



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

LKR.410.008.09.2018
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
Kontroler	Krzysztof Kempa, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/111/2018 z 28 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Ochotnicza Straż Pożarna Nowe Bystre, Ząb 48, 34-521 Nowe Bystre (OSP)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Galica, Prezes OSP (dowód: akta kontroli str. 2-9)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna¹

W latach objętych kontrolą² OSP włączona w 2015 r. do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG), prawidłowo³ wykorzystwała środki publiczne z różnych źródeł o łącznej wys. 574,8 tys. zł. Były to dotacje celowe z Gminy Poronin (*Gmina*) – 378,5 tys. zł (65,8 %), dotacja Związku Ochotniczych Straży Pożarnych R.P. w Warszawie (*Związek OSP*) – 150 tys. zł (26,1%), dotacje Komendanta Głównego PSP dla jednostek przeciwpożarowych włączonych do KSRG – 44,3 tys. zł (7,7%) oraz dotacja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (*Minister MSWiA*) – 2 tys. zł (0,4%). Ponadto, OSP uzyskała środki finansowe z dochodów zakładów ubezpieczeń – 204,7 tys. zł.

Z uzyskanych środków OSP sfinansowała wydatki majątkowe w wys. 753,1 tys. zł (96,6%), w tym 650 tys. zł – na zakup w 2015 r. średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego (po przetargu nieograniczonym) oraz wydatki rzeczowe w wys. 26,4 tys. zł (zakupy sprzętu przeciwpożarowego i umundurowania). Wydatki te zrealizowano w sposób gospodarny, zgodnie z umowami dotacyjnymi.

Członkowie OSP uczestniczący w akcjach ratowniczych spełniali kryteria art. 19 ust. 1b ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej⁴. Ich stan osobowy i wyszkolenie odpowiadało kryteriom włączenia OSP do KSRG. Kierowcy samochodów ratowniczo-gaśniczych posiadali uprawnienia do kierowania pojazdami uprzywilejowanymi. Samochody posiadały aktualne badania techniczne i były dopuszczone do ruchu drogowego. Terminowo dokonywano przeglądów sprzętu ratowniczo-gaśniczego.

Wnioski Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Zakopanem (KPPSP) sformułowane po inspekcjach gotowości operacyjnej OSP w 2016 i w 2017 r. zostały wykonane. Nie miały one wpływu na obniżenie gotowości operacyjnej.

OSP prowadziła *Księgę inwentarzową*, w której ewidencjonowała środki trwałe i wyposażenie w latach 2014-2017, należy jednak zauważyć, że spis tych środków

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 zastosowano ocenę opisową.

² Kontrolą objęto lata 2014-2017 z uwzględnieniem działań i zdarzeń zaistniałych wcześniej lub później, jeśli miały wpływ na zagadnienia objęte kontrolą.

³ Do wszystkich umów dotacyjnych załączono faktury potwierdzające prawidłowość wykorzystania dotacji, a oględziny potwierdziły posiadanie na stanie zakupionego sprzętu.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 620, dalej: *ustawa o ochronie przeciwpożarowej*.

i wyposażenia nie zawierał przy niektórych pozycjach nr faktury zakupu środka, daty zakupu i jego wartości.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieustalenia przez OSP dokumentacji opisującej przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, co stanowiło naruszenie art. 10 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 7 i art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵ oraz nieprowadzenia zestawienia zbiorczego wyposażenia Jednostki Operacyjno-Technicznej OSP (JOT) w sposób określony w wytycznych wprowadzonych uchwałą Prezydium Zarządu Głównego Związku OSP RP (*Prezydium Zarządu Głównego OSP*)⁶.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Wykorzystanie środków publicznych przeznaczonych na działalność OSP

1. OSP zarejestrowano w Krajowym Rejestrze Sądowym 26 listopada 2001 r., a jej obowiązujący statut został zarejestrowany 2 czerwca 1993 r. przez ówczesny Sąd Wojewódzki w Nowym Sączu. Statut uzgodniono z Komendą Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej w Nowym Sączu.

