



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie

LLU.410.1.2.2024

Pan
st. bryg. Zenon Pisiewicz
Lubelski Komendant Wojewódzki
Państwowej Straży Pożarnej
ul. Strażacka 7
20-012 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|---|
| Jednostka kontrolowana | Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Lublinie ¹ , 20-012 Lublin, ul. Strażacka. |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | St. bryg. Zenon Pisiewicz Lubelski Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej ² od 1 marca 2024 r. Poprzednio obowiązki LKW pełnili: bryg. Rafał Goliszek od 14 do 29 lutego 2024 r., st. bryg. Zenon Pisiewicz od 13 stycznia do 13 lutego 2024 r. i nadbryg. Grzegorz Alinowski od 30 stycznia 2016 r. do 12 stycznia 2024 r. |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ . |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie |
| Kontrolerzy | 1. Lidia Olszak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/10/2024 z 17 stycznia 2024 r. 2. Katarzyna Durakiewicz, doradca techniczny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/28/2024 z 8 lutego 2024 r. (akta kontroli tom I str. 1-5, tom II str. 1) |

II. Cel i zakres kontroli

| | |
|-----------------|--|
| Cel kontroli | Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania przez Komendanta Wojewódzkiego ustawy budżetowej na rok 2023, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych w ramach części budżetowej 85/06 – województwo lubelskie. Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none">– realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich⁴,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2023 r. w zakresie operacji finansowych,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań. |
| Zakres kontroli | Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: <ul style="list-style-type: none">– analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich,– kontrola wykorzystanych środków otrzymanych z rezerw budżetowych,– analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,– analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,– analiza stanu zobowiązań,– analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,– analiza stosowanych procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań. Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. <i>Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.</i> |

¹ Dalej: KW PSP lub Komenda.

² Dalej: Komendant Wojewódzki lub LKW.

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

⁴ Dalej: BŚE.

III. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

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

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W Komendzie prawidłowo zaplanowano wydatki, a dokonane w trakcie roku zmiany w ich planie były uzasadnione i zgodne z przepisami. Badanie rezerwy ogólnej i dwóch rezerw celowych wykazało, że zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, na cele wskazane w decyzjach w sprawie ich przyznania.

Objęte kontrolą wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich były celowe dla realizacji zadań Państwowej Straży Pożarnej⁶ i zostały poniesione zgodnie z obowiązującymi przepisami o finansach publicznych, z wyjątkiem niektórych opłat za usługi dystrybucji energii elektrycznej. Analizowane postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych i obowiązującymi procedurami. Nie dostosowano jednak tych procedur do przepisów aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁷. Ponadto w decyzjach o przyznaniu dodatku funkcyjnego i służbowego nie zamieszczono merytorycznego uzasadnienia dla zmiany ich wysokości.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe za 2023 r. oraz sprawozdanie w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2023 r. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wydatki

1.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

1.1.1. W ustawie budżetowej na rok 2023 wydatki budżetu państwa w dziale 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa dla KW PSP zostały zaplanowane w wysokości 18 630 tys. zł. W trakcie roku zostały zwiększone o 9154 tys. zł (tj. o 49%) do kwoty 27 784 tys. zł., w tym o kwotę 105 tys. zł z przeznaczeniem na sfinansowanie, zgodnie z art. 41a ust. 1 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023⁹, wypłaty jednorazowych specjalnych dodatków motywacyjnych na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2023¹⁰.

(akta kontroli tom I str. 13-25)

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: PSP.

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm. (dalej: Pzp).

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Dz. U. poz. 2666, ze zm.

¹⁰ Dz. U. poz. 1574.

