



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Marian Cichosz

KPB-4100-001-08/2014
P/14/001

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/14/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2013 r. przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej w ramach części 42 - Sprawy wewnętrzne oraz planu finansowego Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Kontroler Zdzisław Lipiński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87645 z 7 stycznia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej ul. Podchorążych 38 00-463 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej Pan gen. brygadier Wiesław Leśniakiewicz – Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie budżetu państwa w 2013 roku przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej w części 42 Sprawy wewnętrzne, a także realizację w 2013 r. planu finansowego Centralnego Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2013² dochody budżetowe Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej jako dysponenta II stopnia zostały zrealizowane w kwocie 1.146,3 tys. zł, tj. 141% planu (813 tys. zł). Komenda Główna PSP, jako dysponent III stopnia, zrealizowała dochody budżetowe w wysokości 537,1 tys. zł, tj. 144,8% planu (371 tys. zł). Wydatki zrealizowano w wysokości 177.622 tys. zł, co stanowiło 99,5 % planu po zmianach (178.445 tys. zł). Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano skontrolowane wydatki w wysokości 14.545,5 tys. zł, stanowiące 8,2% wydatków KG PSP ogółem.

Księgi rachunkowe prowadzone były zgodnie z obowiązującymi przepisami, a sprawozdania zostały sporządzone terminowo i rzetelnie. Systemy rachunkowości i kontroli zarządczej dotyczące operacji finansowych i gospodarczych funkcjonowały prawidłowo.

Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej zgodnie z art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeśli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali nie dawałoby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, ocenę ogólną należy uzupełnić o dodatkowe objaśnienie.

² Ustawa budżetowa z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 169 ze zm.).

³ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2013, w rozdziale 75409 Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, dochody budżetu państwa zostały zaplanowane w kwocie 813 tys. zł. Dochody w 2013 r. zrealizowano w kwocie 1.146 tys. zł (tj. 141,4% kwoty planowanej). W porównaniu z 2012 r. dochody były wyższe o 187 tys. zł, tj. o 19,5%. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r., odstąpiono od oceny planowania i realizacji dochodów budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 701-707, 815-816)

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2013 wydatki budżetu państwa w części 42 dotyczące Komendy Głównej PSP zostały zaplanowane w wysokości 164.833 tys. zł. Kwoty wydatków zostały ustalone przez dysponenta części w projekcie budżetu w wysokości 150.833 tys. zł, tj. 91,7% kwoty ostatecznie ujętej w ustawie budżetowej. Zostały one zwiększone o 15.000 tys. zł w rozdziale 75409 Komenda Główna PSP (§2820) z przeznaczeniem na dotacje dla jednostek ochotniczych straży pożarnych włączonych do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego oraz w związku ze zmianą ustawy budżetowej na rok 2013 zmniejszone o 1.298 tys. zł w rozdziale 75409 Komenda Główna PSP (§4300 1.000 tys. zł i §4420 298 tys. zł).

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w trakcie roku zostały zwiększone o kwotę 8.468 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały ze zwiększenia budżetu środkami z rezerw celowych budżetu państwa o kwotę 7.907 tys. zł, z przeznaczeniem głównie na doposażenie techniczne oraz wymianę wyeksploatowanego sprzętu w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej, wykorzystywanego podczas działań ratowniczych prowadzonych w trakcie zdarzeń o charakterze klęsk żywiołowych.

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 7.907 tys. zł wykorzystano 7.330 tys. zł, tj. 92,7%. Główną przyczyną niepełnej realizacji było uzyskanie niższych cen zakupu w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych oraz z uwagi na fakt, że w dwóch przypadkach podlegli dysponenti rozwiązali umowy z przyczyn od nich niezależnych. Ponadto nie zrealizowano w pełnej wysokości kwoty na sfinansowanie wydatków związanych z podwyższeniem uposażeń funkcjonariuszy PSP od 1 października 2012 r., z uwagi na niższe niż przewidywano zatrudnienie.

