



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

LKI.410.001.06.2015
P/15/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/15/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, w ramach części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz planu finansowego Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej (dalej: Fundusz Wsparcia PSP).
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. oraz działania wcześniejsze i późniejsze dotyczące ustawy budżetowej na rok 2014.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontrolerzy</i>	1. Andrzej Kamiński, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 93082 z 19 stycznia 2015 r. 2. Karol Pokora, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 93083 z 19 stycznia 2015 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-4]
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, ul. Podchorążych 38, 00-463 Warszawa (dalej: Komenda Główna PSP).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Gen. brygadier Wiesław Leśniakiewicz, Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej (dalej: Komendant Główny PSP). [Dowód: akta kontroli str. 5]

II. Ocena kontrolowanej działalności

<i>Ocena</i>	Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie ¹ wykonanie budżetu państwa w 2014 roku przez Komendanta Głównego PSP w ramach części 42 – Sprawy wewnętrzne, a także realizację w 2014 roku planu finansowego Funduszu Wsparcia PSP.
<i>Uzasadnienie oceny</i>	Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności: – zrealizowanie wydatków z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych zmian w części 42 – Sprawy wewnętrzne dotyczącej Komendanta Głównego PSP; – rozdysponowanie środków z rezerw celowych zgodnie z przeznaczeniem, wynikającym z decyzji Ministra Finansów; – zrealizowanie w sposób celowy i gospodarny skontrolowanej próby wydatków w wysokości 4.562 tys. zł, tj. 12,5% wydatków przeznaczonych na utrzymanie Komendy Głównej PSP; – prawidłowe przeprowadzenie badanych postępowań o udzielenie zamówień publicznych; – prawidłowe realizowanie wydatków z budżetu środków europejskich; – prawidłowe gospodarowanie środkami publicznymi przeznaczonymi na dotacje; – uzyskanie rzeczowych efektów prowadzonej działalności oraz realizacja zakładanych celów ujętych w najważniejszych dokumentach strategicznych; – rzetelne i terminowe sporządzenie jednostkowych i łącznych rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych;

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna.

- prawidłowe sprawowanie nadzoru i kontroli przez Komendanta Głównego PSP (dysponenta II stopnia) nad wykonaniem budżetu w ramach części 42 – Sprawy wewnętrzne.

Dane wykazane w sprawozdaniach były zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej. Ewidencja ta prowadzona była w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym, zawierającego wszystkie wymagane elementy/czynności określone w aktach prawnych i regulacjach wewnętrznych oraz obowiązujących standardach. W przyjętej koncepcji kontroli ustanowiono mechanizmy kontroli zapobiegające znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań.

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r., NIK nie oceniała planowania i realizacji przez Komendę Główną PSP dochodów budżetowych.

III. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r., kontrola dochodów budżetowych w Komendzie Głównej PSP została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego. W ustawie budżetowej na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r.², dochody budżetu państwa w części 42 – Sprawy wewnętrzne dotyczącej Komendanta Głównego PSP (dysponenta II stopnia) zostały zaplanowane w rozdziale 75409 – Komenda Główna PSP w wysokości 698 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 852 tys. zł, tj. 122,1% kwoty planowanej i pochodziły głównie z tytułu:

- dochodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych umów o podobnym charakterze (§ 0750) – 326 tys. zł (38,3% dochodów ogółem), wyższych o 9,8% w porównaniu z planem;
- wpływów z usług (§ 0830) – 104 tys. zł (12,2%), niższych o 18,1% w porównaniu z planem;
- wpływów z różnych dochodów (§ 0970) – 220 tys. zł (25,8%), wyższych o 185,7% w porównaniu z planem.

Wyższe od przewidywanego wykonanie planu dochodów spowodowane było głównie trudną do dokładnego zaplanowania wysokością wpływów, szczególnie z różnych dochodów (§ 0970).

Dochody zrealizowane w 2014 r. były o 294 tys. zł (25,7%) niższe w porównaniu z osiągniętymi w 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 6-9]

2. W rozdziale 75409 występowały należności pozostałe do zapłaty w kwocie 336 tys. zł, w tym zaległości – 251 tys. zł.

W porównaniu do 2013 r. należności ogółem były wyższe o 112 tys. zł, a zaległości – wyższe o 46 tys. zł. Przyczyną wzrostu zaległości było nieuregulowanie w terminie kar umownych, zwrotu kosztów wyżywienia i umundurowania byłych strażaków oraz naliczenie odsetek za zwłokę w zapłacie należności głównych. [Dowód: akta kontroli str. 6, 10-13]

² Dz. U. z 2014 r., poz. 162.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

2.1.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2014 wydatki budżetu państwa w ramach części 42 – Sprawy wewnętrzne dotyczące Komendanta Głównego PSP (dysponenta II stopnia) zostały zaplanowane w wysokości 171.436 tys. zł.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki zostały zwiększone w trakcie roku ogółem o 9.083 tys. zł, tj. do wysokości 180.519 tys. zł. Z rezerw celowych plan wydatków został zwiększony o 9.090 tys. zł, między innymi z przeznaczeniem na:

- doposażenie techniczne jednostek organizacyjnych PSP w materiały i sprzęt oraz pokrycie kosztów związanych z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych – 5.425 tys. zł;
- zakup samochodów ratowniczo-gaśniczych dla Centralnej Szkoły PSP w Częstochowie oraz Szkół Aspirantów PSP w Krakowie i Poznaniu – 2.763 tys. zł.

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 9.090 tys. zł wykorzystano 8.278 tys. zł (91,1%).

Wszystkie zaplanowane zadania zostały zrealizowane. Niepełne wykorzystanie środków wynikało przede wszystkim z niższych niż cen zakupu niż planowano. [Dowód: akta kontroli str.14-24, 26-44,76-115]

Komenda Główna PSP (dysponent III stopnia) wydatkowała środki z rezerw celowych w kwocie 186,3 tys. zł (77,0%). Zwiększenia te wynikały z potrzeb jednostki i przeznaczone zostały głównie na:

- realizację projektu pn. „Budowanie potencjału grup poszukiwawczo-ratowniczych w Armenii” – 74,6 tys. zł;
- uzupełnienie wydatków na ubezpieczenie społeczne pracowników, w związku z podniesieniem od 1 lutego 2012 r. wysokości składki rentowej – 110,6 tys. zł³.