1.1.2. W 2023 r. Komenda otrzymała środki z rezerw budżetowych w łącznej wysokości 9875 tys. zł, z tego 160 tys. zł z rezerwy ogólnej¹¹ i 9715 tys. zł z rezerwy celowej z przeznaczeniem na:

- realizację projektu pn. „Usprawnienie systemu ratownictwa na drogach – etap V” w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020¹² – 3293,5 tys. zł,
- wypłatę świadczenia motywacyjnego strażakom – 334,5 tys. zł,
- wypłatę należności wynikających z wejścia w życie z dniem 1 lutego 2023 r. przepisów wprowadzających świadczenia za długoletnią służbę, dodatek stołeczny dla funkcjonariuszy oraz na wypłatę równoważnika za brak lokalu mieszkalnego lub jego remont – 240 tys. zł,
- realizację zadania pn. „Moje bezpieczne środowisko – kampania edukacyjna skierowana do młodzieży w wieku 15-19 lat” – 80 tys. zł,
- realizację zadań pn. „Zakup sprzętu ratowniczego, pojazdów pożarniczych oraz środków ochrony indywidualnej strażaka dla jednostek Państwowej Straży Pożarnej Województwa Lubelskiego” oraz „Samochody pożarnicze do działań z zakresu zwalczania zagrożeń dla środowiska” – 5200 tys. zł,
- sfinansowanie zadań wynikających z ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych¹³, w tym na zatrudnienie instruktorów nauki jazdy kategorii C w KW PSP oraz na wydatki związane z zakupem niezbędnych materiałów i wyposażenia, sprzętu oraz usług związanych z organizacją szkoleń – 567 tys. zł.

Przyznane środki z ww. rezerw wykorzystano w łącznej kwocie 9821,7 tys. zł, tj. 99,5%.

Przyczyną niewykorzystania kwoty 53,3 tys. zł była mniejsza liczba wypłat dodatku motywacyjnego i dodatkowych świadczeń przysługujących funkcjonariuszom w związku ze zmianą przepisów oraz absencja słuchaczy na kursie podstawowym w zawodzie strażak.

(akta kontroli tom I str. 26-132, 135-138)

Kontrolą objęto przyznane środki z rezerwy ogólnej i dwóch tytułów rezerw celowych¹⁴ zwiększających plan KW PSP o łączną kwotę 6007 tys. zł. Zwiększenie planu finansowego z ww. rezerw wynikało z faktycznych potrzeb Straży i było celowe. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości. Zmiany w planie finansowym wprowadzane były po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu wydatków, a przyznane środki z rezerw celowych zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem w wysokości 5967 tys. zł, tj. 99,3%.

(akta kontroli tom I str. 155-225)

1.1.3. Zrealizowane przez KW PSP w 2023 r. wydatki wyniosły 26 578,7 tys. zł, stanowiły 95,7% planu po zmianach i były o 9200,4 tys. zł (tj. o 53%) wyższe niż w 2022 r. W żadnej podziale klasyfikacyjnej plan wydatków nie został przekroczony.

Największy udział w wydatkach (ponad 55,8%) stanowiły wydatki bieżące jednostek budżetowych, wyniosły one 14 828,8 tys. zł i stanowiły 99,4% planu po zamianach i 127,6% wydatków zrealizowanych w 2022 r. Poniesione zostały głównie na wynagrodzenia pracowników i funkcjonariuszy oraz pochodne od wynagrodzeń (9171,4 tys. zł) oraz zakupy dóbr i usług (5275,3 tys. zł). Wydatki majątkowe wyniosły 11 514,1 tys. zł (91,2% planu po zmianach i 208% wydatków w 2022 r.). Wydatki na

¹¹ Z przeznaczeniem na realizację zadania pn. „Przeprowadzenie szkolenia podstawowego w zawodzie strażak”.

¹² Dalej: POIŚ.

¹³ Dz. U. z 2024 r. poz. 233 (dalej: ustawa o OSP).

¹⁴ Poz. 44 na kwotę 567 tys. zł z przeznaczeniem na sfinansowanie zadań wynikających z ustawy o OSP oraz poz. 59 na kwotę 5280 tys. zł z przeznaczeniem na zakup samochodów pożarniczych i sprzętu ratowniczego.

świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 235,8 tys. zł (100% planu i 108,8% wydatków w 2022 r.), przeznaczone zostały głównie na wypłatę dodatkowych świadczeń dla funkcjonariuszy m. in. równoważniki, zasiłki i inne świadczenia na cele mieszkaniowe oraz refundację zakupu okularów, świadczeń BHP.