Na podstawie informacji o wykorzystaniu rezerw celowych oraz dokumentacji dotyczącej zmian w budżecie ustalono, że Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej (dysponent III stopnia) wydatkował środki przeniesione z rezerw celowych w kwocie 1.586,7 tys. zł (tj. 96,9%). Ustalono, że zwiększenia te wynikały z potrzeb jednostki i przeznaczone zostały na realizację zadań, w tym między innymi na:

- projekt pn. „Wsparcie techniczne ratownictwa ekologicznego i chemicznego” w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 realizowanego przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej w kwocie 479,4 tys. zł,
- uzupełnienie wydatków na ubezpieczenie społeczne pracowników w związku podniesieniem wysokości składki rentowej o 2% w kwocie 100,7 tys. zł,
- sfinansowanie wydatków związanych z podwyższeniem uposażeń funkcjonariuszy PSP od 1 października 2012 r. w kwocie 1.006,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 809-814, 817-833, 951-955)

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane przez Komendanta Głównego PSP w części 42 wydatki wyniosły 172.228 tys. zł, tj. 99,6% planu po zmianach (173.003 tys. zł). W porównaniu do 2012 r. były one wyższe o 11.344 tys. zł, tj. o 7% (wydatki w 2012 r. 160.884 tys. zł). Na niewykorzystane środki składały się przede wszystkim niewydatkowane kwoty: 316 tys. zł z przeznaczeniem na zakup zapór przeciwpowodziowych, 127 tys. zł z przeznaczeniem na sfinansowanie skutków podwyżek uposażeń funkcjonariuszy PSP i 47 tys. zł z przeznaczeniem na zakup butli kompozytowych.

Struktura wydatków według grup ekonomicznych przedstawiała się następująco:

- dotacje i subwencje - 28.467 tys. zł tj. 16,5% wydatków ogółem;
- świadczenia na rzecz osób fizycznych - 4.375 tys. zł tj. 2,5% wydatków ogółem;
- wydatki bieżące wyniosły 88.448 tys. zł tj. 51,4%, w tym:
 - wynagrodzenia wraz z pochodnymi - 64.787 tys. zł tj. 37,6 % wydatków ogółem;
 - zakup materiałów i usług - 20.441 tys. zł tj. 11,9% wydatków ogółem;
 - pozostałe wydatki bieżące - 3.220 tys. zł tj. 1,9% wydatków ogółem;
- wydatki majątkowe - 49.938 tys. zł tj. 29,0% wydatków ogółem;
- finansowanie projektów z udziałem środków z UE - 1.000 tys. zł tj. 0,6% wydatków ogółem.

Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (stanowiły 99,9% wydatków ogółem ujętych w planie finansowym dysponenta) i wyniosły 172.172 tys. zł, tj. 99,6% planu po zmianach. Dotyczyły one przede wszystkim wykonanej dotacji celowej (§2820 i §2830) – 28.467 tys. zł, świadczeń na rzecz osób fizycznych (§3020 i §3070) – 4.375 tys. zł, wynagrodzeń wraz z pochodnymi (§§4010, 4020, 4040, 4050, 4060, 4070, 4080, 4090, 4110, 4120, 4130, 4140, 4170) – 64.787 tys. zł, zakupu materiałów i usług, w tym materiałów i wyposażenia (§4210), środków żywności (§4220), usług remontowych (§4270), zdrowotnych (§4280), usług pozostałych (§4300) – 20.441 tys. zł, wydatków majątkowych (§§6050, 6060, 6230), w tym dotacji celowej z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych – 49.938 tys. zł oraz finansowania projektów z udziałem środków UE – 944 tys. zł.

Wydatki Komendy Głównej PSP jako dysponenta III stopnia wyniosły 106.164 tys. zł (99,8 % planu po zmianach).

Badaniem objęto wydatki w wysokości 11.021 tys. zł, tj. 10,4% wydatków Komendanta Głównego PSP. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej dokonywała wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami, oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami. Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

Kontrolą objęto 6 postępowań o zamówienie publiczne na kwotę 8.968,7 tys. zł przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego. W 2013 r. w innych trybach przewidzianych ustawą były przeprowadzone dwa postępowania, które zakończyły się unieważnieniem oraz odstąpieniem od postępowania. Komenda Główna PSP była płatnikiem tylko w przypadku 5 postępowań. Na realizację zawartych umów w ramach tych 5 postępowań wydatkowano 4.848,2 tys. zł. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi.