Niepełne wykorzystanie środków, mimo zrealizowania zaplanowanych zadań, było wynikiem niższych, niż planowane, kosztów realizacji projektu oraz niższego od zaplanowanego, wykorzystania etatów. [Dowód: akta kontroli str. 25]

2.1.2. Realizacja wydatków budżetowych

2.1.2.1. Wykonanie planu wydatków

Zrealizowane przez Komendanta Głównego PSP (dysponenta II stopnia) wydatki wyniosły 179.124 tys. zł, tj. 99,2% planu po zmianach wynoszącego 180.519 tys. zł. W porównaniu do 2013 r. zrealizowane wydatki były wyższe o 6.896 tys. zł (4,0%).

Wykonanie wydatków niższe od planu po zmianach o 1.395 tys. zł spowodowane było przede wszystkim:

- uzyskaniem niższych cen zakupu w wyniku prowadzonych procedur przetargowych, w zakresie doposażenia technicznego jednostek organizacyjnych PSP w materiały i sprzęt niezbędny do prowadzenia akcji ratowniczych – 650 tys. zł;
- przesunięciem terminu realizacji na 2015 r. projektu „Wsparcie techniczne ratownictwa ekologicznego i chemicznego” realizowanego w ramach „Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko” – 228 tys. zł;
- niezrealizowaniem rozbudowy Szkoły Aspirantów PSP w Krakowie ze względu na brak pozytywnej opinii Miejskiego Konserwatora Zabytków w Krakowie dotyczącej wykonania nadbudowy budynku – 190 tys. zł. [Dowód: akta kontroli str. 45-56]

W strukturze wydatków, według grup ekonomicznych w 2014 r., w porównaniu do roku poprzedniego nie nastąpiły istotne zmiany. Wszystkie wydatki wystąpiły w dziale

³ Limit środków na 2014 r. z przeznaczeniem na składki na ubezpieczenie społeczne (§4110) zostały przyznane przez Ministra Spraw Wewnętrznych pismem DB-B-311-42-4/13 z 31 lipca 2013 r. i nie obejmowały one skutków podniesienia od 1 lutego 2012 r. wysokości składki rentowej.

754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa [Dowód: akta kontroli str. 45-46,50, 57-58]

Wydatki Komendy Głównej PSP wyniosły 107.387 tys. zł (99,7% planu po zmianach), z tego dotacje celowe przekazane przez Komendę Główną PSP (dysponenta II stopnia) na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom oraz pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych, jak również na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych (§§ 2820, 2830, 6230) – 70.957 tys. zł oraz wydatki na utrzymanie Komendy Głównej PSP i realizację przez nią zadań (dysponenta III stopnia) – 36.430 tys. zł. [Dowód: akta kontroli str. 53-55]

Badaniem objęto wydatki w wysokości 4.562 tys. zł, tj. 12,5% wydatków przeznaczonych na utrzymanie Komendy Głównej PSP. Komenda Główna PSP dokonywała wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami, oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami. Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. [Dowód: akta kontroli str. 59-62]

Zbadano dokumentację ośmiu postępowań o udzielenie zamówień publicznych⁴ o łącznej wartości 24.022 tys. zł, przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego. Z objętych kontrolą postępowań, dwa o wartości 19.527 tys. zł sfinansowane zostały przez komendy wojewódzkie PSP oraz jedno, w wysokości 2.541 tys. zł, przez Komendę Główną PSP z budżetu środków europejskich.

Przedmiotem zbadanych postępowań były:

- dostawa dwóch samochodów specjalnych z podnośnikiem i drabiną ratowniczą o wysokości ratowniczej 30 metrów z możliwością ograniczania skażeń na wysokości;
- remont trzech pomieszczeń higieniczno-sanitarnych w budynku nr 3 Komendy Głównej PSP;
- dostawa dziesięciu samochodów specjalnych z podnośnikiem i drabiną ratowniczą o wysokości ratowniczej 23 metrów z możliwością ograniczania skażeń na wysokości;
- dostawa dziesięciu samochodów gaśniczych z modulem proszkowym;
- dostawa trzech samochodów osobowych, fabrycznie nowych, wykonanych i oznakowanych jako pojazdy straży pożarnej na potrzeby Komendy Głównej PSP;
- dostawa i wdrożenie zespołu serwerów (zintegrowanego klastra dwuwęzłowego ze współdzieloną przestrzenią dyskową);
- dostawa na obszarze całego kraju materiałów pędnych do pojazdów Komendy Głównej PSP;
- usługa rezerwacji, sprzedaży i dostawy biletów lotniczych na zagraniczne przewozy pasażerskie dla osób delegowanych przez Komendanta Głównego PSP za granicę.

W poddanych badaniom postępowaniach, prawidłowo określono przedmiot zamówienia publicznego i zastosowano właściwy tryb ich udzielenia. W każdym z nich powołana została komisja przetargowa, której członkowie złożyli oświadczenia o bezstronności, wymagane art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵. Ogłoszenia dotyczące tych postępowań były prawidłowo publikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych lub Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej oraz na stronie internetowej i w siedzibie zamawiającego. Otwarcia ofert dokonywano w terminach określonych w ogłoszeniach i specyfikacjach istotnych warunków zamówienia, zachowując zasadę jawności oraz podając kwotę, jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. We wszystkich badanych postępowaniach prawidłowo dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty. [Dowód: akta kontroli str. 431-636, 664-724]

W jednym ogłoszeniu oraz pięciu protokołach o udzielenie zamówień publicznych zawarto informacje w części niezgodne ze stanem faktycznym, a ponadto w jednym protokole nie

⁴ Doboru postępowań dokonano w sposób celowy, na podstawie prowadzonego w Komendzie Głównej PSP Wykazu postępowań prowadzonych w KG PSP i umów zawartych w 2014 r., przyjmując jako kryterium doboru najwyższą wartość przedmiotu zamówienia. Trzy objęte badaniem postępowania o zamówienie publiczne realizowane były w ramach projektu „Wsparcie techniczne ratownictwa ekologicznego i chemicznego”, współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków „Funduszu Spójności” w ramach „Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko”.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

zamieszczono wymaganej informacji. Stwierdzone pomyłki nie miały żadnego wpływu na prawidłowość badanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. [Dowód: akta kontroli str. 564-571, 580-587, 595-602, 623-632, 859-866]

2.1.2.2. Dotacje budżetowe

Komendant Główny PSP (dysponent II stopnia) rozdysponował środki przeznaczone na dotacje celowe, na cel wskazany w art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej⁶, tj. zapewnienie gotowości bojowej jednostek ochrony przeciwpożarowej. Wysokość planowanych po zmianach wydatków na dotacje celowe w kwocie 71.000 tys. zł była zgodna z określoną w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 2 września 2014 r. w sprawie wysokości środków finansowych w 2014 r. i ich podziału między jednostki ochrony przeciwpożarowej działające w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego⁷ i została zrealizowana w wysokości 70.957 tys. zł (99,9%). W porównaniu do 2013 r. kwota zrealizowanych dotacji (70.677 tys. zł), była wyższa o 280 tys. zł, tj. o 0,4%.