(akta kontroli tom I str. 13, 226-231)

1.1.4. Nie wykorzystano środków finansowych w kwocie 1205,3 tys. zł stanowiącej 4,3% planu po zmianach, z których Wojewoda, na wniosek KW PSP zablokował 1204,3 tys. zł. Przyczyną niewykorzystania środków finansowych były m.in. niższe koszty wypłat dodatku motywacyjnego, dodatkowych świadczeń przysługujących funkcjonariuszom w związku ze zmianą przepisów oraz absencja słuchaczy na kursie podstawowym w zawodzie strażak, opóźnienie realizacji zadania w związku przedłużającym się postępowaniem przetargowym.

(akta kontroli tom I str. 232-249)

1.1.5. Przeciętne zatrudnienie w KW PSP w przeliczeniu na pełne etaty wyniosło 77 osób i było na tym samym poziomie co w 2022 r. Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, wydatki na wynagrodzenia w 2023 r. wyniosły 9193 tys. zł, stanowiły 97,4% planu po zmianach i były o 14,2% wyższe niż w 2022 r. (8050 tys. zł). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego w 2023 r. wyniosło 9,9 tys. zł i było o 14,2% wyższe niż w 2022 r. (8,7 tys. zł). Plan wydatków na wynagrodzenia nie został przekroczony.

(akta kontroli tom I str. 133-135, 252-255)

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w 2023 r. wyniosły 33,6 tys. zł i były o 2,7 tys. zł (8,8%) wyższe niż w 2022 r. (30,9 tys. zł). W 2023 r. KW PSP zawarła cztery umowy cywilnoprawne z pracownikami¹⁵. Umowy dotyczyły zadań nieujętych w zakresie obowiązków pracowników, tj. świadczenie profesjonalnej usługi tłumacza języka migowego w związku z art. 6 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami¹⁶, kontrolne badania instalacji elektrycznej w zakresie ochrony przeciwpożarowej, rezystancji izolacji przewodów.

(akta kontroli tom I str. 13, 138-141, 256)

W 2023 r. złożono 11 wniosków o odejście ze służby skutkujące przejściem na emeryturę w 2023 r. oraz do końca marca 2024 r. Funkcjonariuszom, którzy te wnioski złożyli, na podstawie art. 87 ust. 1 pkt 2 lub 4b ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej¹⁷ oraz § 5 ust. 3 i § 8 ust. 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 września 2021 r. w sprawie uposażenia strażaków Państwowej Straży Pożarnej¹⁸, został podwyższony dodatek funkcyjny i służbowy o łączną kwotę 26,4 tys. zł. Od zmiany wysokości dodatków do daty zwolnienia ze służby w związku z przejściem na emeryturę upłynęło od 64 do 144 dni. W dziewięciu przypadkach dodatek funkcyjny lub służbowy został zwiększony w okresie do czterech miesięcy przed zwolnieniem ze służby. Nie wystąpiły przypadki podwyższenia dodatków po złożeniu wniosku o zwolnienie ze służby.

Zwiększenie dodatków dla 11 funkcjonariuszy wyniosło od 1,4 tys. zł do 3,6 tys. zł, tj. od 21% do 239% wartości dodatku przed zwiększeniem. Średnia kwota zwiększenia dodatku funkcyjnego wyniosła 2,4 tys. zł (75,4%). Zwiększenie dodatku służbowego wyniosło 2,1 tys. zł i stanowiło 238,9% jego wartości przed zwiększeniem.

¹⁵ Na ich realizację wydatkowano ogółem 38,1 tys. zł, w tym 4,5 tys. zł z BŚE.

¹⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2240.

¹⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 127.

¹⁸ Dz. U. poz. 1750, ze zm. (dalej: rozporządzenie w sprawie uposażenia).

