



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

LKR.410.008.01.2018
P/18/093

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie
ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków
T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44
lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/093 – „Finansowanie działalności ochotniczych straży pożarnych”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	Wojciech Zdasień, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/103/2018 z 23 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, ul. Raclawicka 56, 30-017 Kraków („Urząd” lub UMWM)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Krupa – Marszałek Województwa Małopolskiego od 9 listopada 2015 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna¹

W kontrolowanym okresie² środki publiczne przeznaczone przez Urząd na działalność Ochotniczych Straży Pożarnych (OSP) zostały wykorzystane prawidłowo. Co prawda w większości realizowanych przez siebie projektów UMWM nie określił wskaźników rezultatu umożliwiających ocenę efektywności wydatkowanych środków, a także zasad monitorowania efektów wdrożonych projektów, ale w raporcie z realizacji „Programu Strategicznego Ochrona Środowiska na lata 2014-2020” („Program”)³, obejmującym lata 2014-2015⁴, zawarł wyniki analizy działań dotyczących poprawy stanu specjalistycznego wyposażenia służb ratowniczych.

Urząd wpisał działania wspierające OSP do swoich dokumentów strategicznych, tj. Programu oraz „Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011-2020” („Strategia”), a następnie w sposób rzetelny wdrażał zapisy zawarte w ww. dokumentach poprzez systematyczne działania w zakresie udzielania pomocy jednostkom OSP w ramach różnorodnych projektów, finansowanych zarówno z budżetu samorządu województwa małopolskiego⁵, jak i ze środków Unii Europejskiej (UE)⁶. Pomoc z tych środków obejmowała szereg aspektów związanych z działalnością bojową OSP, np. remonty remiz, wyposażenie w wozy bojowe (łącznie 44, w tym 37 średnich i 7 lekkich, z czego 2 przystosowane do przewozu psów ratowniczych) oraz w sprzęt specjalistyczny, jak również wyposażenie, szkolenie i utrzymanie grup poszukiwawczo-ratowniczych wykorzystujących psy. Konstrukcja wybranych projektów zakładała ich współfinansowanie z innych źródeł, np.: z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie (WFOŚiGW), ze środków budżetu państwa oraz ze środków samorządu gminnego.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

² Lata 2014-2017, z uwzględnieniem zdarzeń wykraczających poza ten okres – istotnych dla kontrolowanej działalności.

³ W ramach tego Programu realizowano projekty objęte kontrolą.

⁴ Raport z realizacji Programu ma być sporządzany co 2 lata. Raport za lata 2014-2015 udostępniono na stronie internetowej Urzędu.

⁵ Cztery projekty.

⁶ Dwa projekty.

Przy wyborze beneficjentów UMWM korzystał z opinii przedstawicieli Państwowej Straży Pożarnej (PSP), np. w formie pisemnych opinii lub też ich udziału w Komisjach Konkursowych (KK). Przy określaniu kryteriów oceny merytorycznej niektórych projektów, np. „Małopolskie Remizy”, „Bezpieczna Małopolska – doposażenie jednostek OSP” i „Bezpieczna Małopolska – samochody strażackie”, UMWM brał pod uwagę aktywność bojową jednostek OSP z terenu gminy ubiegającej się o przyznanie dofinansowania, co NIK ocenia pozytywnie.

Uwagi NIK budzi jedynie sposób konstrukcji skali punktowej w kryterium „Średniej aktywności OSP”, w latach poprzedzających postępowania konkursowe, bowiem była ona zbyt płaska (tylko dwa przedziały), a w projekcie „Małopolskie Remizy” jednostka OSP wykazująca w latach poprzednich zerowy poziom interwencji otrzymywała taką samą liczbę punktów jak jednostka wykazująca 15 interwencji. Powyżej 15 interwencji liczba punktów ulegała podwojeniu i stanowiła już 25% całości możliwych do uzyskania punktów. W ocenie NIK przyjęcie takich założeń w niedostateczny sposób różnicowało, w ramach tego kryterium, aktywność bojową jednostek OSP, ponieważ, po pierwsze, przyznawało jednostkom o zerowym poziomie interwencji, lub ich niskiej liczbie, punktację odpowiadającą 12,5% możliwych do zdobycia punktów, a po drugie, poprzez zastosowanie otwartego drugiego przedziału, mogło dopuścić do sytuacji, w której jednostka OSP o bardzo wysokim poziomie interwencji uzyskałaby nieproporcjonalnie niską liczbę punktów w porównaniu do jednostek o bardzo niskim, lub nawet zerowym, poziomie interwencji.

Nadzór nad wykorzystaniem przez jednostki OSP (gminy) środków publicznych sprawowany był przez Urząd w sposób rzetelny, bowiem przeprowadzał on kontrole legalności ich wykorzystania, zarówno poprzez weryfikację dokumentacji, jak i kontrole u beneficjenta. Analiza dokumentacji z realizacji 16 umów w ramach 3 projektów potwierdziła terminowość i rzetelność rozliczenia udzielonych dotacji.

Stopień wykorzystania dotacji ze środków Samorządu Województwa Małopolskiego oraz ze środków UE (projekt „Bezpieczna Małopolska – wozy strażackie”) był wysoki i wyniósł, odpowiednio, 97,5% i 100%.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. W Programie przyjętym przez Sejmik Województwa Małopolskiego („Sejmik”)⁷ – w priorytecie 7 („Wsparcie systemu zarządzania bezpieczeństwem publicznym”), działaniu 7.3. („Zwiększenie potencjału służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i ratownictwo w województwie”) – przewidziano m.in. budowę i modernizację remiz strażackich z terenu województwa małopolskiego. W dokumencie nie określono środków mających na celu monitorowanie efektów realizacji tego działania.

Wyjaśniając, czy, a jeżeli tak to w jaki sposób, Urząd zamierzał monitorować efekty realizacji ww. działania, zastępca dyrektora Departamentu Organizacji UMWM podała m.in., że z wykonania Programu Zarząd Województwa Małopolskiego (ZWM, „Zarząd”) sporządza co dwa lata raport, który przedstawia Sejmikowi, a następnie przekazuje ministrowi właściwemu ds. środowiska. 14 marca 2017 r. Zarząd podjął uchwałę nr 385/17 w sprawie przyjęcia „Raportu z wykonania Programu Strategicznego Ochrona Środowiska a lata 2014-2015”. Głównym celem opracowania ww. dokumentu była weryfikacja i ocena realizacji priorytetów oraz działań określonych w Programie. Ocenę realizacji Programu oparto m.in. na wskaźnikach określonych w jego rozdziale 8, tj. wskaźnikach produktu i rezultatu, które zostały określone dla poszczególnych działań w ramach przedsięwzięć strategicznych, oraz na wskaźnikach skuteczności programu, czyli presji, stanu i reakcji. Dla określania wskaźników wykorzystywane były przede wszystkim dane

⁷ Uchwałą nr LVI/894/14 Sejmiku Województwa Małopolskiego z 27 października 2014 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXVI/443/05 Sejmiku Województwa Małopolskiego z 29 sierpnia 2005 r. w sprawie „Programu Ochrony Środowiska Województwa Małopolskiego na lata 2007-2014” (dostępna w na stronie internetowej Urzędu).

z Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Krakowie i z Głównego Urzędu Statystycznego, jak również dane pozostające w zasobach UMWM. Wskaźniki produktu i rezultatu w latach 2014-2015, przedstawione w raporcie, wykazały, że nastąpił wzrost liczby inicjatyw dot. poprawy efektywności działań służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i ratownictwo w województwie, poprzez doposażenie w specjalistyczny sprzęt ratowniczy oraz zapewnienie gotowości bojowej, ze 171 w 2012 r., 202 w 2013 r., 235 w 2014 r. do 302 w 2015 r. Nastąpił wzrost liczby zbudowanych i zmodernizowanych remiz strażackich, w ramach konkursu „Małopolskie Remizy” z 418 w 2012 r. do 657 w 2015 r. Obecnie w przygotowaniu jest kolejny raport obejmujący lata 2016-2017.