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 pn. „Zapewnienie gotowości bojowej jednostki ochrony przeciwpożarowej włączonej do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (dalej: KSRG)”. Zgodnie z tą procedurą jednostki przekazywały wnioski do właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego PSP, po uprzednim ich sprawdzeniu merytorycznym przez właściwego miejscowo komendanta powiatowego/miejskiego PSP.

Komendant Główny PSP pismem z 30 stycznia 2014 r. poinformował komendantów wojewódzkich PSP o założeniach/priorytetach ustalonych przez Komendę Główną PSP na 2014 r. w zakresie zakupów inwestycyjnych i bieżących, które powinny być finansowane ze środków udzielonej dotacji.

Komendant Główny PSP na podstawie przedłożonych wniosków podpisał 3.967 umów z jednostkami ochrony przeciwpożarowej i przekazał kwoty dotacji.

W ramach dotacji celowych wykorzystanych w kwocie 70.957 tys. zł zrealizowano:

- dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych (§ 6230) na kwotę 43.704 tys. zł;
- dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom (§ 2820) na kwotę 27.210 tys. zł;
- dofinansowanie zadań zleconych do realizacji pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (§ 2830) w wysokości 43 tys. zł.

Szczegółową kontrolą objęto 100 umów o dotację celową zawartych przez Komendanta Głównego PSP, z tego 99 umów zawartych z jednostkami OSP oraz jedną umowę zawartą z Przedsiębiorstwem Eksploatacji Rurociągów Naftowych „Przyjaźń” w Płocku (jednostką niezaliczoną do sektora finansów publicznych). Łączna wartość umów w badanej próbie wyniosła 2.974 tys. zł, tj. 4,2% wartości wszystkich umów.

W wyniku kontroli stwierdzono, że przekazanie dotacji następowało na podstawie umów zawierających wymogi określone w art. 150 i 151 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸, a rozliczenie – zgodnie z warunkami i w terminach określonych w umowach oraz w art. 152 ust. 2 i 3 tej ustawy.

Na podstawie dokumentacji rozliczeniowej załączonej do umów objętych szczegółową kontrolą ustalono, że dotacje zostały wykorzystane na realizację zadań określonych w umowach, tj. na utrzymanie gotowości bojowej jednostek ochrony przeciwpożarowej, działających w ramach KSRG, w tym m.in. na zakup specjalistycznego sprzętu i wyposażenia, remont strażnic oraz prowadzenie specjalistycznych szkoleń w zakresie ratownictwa. [Dowód: akta kontroli str.63-73]

⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2014 r., poz. 1226.

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

2.1.2.3. Wydatki bieżące jednostek budżetowych

Zrealizowane w 2014 r. przez Komendanta Głównego PSP (dysponenta II stopnia) wydatki bieżące wyniosły 93.884 tys. zł, tj. 99,2% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2013 r. o 5.436 tys. zł (6,1%). Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wynagrodzenia i pochodne – 65.411 tys. zł (69,7%) oraz zakupy materiałów i wyposażenia oraz usług – 24.829 tys. zł (26,4%). [Dowód: akta kontroli str. 75]

Zrealizowane w 2014 r. w Komendzie Głównej PSP (dysponent III stopnia) wydatki bieżące wyniosły 34.699 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2013 r. o 1.274 tys. zł (3,8%). Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wynagrodzenia i pochodne – 27.550 tys. zł (79,4%), zakupy materiałów i wyposażenia oraz usług – 5.343 tys. zł (15,4%). [Dowód: akta kontroli str. 74]

2.1.2.4. Zatrudnienie i wydatki na wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie⁹ w 2014 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne dotyczące Komendanta Głównego PSP (dysponenta II stopnia) wyniosło 934 osoby i było wyższe, w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2013 r., o 16 osób (1,7%). Największa różnica wystąpiła w statusie „01” – osoby nieobjęte mnożnikowym systemem wynagradzania, gdzie przeciętne zatrudnienie wyniosło 234 osoby i wzrosło w porównaniu do roku poprzedniego o 20 osób (9,3%).

Wzrost zatrudnienia w statusie „01” był skutkiem porozumienia zawartego 30 listopada 2012 r. przez Komendanta Głównego PSP z Komendantem Głównym Straży Granicznej „O współpracy w zakresie przenoszenia i zatrudniania pracowników w latach 2013-2014”. W wyniku powyższego porozumienia został zwiększony limit zatrudnienia o 22 etaty w stosunku do planu na 2013 r., wynikający z przekazania pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagradzania z likwidowanych oddziałów Straży Granicznej do Szkoły Aspirantów PSP w Krakowie. Miało to wpływ na wzrost średniej płacy w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego w tym statusie o 9,9% w porównaniu do 2013 r.

W 2014 r. wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) wyniosły 58.016 tys. zł i wzrosły w porównaniu do 2013 r. o 1.565 tys. zł (2,8%). Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach oraz Rb-28 z wykonania planu wydatków dotyczących jednostek podległych Komendantowi Głównemu PSP, w jednostkach tych nie zostały przekroczone planowane wydatki na wynagrodzenia. Wzrost wydatków na wynagrodzenia w odniesieniu do roku poprzedniego wynikał przede wszystkim ze wzrostu zatrudnienia.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego w 2014 r. wynosiło 5.176 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2013 r. było wyższe o 52 zł, tj. 1,0%. [Dowód: akta kontroli str. 116-131]

Przeciętne zatrudnienie w 2014 r. w Komendzie Głównej (dysponent III stopnia) wyniosło 328 osób i było niższe, w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2013 r., o 5 osób (1,5%).

Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) wyniosły 25.174 tys. zł i wzrosły w porównaniu do roku poprzedniego o 160 tys. zł (0,6%).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego w 2014 r. wynosiło 6.396 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2013 r. było wyższe o 136 zł, tj. 2,2%. [Dowód: akta kontroli str. 132-138]

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe na 2014 r. zostały zaplanowane przez Komendanta Głównego PSP (dysponenta II stopnia) w kwocie 528 tys. zł, tj. w wysokości limitu przyznanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych na 2013 r., zgodnie z ustawą

⁹ W przeliczeniu na pełne etaty.

budżetową na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r.¹⁰ Następnie limit wydatków został zwiększony przez Ministra Spraw Wewnętrznych do 670 tys. zł, stosownie do art. 14 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej¹¹. Kwota powyższa została następnie zwiększona z rezerw celowych o 95 tys. zł, w tym 2 tys. zł ze środków UE, tj. do wysokości 763 tys. zł. Środki z rezerw celowych były przeznaczone na realizację dwóch projektów z zakresu ratownictwa i przeciwdziałania pożarom.