(dowód: akta kontroli str. 2-5, 18-25)

2. Według raportów z działalności OSP w latach 2014-2017 w ramach OSP funkcjonowała JOT do prowadzenia działań ratowniczych (w 2014 r. JOT III kategorii ze stanem 17 ratowników, od 2015 r. JOT II kategorii ze stanem 20 ratowników oraz po 25 ratowników w 2016 r. i w 2017 r.). Zadania JOT określono w statucie OSP, ale do czasu kontroli NIK Zarząd OSP nie podjął uchwały w sprawie powołania JOT i ustalenia jej regulaminu, do czego zobowiązywała uchwała nr 95/18/2004 Prezydium Zarządu Głównego OSP z 16 grudnia 2004 r.⁷

(dowód: akta kontroli str. 18-25, 110-111, 256, 400-409)

Wiceprezes OSP wyjaśnił, że mimo braku powołania JOT, wykazywano ją w raportach, bo spełnione były kryteria utworzenia takiej jednostki z uwagi na posiadany sprzęt ratowniczo-gaśniczy i wyszkolenie członków OSP. Zadeklarował podjęcie uchwały o powołaniu JOT.

Uchwałę o powołaniu JOT i ustaleniu jej regulaminu, Zarząd OSP podjął 28 sierpnia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 18-25, 110-111, 318-319, 336-343, 400-409)

3. Decyzją Komendanta Głównego PSP 19 października 2015 r. OSP włączono do KSRG na czas określony, do 31 grudnia 2019 r.

W porozumieniu w sprawie włączenia do KSRG⁸, OSP zadeklarowało dobową gotowość operacyjną. Wskazano, że OSP prowadzić będzie działania ratowniczo-gaśnicze, głównie określone w powiatowym planie ratowniczym dla powiatu tatrzańskiego, obejmujące ich prowadzenie na wezwanie KPPSP, a przy bezpośrednim alarmowaniu – współdziałanie z jednostkami KPPSP podczas działań ratowniczo-gaśniczych na terenie powiatu oraz z Powiatowym Stanowiskiem Kierowania (PSK) w zakresie alarmowania, dysponowania, korespondencji telefonicznej, radiowej oraz informowania o wyjazdach OSP do działań ratowniczych i na ćwiczenia.

Według porozumienia wymagany stan gotowości do działań ratowniczych obejmował w szczególności utrzymanie stanu co najmniej 12 czynnych członków OSP w wieku 18-65 lat, w tym 12 przeszkolonych w zakresie strażak – ratownik, po 4 – w zakresie ratownictwa

⁵ Dz. U. z 2018 r., poz. 395 ze zm., dalej: *ustawa o rachunkowości*.

⁶ Uchwała nr 182/31/2006 Prezydium Zarządu Głównego OSP z 8 września 2006 r. dotycząca wytycznych w sprawie wyposażenia Jednostek Operacyjno-Technicznych OSP w sprzęt i środki niezbędne do prowadzenia działań ratowniczych, dalej: *uchwała Prezydium Zarządu Głównego OSP z 8.09.2006*.

⁷ Uchwała nr 95/18/2004 Prezydium Zarządu Głównego OSP z 16 grudnia 2004 r. w sprawie kategoryzacji jednostek operacyjno-technicznych ochotniczych straży pożarnej i wzorcowego regulaminu organizacyjnego tych jednostek, dalej: *uchwała Prezydium Zarządu Głównego OSP z 16.12.2004*.

⁸ Porozumienie zawarte 19 lutego 2015 r. pomiędzy KPPSP, OSP i Gminą.

technicznego, kwalifikowanej pierwszej pomocy, zabezpieczenia lądowania śmigłowca Lotniczego Pogotowia Ratunkowego (LPR) i kierowania ruchem drogowym podczas akcji ratowniczej, 3 kierowców – konserwatorów sprzętu OSP oraz po 2 osoby wyszkolone jako dowódcy i naczelnicy OSP. Drugim elementem stanu gotowości było utrzymanie sprawności technicznej i dyspozycyjności pojazdów pożarniczych i sprzętu stanowiącego wyposażenie OSP.