W czterech przypadkach dodatek funkcyjny zwiększono w trakcie miesiąca przed złożeniem wniosku o zwolnienie ze służby, w tym w trzech decyzję podjął Komendant Główny. Dodatki zwiększono od 1,4 tys. zł do 3,2 tys. zł. Średnia kwota zwiększenia dodatku wyniosła 2,2 tys. zł (45,9%). Od zmiany wysokości dodatku funkcyjnego do daty złożenia wniosku o zwolnienie ze służby upłynęło od sześciu do 11 dni.

LKW przyznał dodatek funkcyjny lub służbowy ośmiu funkcjonariuszom w łącznej kwocie 20,8 tys. zł. Pozostałym trzem funkcjonariuszom dodatek został przyznany przez Komendanta Głównego. W uzasadnieniu podjętych decyzji wskazano, że wystąpiły okoliczności uzasadniające przyznanie dodatku funkcyjnego i służbowego, określone w § 5 ust. 3 i § 8 ust. 4 rozporządzenia w sprawie uposażenia.

W Komendzie nie wystąpiły przypadki wypłat odpraw oraz ekwiwalentów za urlop funkcjonariuszom odchodzących ze służby po niespełna pół roku pełnienia służby.

(akta kontroli tom I str. 257-277)

1.1.6. Komenda zrealizowała w 2023 r. wydatki majątkowe w wysokości 57 068,8 tys. zł¹⁹ (86,6% planu), z tego 37 352,4 tys. zł przeznaczono na zakup samochodów ratowniczo-gaśniczych oraz innego sprzętu ratowniczego w ramach realizacji projektów POiŚ, natomiast 14 516,4 tys. zł na zakup specjalistycznego sprzętu ratowniczo-gaśniczego na realizację projektu „Dostosowanie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego na terenie województwa lubelskiego do zmian klimatycznych, zmian w środowisku naturalnym oraz zagrożeń cywilizacyjnych”²⁰ w ramach programu FEL²¹. Pozostałe wydatki (5200 tys. zł) poniesiono głównie na zakup sprzętu ratowniczego, pojazdów pożarniczych oraz środków ochrony indywidualnej strażaka.

W planie wydatków majątkowych Komendy według ustawy budżetowej ujęto dwa zadania w kwocie 25 317 tys. zł, na realizację projektów w ramach programu POiŚ i FEL. Wprowadzono trzy nowe zadania o planowanej wartości 27 385,6 tys. zł. W całości zrealizowano cztery zadania, a jedno częściowo i przeniesiono do realizacji na 2024 r. w wysokości 8820,3 tys. zł. Pozostałe niewykorzystane środki w wysokości 29 tys. zł wynikały z opóźnienia postępowań przetargowych oraz niższych kosztów realizacji zadań.

(akta kontroli tom I str. 280-307)

1.1.7. Zobowiązania Komendy na 31 grudnia 2023 r. wyniosły 881,7 tys. zł i były o 17,2% wyższe od zobowiązań na koniec 2022 r. (752,2 tys. zł). Dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2023 r. i pochodnych od wynagrodzeń oraz zakupu towarów i usług.

Zobowiązania wymagalne na koniec 2022 r. i 2023 r. wynosiły 2,4 tys. zł i dotyczyły kosztów procesu zasądzonych od KW PSP postanowieniem Sądu Rejonowego Lublin-Zachód. W związku z toczącym się postępowaniem w stosunku do masy upadłości Spółki wstrzymano dokonanie przelewu do czasu rozstrzygnięcia sprawy. Nie wystąpiły odsetki z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań.

(akta kontroli tom I str. 226-228, 308-317, 319)

1.1.8. Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków w kwocie 51 324,7 tys. zł²², tj. 70,5% wydatków ogółem. Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych, odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym. Próba 58 wydatków

¹⁹ Z tego z budżetu państwa 11 514,1 tys. zł, z BŚE 45 554,7 tys. zł.

²⁰ Dalej: DKSRG.

²¹ Fundusze Europejskie dla Lubelskiego 2021-2027.