(dowód: akta kontroli str. 733)

Głównym celem Strategii przyjętej przez Sejmik⁸ jest „Efektywne wykorzystanie potencjałów regionalnej szansy dla rozwoju gospodarczego oraz wzrost spójności społecznej i przestrzennej Małopolski w wymiarze regionalnym, krajowym i europejskim”. W Strategii określono sześć obszarów działań, w tym obszar 6 pn. „Bezpieczeństwo ekologiczne, zdrowotne i społeczne”. W ramach tego obszaru wyszczególniony został kierunek polityki rozwoju – 6.4. „Wsparcie systemu zarządzania bezpieczeństwem publicznym”, w skład którego wchodzi działanie 6.4.5 – „Poprawa stanu specjalistycznego doposażenia służb ratowniczych”. W Strategii nie wskazano, w jaki sposób zamierzano realizować ten cel, oraz jakie działania miały doprowadzić do poprawy stanu wyposażenia służb ratowniczych.

Wyjaśniając, czy, a jeżeli tak to w jaki sposób, Urząd zamierzał monitorować efekty realizacji działania 6.4.5, zastępca dyrektora Departamentu Organizacji UMWM podała m.in., że Strategia wdrażana jest poprzez system tzw. programów strategicznych, będących nie tylko uszczegółowieniem zapisów Strategii, ale przede wszystkim będących narzędziem zarządzania i koordynacji danym obszarem polityki województwa. Programy strategiczne mają zapewnić jak najlepsze wykorzystanie atutów regionu, a także zapewnić poprawę w tych dziedzinach, w których zdiagnozowano problemy. W dokumentach tych znajdują się propozycje przedsięwzięć, które są kluczowe dla osiągnięcia wyznaczonych celów. Obecnie w Województwie Małopolskim funkcjonuje pakiet 10 dokumentów określających programy strategiczne. Programy strategiczne stanowią również podstawę do monitorowania postępów we wdrażaniu Strategii. Efektem prowadzonego monitoringu są przygotowywane w cyklu trzyletnim raporty strategiczne z realizacji strategii oraz programów strategicznych. Kierunek polityki rozwoju 6.4. – „Wsparcie systemu zarządzania bezpieczeństwem publicznym”, oraz wchodzące w jego zakres działanie 6.4.5, realizowane były poprzez priorytet 7 „Wsparcie systemu zarządzania bezpieczeństwem publicznym”, a w szczególności działanie 7.3. – „Zwiększenie potencjału służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i ratownictwo w województwie”.

Wyniki analizy działań dotyczących poprawy stanu specjalistycznego doposażenia służb ratowniczych w latach 2014-2016 znajdują się w raporcie z realizacji Strategii z 2017 r.⁹.

(dowód: akta kontroli str. 734-735, 746)

2. W 2014 r. ogłoszono konkurs pn. „Małopolskie remizy 2014”¹⁰. Celem zadania objętego konkursem było udzielenie pomocy finansowej na realizację prac budowlano-remontowych w remizach strażackich z terenu województwa małopolskiego, przy czym w regulaminie nie zaznaczono, czy prace budowlane miały objąć część remizy strażackiej wykorzystywanej na potrzeby gotowości bojowej, czy

⁸ Załącznik nr 1 do uchwały nr XII/183/11 Sejmiku z 26 września 2011 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011-2020” (dostępny na stronie internetowej Urzędu).

⁹ Dostępny na stronie internetowej Urzędu.

¹⁰ Uchwałą nr 150/14 ZWM z dnia 13 lutego 2014 r. w sprawie ogłoszenia konkursu pn. „MAŁOPOLSKIE REMIZY 2014” na realizację prac budowlano-remontowych w remizach strażackich z terenu województwa małopolskiego.

również część rekreacyjną (np. pomieszczeń wykorzystywanych do organizowania imprez kulturalnych). Była to VI edycja tego konkursu. Na ten cel zostały zarezerwowane środki w wysokości 3 835 tys. zł (po zmianach), z tym że kwota dofinansowania przez Województwo Małopolskie wynosiła 50% całkowitych kosztów kwalifikowalnych (od 10 tys. zł do 50 tys. zł kwoty dofinansowania), a pozostała część środków mogła pochodzić z gminy. Podmiotami uprawnionymi do składania wniosków w tym konkursie były gminy oraz OSP, z tym, że do zawierania umów dotacji z Województwem Małopolskim, w ramach tego konkursu, uprawnione były wyłącznie gminy. Dotacja mogła być przeznaczona m.in. na zakup materiałów budowlanych oraz na wykonanie prac budowlano-remontowych, w tym na zagospodarowanie terenu wokół remizy. Wnioskodawcy zostali też zobowiązani m.in. do załączenia do wniosku opinii komendanta powiatowego PSP uzasadniającej celowość przedsięwzięcia w danej jednostce OSP. Termin realizacji zadania został określony na 28 listopada 2014 r., a termin składania sprawozdań – do 5 grudnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 8-28, 84-89)

W 2015 r.:

a) Ogłoszono konkurs pn. „Małopolskie remizy 2015”¹¹. Celem zadania objętego konkursem było udzielenie pomocy finansowej na realizację prac budowlano-remontowych w remizach strażackich z terenu województwa małopolskiego. Założenia i warunki realizacji tego zadania zbliżone były do założeń i warunków obowiązujących w 2014 r., z tym, że czas realizacji zadania został ustalony na 15 października 2015 r., a ze środków dotacji mogły być pokrywane wydatki dokonane do 30 października 2015 r. Terminy te mogły być, na uzasadniony wniosek beneficjenta, przedłużone. Na realizację tego zadania samorząd województwa zarezerwował w 2015 r. 3 000 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 93-114, 150-152)

b) Uchwalono pomoc finansową Województwa Małopolskiego na rzecz miasta Nowy Sącz i gminy Kęty¹², w formie dotacji celowej przeznaczonej na doposażenie i utrzymanie grup poszukiwawczo-ratowniczych OSP (GPR OSP) w tych gminach, w łącznej wys. do 40 tys. zł (po 20 tys. na każdą z gmin). W momencie przyznania dotacji były to jedyne jednostki GPR OSP na terenie województwa małopolskiego. Środki z dotacji miały być spożytkowane przez jednostki OSP, wykorzystujące do pracy psy ratownicze, na zakup specjalistycznego sprzętu ratowniczego. Termin składania sprawozdań końcowych z realizacji tych umów został określony na 10 listopada 2015 r. W realizacji zadania nie przewidziano udziału środków innych niż pochodzące z budżetu samorządu województwa małopolskiego. W uzasadnieniu decyzji o przyznaniu pomocy podano m.in., że realizacja tych działań ma strategiczne znaczenie, gdyż znacząco pozwoli podnieść stopień przygotowania operacyjnego GPR OSP oraz poprawić efektywność działań ratowniczych wymagających wykorzystania psów ratowniczych.

(dowód: akta kontroli str. 310-311, 334-346)

c) Ogłoszono konkurs pn. „Bezpieczna Małopolska 2015”¹³ na doposażenie jednostek OSP z terenu województwa małopolskiego, nienależących do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG), w sprzęt ratowniczo-gaśniczy i umundurowanie. Celem zadania objętego konkursem było podniesienie stopnia przygotowania operacyjnego jednostek OSP województwa małopolskiego oraz poprawa efektywności działań ratowniczych przy wystąpieniu miejscowych zagrożeń,

¹¹ Uchwałą nr 153/15 ZWM z 12 lutego 2015 r. w sprawie ogłoszenia konkursu pn. „MAŁOPOLSKIE REMIZY 2015” na realizację prac budowlano-remontowych w remizach strażackich z terenu województwa małopolskiego.

¹² Uchwałą nr VI/61/15 Sejmiku z 23 lutego 2015 r. w sprawie udzielenia pomocy finansowej na rzecz miasta Nowy Sącz i gminy Kęty.