Prezes OSP zobowiązany był zapewnić odpowiedni stan techniczny strażnicy, sprzętu i wyposażenia ratowników, wymagane dokumenty pojazdów i kierowców, pełnić nadzór nad odpowiednim stanem wyszkolenia i dyspozycyjności strażaków-ratowników, ważnością okresowych badań lekarskich i ubezpieczenia ratowników, nad utrzymaniem kompletności i sprawności sprzętu ochronnego i wyposażenia osobistego strażaków.

Alarmowanie do działań ratowniczych i na ćwiczenia obejmowało radiowy system alarmowania uruchamiający syrenę alarmową w siedzibie OSP, sieć telefonii komórkowej z wykorzystaniem telefonów na wyposażeniu członków OSP oraz sieć radiową PSP na kanale powiatowym podczas nasłuchu radiowego prowadzonego przez OSP.

(dowód: akta kontroli str. 26-36)

4. Na podstawie umowy, zawartej 22 września 2016 r. pomiędzy Ministrem MSWiA, reprezentowanym przez Komendanta Głównego PSP, a OSP, przyznano dla OSP dotację w wys. 2 030 zł na realizację zadania publicznego obejmującego zakup do 31 grudnia 2017 r. radiotelefonu i 4 węży tłocznych w ramach przygotowania jednostek ochotniczych straży pożarnych do działań ratowniczo-gaśniczych.

Po wnioskach OSP o udzielenie dotacji na wydatki bieżące i zakupy inwestycyjne na realizację zadania publicznego pn. *Zapewnienie gotowości bojowej jednostki ochrony przeciwpożarowej włączonej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego* pomiędzy OSP a Komendantem Głównym PSP zawarte zostały 2 umowy:

- 17 czerwca 2016 r. – o dotację w wys. 10 765 zł, w tym 4 765 zł na wydatki bieżące (2 sygnalizatory bezruchu, 2 ubrania specjalne i 1 para butów specjalnych) i 6 000 zł na zakupy inwestycyjne (2 aparaty ochrony dróg oddechowych);
- 23 sierpnia 2017 r. – o dotację w wys. 33 562 zł, w tym 2 062 zł na wydatki bieżące (2 węże tłoczne, ubranie specjalne, rękawice specjalne i hełm strażacki) i 31 500 zł na zakupy inwestycyjne (zestaw hydraulicznych narzędzi ratowniczych – agregat zasilający, nożyce, rozpieracz).

Wykorzystanie i rozliczenie ww. dotacji przedstawiono w dalszej części wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 140-146, 158-171, 182-195)

5. W 2014 r. i w 2015 r. było po 35 zwyczajnych członków OSP w wieku 18-65 lat, w 2016 r. było ich 40, a w 2017 r. 39 takich członków, z tego bezpośredni udział w działaniach ratowniczych mogło brać 17 członków w 2014 r., 20 – w 2015 r. oraz po 25 członków OSP w 2016 r. i w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 110-111)

6. Według stanu na 31 marca 2018 r., 23 ratowników posiadało wyszkolenie na poziomie podstawowym strażak – ratownik. Wyszkolenie w zakresie ratownictwa technicznego miało 17 osób, w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy medycznej – 13 osób, dowódcy OSP – 8 osób, kierowcy – konserwatora sprzętu ratowniczego – 6 osób oraz naczelnika OSP – 3 osoby.

Stan osobowy 23 ratowników OSP z wyszkoleniem podstawowym, w tym dowódców, kierowców – operatorów sprzętu i ratowników medycznych spełniał wymogi wprowadzone uchwałą Prezydium Zarządu Głównego OSP z 16.12.2004. Pozwalało to podejmować działania ratownicze podczas pożarów oraz w zakresie ratownictwa technicznego, komunikacyjnego, medycznego i działań zabezpieczających⁹.

⁹ Według wymogów organizacyjno-technicznych w tabeli nr 4 wytycznych w sprawie kategoryzacji JOT stanowiących załącznik do uchwały Prezydium Zarządu Głównego OSP z 16.12.2004 w JOT II kategorii powinno być 20 ratowników z wyszkoleniem podstawowym, w tym 5 dowódców, 4 kierowców – operatorów sprzętu i 4 ratowników medycznych. Normatywne wyposażenie w środki transportu obejmowało 1 ciężki lub średni samochód gaśniczy i 1 lekki samochód ratowniczo-gaśniczy, a normatyw łączności i alarmowania to punkt alarmowo-dyspozycyjny, radiowy system alarmowania oraz 2 radiostacje samochodowe.