(dowód: akta kontroli str. 19-208, 736-768)

Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej jako dysponent II stopnia rozdysponował środki przeznaczone na dotacje celowe w wysokości określonej w ustawie budżetowej

⁴ Dz. U z 2013 r. poz. 907 z późn. zm.

na 2013 r. na cel wskazany z art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, tj. zapewnienie gotowości bojowej jednostek ochrony przeciwpożarowej. Na dotacje celowe zaplanowano 70.716 tys. zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 70.677 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2012 r. kwota dotacji była wyższa o 12.599 tys. zł (58.078 tys. zł), tj. o 21,7%. Udzielanie dotacji z budżetu państwa dla jednostek ochrony przeciwpożarowej odbywało się na podstawie zatwierdzonej 1 marca 2012 r. przez Komendanta Głównego PSP procedury w sprawie zasad postępowania przy udzielaniu dotacji z budżetu państwa na zadanie publiczne pod tytułem „Zapewnienie gotowości bojowej jednostki ochrony przeciwpożarowej włączonej do krajowego systemu ratowniczo – gaśniczego”. Zgodnie z w/w procedurą jednostki przekazywały wnioski do właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego PSP, po uprzednim ich sprawdzeniu merytorycznym przez właściwego miejscowo komendanta powiatowego/miejskiego PSP. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej na podstawie przedłożonych wniosków podpisał umowy z jednostkami ochrony przeciwpożarowej i przekazał kwoty dotacji.

W ramach dotacji celowych na łączną kwotę 70.677 tys. zł zrealizowano:

- dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych (§6230) na kwotę 42.210 tys. zł;
- dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom (§2820) na kwotę 28.424 tys. zł. Środki dotacji przyznawane były wyłącznie na utrzymanie gotowości bojowej w tym m.in. na zakup specjalistycznego sprzętu i wyposażenia, remont strażnic;
- dofinansowanie zadań zleconych do realizacji pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (§ 2830) realizowaną w wysokości 43 tys. zł – dotacja została przeznaczona wyłącznie dla zapewnienia gotowości bojowej jednostek ochrony przeciwpożarowej, działających w ramach Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego;

Szczegółową kontrolą objęto 91 umów o dotację celową zawartych przez Komendanta Głównego PSP z jednostkami OSP w 2013 r. Łączna wartość umów w badanej próbie wyniosła 9.365,7 tys. zł, tj. 13,2% wartości wszystkich umów. W wyniku kontroli stwierdzono, że przekazanie dotacji następowało na podstawie umów sporządzonych zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 i 151 ust. 1 uofp, a rozliczenie zgodnie z warunkami i w terminach określonych w umowach oraz w art. 152 ust. 2 i 3 uofp.

(dowód: akta kontroli str. 974-988)

Na podstawie dokumentacji rozliczeniowej dotacji objętych szczegółową kontrolą ustalono, że w efekcie poniesionych na nie wydatków zrealizowano zadania określone w umowach.

Zrealizowane w 2013 r. wydatki bieżące wyniosły 88.448 tys. zł, tj. 51,1% planu po zmianach i były niższe od wykonania w 2012 r. o 1.902 tys. zł, tj. o 2,1%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wynagrodzenia i pochodne zrealizowane w wysokości 64.780 tys. zł (73,7%) oraz zakupy materiałów i usług zrealizowane w kwocie 20.441 tys. zł.

Przeciętne zatrudnienie⁵ w 2013 r. w części 42 (dysponent II stopnia) wyniosło 918 osób i było takie samo jak przeciętne zatrudnienie w 2012 r. Największe różnice w stosunku do planu wystąpiły w grupie:

- „03” służba cywilna – przeciętne zatrudnienie wyniosło 97 osób (wg planu 113 osób),
- „10” funkcjonariusze – przeciętne zatrudnienie wyniosło 607 osób (plan 626 osób).

Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) wzrosły w porównaniu do 2012 r. o 2.091,1 tys. zł. Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-70 z wykonania planu wydatków jednostek podległych dysponentowi części (w tym w sprawozdaniu Rb-28 dotyczącym wydatków budżetowych dysponenta III stopnia), w jednostkach tych nie zostały przekroczone planowane wydatki na wynagrodzenia. Wzrost wydatków na wynagrodzenia w odniesieniu do roku poprzedniego wynikał z sfinansowania z rezerwy celowej budżetu państwa wydatków związanych z podwyższeniem uposażeń funkcjonariuszy PSP od 1 października 2012 r.

⁵ w przeliczeniu na pełne etaty.

Przeciętne wynagrodzenie w 2013 r. wynosiło 5.124,42 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2012 r. było wyższe o 189,82 zł, tj. o 3,8%.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej 4.375 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach i w porównaniu do 2012 r. były niższe o 0,5%, tj. 20 tys. zł. Niższa niż w 2012 r. realizacja wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych była wynikiem niższych wypłat z tytułu należności w służbie kandydackiej. Najwyższe wydatki poniesiono na: wypłaty z tytułu należności w służbie kandydackiej 2.514,5 tys. zł, dopłatę do wypoczynku funkcjonariuszy 756,2 tys. zł i wypłatę równoważnika za brak lokalu 492,9 tys. zł.

Wydatki majątkowe zrealizowano w dziale 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa wysokości 42.878 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2012 r. o 6.002 tys. zł. Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej (jako dysponent III stopnia) wydatkowała na zakupy inwestycyjne 250 tys. zł, tj. (100% planu po zmianach) oraz na inwestycje budowlane 418 tys. zł (100%). Zakupy były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2013 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań. Wydatki inwestycyjne w 2013 r. wykorzystano między innymi na zakupy: samochodu osobowego do przewozu powyżej 5 osób (131,5 tys. zł); sprzętu oraz oprogramowania teleinformatycznego (100 tys. zł), maszyn myjących (18,5 tys. zł) oraz na wykonanie II, III i IV etapu dokumentacji projektowej zadania inwestycyjnego przebudowa poddasza budynku nr 4 KG PSP (418 tys. zł). Ponadto w ramach wydatków majątkowych zrealizowano dotację celową z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych (§6230) na kwotę 42.210 tys. zł.

Zobowiązania na koniec 2013 r. wyniosły 1.313,8 tys. zł i były niższe niż kwota zobowiązań na koniec 2012 r. (w tym w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej – dysponent III stopnia - wyniosły 525,2 tys. zł). Główną pozycję (917 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń (w tym w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej – dysponent III stopnia 422,7 tys. zł). Zobowiązania wymagalne na koniec 2013 r. nie wystąpiły.

(dowód akta kontroli str. 662-670, 736-768)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej realizacji wydatków budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Wydatki budżetu środków europejskich

3.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Projekt budżetu na 2013 r. w zakresie wydatków środków europejskich części 42 dla Komendy Głównej PSP (II stopień) został opracowany zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013. Ujęta w ustawie budżetowej na rok 2013 kwota wydatków została zmieniona 6 decyzjami. Dokonane w trakcie roku zmiany w planie tych wydatków były celowe.

(dowód akta kontroli str. 849-923)

3.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich w Komendzie Głównej PSP (dysponent II stopnia) wyniosły 5.393,7 tys. zł i stanowiły 99,1% planu po zmianach i 198,5% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej.

W 2013 r. realizowano pięć projektów, cztery pierwsze przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej i piąty przez Centralną Szkołę Państwowej Straży Pożarnej w Częstochowie, tj.:

- projekt „Dokształcenie stanowisk do analizowania i prognozowania zagrożeń” współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Komenda Główna PSP jest beneficjentem projektu. W 2013 roku nie poniesiono wydatków na realizację niniejszego projektu. Ponadto unieważniono postępowanie prowadzone w trybie przetargu ograniczonego w związku z wypowiedzeniem w dniu 4 listopada 2013 r. przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej umowy o dofinansowanie w/w projektu.
- projekt „Wsparcie techniczne ratownictwa ekologicznego i chemicznego” współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Infrastruktura i Środowisko. Komenda Główna PSP jest beneficjentem projektu. W 2013 r. z budżetu środków europejskich (§ 6067) wydatkowano na realizację projektu łącznie 3.520,7 tys. zł.
- projekt „Usprawnienie ratownictwa na drogach – etap II” współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Infrastruktura i Środowisko. Z budżetu środków europejskich (§ 6067) wydatki przeznaczone na realizację projektu wyniosły 348,9 tys. zł. Zakupiono 5 średnich zestawów hydraulicznych narzędzi ratowniczych oraz 2 zestawy elektrohydraulicznych.
- projekt „Wyszkolona, skuteczna i efektywna służba na straży sprawnego i bezpiecznego państwa” współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Kapitał Ludzki. Komenda Główna PSP pełni rolę lidera projektu. W 2013 roku w rozdziale 75409 na realizację niniejszego projektu poniesiono wydatki z budżetu środków europejskich w łącznej kwocie 464,6 tys. zł. W dziale 803 Szkolnictwo wyższe rozdział 80303 Uczelnie służb państwowych z budżetu środków europejskich przekazano dotację celową w wysokości 315,8 tys. zł, która przeznaczona została dla Szkoły Głównej Służby Pożarniczej, w związku z realizacją zadań w charakterze partnera projektu.
- projekt „Innowacyjna Szkoła. Budowa infrastruktury informatycznej niezbędnej do wdrożenia systemu elektronicznego obiegu dokumentów oraz świadczenia usług drogą elektroniczną w CS PSP w Częstochowie” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013. W 2013 roku w rozdziale 75409 z budżetu środków europejskich na realizację projektu wydatkowano 743,7 tys. zł.

Do realizacji w 2013 r. złożono zlecenia płatności na kwotę 5.393,7 tys. zł, która była zgodna z wielkością zrealizowanych płatności i wykonanych wydatków. Opóźnienia w realizacji przez BGK zleceń płatności nie wystąpiły.

Badaniem objęto wydatki w kwocie 3.524,5 tys. zł, tj. 75,8% ogółu wydatków (4.650 tys. zł) budżetu środków europejskich Komendy Głównej PSP (dysponent III stopnia), z tego:

- wydatki na zakupy usług w kwocie 30,5 tys. zł, tj. 4,5 % wydatków bieżących poniesionych z budżetu środków europejskich.
- wydatki majątkowe w kwocie 3.494 tys. zł, tj. 88,1 % wydatków majątkowych poniesionych z budżetu środków europejskich.

W wyniku kontroli stwierdzono, że wydatki te zrealizowano zgodnie z planem finansowym, i umowami o dofinansowanie. Stwierdzono, że zostały one poniesione zgodnie z kategoriami wydatków oraz w terminach wynikających z umowy o dofinansowanie. Wykonawcy umów zostali wybrani w sposób zapewniający przestrzeganie zasad uczciwej konkurencji, zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych. Wydatków dokonano w okresie kwalifikowalności oraz rzetelnie je udokumentowano. Nie wystąpiły przypadki ujmowania w zleceniach płatności ze środków europejskich wydatków poniesionych wcześniej z budżetu państwa.

(dowód akta kontroli str. 769-808, 989)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania i realizacji wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

4. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

4.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu faktycznego

W Komendzie Głównej PSP zostały ustanowione procedury weryfikacji jednostkowych sprawozdań finansowych wpływających do Biura Finansów Komendy Głównej PSP. Procedury dotyczyły kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów, w tym przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej, jako dysponenta III stopnia⁶. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zapewniały one prawidłowe i rzetelne sporządzenie sprawozdań rocznych.

(dowód akta kontroli str. 956-969)

4.2. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2013 Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej (dysponenta trzeciego stopnia):

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- 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-Programy),

a także

- sprawozdanie budżetu środków europejskich z wykonania wydatków (Rb-28 UE),
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2013 r. o stanie:
 - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁷ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁸.

(dowód: akta kontroli str. 519-848)

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 537,1 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 106.164 zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie w dniu 20 stycznia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 519-537)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek dochodów budżetowych

⁶ Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-N, Rb-Z, Rb-70, Rb-28 programy, Rb-28UE, Rb-Wsb oraz sprawozdań państwowego funduszu celowego Rb-33, Rb-40, Rb-N, Rb-Z, Rb-UN, Rb-UZ

⁷ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

⁸ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

i wynosiła 537,1 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli str. 538-549)

Kwota wydatków ogółem za 2013 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 106.164 tys. zł i była zgodna z zapisami po stronie Ct konta 130 i kwotą środków otrzymanych w 2013 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego.