¹³ Uchwałą nr 527/15 ZWM z 5 maja 2015 r. w sprawie ogłoszenia konkursu pn. „BEZPIECZNA MAŁOPOLSKA 2015” na doposażenie jednostek OSP z terenu województwa małopolskiego w sprzęt ratowniczo-gaśniczy i umundurowanie.

w tym chemiczno-ekologicznych, w wypadkach komunikacyjnych i innych zdarzeniach, a także skrócenie czasu niezbędnego do likwidacji zdarzeń, a tym samym – poprawa bezpieczeństwa mieszkańców Małopolski. Na realizację tego zadania samorząd województwa przeznaczył 500 tys. zł., z tym że wysokość dofinansowania mogła wynieść nie więcej niż 50% kosztów kwalifikowalnych. Określone zostały również kwoty maksymalnej wysokości dotacji na poszczególne rodzaje sprzętu i wyposażenia. Podmiotami uprawnionymi do składania wniosków w ramach tego konkursu były gminy z terenu województwa małopolskiego, które zostały zobowiązane do zabezpieczenia środków na udział własny w realizowanym projekcie. Dotacja przyznana w ramach konkursu mogła być przeznaczona na zakup: kompletnego systemu selektywnego wybierania, motopompy pożarniczej, pompy szlamowej, agregatu prądotwórczego, pilarki ratowniczej, miernika wielogazowego, miernika jednogazowego, defibrylatora, akumulatorowego masztu oświetleniowego LED oraz odzieży ochronnej do działań bojowych. W ramach tego projektu jeden wnioskodawca (gmina) mógł złożyć jeden wniosek na dofinansowanie dowolnej liczby jednostek OSP. Na 5 lat określony został okres trwałości projektu. W tym czasie majątek trwały sfinansowany ze środków dotacji nie mógł być wydzierżawiony, zlikwidowany, ani sprzedany, pod rygorem zwrotu kwoty przyznanego dofinansowania. Termin zakończenia realizacji zadania został określony na 15 października 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 347-365)

d) Uchwalono pomoc finansową Województwa Małopolskiego na rzecz gminy Niepołomice¹⁴, w formie dotacji celowej przeznaczonej na dofinansowanie działalności OSP w Woli Batorskiej, w wys. 50 tys. zł. Uchwałą nr 1334/15 ZWM z 6 października 2015 r. w sprawie zawarcia umowy pomiędzy Województwem Małopolskim a gminą Niepołomice o udzielenie pomocy finansowej, z przeznaczeniem na wsparcie działalności OSP w Woli Batorskiej, wprowadzono m.in. wzór rzeczonyj umowy, zgodnie z treścią którego dofinansowanie w wys. 50 tys. zł miało być przeznaczone na zakup lekkiego samochodu operacyjnego na potrzeby jednostki. Okres realizacji zadania ustalono od dnia zawarcia umowy do 10 grudnia 2015 r. Pozostałą część kosztów związaną z realizacją zadania miała ponieść gmina. Pomoc ta została przyznana w związku z wygraną OSP w Woli Batorskiej w konkursie na „Najlepszą Jednostkę OSP Województwa Małopolskiego”.

(dowód: akta kontroli str. 519-529)

W 2016 r.:

a) Ogłoszono konkurs pn. „Małopolskie remizy 2016”¹⁵. Cel, założenia i warunki realizacji zadania objętego konkursem zbliżone były do obowiązujących w latach 2014-2015, z tym, że ze środków dotacji mogły być pokrywane wydatki dokonane do 31 października 2016 r. (na ten sam dzień określono datę wykonania oraz odebrania prac). Na realizację tego zadania samorząd województwa zarezerwował w 2016 r. łącznie 2 600 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 156-177)

b) Ogłoszono konkurs pn. „Bezpieczna Małopolska 2016”¹⁶ na zapewnienie gotowości bojowej jednostkom OSP z terenu województwa małopolskiego. Celem zadania objętego konkursem było udzielenie gminom pomocy finansowej na zapewnienie gotowości bojowej jednostek OSP nienależących do KSRG oraz jednostkom GPR OSP z terenu województwa małopolskiego, które do realizacji

¹⁴ Uchwałą Nr XIII/197/15 Sejmiku z 28 września 2015 r. w sprawie udzielenia pomocy finansowej na rzecz gminy Niepołomice.

¹⁵ Uchwałą nr 216/16 ZWM z 18 lutego 2016 r. w sprawie ogłoszenia konkursu pn. „MAŁOPOLSKIE REMIZY 2016” na realizację prac budowlano-remontowych w remizach strażackich z terenu województwa małopolskiego.

¹⁶ Uchwałą nr 277/16 ZWM z 1 marca 2016 r. w sprawie ogłoszenia konkursu pn. „BEZPIECZNA MAŁOPOLSKA 2016” na zapewnienie gotowości bojowej jednostkom Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu województwa małopolskiego.

zadań wykorzystują psy poszukiwawczo-ratownicze. Założenia i warunki realizacji tego zadania zbliżone były do obowiązujących w 2015 r., z tym, że zmieniona została lista przedmiotów objętych dofinansowaniem. Nie uwzględniała ona motopompy pożarniczej oraz miernika wielogazowego, a rozszerzona została o zestaw PSP R-1 z kompletem szyn Kramera i deską ortopedyczną, wg standardu 2013 r., radiotelefon z zestawem podhelmowym (minimalnie dwa zestawy na jedną jednostkę OSP) oraz inny sprzęt, ubranie specjalistyczne lub też szkolenia niezbędne do funkcjonowania jednostki OSP – zapewniających jej gotowość bojową. Końcowy termin realizacji zadania został określony na 31 października 2016 r. Na realizację tego zadania samorząd województwa zarezerwował w 2016 r. 800 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 392-411)

W 2017 r.:

a) Ogłoszono konkurs pn. „Małopolskie remizy 2017”¹⁷. Cel, założenia i warunki realizacji zadania objętego konkursem zbliżone były do obowiązujących w latach 2014-2016, z tym, że ze środków dotacji mogły być pokrywane wydatki dokonane do 31 października 2017 r. (na ten sam dzień określono datę wykonania oraz odebrania prac). Na realizację tego zadania samorząd województwa zarezerwował w 2017 r. 2 500 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 238-261, 290-306)

b) Uchwalono pomoc finansową Województwa Małopolskiego na rzecz miasta Nowy Sącz, gminy Kęty i gminy Kocmyrzów – Luborzyca¹⁸, w formie dotacji celowej przeznaczonej na doposażenie i utrzymanie GPR OSP w tych gminach, w łącznej wys. do 200 tys. zł (odpowiednio: 50 tys., i po 75 tys. na każdą z pozostałych gmin). W momencie przyznania dotacji były to jedyne jednostki GPR OSP na terenie województwa małopolskiego. Środki z dotacji miały być spożytkowane przez jednostki OSP działające na terenach ww. gmin, wykorzystujące do pracy psy ratownicze, na zakup specjalistycznego sprzętu ratowniczego. Umowy podpisane z gminami: Kęty i Kocmyrzów – Luborzyca dotyczyły zakupu samochodów specjalistycznych do przewozu psów ratowniczych oraz sprzętu GPR OSP. Termin końcowy wykonania tych umów został określony na 31 października 2017 r. W realizacji zadania nie przewidziano udziału środków innych niż pochodzące z budżetu samorządu województwa małopolskiego. W uzasadnieniu uchwały o przyznaniu pomocy podano m.in., że realizacja tych działań ma strategiczne znaczenie, gdyż znacząco pozwoli podnieść stopień przygotowania operacyjnego GPR OSP oraz poprawi efektywność działań ratowniczych wymagających wykorzystania psów ratowniczych.

(dowód: akta kontroli str. 313-333)

c) Ogłoszono konkurs pn. „Bezpieczna Małopolska 2017”¹⁹ na zapewnienie gotowości bojowej jednostkom OSP z terenu województwa małopolskiego. Celem zadania objętego konkursem było udzielenie gminom pomocy finansowej na zapewnienie gotowości bojowej jednostek OSP nienależących do KSRG. Założenia i warunki realizacji tego zadania zbliżone były do obowiązujących w latach 2015-2016, a lista przedmiotów objętych dofinansowaniem była analogiczna do listy przedmiotów objętych dofinansowaniem w 2016 r. (przy realizacji zadania objętego konkursem „Bezpieczna Małopolska 2016”). Końcowy termin realizacji zadania został określony na 31 października 2017 r. Na realizację tego zadania samorząd województwa zarezerwował w 2017 r. 950 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 392-411)

¹⁷ Uchwałą Nr 185/17 ZWM z 9 lutego 2017 r. w sprawie ogłoszenia konkursu pn. „MAŁOPOLSKIE REMIZY 2017” na dofinansowanie prac budowlano-remontowych w remizach strażackich z terenu województwa małopolskiego

¹⁸ Uchwałą nr XXXVI/551/17 Sejmiku z 29 maja 2017 r. w sprawie udzielenia pomocy finansowej na rzecz miasta Nowy Sącz, gminy Kęty i gminy Kocmyrzów-Luborzyca,

