1.1.7. W 2023 roku KW PSP na podstawie decyzji²⁰ Ministra Finansów otrzymała środki finansowe z ogólnej rezerwy budżetowej w wysokości 150,0 tys. zł. Uchwałą nr 44/2023 Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2023 r. przyznano wojewodom z ogólnej rezerwy budżetowej środki finansowe z przeznaczeniem na doposażenie jednostek ochrony przeciwpożarowej włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w sprzęt pływający wraz z wyposażeniem niezbędnym do prowadzenia działań ratowniczych. Następnie na wniosek Wojewody Lubuskiego jako dysponenta części budżetowej 85/08 – województwo lubuskie, przekazano Komendzie ww. środki.

KW PSP po otrzymaniu decyzji Ministra Finansów o zwiększeniu planu wydatków, wprowadziła stosowne zmiany w planie finansowym Komendy. Środki z przyznanej rezerwy ogólnej przeznaczono na zakup łodzi ratowniczej z wyposażeniem, z przeznaczeniem na doposażenie KP PSP w Strzelcach Krajeńskich w sprzęt pływający niezbędny do prowadzenia działań ratowniczych. Było to zadanie wymagające niezwłocznego wsparcia finansowego, a otrzymane środki z rezerwy ogólnej zostały wykorzystane w całości oraz zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 75-80)

1.1.8. Badania wydatków w KW PSP – pod względem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności – przeprowadzono na próbie wydatków, którą wyznaczono w drodze losowania metodą MUS (*Monetary Unit Sampling*)²¹. W próbie wydatków objętych szczegółowym badaniem (10 497,0 tys. zł),

¹⁷ Użytkownikami końcowymi pojazdów były: Komenda Miejska PSP w Zielonej Górze, Komenda Powiatowa PSP w Żarach, Komenda PSP w Żaganiu i Komenda Powiatowa PSP w Strzelcach Krajeńskich.

¹⁸ Użytkownikiem końcowym pojazdu była Komenda Powiatowa PSP w Krośnie Odrzańskim.

¹⁹ Użytkownikami końcowymi pojazdów były: Komenda Miejska PSP w Gorzowie Wlkp., Komenda Powiatowa PSP w Krośnie Odrzańskim oraz Komenda Powiatowa PSP w Żarach.

²⁰ To jest decyzji MF/FG6.4143.3.137.2023.MF.1502 z dnia 2 maja 2023 r.

²¹ Zbiór dowodów/zapisów stanowiących populację wydatków do badania był ujęty na koncie 130. Z tej populacji wyłączono wydatki w paragrafach 401-408, 411-414, 418, 420, 444 i 471 oraz wydatki poniżej 1000 zł (PO), a także część wydatków powtarzalnych (opłaty eksploatacyjne i za media). Wyselekcjonowana w ww. sposób populacja wydatków objęła 401 dowodów o łącznej wartości 12 801 798,27 zł. Ostatecznie, po uprzednim warstwowym ułożeniu wydatków, wylosowano próbę 29 dowodów (15 – losowo, 14 – obligatoryjnie), na łączną kwotę 10 496 977,45 zł. Wylosowana próba wydatków stanowi 55,6% wydatków zrealizowanych przez KW PSP w 2024 r.

15,1% stanowiły wydatki Komendy poniesione na współfinansowanie projektów realizowanych ze środków Unii Europejskiej (1 587,7 tys. zł)²².

Szczegółowa analiza wylosowanych wydatków wykazała, że były one rzetelnie skalkulowane oraz zostały dokonane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym Komendy. Ponadto stwierdzono, że wydatki (potwierdzone wybranymi do badania dokumentami) zrealizowane zostały zgodnie z obowiązującym prawem (kryterium legalności), były gospodarne (optymalizowały koszt uzyskanego zasobu) oraz celowe (służyły osiągnięciu zaplanowanych celów). Jednocześnie, nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujących koniecznością zapłaty odsetek, kar lub innych opłat.

