



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.001.04.2016

P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/16/001 – Wykonanie planu finansowego Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu w ramach wykonania budżetu państwa w 2015 r.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu.

Kontrolerzy

1. Lech J. Kowalczyk – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 98261 z dnia 12 stycznia 2016 r.
2. Mariusz Orawczak – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98275 z dnia 20 stycznia 2016 r.
3. Paweł Potemski – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98283 z dnia 26 stycznia 2016 r.

(dowody: akta kontroli str. 1-2; 3-4 i 5-6)

Jednostka
kontrolowana

Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu, ul. Borowska 138, 50-552 Wrocław (dalej: KW PSP lub Komenda Wojewódzka PSP).

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Starszy brygadier Adam Konieczny, Dolnośląski Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu (dalej: Komendant) od dnia 1 lutego 2016 r. W okresie od dnia 29 lutego 2011 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. stanowisko to zajmował nadbrygadier Andrzej Szcześniak (dalej: b. Komendant).

(dowody: akta kontroli str. 7; 8 i 9)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania planu finansowego Komendy Wojewódzkiej PSP w 2015 r., w ramach wykonania ustawy budżetowej na rok 2015 w części 85/02 województwo dolnośląskie, której Komendant był dysponentem III stopnia.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych¹,
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za 2015 r. oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych,
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej.

W 2015 r. zrealizowane przez KW PSP dochody wyniosły 92,9 tys. zł, a wydatki stanowiły kwotę 23 051,8 tys. zł. Ponadto z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 30 868,9 tys. zł.

¹ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., kontrola dochodów budżetowych została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej
uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² wykonanie planu finansowego Komendy Wojewódzkiej PSP w ramach wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 85/02 województwo dolnośląskie.

Powyższą ocenę uzasadnia m.in.:

- wydatkowanie środków budżetowych, w tym wydatków budżetu środków europejskich, z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*³ (dalej: *ufp*) i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych;
- prawidłowe ewidencjonowanie i rozliczanie dochodów budżetowych. Uzyskane dochody zostały terminowo przekazane na rachunek dochodów budżetu państwa;
- sporządzenie sprawozdań, które przekazują prawdziwy obraz dochodów i wydatków, a także należności i zobowiązań w 2015 r. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: *sprawozdawczości budżetowej*⁴, *sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych*⁵, a także *sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym*⁶;
- realizacja wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej z 2011 r.

Niezależnie od powyższego kontrola wykazała, że w Komendzie Wojewódzkiej PSP opracowano procedury kontroli zarządczej, które nie obejmowały instrukcji/zasad sporządzania sprawozdań oraz weryfikacji ich wiarygodności. W 2015 r. nie identyfikowano też i nie szacowano ryzyka w obszarze sprawozdawczości i prowadzenia ksiąg rachunkowych. Stan ten nie miał jednak wpływu na prawidłowość i rzetelność sporządzanych sprawozdań budżetowych.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2015 dochody budżetowe dla KW PSP zaplanowano w kwocie 41,0 tys. zł (tylko w § 0750 – *dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa*), tj. o 76,0 tys. zł (o 75,0%) niższej niż na 2014 r.⁷

W związku z nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2015, wprowadzoną ustawą z dnia 16 grudnia 2015 r.⁸, plan dochodów został zwiększony o 62,0 tys. zł, w tym w § 0589 – grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych o 42,0 tys. zł. Tym samym plan dochodów budżetowych KW PSP na 2015 r. po zmianach wynosił 103,0 tys. zł.

(dowody: akta kontroli str. 10-11 i 12)

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie *sprawozdawczości budżetowej* (Dz. U. poz. 119 ze zm.).

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie *sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych* (Dz. U. z 2014 r., poz. 1773).

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie *sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym* (Dz. U. z 2011 r., Nr 298, poz. 1766).

⁷ Plan na 2014 r. zakładał także dochody w § 0830 – wpływy z usług w wysokości 65,0 tys. zł.

⁸ Dz. U. poz. 2195.

Zrealizowane dochody wyniosły 92,9 tys. zł i były niższe o 9,8% od kwoty planowanej. W porównaniu do 2014 r. wykonane dochody były niższe o 16,5%.

W 2015 r. KW PSP uzyskała dochody z tytułu:

- § 0580 i § 0589 – grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych – 50,8 tys. zł,
- § 0750 – dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa – 17,3 tys. zł,
- § 0830 – wpływy z usług – 17,0 tys. zł,
- § 0870 – wpływy ze sprzedaży składników majątkowych – 3,5 tys. zł,
- § 0970 – wpływy z różnych dochodów – 4,3 tys. zł.

(dowody: akta kontroli str. 13 i 55)

Przyczyną niższej realizacji planu dochodów było uzyskanie mniejszych dochodów w § 0750 – *dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa*. Na planowane 41,0 tys. zł z tytułu wynajmu lokali, uzyskano 17,3 tys. zł (42,2%).