¹⁹ Uchwałą nr 484/17 ZWM z 28 marca 2017 r. w sprawie ogłoszenia konkursu pn. „BEZPIECZNA MAŁOPOLSKA 2017” na zapewnienie gotowości bojowej jednostkom Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu województwa małopolskiego.

d) Uchwalono pomoc finansową Województwa Małopolskiego na rzecz gminy Krzeszowice²⁰, w formie dotacji celowej przeznaczonej na dofinansowanie działalności OSP w Czernej, w wys. 50 tys. zł. Uchwałą nr 420/17 ZWM z 21 marca 2017 r. w sprawie zawarcia umowy pomiędzy Województwem Małopolskim a gminą Krzeszowice o udzielenie pomocy finansowej z przeznaczeniem na wsparcie działalności OSP w Czernej, wprowadzono m.in. wzór rzeczowej umowy, zgodnie z treścią którego dofinansowanie w wys. 50 tys. zł miało być przeznaczone na zakup lekkiego samochodu ratowniczo-gaśniczego na potrzeby jednostki. Okres realizacji zadania ustalono od dnia zawarcia umowy do 31 sierpnia 2017 r. Pozostałą część kosztów związaną z realizacją zadania miała ponieść gmina. Pomoc ta została przyznana w związku z wygraną OSP w Czernej w konkursie na „Najlepszą Jednostkę OSP Województwa Małopolskiego”.

(dowód: akta kontroli str. 530-539)

Wyjaśniając, jakie części remiz (związane z działalnością bojową, czy kulturalno-rekreacyjną) obejmowane były pracami budowlanymi w kolejnych edycjach konkursu „Małopolskie Remizy” oraz, czy UMWM zwracał na tę kwestię uwagę przy wyborze wniosków do dofinansowania, zastępca dyrektora Departamentu Organizacji UMWM podał m.in., że „Sejmik, zgodnie z art. 216 ust. 2 pkt 5, art. 220 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2077), jako organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może, na podstawie odrębnej uchwały, udzielić pomocy finansowej lub rzeczowej innym jednostkom samorządu terytorialnego na realizację określonych zadań. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 994) wskazuje, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty m.in. utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej, należy do zadań własnych gminy. Sejmik przyznaje gminom środki finansowe na realizację ustawowych zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej. Dotacja w ramach konkursu *Małopolskie Remizy* może być przeznaczona m.in. na wykonanie prac budowlano-remontowych, w tym robót budowlanych w rozumieniu art. 3 pkt 7 Prawa budowlanego (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1202), w szczególności dotyczących części operacyjno-technicznej budynków oraz zagospodarowania terenu wokół remizy. We wniosku, w ramach konkursu *Małopolskie Remizy*, gmina przedstawia zakres koniecznych do wykonania prac budowlano-remontowych w danej jednostce OSP. Za realizację zadania określonego w umowie dotacji oraz prawidłowe wydatkowanie środków na ten cel, odpowiada gmina”.

(dowód: akta kontroli str. 535)

3. Departament Funduszy Europejskich UMWM, będący instytucją wdrażającą dla dużej części zadań Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020 (RPO WM), w ramach obecnej perspektywy finansowej przeprowadził w trybie konkursowym nabór wniosków dla poddziałania 5.1.2. „Wsparcie służb ratunkowych”, którego celem był zakup sprzętu i urządzeń dla służb ratunkowych, jak również tworzenie i rozwijanie systemów monitorowania i ostrzegania przed klęskami żywiołowymi. Wsparcie to było skierowane na obszary najbardziej narażone na wystąpienie klęsk żywiołowych oraz na zabezpieczenie potrzeb służb ratowniczych w najistotniejszym zakresie, jako uzupełnienie dotychczasowego wyposażenia.

W ramach tego naboru Województwo Małopolskie złożyło wniosek dotyczący projektu pn.: „Bezpieczna Małopolska – samochody strażackie”, który uzyskał wsparcie na kwotę dofinansowania 11 006,2 tys. zł, z tego ze środków UE – 9 916,6 tys. zł. Wkład własny beneficjenta miał wynosić 14 456,1 tys. zł. Zarząd 15 września 2016 r. podjął uchwałę nr 1390/16 w sprawie podjęcia decyzji o dofinansowaniu ww. projektu. Projekt zrealizowano w 2017 r. Jego przedmiotem był zakup dwóch rodzajów środków trwałych: średnich samochodów ratowniczo-gaśniczych w liczbie 34 szt. oraz 34 szt. systemów monitoringu środowiskowego

²⁰ Uchwałą Nr XXXIII/462/17 Sejmiku z 27 lutego 2017 r. w sprawie udzielenia pomocy finansowej na rzecz gminy Krzeszowice.

(detektorów wielogazowych), dla jednostek OSP z terenu województwa małopolskiego. Województwo Małopolskie było liderem projektu, a partnerami 34 małopolskie gminy. OSP bezpośrednio nie występowały o środki i nie były beneficjentami RPO WM. Rozpoczęciem kwalifikowalności wydatków była data 1 stycznia 2014 r., a zakończenia – 31 grudnia 2017 r. Wskaźnikami produktu były: liczba jednostek służb ratowniczych wyposażonych w sprzęt do prowadzenia akcji ratowniczych i usuwania skutków katastrof (34), liczba zakupionych wozów pożarniczych wyposażonych w sprzęt do prowadzenia akcji ratowniczych i usuwania skutków katastrof (34) oraz liczba wprowadzonych do użycia systemów monitorowania zagrożeń i systemów wczesnego ostrzegania (34), a wskaźnikiem rezultatu – liczba projektów dotyczących zakupu sprzętu dla służb ratowniczych (1 szt.). Wskaźnik rezultatu oszacowano na podstawie analizy zapotrzebowania na samochody ratowniczo-gaśnicze oraz systemy monitoringu środowiskowego dla jednostek OSP, przeprowadzonej poprzez realizację Konkursu na Partnerów do udziału w Projekcie pn. „Bezpieczna Małopolska – samochody strażackie”, w ramach działania 5.1 RPO WM. Gminy spełniające w największym stopniu kryteria Konkursu rekomendowano do dofinansowania. ZWM podjął decyzję o realizacji projektu partnerskiego, którego liderem zostało Województwo Małopolskie, a partnerami – zarekomendowane gminy. Okres trwałości tego projektu – zgodnie z „Zasadami realizacji projektów dla których beneficjentem jest Województwo Małopolskie w ramach RPO WM” – wynosił 5 lat od daty płatności końcowej na rzecz beneficjenta, z zastrzeżeniem przepisów dotyczących pomocy publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 516-517, 540-546, 586-602)

Ponadto, w ramach przeprowadzonego naboru wniosków dla poddziałania 5.1.2., do dofinansowania wybrano także projekt złożony przez Związek Gmin Ziemi Gorlickiej (ZGZG) pn. „Wsparcie Służb Ratowniczych”. Projekt ten uzyskał dofinansowanie w wys. 3 485,6 tys. zł, w tym 3 049,9 tys. zł ze środków UE i 435,7 ze środków krajowych. Wkład własny beneficjenta określono na 871,4 tys. zł. Umowę zawarto 31 października 2016 r., a projekt zrealizowano od 16 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. Przedmiotem projektu była realizacja trzech zadań na obszarze gmin należących do ZGZG, tj.:

- 1) Dostawa sprzętu technicznego, w tym specjalistycznych wozów pożarniczych, do jednostek OSP.
- 2) Dostarczenie systemów łączności i alarmowania do jednostek OSP w celu umożliwienia szybszego reagowania i wyższego stopnia koordynacji służb ratunkowych.
- 3) Dostarczenie i instalacja systemów monitorowania i komunikacji, których celem będzie wcześniejsze ostrzeżenie odpowiednich służb, a przede wszystkim mieszkańców zagrożonych terenów, przed powodzią i innymi klęskami żywiołowymi.

W ramach opisanego wyżej działania zaplanowano zakup m.in. sześć wozów pożarniczych, w tym trzech średnich i trzech lekkich. Wskaźniki produktu określono następująco: liczba jednostek służb ratowniczych wyposażonych w sprzęt do prowadzenia akcji ratowniczych i usuwania skutków katastrof – 51; liczba wprowadzonych do użycia systemów monitorowania zagrożeń i systemów wczesnego ostrzegania – 1; liczba zakupionych wozów pożarniczych wyposażonych w sprzęt do prowadzenia akcji ratowniczych i usuwania skutków katastrof – 6. Wskaźnikiem rezultatu była liczba projektów dotyczących zakupu sprzętu dla służb ratowniczych – 1. Okres trwałości projektu określono na pięć lat.