Stan wykształcenia członków OSP spełniał wymogi ustalone w porozumieniu o włączeniu OSP do KSRG oraz wymogi określone przez Komendanta Głównego PSP dla jednostek OSP włączonych do KSRG¹⁰, z wyjątkiem szkoleń w zakresie zabezpieczenia lądowiska LPR.

Prezes OSP wyjaśnił brak szkoleń tym, że w dotychczas prowadzonych akcjach ratowniczych OSP nigdy nie wystąpiła potrzeba obsługi helikoptera LPR.

W procesie szkolenia ratowników OSP nie korzystano ze szkoleń e-learningowych.

(dowód: akta kontroli str. 37, 315, 318-319, 400-409)

7. W 2014 r. OSP posiadała 2 lekkie samochody ratowniczo-gaśnicze (z 1983 r. i z 2005 r.) oraz ciężki samochód ratowniczo-gaśniczy (z 1985 r.). Po zakupie w grudniu 2015 r. średniego¹¹ samochodu ratowniczo-gaśniczego marki *Scania*, wycofano lekki samochód z 1983 r. (*Żuk*) i na stanie OSP pozostały 3 samochody – ciężki marki *Jelcz* (zbiornik na 6 000 litrów wody), lekki marki *Ford Transit* i średni marki *Scania* (zbiornik 3 300 litrów).

Podczas oględzin strażnicy OSP oraz wyposażenia w pojazdy i inny sprzęt ratowniczo-gaśniczy stwierdzono spełnienie standardów Komendanta Głównego PSP dotyczących jednostek OSP włączonych do KSRG. W remizie były 3 stanowiska garażowe, w budynku oraz w garażach były grzejniki centralnego ogrzewania z kotłowni na paliwo stałe, w garażu był system selektywnego alarmowania z powiadamianiem SMS 5 ratowników wskazanych w porozumieniu o włączeniu do KSRG, średni samochód ratowniczo-gaśniczy wyposażony był w moduł techniczny zawierający m.in. zestaw narzędzi do ratownictwa technicznego, hydrauliczny zestaw narzędzi (pompa, nożyce, rozpierak), agregat prądowórczy trójfazowy o mocy 2,4 kW z masztem oświetleniowym, agregat o mocy 19 kW, pompy – szlamowa i pływająca, aparaty ochrony dróg oddechowych i sygnalizatory bezruchu (po 4 w kabinie *Scanii* i po 2 w kabinie *Jelcza*), 2 drabiny wysuwne w samochodach marki *Scania* i *Jelcz* oraz 2 nasadkowe – w garażu, 5 radiotelefonów nasobnych (po 2 – w *Scanii* i *Jelczu* i 1 – obok modułu alarmowania w garażu), 2 pilarki do drewna, piła do stali i betonu, 5 latarek (po 2 w obu samochodach), zestaw medyczny PSPR-1 i deska ortopedyczna.

Wyposażenie ratowników stanowiło 18 ubrań specjalnych, 30 ubrań koszarowych, 12 par rękawic specjalnych i 11 par butów specjalnych, 16 hełmów, 13 kominiarek.

W remizie była łazienka (bez natrysku i pralki) i 4 kabiny WC, miejscem do ćwiczeń strażaków było boisko obok remizy. Nie było termoizolacji budynku (ocieplono tylko zewnętrzną ścianę garażu). Prezes OSP wyjaśnił, że planuje termomodernizację całego budynku z wymianą stolarki okiennej.