Wykonanie wydatków wyniosło 735 tys. zł (96,3% planu po zmianach).

W ciągu ostatnich pięciu lat następował systematyczny wzrost wydatków na wynagrodzenia bezosobowe: w 2010 r. wynosiły 401 tys. zł, 2011 r. – 411 tys. zł, 2012 r. – 507 tys. zł, 2013 r. – 665 tys. zł. Wzrost wynagrodzeń bezosobowych dotyczył szkół Państwowej Straży Pożarnej i spowodowany był zwiększającą się liczbą szkoleń podstawowych w zawodzie strażaka oraz uzupełniających dla strażaka jednostki ochrony przeciwpożarowej, jak również realizacją nowego zadania pod nazwą „Egzaminy psów ratowniczych”. [Dowód: akta kontroli str. 139-147]

2.1.2.5. Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Zrealizowane przez Komendanta Głównego PSP (dysponenta II stopnia) świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2014 r. wyniosły 4.410 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach i w porównaniu do 2013 r. były wyższe o 35 tys. zł, tj. 0,8%. Najwyższe wydatki dotyczyły należności pieniężnych dla funkcjonariuszy w służbie kandydackiej – 2.543 tys. zł, dopłat do wypoczynku funkcjonariuszy – 752 tys. zł oraz wypłat równoważnika za brak lokalu – 520 tys. zł. [Dowód: akta kontroli str. 148-149]

W Komendzie Głównej PSP (dysponent III stopnia) świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2014 r. wyniosły 590 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach i w porównaniu do 2013 r. były wyższe o 17 tys. zł, tj. 3,0%. Najwyższe wydatki poniesiono na dopłaty do wypoczynku funkcjonariuszy – 260 tys. zł, równoważnik za brak lokalu – 146 tys. zł oraz równoważnik za remont lokalu – 52 tys. zł. [Dowód: akta kontroli str. 168-169]

2.1.2.6. Wydatki majątkowe jednostek budżetowych

Komendant Główny PSP (dysponent II stopnia) zrealizował wydatki i zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych (§§ 6050, 6060) w wysokości 9.242 tys. zł (tj. 96,8% planu po zmianach), które były wyższe od wykonania w 2013 r. o 1.514 tys. zł (19,6%)¹².

Wydatki inwestycyjne (§ 6050) zrealizowano w wysokości 3.424 tys. zł, w tym między innymi na:

- przebudowę budynku mieszkalno-hotelowego oraz placu pomiędzy budynkami w Centralnej Szkole PSP w Częstochowie – 1.384 tys. zł;
- budowę szkolnego poligonu pożarniczego dla Szkoły Aspirantów PSP w Poznaniu – II etap – 846 tys. zł;
- rozbudowę Centralnego Muzeum Pożarnictwa w Mysłowicach – 402 tys. zł;
- rozbudowę poligonu Szkoły Podoficerskiej PSP w Bydgoszczy – 486 tys. zł.

Wydatki na zakupy inwestycyjne (§ 6060) zrealizowano w wysokości 5.818 tys. zł, w tym między innymi zakupiono: pięć samochodów ratowniczo-gaśniczych – 2.751 tys. zł, dziewięć pakowarek do piasku – 585 tys. zł, trzy gąsiennicowe pojazdy amfibijne – 397 tys. zł, trzy samochody osobowe – 331 tys. zł, wyposażenie logistyczne kontenera – 300 tys. zł, urządzenia związane z utrzymaniem ciągłości działania systemów IT – 168 tys. zł, samochód zaopatrzeniowy – 120 tys. zł, dwa zestawy hydrauliczne – 118 tys. zł oraz naczepę transportową – 120 tys. zł. [Dowód: akta kontroli str. 154-165, 867-871]

Komenda Główna PSP (dysponent III stopnia) zrealizowała wydatki i zakupy inwestycyjne w kwocie 678 tys. zł (99,9% planu po zmianach), z tego inwestycje budowlane – 74 tys. zł (100,0%) oraz zakupy inwestycyjne – 604 tys. zł (99,8%).

¹⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 169 ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1645.

¹² Wydatki w (§ 6230) wchodzące zgodnie z podziałem na grupy ekonomiczne w skład wydatków majątkowych w kwocie 43.704 tys. zł przedstawione zostały w pkt. 2.1.2.2. *Dotacje budżetowe*

Wydatki były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2014 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań. Środki wykorzystano między innymi na budowę wolnostojącej stacji transformatorowej – 72 tys. zł, zakupy: trzech samochodów osobowych – 331 tys. zł, samochodu specjalistycznego – 224 tys. zł, jak również trzech serwerów – 64 tys. zł. [Dowód: akta kontroli str. 173-174,193]

2.1.2.7. Zobowiązania

Na koniec 2014 r. zobowiązania jednostek nadzorowanych przez Komendanta Głównego PSP (dysponenta II stopnia) wyniosły 1.606 tys. zł, w tym w Komendzie Główniej PSP (dysponent III stopnia) – 542 tys. zł i były wyższe od kwoty zobowiązań na koniec 2013 r. o 292 tys. zł (22,2%). Zobowiązania w wysokości 1.007 tys. zł (tj. 62,7% zobowiązań ogółem) dotyczyły dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi. (w tym w Komendzie Główniej PSP – dysponent III stopnia 429 tys. zł). Na koniec badanego okresu nie wystąpiły zobowiązania wymagalne. [Dowód: akta kontroli str. 183-192]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność dochowania należytej staranności w trakcie sporządzania protokołów z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz ogłoszeń o udzieleniu zamówienia. W wyniku kontroli stwierdzono bowiem, że w pięciu takich protokołach oraz jednym ogłoszeniu zawarto informacje, które w części były niezgodne ze stanem faktycznym. Stwierdzone pomyłki nie miały żadnego wpływu na prawidłowość badanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. I tak:

1. W protokole postępowania na dostawę trzech samochodów osobowych, fabrycznie nowych, wykonanych i oznakowanych jako pojazdy straży pożarnej na potrzeby Komendy Główniej PSP, który został zatwierdzony 23 maja 2014 r., podano, iż cena oferty złożonej przez OLDAR Sp.j. Dariusz Olszewski Zygmunt Olszewski w Ostrołęce to 193.720 zł, pomimo że w rzeczywistości było to 193.320 zł. W protokole nie zawarto również informacji dotyczącej faktu zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty. Także w ogłoszeniu o udzieleniu ww. zamówienia, które zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych 21 maja 2014 r., podano ww. błędną wartość oferty. [Dowód: akta kontroli. str. 621-632, 648]
2. W protokole postępowania na dostawę dwóch samochodów specjalnych z podnośnikiem i drabiną ratowniczą o wysokości ratowniczej 30 metrów z możliwością ograniczania skażeń na wysokości, który został zatwierdzony 27 maja 2014 r., podano, iż członek komisji przetargowej Grzegorz Cap złożył oświadczenie określone w art. 17 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, pomimo że w rzeczywistości nie złożył tego oświadczenia, gdyż nie wykonywał żadnych czynności w przedmiotowym postępowaniu. [Dowód: akta kontroli str. 564-571, 647]
3. W protokole postępowania na dostawę dziesięciu samochodów specjalnych z podnośnikiem i drabiną ratowniczą o wysokości ratowniczej 23 metrów z możliwością ograniczania skażeń na wysokości, który został zatwierdzony 26 czerwca 2014 r., podano, iż oferta nr 1 jest ważna i odpowiada SIWZ, pomimo że w rzeczywistości oferta nr 1 VEMA LIFT Oy (Finlandia) została odrzucona. [Dowód: akta kontroli str. 580-587, 647]
4. W protokole postępowania na dostawę dziesięciu samochodów gaśniczych z modulem proskowym, który został zatwierdzony 23 lipca 2014 r. podano, iż:
 - umowa z Leszkiem Chmielem prowadzącym działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowe „MOTO – TRACK” Leszek Chmiel w Kielcach została zawarta 7 lipca 2014 r., pomimo że w rzeczywistości nastąpiło to 15 lipca 2014 r.;
 - ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z 18 czerwca 2014 r., pomimo że w rzeczywistości nastąpiło to 18 lipca 2014 r. [Dowód: akta kontroli str. 588-604, 647]

5. W protokole postępowania na dostawę na obszarze całego kraju materiałów pędnych do pojazdów Komendy Głównej PSP, który został zatwierdzony 9 grudnia 2014 r. podano, iż:
- prace komisji przetargowej zakończyły się 20 października 2014 r., pomimo że w rzeczywistości nastąpiło to 20 listopada 2014 r.;
 - zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej zostało przesłane 24 października 2014 r., pomimo że w rzeczywistości nastąpiło to 24 listopada 2014 r. [Dowód: akta kontroli str. 609-610, 859-866]

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Zamówień Publicznych Komendy Głównej PSP Katarzyny Stańkowskiej i Zastępcy Komendanta Głównego PSP Marka Kowalskiego, który zatwierdził powyższe dokumenty, wynika, że zamieszczenie w nich nieprawidłowych danych spowodowane zostało błędami pracowników, lecz nie miało to żadnego wpływu na prawidłowość badanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. [Dowód: akta kontroli str. 637-649, 651-661]

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

2.2.1. Planowanie wydatków

Opis stanu
faktycznego

Projekt budżetu na 2014 r. w zakresie wydatków środków europejskich dla Komendanta Głównego PSP (dysponenta II stopnia) został opracowany zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 13 czerwca 2013 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2014¹³. Zgłoszone do projektu budżetu wydatki środków europejskich zostały zaplanowane w wysokości 6.052 tys. zł i zostały ujęte w ustawie budżetowej w tej samej wielkości.

Ujęta w ustawie budżetowej kwota wydatków została zwiększona z rezerwy celowej o 55 tys. zł z przeznaczeniem na sfinansowanie dodatków motywacyjnych i zadaniowych dla pracowników realizujących projekt pn. „Zwiększenie skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych”. Plan finansowy po zmianach został ustalony w kwocie 5.747 tys. zł i był o 305 tys. zł niższy od kwoty przyjętej w ustawie budżetowej na skutek zmniejszenia planu wydatków o 360 tys. zł z powodu niewykorzystania środków.

Dokonane w trakcie roku zmiany w planie tych wydatków były celowe. [Dowód: akta kontroli str. 90, 194-200]

2.2.2. Realizacja wydatków

Wydatki budżetu środków europejskich zrealizowane przez Komendanta Głównego PSP (dysponent II stopnia) wyniosły 2.629 tys. zł i stanowiły 45,7% planu po zmianach oraz 43,4% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej.

W 2014 r. zaplanowano realizację trzech projektów – dwóch pierwszych przez Komendę Główną PSP, współfinansowanych przez Unię Europejską ze środków „Funduszu Spójności” w ramach „Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko” oraz trzeciego przez Szkołę Aspirantów w Krakowie w ramach „Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego 2007-2013”.

1. Projekt „Wsparcie techniczne ratownictwa ekologicznego i chemicznego”. Przedmiotem projektu był zakup specjalistycznego sprzętu z zakresu ratownictwa chemicznego i ekologicznego. Z zaplanowanych środków w kwocie 5.504 tys. zł wydatkowano 2.541 tys. zł (46,2%). Niepełne wykorzystanie środków nastąpiło z powodu dopisania do projektu nowego zadania i przedłużenia terminu zakończenia projektu do 31 marca 2015 r.

2. Projekt „Zwiększenie skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych”. Przedmiotem projektu był zakup specjalistycznego sprzętu do prowadzenia akcji ratowniczych. Z zaplanowanych środków w kwocie 157 tys. zł wydatkowano 87 tys. zł (55,4%). Niepełne wykorzystanie środków nastąpiło na skutek uzyskania niższych cen zakupu w wyniku przeprowadzonych przetargów.

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 702.

3. Projekt „Przebudowa sali kinowej oraz przynależnych jej pomieszczeń”, zaplanowany w kwocie 86 tys. zł, nie został zrealizowany ze względu na niepodpisanie umowy o jego dofinansowanie.

W 2014 r. złożono zlecenia płatności na kwotę 2.628 tys. zł, tj. zgodną z wielkością zrealizowanych płatności i wykonanych wydatków. Nie wystąpiły opóźnienia w realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego zleceń płatności.

Badaniem objęto wydatki w kwocie 2.541 tys. zł, tj. 96,7% ogółu wydatków z budżetu środków europejskich. Środki wydawkowano na zakup dwóch samochodów specjalnych z podnośnikiem i drabiną ratowniczą. W wyniku kontroli stwierdzono, że wydatki te zrealizowano zgodnie z planem finansowym i umowami o dofinansowanie. 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 ustawy Prawo zamówień 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.174-176, 201-207, 269, 665-686]

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W ramach budżetu w układzie zadaniowym Komendant Główny PSP (dysponent II stopnia) i jednostki przez niego nadzorowane¹⁴ realizował w 2014 r. zadanie „Ochrona ludności, ochrona przeciwpożarowa i ratownictwo”. Celem zadania było „Skrócenie średniego czasu oczekiwania na podjęcie interwencji podmiotów ratowniczych KSRG od momentu przyjęcia zgłoszenia”. Miernikiem realizacji tego zadania był „Procent interwencji, w których jednostka KSRG dotarła na miejsce zdarzenia w czasie krótszym niż 15 minut, w stosunku do ogółu interwencji”¹⁵.