(akta kontroli str. 40-44)

1.1.9. W 2023 r. KW PSP przeprowadziła postępowania i udzieliła 28 zamówień publicznych, z których każde skutkowało wydatkiem środków powyżej 50,0 tys. zł. W zakresie prawidłowości stosowania procedur przewidzianych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²³ (dalej: *Pzp*), zbadano jedno postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę dwóch sztuk ciężkich samochodów ratowniczo-gaśniczych na łączną kwotę 2 930,0 tys. zł, zakupionych w ramach realizacji zadania pod nazwą „Doposażenie KSRG w samochody ratowniczo-gaśnicze” oraz zadania pod nazwą „Samochody pożarnicze do działań z zakresu zwalczania zagrożeń dla środowiska”, tj.:

1) dostawę ciężkiego samochodu ratowniczo-gaśniczego z wyposażeniem na kwotę 1 465,0 tys. zł, którego zakup został sfinansowany:

- ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Zielonej Górze (dalej: *WFOŚiGW*) w kwocie ogółem 200,0 tys. zł;
- ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: *NFOŚiGW*) przekazanych na podstawie umowy w ramach rezerwy celowej, o której mowa 410c ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska²⁴ (dalej: *p.o.ś.*) w kwocie ogółem 732,5 tys. zł;
- ze środków pochodzących z wpływów uzyskanych z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia od ognia w kwocie ogółem 152,5 tys. zł;
- ze środków Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej (dalej: *FWPSP*) w kwocie 380,0 tys. zł

2) dostawę ciężkiego samochodu ratowniczo-gaśniczego z wyposażeniem na kwotę 1 465,0 tys. zł, którego zakup został sfinansowany:

- ze środków *WFOŚiGW* w kwocie ogółem 200,0 tys. zł;
- ze środków *NFOŚiGW* przekazanych na podstawie umowy w ramach rezerwy celowej, o której mowa 410c ust. 2 p.o.ś w kwocie ogółem 732,5 tys. zł;
- ze środków pochodzących z wpływów uzyskanych z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia od ognia zgodnie w kwocie ogółem 3,5 tys. zł;
- ze środków *FWPSP* w kwocie ogółem 330,0 tys. zł,
- ze środków własnych KW PSP (budżet państwa) w kwocie ogółem 199,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 88-93)

Analiza procedury wyłonienia wykonawcy i udzielenia zamówienia wykazała, że:

- prawidłowo określono tryb zamówienia (przetarg nieograniczony);
- we właściwy sposób i terminowo określono wartość zamówienia;

²² Paragrafy klasyfikacji budżetowej z ostatnią cyfrą „9”.

²³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.

²⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 54, ze zm.

- zgodnie z przepisami Pzp opisano przedmiot zamówienia, a specyfikacja warunków zamówienia (dalej: SWZ) zawierała wszystkie niezbędne elementy;
- prawidłowo dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty, kierując się kryteriami określonymi w ogłoszeniu;
- z podmiotem, który przedstawił najkorzystniejszą ofertę, zawarto umowę o zamówienie publiczne, co nastąpiło w czasie przewidzianym prawem, a sama umowa była zgodna z przedmiotem zamówienia opisanym w SWZ, zaś zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy, był tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie;
- we właściwy sposób i w terminach przewidzianych prawem opublikowano ogłoszenie o zamówieniu oraz inne ogłoszenia przewidziane w Pzp, a ich treść zawierała wszystkie wymagane prawem elementy.
- realizacja zamówienia była zgodna z treścią zawartej umowy, a poniesione z tytułu realizacji zamówienia wydatki były celowe i gospodarne oraz służyły wykonaniu zadań przez KW PSP.

(akta kontroli str. 94-100)

1.2. Wydatki budżetu środków europejskich

1.2.1. W 2023 r. wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 11 316,4 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach. Całość wydatków budżetu środków europejskich była związana z realizacją Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, w ramach którego finansowano projekt pn. *Wsparcie systemu ratowniczo gaśniczego* (zakup sprzętu analitycznego i specjalistycznych namiotów z osprzętem) oraz projekt pn. *Usprawnienie systemu ratownictwa na drogach – etap V* (zakup średnich i ciężkich samochodów ratowniczo-gaśniczych oraz mikrobusu do przewozu osób).