Dane za IV kwartał 2013 r. wykazane w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N i kwartalnym sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z były zgodne z ewidencją księgową.

Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 550-619, 620-661)

Do okresów sprawozdawczych roku 2013 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁹. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ct konta 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

W ocenie NIK sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2013 r. Zostały one sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 834-848)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości budżetowej nie stwierdzono nieprawidłowości.

5. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej posiadała opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów. Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się na bieżąco. Dokumentacja zasad rachunkowości spełniała wymagania określone w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁰ (uor).

W Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej od dnia 1 stycznia 2004 r. funkcjonował, zatwierdzony przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej system księgowości komputerowej FT-FK Fortech, wersja 2.3. „B”. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System

⁹ Dz. U. Nr 298, poz. 1766

¹⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.

księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości, tj. zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku (lub dziennikach częściowych) oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 uor),
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 23 ust. 3 i 4 pkt 3 uor),
- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 uor).

W stosunku do roku 2012 dokonano tylko jednej zmiany zasad rachunkowości, która dotyczyła wprowadzenia do planu kont konta pozabilansowego przeznaczonego do ewidencji wydatków na realizację projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 990-999)

Badanie przeprowadzono w Komendzie Głównej PSP w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbie do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2013 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. (wg daty księgowania) na kontach 130 - subkonto wydatków i 227 – rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- będące poleceniami przelewu i stanowiącymi wyciągi bankowe - jako zapisy wtórne do zapisów obrazujących faktury i dokumenty im równoważne,
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 117 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną¹¹ na kwotę 12.964,4 tys. zł. Niezależnie badaniu poddano także 33 dowody (zapisy) księgowe na łączną kwotę 1.581,1 tys. zł dobrane w sposób celowy. Łączna kwota wydatków objętych badaniem wyniosła 14.545,5 tys. zł i stanowiła 8,2% zrealizowanych wydatków Komendanta Głównego PSP jako dysponenta II stopnia oraz 13,1% wydatków dysponenta III stopnia.

Wyznaczoną w opisany powyżej sposób próbę objęto kontrolą w zakresie spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym i prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli, str. 936-950)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej prowadzenia ksiąg rachunkowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

6. Działania podejmowane w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu
faktycznego

Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej sprawował nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej, według zasad określonych w art. 175 uofp, poprzez egzekwowanie od jednostek nadzorowanych kwartalnych analiz opisowych dotyczących oceny gospodarki finansowej. Plan audytu na 2013 r. nie zakładał przeprowadzenia badań w obszarze

¹¹ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

gospodarki finansowej Komendy Głównej PSP. Przeprowadzono audyt wewnętrzny w zakresie systemu kontroli zarządczej w Komendzie Głównej PSP, w wyniku którego nie stwierdzono nieprawidłowości w obszarze finansowo-księgowym.

(dowód: akta kontroli, str. 933, 970)

7. Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie art. 19 e ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej¹² funkcjonował Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej składający się z funduszu centralnego, funduszy wojewódzkich i funduszy szkół pożarniczych.

W Komendzie Głównej PSP utworzony został centralny Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej. W ustawie budżetowej na 2013 r. zaplanowane przychody i koszty realizacji zadań centralnego Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej wyniosły 0 zł. W trakcie roku Komendant Główny PSP jako dysponent Funduszu nie zawarł umów i porozumień zwiększających przychody Funduszu. Obsługa bankowa Funduszu Wsparcia PSP zgodnie z art. 196 ust. 2, 3 i 5 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) prowadzona była w Banku Gospodarstwa Krajowego. Komenda Główna PSP sporządzała wymagane przepisami jednostkowe sprawozdania z wykonania państwowego funduszu celowego.

Komendant Główny PSP sporządzał łączny plan finansowy i łączne sprawozdania finansowe Funduszu. Plan ten obejmował zestawienie rocznych planów finansowych funduszu centralnego, funduszy wojewódzkich i szkół. Łączne sprawozdanie sporządzane było na podstawie sprawozdań z wykonania planu finansowego funduszu centralnego, funduszy wojewódzkich i szkół.