²² Z tego z budżetu państwa 11 426,5 tys. zł, z BŚE 39 898,2 tys. zł.

w kwocie 44 709 tys. zł została wylosowana metodą monetarną²³. Kwotę próby zwiększono o 6364,7 tys. zł, wynikającą z uwzględnienia pełnej wartości wylosowanych dowodów oraz o 251 tys. zł (48 wydatków) dobranych celowo. Poniesione wydatki, poza niektórymi opłatami za usługi dystrybucji energii elektrycznej, służyły realizacji zadań i zostały wykonane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym.

(akta kontroli tom II str. 419-426, 433-434)

Badanie opłat na usługi dystrybucji energii elektrycznej w dwóch punktach poboru energii elektrycznej²⁴ w grupie taryfowej C21 wykazało, że wartość mocy umownej była odpowiednia do potrzeb jednostki. Zastosowano jednostrefową grupę taryfową C21 z wyższą opłatą sieciową zmienną w przypadkach, gdy opłata ta byłaby niższa w 2023 r. o 5 tys. w grupie taryfowej C23. Ponocono także comiesięczne opłaty za ponadumowny pobór energii biernej pojemnościowej, które wyniosły łącznie 58,4 tys. zł i stanowiły 54,9% wydatków poniesionych na usługi dystrybucji (106,3 tys. zł).

(akta kontroli tom II str. 2-74)

- 1.1.9.** Kontrolą objęto trzy postępowania o udzielenie zamówień publicznych, w tym:
- dwa przeprowadzone na podstawie Pzp, tj. w trybie przetargu nieograniczonego na dostawę czterech autobusów²⁵ i dwóch samochodów gaśniczych (15 143,1 tys. zł) oraz w trybie podstawowym na przeprowadzenie kursu prawo jazdy kategorii C (317,6 tys. zł),
 - udzielone z wyłączeniem stosowania Pzp na usługę wsparcia technicznego i licencji do urządzeń Fortinet (119,5 tys. zł).

Postępowania w trybie przetargu nieograniczonego oraz podstawowym przeprowadzone zostały zgodnie z przepisami Pzp, a postępowania na usługę wsparcia technicznego zgodnie z obowiązującymi zasadami udzielania zamówień publicznych, określonymi w Regulaminie udzielania zamówień publicznych. Wydatki KW PSP w 2023 r. na realizację ww. zamówień wyniosły 6934 tys. zł²⁶, w tym w przypadku opóźnienia w realizacji umowy na dostawę autobusu naliczono karę umowną w kwocie 6,6 tys. zł²⁷.

(akta kontroli tom II str. 139-146, 160-178, 409-418)

W trakcie realizacji czterech umów z 26 października 2023 r. na dostawę autobusów (łącznie wartość 8757,6 tys. zł) wprowadzono zmiany do umów, w tym m.in.:

- 1) aneksami nr 1²⁸ wprowadzono zmianę umów w stosunku do złożonych ofert w zakresie zastąpienia stabilizatora osi tylnych układem ECAS. Zmiana rozwiązań technicznych i funkcjonalnych w stosunku do koncepcji przedstawionej w ofercie była przewidziana w § 10 ust. 2 lit. a tiret 2 ww. umów. LKW wyjaśnił, że była to zmiana umowy jeszcze przed jej zawarciem, co stanowiło swego rodzaju uproszczenie i przyspieszenie procedury zawarcia i aneksowania umów. Rozwiązaniem dłuższym byłoby zawarcie umowy na warunkach złożonej oferty, a następnie jej aneksowanie zgodnie z wnioskiem wykonawcy. Według LKW przeprowadzono analizę porównawczą parametrów technicznych zawieszenia mechanicznego oraz pneumatycznego (ECAS) i podjęto decyzję o zastosowaniu

²³ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

²⁴ Budynki przy ul. Grygowej 8 i ul. Grygowej 10 w Lublinie.

²⁵ W tym trzy na potrzeby KW PSP w Warszawie, KW PSP w Rzeszowie oraz KW PSP w Gdańsku.

²⁶ Pozostała kwota została sfinansowana przez pozostałe komendy wojewódzkie PSP, na rzecz których realizowano zamówienie.