Na koniec 2015 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z *wykonania planu dochodów budżetowych*, wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 382,2 tys. zł. Dotyczyły one głównie należności z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (§ 0589) – 301,7 tys. zł i (§ 0580) – 79,2 tys. zł. W porównaniu do 2014 r. należności ogółem były wyższe o 380,3 tys. zł. Zaległości, według stanu na 31 grudnia 2015 r., wyniosły 276,0 tys. zł, podczas gdy na koniec 2014 r. zaległości nie wystąpiły. Przyczyną wzrostu zaległości był m.in. brak zapłaty kar umownych przez jednego z kontrahentów za nieterminowe wykonanie napraw i konserwacji urządzenia do zdalnej detekcji skażeń w wysokości 262,2 tys. zł⁹ oraz nieuregulowanie w terminie kar umownych w kwocie 12,7 tys. zł za niedostarczenie przedmiotu zamówienia publicznego¹⁰. KW PSP, we wszystkich skontrolowanych przypadkach, dochodziła należności/zaległości i wystawiała noty obciążeniowe, wzywając kontrahentów do zapłaty. W styczniu 2016 r. KW PSP skutecznie wyegzekwowała należności na kwotę 106,3 tys. zł.

(dowody: akta kontroli str. 14-24 oraz 59-60)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. Decyzją Wojewody Dolnośląskiego z dnia 17 lutego 2015 r. zatwierdzony został do realizacji plan finansowy w kwotach określonych w ustawie budżetowej na rok 2015¹¹, w którym wydatki w rozdziale 75410 - *Komendy wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej* określono w wysokości 15 165,0 tys. zł, z tego: świadczenia na rzecz osób fizycznych – 261,0 tys. zł, wydatki bieżące – 10 441 tys. zł, wydatki majątkowe – 4 463,0 tys. zł. Plan finansowy nie przewidywał finansowania projektów z udziałem środków Unii Europejskiej.

(dowody: akta kontroli str. 25)

Wydatki majątkowe KW PSP, w kwocie 4 463,0 tys. zł, stanowiły 29,4% planu wydatków rozdziału 75410. W ramach planu wydatków majątkowych KW PSP, wydatki inwestycyjne (w § 6050) obejmowały zadania:

⁹ Aktualnie sprawa znajduje się w toku postępowania sądowego.

¹⁰ W tym 19 sztuk trenerów przez jedną z firm na kwotę 241,7 tys. zł.

¹¹ Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz. U. poz. 153).

- *Nadbudowa i rozbudowa budynku magazynowo-warsztatowego przy ul. Borowskiej we Wrocławiu, na potrzeby Centrum Zarządzania Bezpieczeństwem województwa dolnośląskiego* – kwota 3 543,0 tys. zł,
- *Przebudowa i zmiana sposobu użytkowania kotłowni na pomieszczenia do ćwiczeń i szkoleń ratowników (tzw. komora dymowa) – lokalizacja KP PSP w Miliczu* – kwota 320,0 tys. zł,

a wydatki na zakupy inwestycyjne (w § 6060) dotyczyły:

- *dopłat do zakupu samochodów ratowniczo-gaśniczych z funkcją ograniczenia stref skażeń chemicznych i ekologicznych* - kwota 600,0 tys. zł.

(dowody: akta kontroli str. 26)

2.1.2. W ciągu roku budżetowego plan wydatków KW PSP był zmieniany przede wszystkim w następstwie: (1) zwiększeń wydatków - decyzjami Ministra Finansów o rozwiązaniu rezerw celowych; (2) przesunięć wydatków - decyzjami Wojewody Dolnośląskiego¹², oraz (3) przeniesień wydatków bieżących (między paragrafami) - decyzjami b. Komendanta¹³. Plan wydatków inwestycyjnych (§ 6050) zwiększono o 3 280 tys. zł, tj. o 84,9%, a zakupów inwestycyjnych (§ 6060) o 1 257 tys. zł, tj. ponad trzykrotnie. Nieprzewidziane ustawą budżetową wydatki i zakupy inwestycyjne, których źródło stanowiły środki z Unii Europejskiej przekazane jednostkom sektora finansów publicznych jako współfinansowanie programów (§ 6059 i § 6069), zostały zwiększone w ciągu roku budżetowego o 5 409 tys. zł.

(dowody: akta kontroli str. 27-28 i 29-32)

W dniu 22 kwietnia 2015 r. Komendant podpisał z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW) we Wrocławiu umowę¹⁴ na dofinansowanie zadania pn.: „Zakup samochodów ratowniczo-gaśniczych z funkcją do ograniczania stref skażeń chemicznych i ekologicznych”. Wartość zadania wynosiła 2 640,6 tys. zł, a jego dofinansowanie 1 200,0 tys. zł, które zwiększone zostało aneksem z dnia 25 września 2015 r. do kwoty 1 300,0 tys. zł.