Plan finansowy Funduszu na rok 2013 został ustalony na kwotę 17.487 tys. zł. Podstawą zmian w łącznym planie finansowym Funduszu były zmiany wnioskowane przez poszczególnych dysponentów wynikające z zawartych umów i porozumień oraz zgodnie z art. 29 ust. 9 uofp. na podstawie prognozowanych przychodów i odpowiednio kosztów. Wszystkie zmiany w planie Funduszu były opiniowane przez Sejmową Komisję Finansów Publicznych.

Po dokonanych zmianach plan finansowy Funduszu został zwiększony o kwotę 14.922 tys. zł do kwoty 32.409 tys. zł, z tego:

- o kwotę 3.642 tys. zł do kwoty 7.218 tys. zł na współfinansowanie wydatków bieżących jednostek organizacyjnych PSP,
- o kwotę 11.280 tys. zł do kwoty 25.191 tys. zł na współfinansowanie wydatków inwestycyjnych jednostek organizacyjnych PSP.

Jednym z elementów monitoringu planu finansowego Funduszu była analiza kwartalnych sprawozdań z wykonania planu finansowego Funduszu przez poszczególnych dysponentów umożliwiającą ocenę stopnia realizacji zadań. Ponadto każdorazowo wystąpienie do Ministra Finansów o zmianę planu finansowego poprzedzone było analizą wykonania przychodów i wydatków przekazanych od poszczególnych dysponentów. Zgodnie z art. 196 ust. 2, 3 i 5 uofp. obsługę bankową Funduszu Wsparcia PSP prowadzono w Banku Gospodarstwa Krajowego. Z przedstawionej sprawozdawczości na IV kwartały 2013 roku wynika, że na podstawie art. 78d i 78g ww. ustawy o finansach publicznych wolne środki Funduszu lokowane były na podstawowym rachunku w BGK.

Przychody Funduszu wykonano zgodnie z zawartymi umowami i porozumieniami w wysokości 29.539,8 tys. zł, tj. 90,7% planu przychodów, kształtującego się na poziomie 32.561 tys. zł i zgodnie z art. 19h ustawy o Państwowej Straży Pożarnej mogły zostać przeznaczone na:

¹² Dz. U. z 2013 r. poz. 1340 ze zm.

- pokrywanie wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych i remontowych;
- pokrywanie kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej, a także zakup niezbędnych na ich potrzeby towarów i usług;
- pokrywanie wydatków na potrzeby służby w zakresie rekompensaty pieniężnej za wydłużony czas służby;
- cele statutowe szkół Państwowej Straży Pożarnej

Przychody razem ze środkami na początek roku wynosiły 33.043,8 tys. zł.

Koszty i inne obciążenia Funduszu wykonano w łącznej kwocie 27.899,3 tys. zł, tj. 86,1% planu po zmianach. Dotyczyły one: dotacji na realizację zadań bieżących dla jednostek sektora finansów publicznych (§2440) - 2.582,7 tys. zł, dotacji na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek sektora finansów publicznych (§6260) - 12.303,6 tys. zł, wydatków inwestycyjnych (§6050) - 544,9 tys. zł, wydatków na zakupy inwestycyjne (§6120) - 9.197,3 tys. zł, wydatków bieżących (§4170, 4210, 4250, 4260, 4270, 4300, 4430) w łącznej kwocie 2.871,5 tys. zł. oraz innych zmniejszeń Funduszu w wysokości 399,3 tys. zł dotyczących zwrotu niewykorzystanych środków. Stan środków obrotowych netto Funduszu na dzień 31 grudnia 2013 r. wynosił 5.144,5 tys. zł. Stan należności wynosił 7,4 tys. zł natomiast zobowiązań 0,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 209-518, 971-973)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej gospodarki finansowej Funduszu Wsparcia PSP nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

Mając na uwadze powyższe ustalenia kontroli NIK nie sformułowała uwag i wniosków kontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Warszawa, dnia 01 kwietnia 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Cichosz

WICEPREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Podpis
Marian Cichosz