(dowód: akta kontroli str. 311-315)

Na nowy samochód marki *Scania* uzyskano certyfikat¹² oraz poddano go badaniu technicznemu przed dopuszczeniem do ruchu drogowego. Corocznie dokonywano badania techniczne samochodów marki *Jelcz* i *Ford*, 3 agregatów prądowórczych (*Honda*: 2,4 kVA i 23,2 kVA oraz *FOGO*: 7,0-19 kVA), 6 aparatów oddechowych na sprężone powietrze (4 *AirXpress* oraz 2 *AirGoFix*) i masek do tych aparatów, a w 2015 i w 2016 r. przenośnych butli stalowych na sprężone powietrze (badanie co 5 lat). Kierowcy pojazdów ratowniczo-gaśniczych posiadali aktualne zezwolenia Starosty Tatrzańskiego na kierowanie pojazdami uprzywilejowanymi.

(dowód: akta kontroli str. 38-82, 296-303)

¹⁰ Minimalny standard wyposażenia i wykształcenia dla OSP w KSRG i przewidzianych do włączenia do KSRG wg analizy Komendanta Głównego PSP z marca 2011 r., to minimum 12 ratowników z wykształceniem podstawowym, 6 osób z wykształceniem z kwalifikowanej pierwszej pomocy medycznej, po 4 osoby w zakresie ratownictwa technicznego i zabezpieczenia lądowiska LPR, 3 osoby kierowcy – konserwatora sprzętu i po 2 osoby dowódcy i naczelnika OSP. Normatyw wyposażenia: co najmniej średni samochód ratowniczo-gaśniczy z wyposażeniem i modułem technicznym lub samochód gaśniczy i samochód techniczny z wyposażeniem o okresie eksploatacji poniżej 30 lat (od daty produkcji lub zabudowy), system selektywnego alarmowania wraz z powiadamianiem SMS lub inny równoważny, zestaw hydrauliczny (pompa nożyce, rozpieracz), 4 aparaty ochrony dróg oddechowych i 4 sygnalizatory bezruchu, agregat min. 2,2 kW i najaśnice, drabina wysuwna lub 4 nasadkowe, 3 radiotelefony nasobne, pilarka do drewna, pompa szlamowa, zestaw medyczny PSP R-1, 2 latarki, 12 kompletów ubrań specjalnych, koszarowych oraz butów specjalnych, rękawic, kominiarek i hełmów.

¹¹ Lekki o masie własnej od 2 ton do 7,5 tony, średni o masie od 7,5 tony do 14 ton, ciężki – ponad 14 ton.

¹² Świadectwo dopuszczenia ważne do 5 lipca 2020 r. wydane przez Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpowarowej – Państwowy Instytut Badawczy w Józefowie.

8. Stan wyposażenia i wyszkolenia członków OSP umożliwiał realizację zadań przewidzianych dla JOT II kategorii oraz pełne wykorzystanie posiadanego sprzętu.

Analiza dokumentacji 4 akcji ratowniczych o różnym charakterze (pożar sadzy, wypadek drogowy, usuwanie drzewa z drogi i plam oleju na drodze) z kolejnych lat 2014-2017 wykazała, że wszyscy uczestnicy ww. działań ratowniczych z OSP w dniu ich prowadzenia posiadali wymagane wyszkolenie, ważne badania okresowe i ubezpieczenie.

(dowód: akta kontroli str. 334-335, 400-409)

9. OSP nie posiadała pisemnej procedury w sprawie sposobu przekazywania do KPPSP informacji o aktualnej gotowości operacyjnej OSP i o jej czasowym obniżeniu, w tym o liczbie członków OSP mogących podejmować bezpośrednie działania ratownicze, sprawności technicznej samochodów pożarniczych i innego sprzętu.

OSP przekazywała do KPPSP raz w roku *Informację o OSP*, zawierającą m.in. dane o liczbie stanowisk garażowych, o ich ogrzewaniu, o systemie selektywnego alarmowania, o stanie osobowym czynnych członków OSP, o ich wyszkoleniu, o kwalifikacjach kierowców, o parametrach technicznych samochodów pożarniczych i ich wyposażeniu oraz o rodzajach i ilościach sprzętu ratowniczo-gaśniczego.

Wiceprezes OSP wyjaśnił, że gotowość bojowa systemu alarmowego i łączności, sprzętu silnikowego – samochody, motopompy, agregaty prądotwórcze, pilarki do drewna itp. sprawdzana jest co sobotę przez naczelnika OSP i zgłaszana telefonicznie do KPPSP.