Ostatecznie plan wydatków po zmianach wynosił 23 401,4 tys. zł (wzrost w stosunku do ustawy budżetowej o 8 236 tys. zł, tj. o 54,3%).

(dowody: akta kontroli str. 33-39; 40-41 i 42)

2.1.3. Wykonane wydatki Komendy Wojewódzkiej PSP (w rozdziale 75410) wyniosły 23 051,8 tys. zł i stanowiły 98,5% planu po zmianach oraz 169,5% wydatków poniesionych w 2014 r. (13 600,1 tys. zł). Niewykorzystane środki budżetowe zostały terminowo zwrócone na rachunek dysponenta głównego¹⁵. W strukturze wydatków KW PSP wydatki na wynagrodzenia, wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym w kwocie 6 447,6 tys. zł, stanowiły 28,0% wydatków ogółem, a wydatki majątkowe w wysokości 14 289,4 tys. zł, 61,9% wydatków ogółem.

(dowody: akta kontroli str. 43 i 63-64)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków w wysokości 13 769,2 tys. zł, tj. 59,7% wydatków KW PSP. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowemu wydatkom budżetowym dysponenta III stopnia. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS) spośród 750 zapisów księgowych o łącznej wartości 15 920,2 tys. zł. Badaniem objęto 66 dowody księgowe, w tym w grupie wydatków majątkowych 50 zapisów na kwotę 13 596,2

¹² Decyzje Wojewody o przeniesieniach wydatków zawierały również zmiany w układzie zadaniowym.

¹³ Na podstawie upoważnienia nr 88 z dnia 5 marca 2015 r. Wojewody Dolnośląskiego do dokonywania przeniesień wydatków bieżących w obrębie rozdziału 75410, w związku z art. 171 ust. 5 ufp.

¹⁴ Nr 055/Ś/NZ/WR/2015.

¹⁵ DUW – Dolnośląski Urząd Wojewódzki.

tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 16 zapisów na kwotę 173,0 tys. zł.

(dowody: akta kontroli str. 79-266)

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów KW PSP oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. W badanej próbie wydatków pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*¹⁶ (dalej: *ustawa Pzp*) nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowody: akta kontroli str. 267-333)

Ponadto, szczegółowemu badaniu poddano pięć¹⁷ postępowań o udzielenie zamówień publicznych o łącznej wartości zawartych umów 9 116,4 tys. zł brutto¹⁸, w tym dwa zamówienia o wartości przekraczającej kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust 8 *ustawy Pzp*. Doboru spraw do kontroli dokonano na podstawie doboru celowego.

Na podstawie przeprowadzonego badania dokumentacji dotyczącej ww. zamówień stwierdzono, że środki publiczne zostały wydatkowane racjonalnie z zachowaniem zasady uczciwej konkurencji, zachodzącej pomiędzy podmiotami ubiegającymi się o zamówienie publiczne. Zamówień udzielono po prawidłowo przeprowadzonych postępowaniach, w wyniku których zawarto stosowne umowy. Umowy zrealizowano terminowo oraz zgodnie z zapisami dotyczącymi przedmiotu zamówienia, co potwierdzono protokołami odbioru. W wyniku analizy ww. postępowań o udzielenie zamówień publicznych nie stwierdzono naruszeń przepisów *ustawy Pzp* mających wpływ na wynik postępowania.

(dowody: akta kontroli str. 364-410)

2.1.4. Łączna kwota zobowiązań, według stanu na 31 grudnia 2015 r., wyniosła 61,9 tys. zł, w tym 44,4 tys. zł stanowiło dodatkowe wynagrodzenie roczne wraz pochodnymi. Pozostałe zobowiązania wynikały z ujęcia w księgach rachunkowych zdarzeń dotyczących grudnia 2015 r. z terminem płatności w styczniu 2016 r.

W 2015 r. w KW PSP nie wystąpiły zobowiązania wymagalne i nie były naliczane odsetki od nieterminowych płatności.

(dowody: akta kontroli str. 63-64)

2.1.5. Na wniosek b. Komendanta, Wojewoda Dolnośląski¹⁹ podejmował decyzje o blokowaniu planowanych wydatków. Blokowanie takie oznaczało okresowy lub obowiązujący do końca roku zakaz dysponowania częścią lub całością planowanych wydatków. W 2015 r. Wojewoda Dolnośląski skorzystał z takich uprawnień i dokonał blokady środków KW PSP (sześcioma decyzjami). Blokadą objęto środki na łączną kwotę 236,1 tys. zł. Dotyczyły one głównie zakupów inwestycyjnych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (dalej: POIiŚ) oraz Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013 (dalej: RPO).

(dowody: akta kontroli str. 44)

2.1.6. Średnioroczne zatrudnienie w KW PSP zmniejszyło się z 97 etatów w 2014 r. do 96 etatów w 2015 r., w tym funkcjonariuszy (status zatrudnienia 10)

¹⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164.