Zgodnie z planem finansowym w układzie zadaniowym, na realizację tego zadania przewidziano dla wszystkich jednostek PSP¹⁶ 2.488.770 tys. zł, w tym dla Komendy Głównej PSP 183.429 tys. zł. Natomiast wydawkowano odpowiednio 2.483.212 tys. zł oraz 178.928 tys. zł.

Przyjęta w ustawie budżetowej na 2014 r. wartość ww. miernika do osiągnięcia na koniec tego roku budżetowego wynosiła 77,00%, przy wartości bazowej¹⁷ – 85,7. Natomiast na dzień 31 grudnia 2014 r. wartość miernika wyniosła 87,36% interwencji, w których jednostki KSRG dotarły na miejsce zdarzenia w czasie krótszym niż 15 minut. W porównaniu do ubiegłego roku nastąpiła poprawa, gdyż wartość przedmiotowego miernika osiągnięta na dzień 31 grudnia 2013 r. wyniosła 86,71% interwencji. [Dowód: akta kontroli str. 338, 572]

NIK zauważa, że przyjęta przez Radę Ministrów¹⁸ wartość ww. miernika do osiągnięcia na koniec roku budżetowego 2014 była znacząco niższa (10,36%) od faktycznego wykonania, mimo iż jego celem było skrócenie średniego czasu oczekiwania na podjęcie interwencji podmiotów ratowniczych KSRG od momentu przyjęcia zgłoszenia.

¹⁴ Komenda Główna PSP, Centralna Szkoła PSP w Częstochowie, Szkoły Aspirantów PSP w Krakowie i Poznaniu, Szkoła Podoficerska PSP w Bydgoszczy oraz Centralne Muzeum Pożarnictwa w Mysłowicach.

¹⁵ Miernik został opracowany przez KG PSP i przyjęty w budżecie zadaniowym również dla komend wojewódzkich PSP.

¹⁶ Z wyłączeniem Szkoły Głównej Służby Pożarniczej w Warszawie, która otrzymała dotacje z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

¹⁷ Za wartość bazową przyjmuje się ostatnią wartość miernika wykazaną za pełny rok sprawozdawczy, tj. za rok 2012.

¹⁸ Rada Ministrów – *Planowanie w układzie zadaniowym na 2014 r.*, Aneks tabelaryczny 1 – *Wydatki budżetu państwa na 2014 rok w układzie zadań państwa wraz z celami i miernikami*, Warszawa wrzesień 2013 r.

W ramach ww. zadania realizowano w 2014 r. podzadanie „Działalność ratownicza i gaśnicza”, którego celem było „Zapewnienie funkcjonowania systemu ratowniczego oraz poprawa jego skuteczności”.

Na realizację ww. podzadania wydatkowano w 2014 r. kwotę 173.651 tys. zł, w tym z budżetu środków europejskich 2.629 tys. zł.

Miernikiem realizacji tego podzadania był „Średni czas podjęcia interwencji”. Planowana wartość ww. miernika do osiągnięcia na koniec roku budżetowego wynosiła *nie dłużej niż 10 minut*, natomiast osiągnięta na dzień 31 grudnia 2014 r. wyniosła 9 minut 30 sekund (wartość tego miernika osiągnięta na dzień 31 grudnia 2013 r. wyniosła 9 minut 36 sekund).

W ramach ww. podzadania Komenda Główna PSP realizowała w 2014 r. m.in. działania:

- „Udział w akcjach ratowniczo-gaśniczych”, którego celem była „Optymalizacja systemu działań ratowniczych”.
- „Doskonalenie zawodowe”, którego celem było „Doskonalenie kadry na potrzeby służby PSP”.
- „Budowa i wzmocnienie potencjału ratowniczego jednostek KSRG”, którego celem była „Optymalizacja rozwoju jednostek OSP włączonych do KSRG”.

Na realizację działania „Udział w akcjach ratowniczo-gaśniczych” wydatkowano 36.335 tys. zł, w tym z budżetu środków europejskich 2.629 tys. zł. Miernikiem realizacji była „Relacja analiz wykonanych do liczby zdarzeń wymagających opracowania analizy”. Planowana wartość tego miernika do osiągnięcia na koniec roku budżetowego wynosiła ≤ 100%, natomiast osiągnięta na dzień 31 grudnia 2014 r. wyniosła 92% (wartość tego miernika osiągnięta na dzień 31 grudnia 2013 r. wyniosła 91%).

Na realizację działania „Doskonalenie zawodowe” wydatkowano 66.359 tys. zł. Miernikiem realizacji była „Liczba absolwentów kształcenia zawodowego w stosunku do potrzeb w tym zakresie”. Wykonanie wartości tego miernika na dzień 31 grudnia 2014 r. wyniosło 2085/11700. Nie została osiągnięta planowana wartość miernika, tj. 2540/11700 ponieważ w trakcie roku budżetowego dokonano analizy możliwości szkoleniowych szkół aspirantów PSP w Krakowie i Poznaniu oraz Centralnej Szkoły PSP w Częstochowie, która wykazała konieczność ograniczenia limitów miejsc w poszczególnych placówkach edukacyjnych PSP w roku szkolnym 2014/2015. Czynności przeprowadzono m.in. w związku z programowym zakończeniem realizacji szkoleń uzupełniających strażaka jednostki przeciwpożarowej do 31 grudnia 2016 r. (w 2013 r. przekroczono planowaną wartość tego miernika, tj. z 2500/12400 na 2904/12400, co wynikało ze zwiększenia m.in. limitów przyjęć w szkołach PSP na kształcenie w zawodzie technik pożarnictwa).