W marcu lub kwietniu każdego roku OSP przekazywała do Zarządu Oddziału Gminnego Związku OSP w Poroninie raporty pokazujące m.in. wyposażenie remizy, liczby członków OSP, w tym mogących podejmować bezpośrednie działania ratownicze, rodzaje ich wyszkolenia, wiek i rodzaje samochodów ratowniczo-gaśniczych oraz wykaz wyposażenia w sprzęt ratowniczo-gaśniczy i środki ochrony indywidualnej ratowników.

(dowód: akta kontroli str. 83-111, 318-319)

10. W *Księżce działań ratowniczo-gaśniczych* i w *Księżce Naczelnika OSP* za lata 2014-2017 nie było zapisów o przypadkach obniżenia gotowości operacyjnej OSP.

Wiceprezes OSP wyjaśnił, że w ewidencji nie było takich zapisów, bo w dotychczasowej działalności nie było żadnego przypadku obniżenia gotowości bojowej OSP.

(dowód: akta kontroli str. 318-319)

11. W *Księżce działań ratowniczo-gaśniczych* za lata 2016-2017 i w odrębnej ewidencji takich działań w 2014-2015 r. nie określono ich w podziale na działania samodzielne oraz prowadzone wspólne z PSP.

Wiceprezes OSP wyjaśnił, że nie było potrzeby wyodrębniania w ewidencji działań z udziałem PSP, bo regułą było, że akcję gaśniczą każdego pożaru prowadzono przy współudziale PSP, a współudział OSP i PSP w *innych miejscowych zagrożeniach* dotyczył wszystkich akcji poza terenem siedziby OSP, tj. w innych miejscowościach niż Nowe Bystre. W latach 2014-2017, spośród ogółem 60 działań ratowniczych, 26 działań OSP prowadziła samodzielnie (tylko miejscowe zagrożenia), a 34 akcje – wspólnie z PSP (29 pożarów oraz 5 innych zagrożeń). Akcje w zakresie miejscowych zagrożeń dotyczyły m.in. usuwania drzew powalonych na drogę (9 akcji), usuwania skutków nawałnicy, udrażniania przepustów i pompowania wody (6), wypadków drogowych (4), usuwania plam oleju na drodze (3). W ww. okresie wystąpił 1 fałszywy alarm w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 318-319, 330-333)

12. W *Księżce działań ratowniczo-gaśniczych* i w *Księżce Naczelnika OSP* nie było danych o cofnięciu dyspozycji skierowanych do OSP przez stanowisko kierowania PSP oraz o dyspozycjach, w których strażakom OSP nie udało się zebrać lub z innych przyczyn nie mogli wziąć udziału w akcji.

Wiceprezes OSP wyjaśnił, że w dotychczasowej działalności nie było żadnego przypadku cofnięcia dyspozycji przez stanowisko kierowania w PPSP, a członkowie OSP uczestniczyli w każdej akcji ratowniczo-gaśniczej zadysponowanej przez ww. stanowisko.

(dowód: akta kontroli str. 318-319)

13. W 2016 r. w OSP przeprowadzono 2 inspekcje gotowości operacyjnej (KPPSP i Komenda Wojewódzka PSP w Krakowie), a w 2017 r. 1 inspekcję gotowości operacyjnej¹³. Inspekcje obejmowały m.in. ćwiczenia w gaszeniu pożaru w kuchni i w piwnicy budynku mieszkalnego oraz udzielanie pomocy medycznej.

W wyniku inspekcji KPPSP 12 października 2016 r. OSP otrzymała ocenę dobrą, a oceny bardzo dobre po następnych inspekcjach – 27 października 2016 r. dokonanej przez Komendę Wojewódzką PSP w Krakowie i 2 sierpnia 2017 r. przez KPPSP.

Po inspekcjach z 12 października 2016 r. i z 2 sierpnia 2017 r. KPPSP wydała zalecenia pokontrolne, które dotyczyły m.in. przeszkolenia strażaków OSP mogących brać bezpośredni udział w działaniach ratowniczych z zakresu korespondencji radiowej (obsługi radiostacji nasobnych i przewoźnych), zwrócenia im uwagi na zasady BHP, na zapinanie pasów podczas wyjazdu na akcję oraz stosowanie kompletnego ubioru odzieży specjalnej. Prezes OSP powiadomił pisemnie KPPSP o wykonaniu zaleceń.