¹⁷ W tym trzy zamówienia przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego o łącznej wartości zawartych umów 8 243,6 tys. zł brutto oraz dwa zamówienia przeprowadzone w trybie zamówienia z wolnej ręki, o łącznej wartości zawartych umów 872,8 tys. zł brutto.

¹⁸ Wydatki poniesione przez KW PSP w 2015 r. na realizację tych umów pochodziły z budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

¹⁹ Działając w oparciu o przepisy art. 154 ust. 1 pkt 3 up.

z 77 etatów do 76 etatów. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie, w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego, wzrosło ogółem z 5 501,03 zł w 2014 r. do 5 596,87 zł w 2015 r., w tym przeciętne miesięczne wynagrodzenie funkcjonariusza odpowiednio z 6 128,63 zł do 6 311,27 zł²⁰. KW PSP w 2015 r. nie przekroczyła kwoty wydatków na wynagrodzenia określonej w planie finansowym.

(dowody: akta kontroli str. 45 i 78)

2.1.7. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do sposobu dysponowania środkami przeznaczonymi na nagrody dla funkcjonariuszy i pracowników cywilnych. Fundusz nagród (i zapomóg) KW PSP wyniósł w badanym okresie 870,9 tys. zł, w tym 62,6 tys. zł dla pracowników korpusu służby cywilnej i 15,8 tys. zł dla pracowników cywilnych. W 2015 r. Komendant w pełni wykorzystał fundusz nagród.

(dowody: akta kontroli str. 46)

2.1.8. Inwentaryzacja składników majątkowych KW PSP w 2015 r. została przeprowadzona terminowo i właściwie rozliczona. Inwentaryzacji wartości niematerialnych i prawnych dokonano poprzez porównanie danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami oraz weryfikacji wartości tych składników, co wypełniało dyspozycje art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²¹ (dalej: UoR) i stanowiło realizację wniosku pokontrolnego NIK z 2011 r.

(dowody: akta kontroli str. 47)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

2.2.1. W następstwie rozwiązania rezerw celowych, siedmioma decyzjami Ministra Finansów, zwiększono w 2015 r. budżet środków europejskich²² KW PSP o kwotę 31 917,9 tys. zł, tj. o 100%, z tego w § 6067²³ o 31 698,0 tys. zł i w § 4307²⁴ o 219,9 tys. zł. Środki te przeznaczone były na realizację m.in. takich zadań, jak:

- (1) zwiększenie skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych²⁵ w ramach „Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013”, (zwiększenie o 10 791,3 tys. zł);
- (2) „Bezpieczny Dolny Śląsk – wzmocnienie systemu ochrony przeciwpożarowej Obszarów Natura 2000 – Bory Dolnośląskie”, w ramach RPO, (zwiększenie o 2 039,3 tys. zł);

²⁰ W kwocie wynagrodzeń funkcjonariuszy (status zatrudnienia 10) ujęte są nagrody pieniężne wypłacane z puli Komendanta dla strażaków.

²¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

²² Paragrafy wydatków z czwartą cyfrą „7” - symbol ten stosuje się dla wydatków dokonywanych w ramach płatności budżetu środków europejskich.

²³ § 6067 – wydatki na zakupy inwestycyjne w jednostkach budżetowych.

²⁴ § 4307 – zakup usług pozostałych.

²⁵ Za długotrwałe akcje ratownicze - zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 grudnia 1997 r. w sprawie długotrwałych akcji ratowniczych, szczegółowych norm, zasad i warunków otrzymywania wyżywienia w czasie tych akcji oraz ćwiczeń lub szkolenia przez strażaków Państwowej Straży Pożarnej lub inne osoby biorące w nich udział, a także przypadków, w których wypłaca się równoważnik pieniężny w zamian za przysługujące wyżywienie, sposobu ustalania jego wysokości oraz szczegółowych zasad wypłacania (Dz. U. z 1997 r. Nr 160, poz. 1098), uważa się: 1) każde działania ratownicze organizowane lub kierowane przez Państwową Straż Pożarną trwające, co najmniej 6 godzin, 2) pomocnicze specjalistyczne czynności ratownicze wykonywane przez Państwową Straż Pożarną w ramach udzielanej pomocy innym służbom ratowniczym, trwające, co najmniej 6 godzin, 3) inne działania Państwowej Straży Pożarnej, wymagające zgrupowania strażaków przez okres, co najmniej 6 godzin w czasie podwyższonej gotowości operacyjnej lub w celu współdziałania z innymi służbami, 4) akcje ratownictwa podwodnego prowadzone przez Państwową Straż Pożarną, wymagające wykonania, co najmniej jednego cyklu nurkowania.