Na realizację działania „Budowa i wzmocnienie potencjału ratowniczego jednostek KSRG” wydatkowano 70.957 tys. zł. Miernikiem realizacji była „Liczba OSP włączonych do KSRG”. Zgodnie z założeniami, w 2014 r. planowano włączyć do KSRG 68 jednostek OSP. Do drugiej połowy IV kwartału wpłynęło 37 wniosków, z czego siedem rozpatrzono negatywnie. W tej sytuacji na dzień 31 grudnia 2014 r. do KSRG włączonych zostało 4031 jednostek OSP na 4061 planowanych. W drugiej połowie IV kwartału rozpatrzono pozytywnie 53 wnioski i jednostki zostały włączone do KSRG z dniem 1 stycznia 2015 r. (w 2013 r. osiągnięto wyższą o 26 od zaplanowanej wartość tego miernika, tj. z 3967, co wynikało m.in. z większej od zakładanej liczby jednostek OSP, które złożyły wnioski o włączenie ich do KSRG). Komenda Główna PSP nie miała wpływu na liczbę wniosków składanych przez OSP w poszczególnych latach. [Dowód: akta kontroli str. 338, 572, 972-978]

W „Planie działalności Komendy Głównej PSP na rok 2014” wskazano jako najważniejsze cele do realizacji „Poprawę bezpieczeństwa obywateli” i „Zapewnienie skutecznej ochrony ludności i ratownictwa”.

Miernikami określającymi stopień realizacji pierwszego z ww. celów były: „Liczba jednostek PSP podłączonych i uruchomionych w ramach Ogólnopolskiej Sieci Teleinformatycznej na potrzeby obsługi numeru alarmowego 112” oraz „Ograniczenie liczby ofiar pożarów”. Cel został osiągnięty, tj. liczba jednostek PSP podłączonych i uruchomionych w sieci OST112 na dzień 31 grudnia 2014 r. wzrosła (w stosunku do wartości bazowej, tj. 45,50% czyli 166 jednostek) o 46,28% i wynosiła 91,78% (335 z 365 jednostek), zmniejszeniu uległa liczba ofiar śmiertelnych w pożarach w 2014 r. w stosunku do 2013 r. (liczba ofiar śmiertelnych pożarów w 2013 r. to 515 osób, natomiast w 2014 r. – 493 osoby).

Jednym z mierników określających stopień realizacji drugiego z ww. celów był „Procent interwencji, w których jednostka KSRRG dotarła na miejsce zdarzenia w czasie krótszym niż 15 minut, w stosunku do ogółu interwencji”. Cel został osiągnięty. [Dowód: akta kontroli str. 979-989]

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej badanego wyżej zakresu nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.4. Działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu
faktycznego

Obowiązek dysponenta II stopnia sprawowania nadzoru i kontroli nad podległymi jednostkami, wynikający z art. 175 ustawy o finansach publicznych, realizowany był przez Komendanta Głównego PSP poprzez:

1) Egzekwowanie od jednostek nadzorowanych kwartalnych analiz opisowych dotyczących oceny gospodarki finansowej, w tym:

- prawidłowości i terminowości pobierania dochodów;
- planu wydatków i jego realizacji w podziale na poszczególne grupy ekonomiczne;
- stopnia wykorzystania środków otrzymanych z rezerw;
- analizy kształtowania się zobowiązań;
- gospodarki pozabudżetowej w szczególności w zakresie Funduszu Wsparcia PSP;
- prawidłowości ustalania i stosowania procedur kontroli w ramach systemu kontroli zarządczej;
- planowanego i faktycznego przebiegu realizacji budżetu w układzie zadaniowym.

Na podstawie powyższych analiz Komendant Główny PSP podejmował decyzje o ewentualnej zmianie limitów środków finansowych dla podległych jednostek;

2) opracowanie i wdrożenie procedury w zakresie ustalania zasad udzielania i rozliczania dotacji dla jednostek włączonych do KSRRG;

3) monitorowanie realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym jednostek podległych.

W 2014 r. nie planowano i nie prowadzono kontroli podległych jednostek, których przedmiotem byłaby problematyka efektywności i skuteczności realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym. W powyższym zakresie sprawowany był nadzór, w ramach którego jednostki podległe oraz komórki organizacyjne Komendy Głównej PSP sporządzały oceny stopnia realizacji zadań, a także raporty z oceny efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów.

W trakcie roku dokonywano aktualizacji wartości mierników realizacji działań stosownie do zmian wprowadzonych w planie finansowym budżetu w układzie tradycyjnym.

Przyjęte mierniki umożliwiały ocenę skuteczności realizowanych działań. [Dowód: akta kontroli str. 872-911]

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawowanego nadzoru i kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

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

1. Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2014 Komendy Głównej PSP (dysponenta III stopnia):

- 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 Wspólną Politykę Rolną (Rb-Programy);

- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE).

Zbadano także sprawozdania finansowe za IV kwartał 2014 r. o stanie:

- należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N);
- zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania te zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁹ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²⁰.

W ocenie NIK zbadane sprawozdania przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań za 2014 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. 208-285]

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 236.335,85 zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki zostały wykazane w kwocie 107.387.009,98 zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony w raporcie dostępności środków wygenerowanym z systemu TREZOR na dzień 21 stycznia 2015 r. [Dowód: akta kontroli str. 208-255]

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych za 2014 r. była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 – *Rachunek dochodów budżetowych* i wynosiła 236.335,85 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. 208-216]

Kwota wydatków ogółem za 2014 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 107.387.009,98 zł i była zgodna z zapisami po stronie Ct konta 130 i kwotą środków otrzymanych w 2014 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf). [Dowód: akta kontroli str. 217-240]

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego. [Dowód: akta kontroli str. 217-240, 256-265]

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 UE były zgodne z planem finansowym jednostki oraz wynikały z ewidencji prowadzonej na koncie 227 - *Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich*. [Dowód: akta kontroli str. 266-274]

W Komendzie Głównej PSP nie wystąpiły zobowiązania wymagalne podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z. [Dowód: akta kontroli str. 280-285]

Wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N kwota należności ogółem w wysokości 163.099,50 zł wynikała z ewidencji księgowej i została wykazana zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji²¹. [Dowód: akta kontroli str. 275-279]

Wykazane kwoty wydatków w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) były zgodne z zapisami na kontach: 990 - *Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym*, 982 - *Plan finansowy wydatków środków europejskich*, 227 – *Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich*. Sprawozdanie przekazuje prawdziwy i rzetelny

¹⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 119.

²⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 1773.

²¹ Dz. U. Nr 57, poz. 366.

obraz realizacji zadań ustanowionych w układzie zadaniowym budżetu, a także wiarygodne wartości końcowe mierników. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²². [Dowód: akta kontroli str. 286-297]

Badanie łącznych sprawozdań budżetowych Rb-28 Programy, Rb-28 Programy WPR, Rb-28UE, Rb-UE WPR, Rb-N, Rb-Z oraz Rb-BZ1 wykazało, że dane z jednostkowych sprawozdań zostały przeniesione prawidłowo do sprawozdań łącznych²³.