(dowód: akta kontroli str. 518, 540-546)

Według informacji ZGZG na wyposażenie bojowe OSP z terenu 9 gmin/miast: Moszczanica, Lipinki, Sękowa, Bobowa, Gorlice, Ropa, Uście Gorlickie, Biecz i Gorlice, wydatkowana była niemal cała kwota dotacji ze środków UE, pomniejszona o koszty systemu monitorowania zagrożenia powodzią na rzece Ropa i jej dopływach oraz systemu wczesnego ostrzegania mieszkańców dla gminy Moszczanica, łącznie na 64,4 tys. zł, oraz o kwotę korekt wynikających z przeprowadzonych przez UMWM kontroli, opisanych dalej (w pkt 9 niniejszego wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 751-759)

W ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), z perspektyw finansowych 2007-2013 oraz 2014-2020, a także Programu Operacyjnego „RYBY” (PO RYBY) na lata 2007-2013 i Programu Operacyjnego „Rybnictwo i Morze” na lata 2014-2020, z dofinansowania wniosków składanych przez OSP wyłączony został główny obszar ich działalności, tj. tzw. „część bojowa”. Dofinansowaniem, o które mogły starać się stowarzyszenia i osoby prywatne objęto przykładowo: prowadzenie szkoleń ekologicznych, urządzenie i wyposażenie ogólnodostępnych świetlic wiejskich, organizacja imprez promujących i kultywujących lokalne tradycje i zwyczaje, wyposażanie Izb Pamięci Wsi znajdujących się w remizach OSP, warsztaty edukacyjne, przygotowanie materiałów promocyjnych, zakup mundurów galowych, instrumentów muzycznych itp.

W ramach PROW na lata 2007-2013:

- w 2014 r. zawarto 82 umowy łącznie na 2 279,3 tys. zł,
- w 2015 r. zawarto 9 umów łącznie na 233,8 tys. zł.

W ramach PROW na lata 2014-2020:

- w 2016 r. nie zawarto umów,
- w 2017 r. zawarto 23 umowy łącznie na 2 546,3 tys. zł.

W ramach PO RYBY na lata 2014-2015:

- w 2014 r. zawarto 4 umowy łącznie na 328,9 tys. zł,
- w 2015 nie zawarto żadnych umów.

(dowód: akta kontroli str. 516-517)

4. W 2014 r., w ramach projektu „Małopolskie Remizy”, wpłynęło do UMWM 137 wniosków, a umowy zawarte zostały ze 131 gminami z terenu województwa małopolskiego. Ich łączna wartość wyniosła 3 803,4 tys. zł, z czego wykorzystano 3 708 tys. zł, tj. 97,5%.

W 2015 r., w ramach projektu „Małopolskie Remizy”, wpłynęły do UMWM 154 wnioski, a umowy zawarte zostały ze 101 gminami z terenu województwa małopolskiego. Ich łączna wartość wyniosła 2 971,2 tys. zł, z czego wykorzystano 2 937,9 tys. zł, tj. 98,9%.

W 2015 r., w ramach projektu „Bezpieczna Małopolska”, wpłynęły do UMWM 82 wnioski, a umowy zawarte zostały z 51 gminami z terenu województwa małopolskiego. Ich łączna wartość wyniosła 499,6 tys. zł, z czego wykorzystano 450,6 tys. zł, tj. 90,2%.

W 2015 r., w ramach projektu „Doposażenie i utrzymanie grup poszukiwawczo-ratowniczych OSP w wybranych gminach”, wpłynęły do UMWM 2 wnioski, a umowy zawarte zostały z 2 gminami. Ich łączna wartość wyniosła 40 tys. zł, z czego wykorzystano 39,6 tys. zł, tj. 99%.

W 2016 r., w ramach projektu „Małopolskie Remizy”, wpłynęły do UMWM 142 wnioski, a umowy zawarte zostały ze 90 gminami z terenu województwa małopolskiego. Ich łączna wartość wyniosła 2 629,2 tys. zł, z czego wykorzystano 2 621,2 tys. zł, tj. 99,7%.

W 2016 r., w ramach projektu „Bezpieczna Małopolska”, wpłynęło do UMWM 78 wniosków, a umowy zawarte zostały z 55 gminami z terenu województwa małopolskiego. Ich łączna wartość wyniosła 792,6 tys. zł, z czego wykorzystano 739,4 tys. zł, tj. 93,3%.

W 2017 r., w ramach projektu „Małopolskie Remizy”, wpłynęło do UMWM 148 wniosków, a umowy zawarte zostały z 85 gminami z terenu województwa małopolskiego. Ich łączna wartość wyniosła 2 500 tys. zł, z czego wykorzystano 2 446,5 tys. zł, tj. 97,9%.

W 2017 r., w ramach projektu „Bezpieczna Małopolska”, wpłynęło do UMWM 98 wniosków, a umowy zawarte zostały z 69 gminami z terenu województwa małopolskiego. Ich łączna wartość wyniosła 948,3 tys. zł, z czego wykorzystano 933,1 tys. zł, tj. 98,4%.

W 2017 r., w ramach projektu „Doposażenie i utrzymanie grup poszukiwawczo-ratowniczych OSP w wybranych gminach”, wpłynęły do UMWM 3 wnioski, a umowy zawarte zostały z 3 gminami. Ich łączna wartość wyniosła 200 tys. zł, które zostały wykorzystane w całości.

Reasumując, łącznie do Urzędu wpłynęły 844 wnioski, z gminami zawarto 587 (69,5% w stosunku do złożonych wniosków) łącznie na 14 384,35 tys. zł, z czego wykorzystano 14 065, 4 tys. zł, tj. 97,8%.

(dowód: akta kontroli str. 515)

W odniesieniu do środków UE, w ramach projektu „Bezpieczna Małopolska – samochody strażackie” wpłynęło do UMWM 76 wniosków. Do dofinansowania wytypowano 34 jednostki OSP, a łączna kwota dofinansowania ze środków UE (9 916,65 tys. zł) została wykorzystana w całości.

Projekt „Wsparcie służb ratunkowych” nie został rozliczony do zakończenia kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 550-551, 658)

5. Procedury weryfikacji wniosków opisane zostały w regulaminach projektów składanych w trybach konkursowych. W szczególności, w regulaminie postępowania konkursowego „Małopolskie Remizy” na lata 2014-2017 widniał zapis, że przedstawiony we wniosku zakres prac budowlano-remontowych, po dokonaniu weryfikacji, zostanie zamieszczony w umowie dotacji. Opisano także zasady formalnej i merytorycznej oceny złożonych wniosków. Działalność bojowa jednostki OSP była kryterium klasyfikacji punktowej przy naborze wniosków, w zakresie aktywności jednostki OSP w dwóch latach poprzednich (0-15 interwencji – 10 pkt, powyżej 15 interwencji – 20 pkt) oraz funkcjonowania Młodzieżowej Drużyny Pożarniczej (MDP) – 5 pkt. Informacje te przedstawiał sam wnioskodawca, wg opublikowanego wzoru wniosku. Zasady weryfikacji wniosków w poszczególnych latach edycji tego konkursu nie uległy istotnej zmianie. W zasadach konkursu nie brano pod uwagę roli OSP w systemie przeciwpożarowym.

(dowód: akta kontroli str. 8-26, 90-112, 156-175, 238-259)

W regulaminie postępowania konkursowego „Bezpieczna Małopolska” na lata 2015-2017 widniał zapis, że przedstawiony we wniosku wykaz sprzętu ratowniczo-gaśniczego i umundurowania, po dokonaniu weryfikacji, zostanie zamieszczony w umowie dotacji. Opisano także zasady formalnej oraz merytorycznej oceny złożonych wniosków. Działalność bojowa OSP była kryterium klasyfikacji punktowej przy naborze wniosków, w zakresie średniej aktywności jednostki OSP w dwóch latach poprzednich (1-15 interwencji – 10 pkt, powyżej 15 interwencji – 20 pkt – dla roku 2015 oraz odpowiednio 15 lub 30 pkt dla lat 2016-2017) oraz funkcjonowania MDP – 10 pkt dla roku 2015 i 15 dla lat 2016 – 2017. Informacje te przedstawiał sam wnioskodawca, wg opublikowanego wzoru wniosku. We wnioskach należało także zaznaczyć, czy jednostka OSP jest wpisana do KSRG.