- (3) „Bezpieczny Dolny Śląsk – wzmocnienie systemu ochrony przeciwpożarowej Obszarów Natura 2000 – Góry Sowich”, w ramach RPO (zwiększenie o 2 520,5 tys. zł);
- (4) „Bezpieczny Dolny Śląsk – wzmocnienie systemu ochrony przeciwpożarowej Obszarów Natura 2000 – Dolina Baryczy”, w ramach RPO (zwiększenie o 2 747,2 tys. zł).

Celem projektów było zwiększenie skuteczności oraz szybkości reagowania na zagrożenia pożarowe na obszarach: Borów Dolnośląskich, Gór Sowich i Doliny Baryczy, poprzez wsparcie sprzętowe (rozbudowę i wymianę bazy sprzętowej – pojazdów pożarniczych przeznaczonych do prowadzenia działań gaśniczych na obszarach leśnych) jednostek ratowniczo-gaśniczych Państwowej Straży Pożarnej.

(dowody: akta kontroli str. 29-32)

W 2015 r. zrealizowano wydatki z budżetu środków europejskich w kwocie 30 868,9 tys. zł, co stanowiło 96,7% planu po zmianach. Wydatki zostały poniesione na realizację zadań w ramach POLiŚ w kwocie 16 605,9 tys. zł w § 6067 i w ramach RPO w kwocie 14 263,1 tys. zł, w tym 14 043,1 tys. zł w § 6067.

(dowody: akta kontroli str. 63-64)

Szczegółową kontrolą objęto 12 wydatków budżetu środków europejskich (w § 6067) na zadania dotyczące realizacji projektów: „Zwiększenie skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych”, „Bezpieczny Dolny Śląsk – wzmocnienie systemu ratownictwa specjalistycznego – (1) Aglomeracja Wałbrzyska i (2) Aglomeracja Wrocławska” oraz „Bezpieczny Dolny Śląsk – wzmocnienie systemu ochrony przeciwpożarowej Obszarów Natura 2000 - (1) Bory Dolnośląskie, (2) Góry Sowich i (3) Dolina Baryczy”, na łączną kwotę 18 989,8 tys. zł, co stanowiło 61,5% wydatków budżetu środków europejskich poniesionych przez KW PSP w 2015 r.

Kontroli tych wydatków dokonano na podstawie doboru próby według kryterium celowego (największych kwotowo). Skontrolowane wydatki zrealizowano prawidłowo, do wysokości określonej w planie finansowym. Zostały one przeznaczone na cele lub zadania określone w umowach o dofinansowanie.

(dowody: akta kontroli str. 334-363)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

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

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

KW PSP spełniała - w ramach Krajowego Systemu Ratowniczo Gaśniczego (dalej: KSRG) - rolę wspomagającą i koordynacyjną w sytuacjach wymagających użycia sił i środków spoza powiatu, w którym ma miejsce zdarzenie. Podstawowe siły i środki KSRG na poziomie województwa dolnośląskiego zapewniał wojewódzki oddział operacyjny z grupami specjalistycznymi (wydzielone siły i środki z poziomów powiatowych) oraz krajowa baza sprzętu specjalistycznego.

2.3.1. W sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym wykazano, iż na podzadanie 2.3.1. - *funkcjonowanie systemu ratowniczo-gaśniczego*, KW PSP wydatkowała środki w łącznej wysokości 48 807,0 tys. zł, z tego z budżetu państwa w wysokości 17 938,1 tys. zł i z budżetu środków europejskich w wysokości 30 868,9 tys. zł. Ustalony dla tego podzadania miernik – *średni czas dojazdu jednostek na miejsce zdarzenia* – nie dłuższy niż 10 minut, został w KW PSP wykonany na poziomie 8 minut i 52 sekund.

Ustalony dla działania 2.3.1.2. - *interwencje ratowniczo-gaśnicze* miernik w postaci *odsetek ilości zdarzeń dużych i średnich w ogólnej liczbie zdarzeń z udziałem KSRG*, ustalony na poziomie 0,0365 (1570/4300), został w KW PSWP wykonany na poziomie 0,0376 (1734/46128).

(dowody: akta kontroli str. 69)

2.3.2. Plan finansowy na 2015 r. w odniesieniu do Państwowego Funduszu Celowego - Fundusz Wsparcia PSP, dla Komendy Wojewódzkiej PSP określony w kwocie 2 691 tys. zł, został wykonany w 51,5%. Z wydatkowanej kwoty 1 386,0 tys. zł, KW PSP przeznaczyła 1 193,0 tys. zł (86,1%) na zadania inwestycyjne jednostek organizacyjnych PSP. Środki te zostały wykorzystane *na optymalizację systemu działań ratowniczych, w tym zakup sprzętu pożarniczego*.