²⁷ W komendach wojewódzkich PSP, na rzecz których realizowano zamówienie, również naliczono kary umowne w łącznej kwocie 19,7 tys. zł

²⁸ Podpisany przez wykonawcę 25 października 2023 r., a przez zamawiającego 26 października 2023 r.

systemu ECAS jako lepszego ze względów technicznych i funkcjonalności bez wzrostu wynagrodzenia wykonawcy;

- 2) aneksami nr 3 z 8 grudnia 2023 r. przełożono termin dostawy z 30 listopada 2023 r. do 11 grudnia 2023 r. Zmiana umów nastąpiła na wniosek wykonawcy (29 listopada 2023 r.), który zwrócił się o wyrażenie zgody na zmianę terminu do 14 grudnia 2023 r. Według wykonawcy, producent autobusów poinformował, że wskutek zachorowania pracowników (specjalistów) odpowiedzialnych za doposażenie autobusów nie jest w stanie dotrzymać terminu. Dodatkowo wykonawca oświadczył (5 grudnia 2023 r.), że nie ma możliwości zastąpienia (lub czasowego pozyskania) pracowników przebywających na zwolnieniu lekarskim (COVID-19). Osoby te zajmowały się m.in. wyposażeniem i montażem urządzeń elektronicznych oraz sygnalizacji uprzywilejowania.

Od 1 lipca 2023 r. na terenie Polski został zniesiony stan zagrożenia epidemicznego spowodowany zakażeniami wirusem SARS-CoV-2²⁹. Zmiana terminu dostawy (aneksu nr 3) nastąpiła na podstawie § 10 ust. 3 ww. umów w związku z zaistnieniem okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19³⁰. Przewidziano zmianę umowy w zakresie ustalonych terminów, spowodowaną m.in. niedostępnością lub trudnością w dostępie do personelu, pod warunkiem że pozostają w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Każda ze stron umowy mogła żądać przedstawienia dodatkowych oświadczeń lub dokumentów potwierdzających wpływ okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19 na należyte wykonanie przedmiotu umowy.

W KW PSP nie żądano od wykonawcy przedstawienia dodatkowych oświadczeń lub dokumentów potwierdzających wpływ okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19 na należyte wykonanie przedmiotu umowy, pomimo że taka możliwość wynikała z § 10 ust. 3 (ostanie zdanie) ww. umów oraz art. 15r ust. 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID – 19. LKW wyjaśnił, że obowiązujące przepisy dają podstawę do wykazania wpływu COVID-19 na należyte wykonanie umowy m.in. poprzez oświadczenie wykonawcy.

(akta kontroli tom II str. 179-392, 431-433, 438-439)

W Biuletynie Zamówień Publicznych opublikowano plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych w 2023 r., który w trakcie roku był aktualizowany. Na stronie internetowej KW PSP opublikowano 16 wersji planu. Roczne sprawozdanie o udzielonych w 2023 r. zamówieniach zostało przekazane do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w terminie określonym w art. 82 ust. 2 Pzp.

(akta kontroli tom II str. 153-159)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Komendy w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Decyzje LKW o przyznaniu dodatku funkcyjnego i służbowego nie zawierały merytorycznego uzasadnienia dla zmiany ich wysokości. W przypadku ośmiu funkcjonariuszy, którzy odeszli ze służby w związku z przejściem na emeryturę, dodatki zwiększono o łączną kwotę 20 770 zł³¹, tj. o 135% poprzedniej wartości dodatków. W podjętych decyzjach podano jedynie podstawę prawną podwyższenia dodatków, ale nie wskazano szczegółowych przesłanek uzasadniających ich wzrost, o których mowa w § 5 ust. 3 oraz § 8 ust. 4 rozporządzenia w sprawie uposażenia.

²⁹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 14 czerwca 2023 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 1118).

³⁰ O których mowa w art. 15r ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID – 19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 340, ze zm.), mających wpływ na należyte wykonanie umowy i na zasadach określonych w ww. ustawie.