(dowód: akta kontroli str. 347-363, 392-411, 446-464)

Wyjaśniając, jakimi przesłankami merytorycznymi UMWM kierował się przy konstrukcji opisanego wyżej systemu punktowego dla kryterium aktywności bojowej jednostek OSP, w szczególności kiedy jednostka OSP wykazująca zerowy poziom interwencji otrzymywała taką samą notę punktową co jednostka wykazująca 15 interwencji, a jednostka wykazująca 16 interwencji – notę punktową dwukrotnie wyższą niż jednostka wykazująca 15 interwencji, oraz czy właściwym byłoby jej rozszerzenie w przyszłych edycjach tego konkursu w celu wzmocnienia rzetelności oceny składanych wniosków oraz urealnienia wagi tego kryterium, dyrektor Departamentu Środowiska UMWM podała m.in., że od początku realizacji konkursu „Małopolskie Remizy”, tj. 2009 r., ZWM zwracał szczególną uwagę na celowość dofinansowywanych prac z uwzględnieniem potrzeb środowiska OSP. Na etapie przygotowań do ogłaszania corocznych konkursów powoływał KK (uchwałą ZWM), której zadaniem było opracowanie projektu regulaminu konkursu wraz z kryteriami oceny wniosków oraz ocena merytoryczna złożonych wniosków w oparciu o przyjęte w regulaminie kryteria. KK miała w swoim gronie przedstawicieli Związku OSP Rzeczypospolitej Polskiej oraz Komendy Wojewódzkiej PSP, którzy posiadali rzetelne informacje o potrzebach strażaków, ich organizacji i działalności. Przedstawiciele ww. instytucji, działając w KK, mieli realny wpływ na regulamin konkursu wraz z kryteriami oceny wniosków, a także ocenę merytoryczną złożonych wniosków. To

członkowie KK, w oparciu o posiadane doświadczenie i znajomość terenową środowiska OSP, zaproponowali wartości progowe ww. kryterium, wprowadzając w ten sposób podział na grupy jednostek o mniejszej i większej aktywności. Stąd sztywny podział na grupy i w ślad za tym określone punkty. Przyjęty schemat oceny kryterium aktywności, został wykorzystany również w konkursie „Bezpieczna Małopolska”. Przyjęta wartość progowa w „Małopolskich Remizach”, od zerowej liczby zdarzeń, miała na celu dopuszczenie do udziału w konkursie wniosków na projekty budowy remiz dla nowopowstałych jednostek OSP.

(dowód: akta kontroli str. 603-606)

Zastępca dyrektora Departamentu Organizacji UMWM podała m.in., że w latach 2014-2015 nie przyznano dotacji gminie na prace budowlano-remontowe dla nowej jednostki OSP. Nie planowano monitorowania w późniejszych latach aktywności bojowej jednostek ze względu na brak korelacji pomiędzy podniesieniem standardu remizy, a jej późniejszą aktywnością bojową, która ma charakter losowy. Monitorowaniem jednostek OSP zajmują się gminy, na których terenie one funkcjonują, na podstawie corocznych raportów z działań ratowniczo-gaśniczych z podziałem na udział w gaszeniu pożarów, likwidacji miejscowych zagrożeń, alarmy fałszywe, w których dana jednostka OSP brała udział. Raport jest sporządzany przez jednostkę i składany do właściwego urzędu gminy.

(dowód: akta kontroli str. 735)

Wyjaśniając rolę zapisu w regulaminach postępowania konkursowego „Bezpieczna Małopolska” na lata 2015-2017, wg którego we wnioskach należało m.in. zaznaczyć, czy dana jednostka OSP jest wpisana do KSRG, dyrektor Departamentu Środowiska UMWM podała, że Samorząd Województwa Małopolskiego zdecydował się na udzielenie dotacji jednostkom OSP, które nie należą do KSRG, ponieważ są one gorzej wyposażone i nie mają takiego samego wsparcia z PSP, jak jednostki OSP należące do KSRG. W związku z powyższym konkurs „Bezpieczna Małopolska” w edycjach 2015-2017 był skierowany jedynie do jednostek OSP, które nie należą do KSRG, a zaznaczenie tego faktu we wnioskach było tego potwierdzeniem. Wyjątkowo, w 2016 r., w ramach konkursu „Bezpieczna Małopolska” dopuszczono jednostki należące do KSRG, ale tylko jednostki GPR OSP wykorzystujące psy (na terenie województwa małopolskiego działają trzy tego typu jednostki).

(dowód: akta kontroli str. 603-606)

Weryfikacja zapotrzebowania na wozy strażackie w ramach projektu „Bezpieczna Małopolska – samochody strażackie”²¹ odbywała się poprzez realizację zasad przyjętych w regulaminie konkursu na partnerów ww. projektu²², w szczególności punktowego systemu oceny wniosków. Działalność bojowa jednostki OSP była jednym z kryteriów klasyfikacji punktowej przy naborze wniosków w zakresie aktywności jednostki OSP w latach 2012-2014²³. Maksymalna możliwa do uzyskania liczba punktów w tej kategorii wynosiła 20, tj. 28,57% z maksymalnej całkowitej możliwej do zdobycia liczby punktów (w liczbie 70). Pozostałe kategorie to stopień zagrożenia gminy (od bardzo małego, do bardzo dużego) – max. 15 pkt oraz liczba ratowników uprawnionych do udziału w działaniach ratowniczych na dzień złożenia zgłoszenia – max. 15 pkt. Pozostałe możliwe do zdobycia punkty przyznawała KK. Powyższe informacje przedstawiał sam wnioskodawca (gmina), wg opublikowanego wzoru wniosku. W zasadach konkursu nie brano pod uwagę roli OSP w systemie przeciwpożarowym.

(dowód: akta kontroli str. 667-676)

W pkt C.I wniosku o dofinansowanie w ramach RPO WM dla projektu „Bezpieczna Małopolska – samochody strażackie” – podpisanym elektronicznie 12 sierpnia 2016 r.

²¹ Wniosek o dofinansowanie Województwa Małopolskiego pn. „Bezpieczna Małopolska – samochody strażackie”, dofinansowany w ramach konkursu nr RPMP.05.01.02-IZ.00-12-004/15 dla poddziałania 5.1.2 RPO WM.

²² Ogłoszonym uchwałą nr 1285/15 ZWM z 22 września 2015 r.

²³ Liczonej wg wzoru: (średnia liczba interwencji danej jednostki w latach 2012-2014 / największa średnia liczba interwencji w latach 2012-2014 zawartych w zgłoszeniach)×20.

(opisującym tło i uzasadnienie konieczności realizacji projektu), widnieje m.in. zapis, że „Minister określił w drodze Rozporządzenia z dnia 18 lutego 2011 r. szczegółowe zasady organizacji KSRG. Zgodnie z wymogami Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 września 1998 r. w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do KSRG jednostki aby wejść w struktury KSRG muszą dysponować m.in.:

- wyszkolonymi ratownikami w liczbie zapewniającej pełną obsadę co najmniej dwóch samochodów pożarniczych,
- co najmniej dwoma średnimi lub ciężkimi samochodami pożarniczymi. Spośród 34 doposażonych w ramach niniejszego projektu jednostek OSP, 26 znajduje się w KSRG, co potwierdza fakt o braku dostatecznego wyposażenia”.

Podobny zapis znalazł się w aneksie do tego wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 540-546)

Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 lit a-b rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 września 2014 r. w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego²⁴, a więc aktu prawnego, który obowiązywał w okresie realizacji projektu, do systemu może zostać włączona jednostka, która posiada: co najmniej jeden średni lub ciężki samochód ratowniczo-gaśniczy oraz co najmniej 12 wyszkolonych ratowników. Według § 8 przywołanego wyżej rozporządzenia, traci moc rozporządzenie MSWiA z 14 września 1998 r.