(akta kontroli str. 8-10, 13, 16-26)

1.2.2. Do badania wydatków budżetu środków europejskich wybrano (dobór celowy) pięć największych kwotowo faktur o łącznej wartości 7 424,8 tys. zł (65,6% całego budżetu środków europejskich). Wybrane dowody zakupu dokumentowały nabycie trzech ciężkich i dwóch średnich samochodów ratowniczo-gaśniczych. Szczegółowa analiza wykazała, że wydatki te zostały przeznaczone na zadanie ujęte w umowie o dofinansowanie i zostały zrealizowane zgodnie z tą umową. Ponadto stwierdzono, że: wydatki te były niezbędne do realizacji projektu, były dokonane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym Komendy, zostały faktycznie poniesione w okresie kwalifikowalności i zostały należycie udokumentowane. Jednocześnie nie odnotowano przypadków opóźnień w dokonaniu płatności za faktury objęte badaniem.

(akta kontroli str. 45, 148)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Dwóm funkcjonariuszom PSP Komendant zwiększył dodatek funkcyjny, o którym mowa w art. 87 ust. 1 pkt 4b ustawy o psp, po złożeniu przez nich wniosku o zwolnienie ze służby:

- naczelnikowi wydziału KW PSP, który w dniu 31.10.2023 r. złożył wniosek o zwolnienie ze służby, co nastąpiło w dniu 12.01.2024 r., Komendant podniósł dodatek funkcyjny 1.11.2023 r., tj. jeden dzień po złożeniu ww. wniosku;
- zastępcy naczelnika wydziału KW PSP, który w dniu 7.11.2023 r. złożył wniosek o zwolnienie ze służby, co nastąpiło w dniu 12.01.2024 r., Komendant podniósł dodatek funkcyjny 1.12.2023 r., tj. 24 dni po złożeniu ww. wniosku.

W pierwszym przypadku wysokość dodatku wzrosła o 3,5 tys. zł: z 2,2 tys. zł do 5,7 tys. zł, tj. o 159,1%. Natomiast w drugim przypadku wysokość dodatku wzrosła o 1,7 tys. zł: z 3,4 tys. zł do 5 tys. zł, tj. o 47%.

Na skutek ww. podniesienia dodatków funkcyjnych, wypłacono funkcjonariuszom wyższe uposażenia (wynagrodzenia) w okresie od chwili zwiększenia dodatków do dnia zwolnienia ze służby, wyższe też były ekwiwalenty za niewykorzystane przez nich urlopy oraz odprawy emerytalne. W efekcie, środki faktycznie wypłacone z powyższych tytułów były wyższe o 65,7 tys. zł, od tych które byłyby im wypłacone, gdyby podniesienie wysokości dodatków nie nastąpiło. Kolejnym skutkiem finansowym będzie również dodatkowe obciążenie Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, gdyż w zwiększonej wysokości będą wypłacane tym funkcjonariuszom emerytury z zaopatrzenia emerytalnego.

Jak wynikało ze złożonych przez byłego Komendanta wyjaśnień, w przypadku naczelnika wydziału KW PSP, któremu podniesiono dodatek funkcyjny jeden dzień po złożeniu wniosku o zwolnieniu ze służby, Komendant podjął decyzję o podniesieniu dodatku 15 dni przed złożeniem ww. wniosku przez funkcjonariusza. Jak wynika z wyjaśnień byłego Komendanta, nie miał on wiedzy o zamiarze naczelnika wydziału o odejściu ze służby.

Z kolei w przypadku zastępcy naczelnika wydziału KW PSP, były Komendant wyjaśnił, że „rzeczywiście data przyznania dodatku była po złożeniu raportu, ale też był to krótszy okres niż przyjęty w zestawieniu²⁵ (...) Niemniej przypadek ten był szczególny i uzasadniony okolicznościami. Ponadto, co jest istotne, decyzję podjąłem, zanim raport został zaakceptowany przez Komendanta Głównego PSP. Zdecydowałem o przyjęciu dodatku, albowiem strażak do końca się wahał i była możliwość zatrzymania go na służbie, o co bardzo zabiegałem. (...) podejmowałem wszelkie możliwe próby, by funkcjonariusza zatrzymać i skłonić w ten sposób do zmiany decyzji. Leżało to w interesie Lubuszan i kierowanej przeze mnie jednostki, wobec kompetencji strażaka, jego umiejętności i zajmowanego stanowiska. (...) W sytuacji, gdy w Komendzie Wojewódzkiej PSP w Gorzowie Wlkp. były i są braki kadrowe, koniecznym jest by kadra pracowała jak najlepiej i wydajniej, na co zwiększały szanse wyższe wynagrodzenia – dzięki wyższym dodatkom. Kierowana przeze mnie jednostka nie miała i nadal nie ma kadry rezerwowej, pozwalającej na płynne i skuteczne funkcjonowanie i zapewnienie bezpieczeństwa. Z tego względu konieczne jest podejmowanie środków, pozwalających wykwalifikowaną kadrę pozyskać, zatrzymać i motywować do lepszej pracy i zaangażowania.”