³¹ Łączne wypłaty wyniosły ok. 67 tys. zł.

Obecny LKW wyjaśnił, że w aktach poszczególnych spraw nie ma dokumentów zawierających informacje, jakimi przesłankami kierowano się przy wydawaniu ww. decyzji.

Przesłankami podwyższania strażakowi dodatku służbowego są: stopień wywiązywania się z obowiązków służbowych; wykorzystywanie posiadanych kwalifikacji i umiejętności na zajmowanym stanowisku służbowym; zmiana zakresu obowiązków służbowych lub warunków służby; podnoszenie kwalifikacji oraz ich przydatność w realizacji zadań na zajmowanym stanowisku służbowym (§ 5 ust. 3 ww. rozporządzenia). Przesłankami podwyższania strażakowi dodatku funkcyjnego są: ocena wywiązywania się z obowiązków służbowych; rodzaj wykonywanych zadań i zakres ponoszonej odpowiedzialności; efektywność w zarządzaniu zasobami ludzkimi i powierzonymi środkami; terminowość i efektywność podejmowanych działań; umiejętność organizacji pracy, kierowania i sprawowania nadzoru; wykorzystywanie posiadanych kwalifikacji i umiejętności na zajmowanym stanowisku służbowym; wykonywanie zadań w czasie przekraczającym czas służby; zmiana zakresu obowiązków służbowych lub warunków służby (§ 8 ust. 4 ww. rozporządzenia).

W ocenie NIK brak merytorycznego uzasadnienia dla zmiany wysokości dodatków należy uznać jako działanie nierzetelne. Kierownik jednostki, podejmując decyzję skutkującą wydatkowaniem środków budżetowych, powinien z należytą starannością podjąć działania w sposób umożliwiający weryfikację przesłanek i przyczyn podjętych decyzji. Uzasadnienie decyzji powinno pozwolić na weryfikację przesłanek merytorycznych, a nie tylko podstawy prawnej.

(akta kontroli tom I str. 257-277, 383)

2. Regulamin udzielania zamówień publicznych, wprowadzony decyzją LKW nr 55/2015 z 17 kwietnia 2015 r., nie został zaktualizowany i dostosowany do przepisów aktualnie obowiązującego Pzp, które weszło w życie 1 stycznia 2021 r.

LKW wyjaśnił, że projekt nowego regulaminu został przygotowany w 2020 r. przed wejściem w życie przepisów Pzp, ale ze względu na zaangażowanie funkcjonariuszy oraz kierownictwa KW PSP do wykonywania szeregu zadań związanych z COVID-19 oraz wojną w Ukrainie, projekt ten nie został wprowadzony w życie.

(akta kontroli tom II str. 409-416, 433)

3. W dwóch punktach poboru energii nie podjęto skutecznych działań mających na celu ograniczenie ponoszonych wydatków na usługi dystrybucji energii elektrycznej (opłaty sieciowej zmiennej poprzez dobór odpowiedniej wielostrefowej grupy taryfowej i opłat za ponadumowny pobór energii biernej). Roczne oszczędności z tytułu zastosowania wielostrefowej grupy taryfowej mogły wynieść 5 tys. zł. Po zamontowaniu instalacji fotowoltaicznych i urządzeń do kompensacji energii biernej wzrosły opłaty za ponadumowny pobór energii biernej, które w 2023 r. wyniosły 58,4 tys. zł.

Według art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³², wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Z wyjaśnień LKW wynika, że wybór grupy C21 określony w umowie na usługi dystrybucji elektrycznej został automatycznie przeniesiony z umowy zawartej z PGE Obrót S.A. LKW poinformował, że prowadzone są prace dotyczące zmiany grupy

³² Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

taryfowej na C11 oraz zainstalowano mierniki mające na celu zweryfikowanie działania układów do kompensacji energii biernej.

(akta kontroli tom II str. 2-74, 442-449)

1.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Wydatki budżetu środków europejskich zrealizowane przez KW PSP w 2023 r. wyniosły 46 232,3 tys. zł i stanowiły 212,7% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej i 85,3% planu po zmianach. W stosunku do roku poprzedniego wydatki wzrosły o 44 718,9 tys. zł, z tego 32 529 tys. zł z rezerwy celowej poz. 98.