(dowody: akta kontroli str. 411-413)

2.3.3. W rocznym sprawozdaniu z wykonania planu finansowego Państwowego Funduszu Celowego – Fundusz Wsparcia PSP (w układzie zadaniowym) od początku roku do dnia 31 grudnia 2015 r. wykazano, że całość środków Funduszu Wsparcia PSP dla KW PSP przeznaczono, w ramach Funkcji 2 - *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny*, na zadanie 2.3. *System ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa oraz ochrona ludności*, którego celem było *zwiększenie sprawności interwencji podmiotów ratowniczych Krajowego Sytemu Ratowniczo-Gaśniczego*. Miernik – *procent interwencji, w których jednostka SR-G dotarła na miejsce zdarzenia w czasie krótszym niż 15 minut w stosunku do ogółu interwencji* – dla KW PSP ustalono na poziomie 87,7%. Został wykonany na poziomie 90,7%. W 100% zrealizowano miernik - *realizacja analiz wykonanych do zdarzeń wspomagających opracowania analizy*, przewidziany w ramach działania 2.3.1.2. – *interwencje ratowniczo-gaśnicze*.

(dowody: akta kontroli str. 411-413)

2.3.4. Skuteczności i efektywności wydatkowania przez KW PSP w 2015 r. środków publicznych (zarówno z budżetu państwa, budżetu środków europejskich, jak i z funduszu celowego Funduszu Wsparcia PSP) na realizację podstawowych zadań, w tym w ramach KSRG, dowodzi m.in. zakup specjalistycznego sprzętu ratowniczo-gaśniczego, w tym: dwóch samochodów specjalistycznych (drabina typ M 42 L-AS); trzech samochodów specjalnych (drabina Magirus typ M 42 L); trzech samochodów ratowniczo-gaśniczych z funkcją do ograniczania stref skażeń chemicznych i ekologicznych z napędem 4x4; czterech samochodów zaopatrzeniowych z żurawiem; 22 zestawów ciężkich hydraulicznych narzędzi ratowniczych; ciężkiego samochodu ratownictwa chemicznego; dwóch samochodów dla potrzeb średniego ratownictwa chemicznego; dwóch samochodów dla potrzeb ciężkiego ratownictwa gaśniczego z napędem 4x4; autobusu do przewozu ratowników; trzech samochodów (średniego samochodu) ratowniczo-gaśniczych z napędem 4x4; średniego samochodu ratownictwa wodnego; średniego samochodu ratownictwa wysokościowego; czterech samochodów rozpoznawczo-ratowniczych z modułem gaśniczym do działań w lesie; dwóch lekkich samochodów ratownictwa wysokościowego; kontenera przeciwpowodziowego z zaporami; dwóch gaśnicowych pojazdów amfibijnych z przyczepami do ich transportu i wyposażeniem, oraz samochodu specjalnego operacyjno-technicznego typu BUS, przystosowanego do przewozu osób.

(dowody: akta kontroli str. 63-64, 79-266 i 334-363)

3. Sprawozdania

3.1. W KW PSP, zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a i c UoR:

- prawidłowo opracowano zakładowy plan kont²⁶ i opisano system przetwarzania danych w odniesieniu do prowadzonych ksiąg rachunkowych, zawierający wykaz programów i procedur wraz z opisem algorytmów. Określono wersję oprogramowania i datę jego eksploatacji i opisano programowe zasady ochrony danych²⁷;
- dostępna była procedura zasad i kontroli zaciągania zobowiązań finansowych oraz dokumentacja określająca szczegółowo zasady obiegu i zatwierdzania dokumentów księgowych;
- stosowane były przyjęte zasady rachunkowości (opisane w przyjętej polityce rachunkowości);
- kierownik jednostki powierzył głównemu księgowemu na piśmie obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości;
- zestawienie obrotów i sald kont księgi głównej sporządzane było, co najmniej raz na miesiąc;
- dokumenty zostały zaksięgowane (tj. zatwierdzone bez możliwości dokonania zmiany w zapisie księgowym) przed sporządzeniem sprawozdania budżetowego za dany okres.

(dowody: akta kontroli str. 48)

Zakup nowego oprogramowania finansowo-księgowego (rekomendowanego przez Komendę Główną w aspekcie automatycznego przekazywania danych SPD), był zbieżny z wnioskiem NIK po kontroli wykonania planu finansowego KW PSP za 2010 r.²⁸. Program ten, posiadając funkcje automatycznej weryfikacji treści zapisów księgowych, wyeliminował stwierdzone podczas uprzedniej kontroli NIK nieprawidłowości w przedmiocie braku kontroli kompletności i poprawności zapisów księgowych w zakresie dat i opisu operacji księgowych.