Najwyższa Izba Kontroli, nie kwestionując wskazanych przez Komendanta w rozkazach personalnych zasług funkcjonariuszy oraz przywołanych w wyjaśnieniach okoliczności podniesienia dodatków funkcyjnych, uznaje działanie skutkujące zwiększeniem dodatku po złożeniu wniosku o zwolnienie ze służby za niecelowe i niegospodarne.

W ocenie NIK, takie działanie 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.

Zdaniem NIK mechanizmem adekwatnym do wskazanych w uzasadnieniach zasług powinna być nagroda, o której mowa w art. 95a ust. 1 ustawy o psp, w myśl którego 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.

²⁵ Tj. 24 dni.

OCENA CZĄSTKOWA Komenda rzetelnie zaplanowała wydatki, a dokonane w trakcie roku zmiany w ich planie były uzasadnione i zgodne z przepisami. Były one przeznaczone głównie na inwestycje (rozbudowa i przebudowa siedziby KW PSP) oraz zakupy inwestycyjne (przede wszystkim nabycie ciężkich i średnich samochodów ratowniczo-gaśniczych).

Całość wydatków budżetu środków europejskich była związana z realizacją *Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020* (przede wszystkim zakup sprzętu analitycznego, specjalistycznych namiotów oraz samochodów ratowniczo-gaśniczych).

Komenda w 2023 r. zrealizowała wszystkie zaplanowane zadania o charakterze majątkowym.

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowość, skutkującą zwiększeniem dodatku funkcyjnego dwóm funkcjonariuszom po złożeniu przez nich wniosku o zwolnienie ze służby, co zdaniem Najwyższej Izby Kontroli było działaniem niecelowym i niegospodarnym. Kwota stwierdzonej nieprawidłowości wyniosła 65,7 tys. zł, stanowiąc 0,3% ogółem wydatków budżetowych Komendy²⁶.

OBSZAR

2. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych KW PSP za 2023 r.:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23);
- 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 Wspólną Politykę Rolną (Rb-28 Programy);
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich (Rb-28 UE);
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2023 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z);
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1);
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27)²⁷.

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w:

- rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁸;
- rozporządzeniu Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²⁹;
- rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym³⁰.

²⁶ Szczegółową analizą objęto 45,9% wszystkich wydatków Komendy oraz 65,6% budżetu środków europejskich jej przypadających.

²⁷ W zakresie porównania danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

²⁸ Dz. U. poz. 144, ze zm.

²⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 652.

³⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1731.

Sprawozdania Komendy prezentowały faktyczny stan dochodów, wydatków oraz należności i zobowiązań w 2023 r. Sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Ewidencja księgowa prowadzona była w warunkach przyjętego w Komendzie systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym, zawierającego wszystkie wymagane elementy (czynności) określone w aktach prawnych i regulacjach wewnętrznych oraz obowiązujących standardach kontroli zarządczej. W przyjętej koncepcji kontroli zarządczej ustanowiono podstawowe mechanizmy zapewniające prawidłowość i rzetelność sporządzanych sprawozdań.

(akta kontroli str. 101-142)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

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

Sprawozdania Komendy prezentowały faktyczny stan dochodów, wydatków oraz należności i zobowiązań. Sprawozdania te zostały sporządzone w przewidzianym prawem terminie, rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

V. Uwagi i wnioski

Wniosek

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o niezwiększanie dodatków funkcyjnych lub służbowych po złożeniu przez funkcjonariuszy wniosku o zwolnienie ze służby.

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 piśmie³¹ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Zielonej Górze. 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 wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

³¹ 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.

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.

Zielona Góra, dnia 25 marca 2024 r.

Kontroler
Cezary Romanczenko
Starszy inspektor kontroli
państwowej

*/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/*

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

p.o. Wicedyrektor
Mariusz Kniat

*/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/*