(dowód: akta kontroli tom I str. 304)

Środki zostały wykorzystane na realizację dwóch projektów w ramach POIŚ:

- *Usprawnienie systemu ratownictwa na drogach (etap V)* – na zakup: pięciu ciężkich samochodów ratowniczo-gaśniczych ze zwiększonym potencjałem ratownictwa drogowego, ośmiu średnich samochodów ratowniczo-gaśniczych ze zwiększonym potencjałem ratownictwa drogowego oraz mikrobus do przewozu osób (18 857,8 tys. zł);
- *Wsparcie systemu ratowniczo-gaśniczego* – na zakup: dwóch autobusów do przewozu osób, namiotów z osprzętem, sprzętu analitycznego, monitorów skażeń promieniotwórczych, kontenerów kwatermistrzowskich, transporterów kołowych, samochodu gaśniczego z cysterną do wody, zdalnie sterowanego pojazdu do gaszenia pożarów i likwidacji zagrożeń wraz z platformy do transportu (15 233,6 tys. zł);

oraz na realizację projektu „Dostosowanie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego na terenie województwa lubelskiego do zmian klimatycznych, zmian w środowisku naturalnym oraz zagrożeń cywilizacyjnych” w ramach programu FEL na zakup pojazdów quad na przyczepie, zestawów pilarza, motopomp szlamowych oraz samochodu operacyjnego do obsługi projektu DKSRG (12 140,9 tys. zł).

Dokonywane w trakcie 2023 r. zmiany planu finansowego wynikały z faktycznych potrzeb, a otrzymane środki z rezerw budżetowych zostały wykorzystane w 100%, zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli tom I str. 304-307)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Komendy w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2023 r. wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Badane wydatki były celowe (poza niektórymi opłatami na usługi dystrybucji energii elektrycznej) i służyły realizacji zadań PSP. Objęte analizą postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami Pzp oraz obowiązującymi procedurami. Nie dostosowano jednak Regulaminu udzielania zamówień publicznych do przepisów aktualnie obowiązującego Pzp. Ponadto w decyzjach o przyznaniu dodatku funkcyjnego i służbowego nie zamieszczono merytorycznego uzasadnienia dla zmiany ich wysokości.

OBSZAR

2. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

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

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

- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdanie w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2023 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, w terminach określonych w rozporządzeniach w sprawie: sprawozdawczości budżetowej³³, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³⁴, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym³⁵. Kwoty wykazane w sprawozdaniach kontrolowanej jednostki były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał prawidłowość sporządzania sprawozdań.

(akta kontroli tom I str. 226-228, 309-311, 322-354)

Dokonano korekty rocznych sprawozdań Rb-27 w związku wykazaniem należności z terminem płatności w 2024 r. oraz Rb-28, gdzie błędnie wprowadzono zmiany w planie między paragrafami klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli tom I str. 370-371)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności KW PSP w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez Komendę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. System kontroli zarządczej zapewniał prawidłowość sporządzania sprawozdań.

V. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Zawieranie merytorycznych uzasadnień w decyzjach w sprawie podwyższania dodatków funkcyjny i służbowych.
2. Dostosowanie Regulaminu udzielania zamówień publicznych do aktualnie obowiązującej ustawy Pzp.
3. Podjęcie skutecznych działań w celu ograniczenia wydatków ponoszonych na usługi dystrybucji energii elektrycznej.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

³³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 144, ze zm.).

³⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 652).

³⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1731).

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie³⁶ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Lublinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61 b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Lublin, dnia 25 marca 2024 r.

Kontrolerzy:

Lidia Olszak
Doradca ekonomiczny
/podpisano elektronicznie/

Katarzyna Durakiewicz
Doradca techniczny
/podpisano elektronicznie/

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie

Edward Szempruch
/podpisano elektronicznie/

³⁶ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.