(dowody: akta kontroli str. 49)

W roku budżetowym 2015, zarówno sprawozdawczość, jak i prowadzenie ksiąg rachunkowych nie były przedmiotem audytu wewnętrznego. W dniu 14 stycznia 2016 r. na stronie internetowej KW PSP ukazało się zapytanie ofertowe dotyczące „Prowadzenia audytu wewnętrznego”. Przedmiot zamówienia obejmował przeprowadzenie audytu wewnętrznego w KW PSP w roku 2016 zgodnie z zapisami określonymi w dziale VI ufp oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 września 2014 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu²⁹, a w szczególności:

- przygotowanie planu audytu wewnętrznego,
- przeprowadzenie dwóch zadań audytowych, zgodnie z planem audytu wewnętrznego na 2016 r.,
- przeprowadzenie czynności doradczych i konsultacyjnych – na bieżąco,
- sporządzenie sprawozdania z wykonania planu audytu wewnętrznego za rok 2016.

(dowody: akta kontroli str. 52)

3.2. Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015:

²⁶ Wprowadzony zarządzeniem nr 13/2012 b. Komendanta z 20 czerwca 2012 r.

²⁷ Wprowadzone zarządzeniem nr 2/2012 b. Komendanta z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie opisu systemu prowadzenia ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera oraz metod zabezpieczenia dostępu do danych.

²⁸ Wniosek nr 3 – wystąpienie pokontrolne nr LWR-4100-01/2011 z 11 kwietnia 2011 r.

²⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1480.

- sprawozdanie Rb-23 o *stanie środków na rachunkach bankowych na koniec grudnia 2015 r.* – dane wykazane w wierszu dochody wykonane w kwocie 92,9 tys. zł oraz w wierszu dochody przekazane w okresie sprawozdawczym w kwocie 92,9 tys. zł były zgodne z zapisem na koncie 130 „Rachunek bieżący jednostki” strona Wn oraz z zapisami konta 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych” strona Wn i strona Ma konta 130. Dane wykazane w wierszu wydatki wykonane, w kwocie 23 051,8 tys. zł, były zgodne z danymi wykazanymi w sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa oraz z ewidencją księgową;
(dowody: akta kontroli str. 53 i 54)
- sprawozdanie Rb-27 z *wykonania planu dochodów budżetowych* – dane wykazane w kwocie 92,9 tys. zł, zgodnej z podaną w sprawozdaniu Rb-23, odpowiadały zapisom dokonany na koncie 130 „Rachunek bieżący jednostki” oraz zapisom na koncie zespołu 2 „Rozrachunki i rozszczenia” (konto 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” i zespołu 7 – „Przychody i koszty ich uzyskania” (konto 750 „Przychody finansowe” i konto 760 „Pozostałe koszty operacyjne”). Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf);
(dowody: akta kontroli str. 55, 56-57 i 58)
- sprawozdanie Rb-N o *stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych* (sprawozdanie w zakresie operacji finansowych) – dane według stanu na koniec IV kwartału 2015 r. w kwocie 12,8 tys. zł (pozostałe wymagalne) i 106,2 tys. zł (z innych tytułów) były zgodne z ewidencją księgową na kontach analitycznych do konta 240;
(dowody: akta kontroli str. 59-60, 61 i 62)
- sprawozdanie Rb-28 z *wykonania planu wydatków budżetu państwa* – dane wykazane w sprawozdaniu Rb-28 w kolumnie 6 Plan (po zmianach) zgodne były z planem finansowym KW PSP z uwzględnieniem zmian dokonanych w trybie określonym w ufp oraz wynikały z ewidencji księgowej; dane wykazane w kolumnie „Wykonanie wydatków” w kwocie 23 051,8 tys. zł, były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-23 i na koncie 130 strona Ma. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf). Tytuły i kwoty zobowiązań ogółem były zgodne z ewidencją księgową. W zobowiązaniach (w całości niewymagalnych) w kwocie 61,9 tys. zł (0,3% zrealizowanych wydatków) najwyższy udział (71,8%) miały zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi (44,4 tys. zł);
(dowody: akta kontroli str. 63-64 oraz 65)
- sprawozdanie Rb-Z o *stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji* (sprawozdanie w zakresie operacji finansowych) – dane według stanu na koniec IV kwartału 2015 r. w kwocie „0” zł były zgodne z ewidencją księgową. W zobowiązaniach nie występowały zobowiązania dotyczące tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń;
(dowody: akta kontroli str. 66-67 oraz 68)
- sprawozdanie Rb-BZ1 z *wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym* - badanie rocznego sprawozdania 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 Rb BZ1 były zgodne z zapisami po stronie Ct konta 990 Plan finansowy wydatków

budżetowych w układzie zadaniowym. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie;

(dowody: akta kontroli str. 69 oraz 70)

- sprawozdanie *Rb-28 Programy z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej* - dane wykazane w kolumnie 6-7 Plan (po zmianach) zgodne były z planem finansowym KW PSP z uwzględnieniem zmian dokonanych w trybie określonym w ufp oraz wynikały z ewidencji księgowej; dane wykazane w kolumnie „Wykonanie wydatków” w kwocie 2 930,5 tys. zł (§ 6069 POLiŚ) i 2 478,2 tys. zł (§ 6069 RPO) były zgodne z łączną kwotą wydatków w § 6069, wykazaną w sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa i analityczną ewidencją zrealizowanych wydatków budżetowych;