Wszystkie sprawozdania łączne zostały przekazane terminowo do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. [Dowód: akta kontroli str. 304-348]

2. W przyjętym w Komendzie Głównej PSP systemie kontroli zarządczej ustanowiono mechanizmy kontroli zapobiegające znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze sporządzania sprawozdań. Procedury dotyczyły kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych przez podległych dysponentów, w tym przez Komendę Główną PSP, jako dysponenta III stopnia. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zapewniły one prawidłowe i rzetelne sporządzenie sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych. [Dowód: akta kontroli str. 725-858]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej badanego wyżej zakresu nie stwierdzono nieprawidłowości.

4. Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej

Fundusz Wsparcia PSP, składający się z funduszu centralnego, funduszy wojewódzkich i funduszy szkół pożarniczych funkcjonował na podstawie art. 19e ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej²⁴.

W Komendzie Głównej PSP utworzony został centralny Fundusz Wsparcia PSP. W trakcie roku Komendant Główny PSP jako dysponent centralnego Funduszu nie zawarł umów i porozumień zwiększających jego przychody.

Obsługa bankowa Funduszu zgodnie z art. 196 ust. 2, 3 i 5 ustawy o finansach publicznych prowadzona była przez Bank 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.

Stan Funduszu Wsparcia PSP na początek 2014 r. wynosił 3.510 tys. zł, przychody Funduszu zaplanowano w wysokości 47.491 tys. zł, koszty realizacji zadań w kwocie 48.852 tys. zł, z tego na współfinansowanie:

- wydatków bieżących jednostek organizacyjnych PSP – 7.787 tys. zł,
- wydatków inwestycyjnych – 41.065 tys. zł.

Stan Funduszu na koniec roku zaplanowano w kwocie 2.149 tys. zł.

W badanym okresie dokonywano zmian w łącznym planie finansowym Funduszu. Wszystkie zmiany w planie Funduszu były pozytywnie zaopiniowane przez Komisję Finansów Publicznych Sejmu RP.

Po dokonanych zmianach plan finansowy kosztów Funduszu został zmniejszony o 1.052 tys. zł, tj. do kwoty 47.800 tys. zł, z tego:

²² Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

²³ W celu sformułowania opinii dotyczącej rzetelności, terminowości i poprawności pod względem formalno-rachunkowym łącznej sprawozdawczości budżetowej badaniami objęto sprawozdania, które nie są przekazywane w systemie TREZOR.

²⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1340 ze zm.

- zwiększony o 626 tys. zł, do kwoty 8.413 tys. zł, na współfinansowanie wydatków bieżących jednostek organizacyjnych PSP;
- zmniejszony o 1.678 tys. zł, do kwoty 39.387 tys. zł, na współfinansowanie wydatków inwestycyjnych jednostek organizacyjnych PSP.

Stan Funduszu na koniec roku został zwiększony do 3.201 tys. zł.

Jednym z elementów monitoringu planu finansowego Funduszu była analiza kwartalnych sprawozdań z wykonania planu finansowego 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 realizowanych przez poszczególnych dysponentów.

Przychody Funduszu wykonano zgodnie z zawartymi umowami i porozumieniami w wysokości 37.506 tys. zł, tj. 79,0% planu przychodów (47.491 tys. zł).

Największe przychody uzyskano z wpłat od jednostek samorządu terytorialnego oraz innych instytucji niebędących jednostkami sektora finansów publicznych:

- na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych, m.in. na zakupy samochodów, sprzętu ratownictwa drogowego, ubrań gazoszczelnych, aparatów ochrony dróg oddechowych wraz z osprzętem – 27.657 tys. zł;
- na dofinansowanie zakupów środków do usuwania skutków awarii ekologicznych, środków pianotwórczych, części zamiennych do samochodów, umundurowania, odzieży ochronnej oraz wyposażenia specjalnego – 5.165 tys. zł;
- wpływów z usług – 2.378 tys. zł;
- zapisów i darowizn w postaci pieniężnej z przeznaczeniem na określone cele, m.in. zakup sprzętu transportowego, ratowniczego, usług remontowych oraz materiałów i wyposażenia – 2.174 tys. zł.

Przychody wraz ze środkami na początek roku wynosiły 42.651 tys. zł.

Koszty i inne obciążenia Funduszu wykonano w łącznej kwocie 38.027 tys. zł, tj. 79,6% planu po zmianach (47.800 tys. zł), z przeznaczeniem na cele określone w art. 19h ustawy o Państwowej Straży Pożarnej. Dotyczyły one przede wszystkim:

- dotacji na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji i zakupów inwestycyjnych jednostek sektora finansów publicznych (§ 6260) – dofinansowano m.in. zakupy samochodów operacyjnych, ratowniczo-gaśniczych, kwatermistrzowskich oraz rozpoznawczo-ratowniczych oraz sprzętu specjalistycznego – 13.680 tys. zł;
- wydatków na zakupy inwestycyjne (§ 6120) – dofinansowano m.in. zakupy samochodów specjalistycznych, ratowniczo-gaśniczych, autobusu, pojazdów specjalnych i sprzętu ratowniczo-gaśniczego, sań do ratownictwa lodowego – 12.382 tys. zł;
- wydatków inwestycyjnych (§ 6110) – sfinansowano rewitalizację zabytkowego budynku po byłej Praskiej Komendzie Straży Pożarnej, opracowano dokumentację projektową termomodernizacji budynku komend powiatowych na terenie województwa mazowieckiego, budowę sali gimnastycznej w Szkole Podoficerskiej PSP w Bydgoszczy;
- dotacji przekazanych na realizację zadań bieżących (§ 2440) – środki przekazano do komend powiatowych na dofinansowanie zakupu m.in. urządzeń do ładowania akumulatorów, sprzętu ratownictwa chemicznego i wodnego oraz służącego do prowadzenia akcji ratowniczo-gaśniczych – 2.768 tys. zł;
- wydatków bieżących (§§ 4170, 4210, 4250, 4270, 4300, 4360) w łącznej kwocie 3.698 tys. zł.

Stan Funduszu na koniec 2014 r. wynosił 4.624 tys. zł. Środki pieniężne zgromadzone na rachunkach bankowych w kwocie 5.333 tys. zł zostały przekazane Ministrowi Finansów w zarządzanie *overnight*, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie²⁵. Stan należności na

²⁵ Dz. U z 2014 r., poz. 1864.

koniec okresu sprawozdawczego wynosił 11 tys. zł, natomiast zobowiązań – 720 tys. zł. Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne. [Dowód: akta kontroli str. 349-430, 952-971]

Ustalone
nieprawidłowości

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

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁶ 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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.

Warszawa, dnia kwietnia 2015 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
Podpis

²⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.