Wyjaśniając, jaka była przyczyna zastosowania przy realizacji projektu „Bezpieczna Małopolska – samochody strażackie” przepisu, który utracił moc prawną, zamiast obowiązującego przepisu rozporządzenia MSW z 15 września 2014 r., dyrektor Departamentu Inwestycji Strategicznych Urzędu podała, że w formularzu wniosku o dofinansowanie tego projektu omyłkowo zostało wskazane rozporządzenie MSWiA z 14 września 1998 r., zamiast rozporządzenia MSW z 15 września 2014 r. Zaistniała omyłka nie miała jednak żadnego wpływu na realizację projektu oraz wybór partnerów projektu. Przepisy ww. rozporządzenia nie stanowiły warunków dostępowych uczestnictwa w konkursie na partnerów do udziału w projekcie pn. „Bezpieczna Małopolska – samochody strażackie”. KK, rekomendując partnerów do udziału w projekcie, brała pod uwagę kryteria wskazane w regulaminie konkursu, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały nr 1285/15 ZWM z 22 września 2015 r., co miało na celu zapewnienie najwyższego poziomu bezpieczeństwa regionu, jak również dopełnienie wymogów programowych poddziałania 5.1.2 RPO WM.

(dowód: akta kontroli str. 657-658)

6. Według wyjaśnień dyrektor Departamentu Środowiska UMWM weryfikacja przez ZWM potrzeb zgłaszanych we wnioskach o dofinansowanie w poszczególnych programach lub projektach finansowanych ze środków Samorządu Województwa Małopolskiego miała na celu zwrócenie szczególnej uwagi na celowość dofinansowywanych prac i zakupu sprzętu ratowniczego, z uwzględnieniem potrzeb środowiska OSP. Chcąc efektywnie wykorzystać środki przeznaczone na konkursy prowadzona była bieżąca komunikacja ze środowiskami OSP i PSP, a także, w ramach konkursu „Małopolskie Remizy”, powoływano do KK ich reprezentantów, którzy mieli realny wpływ zarówno na zasady konkursu zawarte w regulaminie jak i ocenę i wybór wniosków. Ponadto, formuła konkursów zakładająca, że potencjalnym beneficjentem środków jest gmina, wskazuje, że jednostka samorządu terytorialnego realizująca zdania własne, na mocy art. 32 ust. 3b ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej²⁵, najlepiej orientuje się w potrzebach poszczególnych jednostek OSP i na tej podstawie wskazuje je we wniosku. Zasadność zgłaszania do konkursów konkretnych jednostek OSP jest potwierdzona przez gminy poprzez zapewnienie wkładu własnego na poziomie co najmniej 50 % na realizację zadania. Dodatkowo, funkcję weryfikacyjną pełniła KK w skład, której wchodził radni Województwa Małopolskiego z poszczególnych

²⁴ Dz. U. poz. 1317, dalej: „rozporządzenie MSW z 15 września 2014 r.”.

²⁵ Dz. U. z 2018 r., poz. 620.

regionów oraz przedstawiciele Zarządu Oddziału Wojewódzkiego Związku OSP RP w Małopolsce i Komendy Wojewódzkiej PSP. Niezwykle istotną rolę w procesie oceny potrzeb w zgłaszanych projektach, w ramach „Małopolskich Remiz”, pełniła opinia Komendanta Powiatowego PSP (stanowiąca obowiązkowy załącznik do składanego wniosku).

(dowód: akta kontroli str. 603-606)

7. Zgodnie z postanowieniami regulaminu czterech edycji programu „Małopolskie Remizy”, realizowanego w latach 2014-2017, wnioskodawcy zostali zobowiązani m.in. do załączenia do wniosku opinii Komendanta Powiatowego PSP uzasadniającej celowość przedsięwzięcia w danej jednostce OSP, na wzorze przygotowanym przez UMWM. W postanowieniach regulaminów dotyczących oceny złożonych wniosków, jak również oceny merytorycznej wniosków, brak było zapisów odnoszących się do wpływu tej opinii na ocenę wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 8-26, 90-112, 156-175, 238-259)

Według wyjaśnień dyrektor Departamentu Środowiska UMWM opinia Komendanta Powiatowego PSP stanowiła obowiązkowy załącznik do wniosku w przypadku każdej gminy ubiegającej się o dotację. Opinia ta była zarówno elementem formalnym jak i merytorycznym przy wyłanianiu beneficjentów. Uzasadnienie do wydanej przez Komendanta Powiatowego PSP opinii zawiera szereg dodatkowych informacji m.in. o stanie technicznym budynków remiz, wyposażeniu w sprzęt, samochody, działalności strażaków z danej jednostki OSP. KK, dokonując oceny i przyznając punkty, dysponuje tą wiedzą w zestawieniu z pozostałymi informacjami wynikającymi z treści poszczególnych wniosków, złożonych do konkursów. Wszystkie informacje zawarte we wniosku mogą mieć wpływ na liczbę punktów przyznawanych przez KK.

(dowód: akta kontroli str. 603-606)

W odniesieniu do braku udziału przedstawicieli PSP przy analizie zapotrzebowania na wyposażenie w ramach konkursu „Bezpieczna Małopolska” dyrektor Departamentu Środowiska UMWM wyjaśniła, że skierowany był on do jednostek OSP spoza KSRG oraz do jednostek GPR OSP. Środki przeznaczone na realizację tego programu były zdecydowanie niższe w stosunku do tych przewidzianych na realizację „Małopolskich Remiz”, podobnie jak wartość poszczególnych wniosków. Regulamin konkursu, jak i sprzęt do dofinansowania zwiększający gotowość bojową jednostek, konsultowane były w trybie roboczym z przedstawicielem Zarządu Oddziału Wojewódzkiego Związku OSP RP.

(dowód: akta kontroli str. 603-606, 736)

W regulaminie konkursu „Bezpieczna Małopolska – samochody strażackie” zawarto zapis, że weryfikacji podlegać będzie, czy wnioskodawca przedstawił zaświadczenie wydane przez Małopolskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP o konieczności realizowania projektu dla wzmocnienia potencjału ratowniczego regionu.

(dowód: akta kontroli str. 540-546)

Według wyjaśnień dyrektora Departamentu Inwestycji Strategicznych Urzędu, zgodnie z regulaminem konkursu, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały nr 1285/15 Zarządu z 22 września 2015 r. w sprawie ogłoszenia konkursu na Partnerów do udziału w Projekcie pn. „Bezpieczna Małopolska – samochody strażackie”, w zgłoszeniach gmin do udziału w konkursie część informacji wymagała potwierdzenia przez Komendanta Powiatowego PSP, tj. liczba interwencji ogółem w roku, ilość ratowników uprawnionych do udziału w działaniach ratowniczych, stopień zagrożenia gminy oraz informacja o posiadanym wyposażeniu jednostki OSP. Wymóg ten miał być gwarantem, że gminy wybrane na partnerów w projekcie spełniać będą w najwyższym stopniu kryteria konkursu, jak i wymogi programowe poddziałania 5.1.2 RPO WM. Zgodnie z uchwałą nr 1087/15 Zarządu z 20 sierpnia 2015 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej do wyboru gmin do udziału w Projekcie Województwa Małopolskiego pn. „Bezpieczna Małopolska – samochody strażackie”, zmienioną uchwałą nr 1186/15 ZWM z 3 września 2015 r., do składu KK powołani zostali m.in.: Małopolski Komendant Wojewódzki PSP, dyrektor Zarządu Wykonawczego Zarządu Oddziału Wojewódzkiego Związku OSP RP w Małopolsce

oraz Prezes Zarządu tego Oddziału, w celu zapewnienia jak najlepszego i merytorycznego wyboru partnerów projektu. Z informacji uzyskanej w Departamencie Funduszy Europejskich wynika, że nie posiada on informacji, czy beneficjent projektu „Wsparcie Służb Ratowniczych”, tj. ZGZG, zasięgał opinii przedstawicieli PSP dotyczącej przygotowania wniosku o dofinansowanie, konsultowania jego założeń albo realizacji projektu (brak takiej informacji w treści dokumentacji będącej w posiadaniu tutejszego Urzędu).

(dowód: akta kontroli str. 656-657)

Według wyjaśnień zastępcy dyrektora Departamentu Organizacji UMWM w związku ze zmianą regulaminu konkursu „Bezpieczna Małopolska – samochody strażackie” wprowadzoną uchwałą Zarządu nr 1756/17 z 17 grudnia 2015 r., wnioskodawcy składający projekty w ramach tego konkursu nie byli zobligowani do przedkładania zaświadczeń od Małopolskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP.