(dowody: akta kontroli str. 71-73 oraz 74)

- sprawozdanie *Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich* – dane wykazane w kolumnie 6 Plan (po zmianach) – 31 917,9 tys. zł zgodne były z planem finansowym KW PSP z uwzględnieniem zmian dokonanych w trybie określonym w ufp oraz wynikały z ewidencji księgowej. Dane wykazane w kol. 10 „Wykonanie wydatków” zgodne były z różnicą pomiędzy „Płatnościami narastająco od początku roku” (kol. 8), a kwotą zwrotu wydatków wykazaną w kol. 9. Dane uzupełniające do sprawozdania Rb-28UE (I) wykazane zostały zgodnie z obowiązującymi objaśnieniami³⁰;

(dowody: akta kontroli str. 75-76 oraz 77)

- sprawozdanie *Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach* – dane wykazane w kolumnie 12 Plan (po zmianach) – 6 031,8 tys. zł zgodne były z planem finansowym KW PSP z uwzględnieniem zmian dokonanych w trybie określonym w ufp oraz wynikały z ewidencji księgowej. Dane wykazane w kol. 14 „Wykonanie wydatków” (6 025,9 tys. zł) były niższe od danych wykazanych w kolumnie 12 „Plan po zmianach” (6 031,8 tys. zł).

(dowody: akta kontroli str. 78)

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo oraz prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Kwoty wykazane w sprawozdaniach wynikały z ewidencji księgowej, a przyjęty Zakładowy Plan Kont (ZPK) pozwalał na sporządzenie sprawozdań w wymaganej szczegółowości.

Kontrolą objęto także sprawozdania z wykonania planu finansowego Funduszu Wsparcia PSP, tj.:

- sprawozdanie *Rb-40 z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2015 r., planu finansowego państwowego funduszu celowego Funduszu Wsparcia PSP* - dane wykazane w kolumnie 6 sprawozdania Rb-40 w kwocie 1 386,2 tys. zł zgodne były z danymi wykazanymi w kolumnie 4 sprawozdania Rb-BZ2; kwota wykonanych wydatków (kol. 6) była niższa od kwoty wydatków planowanych (kol. 5) – 2 691 tys. zł;

(dowody: akta kontroli str. 364-365)

- sprawozdanie *Rb-BZ2 z wykonania planu finansowego Państwowego Funduszu Celowego w układzie zadaniowym* - dane wykazane w kolumnie 4 sprawozdania Rb-BZ2 w kwocie 1 386,2 tys. zł zgodne były z danymi wykazanymi w kolumnie 6 sprawozdania Rb-40.

(dowody: akta kontroli str. 366)

³⁰ Zawartymi w § 5 pkt 9,10,11 załącznika nr 38 - dane uzupełniające do sprawozdania Rb-28 UE (w przedmiocie realizowanych Programów).

Ustalono
nieprawidłowości i
uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK zwraca jednak uwagę, że w Komendzie Wojewódzkiej PSP opracowano wprowadzić procedury kontroli zarządczej³¹, które jednak nie obejmowały instrukcji/zasad sporządzania sprawozdań oraz weryfikacji ich wiarygodności. W 2015 r. nie identyfikowano też i nie szacowano ryzyka w obszarze sprawozdawczości i prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Naczelnik Wydziału Finansów KW PSP wskazała, iż w KW PSP przyjęto zasadę, że szczegółowość wypełniania sprawozdań budżetowych i prowadzenia ksiąg rachunkowych, wynikających z ufp i UoR, a przed wszystkim rozporządzeń wykonawczych Ministra Finansów do tych ustaw, w sposób wystarczający wyczerpuje znamiona identyfikowania i szacowania ryzyk w obszarze sprawozdawczości i prowadzenia ksiąg rachunkowych.

NIK zauważa, iż oparcie się wyłącznie na przestrzeganiu zasad i trybu sporządzania sprawozdań budżetowych jest niewystarczające, aby uznać, że kontrola zarządcza jest skuteczna, adekwatna i efektywna. Celowi temu winno służyć także identyfikowanie i szacowanie ryzyk w obszarze sprawozdawczości i prowadzenia ksiąg rachunkowych, o czym stanowi art. 68 ust. 2 ufp³².

(dowody: akta kontroli str. 50, 51)

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w obszarach objętych kontrolą, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

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 Kontroli³³ (dalej: ustawa o NIK), 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 dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wrocław, dnia 14 marca 2016 r.

Kontroler:
Lech J. Kowalczyk

doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
Barbara Syta

³¹ Wprowadzone zarządzeniem nr 3/2010 b. Komendanta z dnia 18 stycznia 2010 r.

³² Art. 68 ust. 1, pkt 2 stanowi, że celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności: [1] wiarygodności sprawozdań oraz [2] zarządzania ryzykiem.

³³ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096.