(dowód: akta kontroli str. 737)

8. Zgodnie z uzasadnieniem do uchwały nr 1390/16 ZWM z 15 września 2016 r. w sprawie podjęcia decyzji o dofinansowaniu Projektu, dla którego Beneficjentem jest Województwo Małopolskie, pt. „Bezpieczna Małopolska – samochody strażackie”²⁶ w przypadku projektów, dla których wnioskodawcą jest Województwo Małopolskie nie zawiera się umów o dofinansowanie projektu. W celu zapewnienia przejrzystości systemu zarządzania i monitoringu, Zarząd, pełniący rolę Instytucji Zarządzającej RPO WM, podejmuje uchwałę w sprawie podjęcia decyzji o dofinansowaniu projektu stanowiącą podstawę udzielenia dofinansowania w ramach RPO WM. Dlatego badaniem prawidłowości zostały objęte jedynie umowy na dofinansowanie działań ze środków Samorządu Województwa Małopolskiego.

(dowód: akta kontroli str. 540-546)

Analiza 16 umów o udzielenie przez UMWM z ww. środków pomocy finansowej dla jednostek OSP działających na terenie gmin z terenu województwa małopolskiego²⁷ wykazała m.in., że:

- Wszystkie zadania zostały zrealizowane terminowo oraz zgodnie z założeniami i postanowieniami umowy.
- We wszystkich umowach przedłożono terminowo dokumentację wymaganą do rozliczenia przekazanych środków publicznych.
- W przypadku 13 umów kwoty udzielonych dotacji zostały wykorzystane w całości. W żadnej z 16 umów nie stwierdzono wydatkowania środków niezgodnie z przeznaczeniem.
- Nie było przypadków nieterminowego zwrócenia kwot niewykorzystanych, gdyż dotacje były przekazywane gminom po całkowitym rozliczeniu zadania.
- We wszystkich przypadkach weryfikacja rozliczeń dokonywana była na podstawie przedłożonej dokumentacji.
- Nie stwierdzono przypadków zobowiązania beneficjenta do zwrotu całości, bądź części dofinansowania, gdyż było ono przekazywane po dokonaniu weryfikacji rozliczeń. W trzech przypadkach stwierdzono wypłacenie niższych kwot, niż określone w umowach. Były to: w 2014 r. – gmina Stryszawa (w ramach projektu „Małopolskie Remizy 2014” wypłacono 37,88 tys. zł, zamiast planowanych 40 tys. zł), w 2016 r. – gmina Lubień (w ramach projektu „Małopolskie Remizy 2016” wypłacono 36,87 tys. zł, zamiast planowanych 37,83 tys. zł), w 2017 r. – miasto Nowy Sącz (w ramach projektu „Małopolskie Remizy 2017” z planowanej kwoty dofinansowania w wysokości 50 tys. zł wypłacono kwotę o 9 groszy niższą). Realizacja umów pozwoliła na osiągnięcie celów oraz wskaźników założonych w projektach.

(dowód: akta kontroli str. 583-585)

²⁶ W ramach Osi Priorytetowej 5. – „Ochrona środowiska”, działania 5.1. – „Adaptacja do zmian klimatu”, poddziałania – 5.1.2. – „Wsparcie służb ratunkowych” RPO WM.

²⁷ Po 4 umowy z każdego roku, wg kryterium najwyższych wartości, z tego 12 umów w ramach projektu „Małopolskie remizy”, 2 umowy w ramach konkursu na najlepszą jednostkę OSP i 2 umowy na wsparcie GPR OSP (łącznie wys. dotacji objętych tymi umowami to 739,67 tys. zł).

9. Departament Audytu i Kontroli UMWM przeprowadził następujące kontrole projektów, realizowanych ze środków Samorządu Województwa Małopolskiego:

a) w 2014 r.:

„Małopolskie Remizy” – jedna kontrola w oparciu o przedłożoną dokumentację, po której sformułowano dwa zalecenia, nieskutkujące zwrotem środków.

b) w 2015 r.:

„Małopolskie Remizy” – 7 kontroli, w tym 4 przeprowadzone na miejscu u beneficjentów. W 4 kontrolach nie sformułowano zaleceń, natomiast w 3 sformułowano 6 zaleceń dotyczących m.in. konieczności przestrzegania obowiązującego prawa oraz zawartych umów. Żaden z poddanych kontroli beneficjentów nie został zobowiązany do zwrotu całości, bądź też części dofinansowania. Nie przeprowadzono kontroli w zakresie projektów „Bezpieczna Małopolska” oraz „Doposażenie i utrzymanie grup poszukiwawczo-ratowniczych OSP w wybranych gminach”.

c) w 2016 r.:

– „Małopolskie Remizy” – 11 kontroli, w tym 7 przeprowadzonych na miejscu u beneficjentów. W 7 kontrolach nie sformułowano zaleceń, natomiast w 4 sformułowano 5 zaleceń dotyczących m.in. konieczności przestrzegania obowiązującego prawa oraz zawartych umów. Żaden z poddanych kontroli beneficjentów nie został zobowiązany do zwrotu całości, bądź też części dofinansowania.

– „Bezpieczna Małopolska” – 7 kontroli przeprowadzonych na miejscu u beneficjentów. Nie sformułowano zaleceń, a żaden z poddanych kontroli beneficjentów nie został zobowiązany do zwrotu całości bądź też części dofinansowania.

d) w 2017 r.:

– „Małopolskie Remizy” – 2 kontrole, w tym jedna przeprowadzona na miejscu u beneficjentów. W przypadku jednej kontroli sformułowano 2 zalecenia nieskutkujące koniecznością zwrotu całości bądź też części dofinansowania.

– „Bezpieczna Małopolska” – 2 kontrole przeprowadzone na miejscu u beneficjentów. Nie sformułowano zaleceń, a żaden z poddanych kontroli beneficjentów nie został zobowiązany do zwrotu całości bądź też części dofinansowania. Nie przeprowadzono kontroli projektu „Doposażenie i utrzymanie grup poszukiwawczo-ratowniczych.

(dowód: akta kontroli str. 547-549)

Departament Funduszy Unijnych UMWM, przeprowadził następujące działania weryfikacyjne, w związku z projektami realizowanymi ze środków UE:

A. Projekt „Bezpieczna Małopolska – samochody strażackie”:

- Jedna kontrola merytoryczno-finansowa na miejscu. W jej trakcie stwierdzono uchybienia nieskutkujące nałożeniem korekty finansowej. Dotyczyły one dokumentów, z związku z czym Instytucja Zarządzająca RPO WM zobowiązała beneficjenta do dostarczenia za pomocą systemu SL2014 właściwych wersji dokumentów wraz z opisem. Zalecenia te zostały zrealizowane. Potwierdzono prawidłową realizację projektu w zakresie tak merytorycznym, jak i finansowym.
- Kontrola dokumentacji zamówień publicznych – nie stwierdzono nieprawidłowości.
- Weryfikacja jednego wniosku o płatność – nie stwierdzono nieprawidłowości.

B. „Wsparcie służb ratowniczych”:

- Zamówienia publiczne – kontrola 6 postępowań. W 3 przypadkach stwierdzono uchybienia skutkujące nałożeniem korekty finansowej. Stwierdzono naruszenie art. 144 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁸ poprzez dokonanie zmian umowy w stosunku do treści oferty i naruszenie art.

²⁸ Dz. U. z 2017 poz. 1579.

89 ust. 1 tej ustawy polegające na wyborze oferty podlegającej odrzuceniu. Zastosowane następujące „korekty” wydatków: dwie korekty po 5% łącznie na 8,2 tys. zł oraz korektę na 25% na 30,7 tys. zł. Korekty te do czasu kontroli NIK nie zostały rozliczone.

(dowód: akta kontroli str. 550-551)

IV. 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 Kontroli²⁹ 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 w Krakowie.

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych i nie oczekuje informacji, o której mowa w art. 62 ustawy o NIK.

Kraków, dnia 26 września 2018 r.

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Krakowie

z up.

Jan Kosiniak
Wicedyrektor

Kontroler

Wojciech Zdasień
Główny specjalista kontroli państwowej

²⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.