(dowód: akta kontroli str. 112-133)

14. Prezes OSP wyjaśnił, że w okresie ostatnich 4 lat współpraca z *druhami ochotnikami* oraz z PSP układa się bardzo dobrze. Większość członków OSP prowadziła własną działalność gospodarczą lub gospodarstwa rolne i nie występował problem niezrozumienia ze strony pracodawców. Problemem było pozyskanie nowego ciężkiego samochodu bojowego, ponieważ *Jelcz* z 1985 r. ze zbiornikiem na 6 000 litrów wody wymagał częstych remontów bieżących i konserwacji. Z uwagi na ciężkie warunki górskie potrzebny byłby samochód nowszej generacji z napędem na 4 koła i zapasem większej ilości wody. Konieczne jest pozyskanie środków na kamerę termowizyjną, wentylator oddymiający, czujnik wielogazu i detektor prądu zmiennego, a także termoizolacja i wymiana stolarki okiennej w remizie.

(dowód: akta kontroli str. 316-317)

15. W latach 2014-2017 ogólna wartość środków finansowych uzyskanych przez OSP z dotacji wynosiła 574 803 zł (w kolejnych latach 2014-2017 – odpowiednio – 23 445 zł, 450 000 zł, 12 796 zł i 88 562 zł), a środków finansowych z zakładów ubezpieczeń – 4 700 zł w 2014 r. i 200 000 zł w 2015 r.

Były to głównie dotacje Gminy – 378 445 zł (65,8% dotacji i 48,6% ogółu środków finansowych), z tego w 2014 r. – 23 445 zł (odpowiednio 100% i 83,3%) w 2015 r. – 300 000 zł (odpowiednio 66,7% i 46,2%), a w 2017 r. – 55 000 zł (62,1% ogółu środków finansowych).

W 2016 r. były tylko dotacje z budżetu państwa (MSWiA i Komendant Główny PSP) – 12 796 zł, a w 2017 r. dotacje Komendanta Głównego PSP – 33 562 zł (37,9%).

W 2015 r. wg promesy Komendanta Głównego PSP przyznano OSP 200 000 zł z dochodów zakładów ubezpieczeń (30,8% ogółu uzyskanych środków finansowych), a 150 000 zł (23%) przyznał Związek OSP. W 2014 r. z zakładów ubezpieczeń pochodziło 4 700 zł.

(dowód: akta kontroli str. 349)

Środki finansowe uzyskane przez OSP w 2015 r. w wys. 650 000 zł dotyczyły zakupu średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego marki *Scania*. Jego zakup sfinansowano z dotacji Gminy – 300 000 zł oraz na podstawie promesy Komendanta Głównego PSP i Związku OSP – odpowiednio – 200 000 zł (z zakładów ubezpieczeń) i 150 000 zł.

Wniosek ówczesnego Prezesa OSP do projektu budżetu Gminy na 2015 r. o przyznanie 250 000 zł na zakup samochodu bojowego nie zawierał uzasadnienia, ale poinformowano w nim o pozyskaniu dotacji z Komendy Głównej PSP i ze Związku OSP.

Zgodnie z warunkami określonymi w umowie dotacji z Gminą oraz w promesie Komendanta Głównego PSP podstawą do wypłaty dotacji było doręczenie nieopłaconej faktury za zakup samochodu. Na fakturze wystawionej 21 grudnia 2015 r. na OSP przez dostawcę określono do zapłaty 702 000 zł oraz stwierdzono, że jej płatnikami są: Komenda Główna PSP – 200 000 zł, Związek OSP – 150 000 zł oraz OSP i Gmina – 352 000 zł.

¹³ Według pism KPPSP do Wójta Gminy w latach 2015-2017 OSP corocznie objęta była przeglądem technicznym pojazdów, sprzętu, wyposażenia, zaplecza technicznego i BHP, a w ich wyniku uzyskiwała oceny dobre i bardzo dobre.

23 grudnia 2015 r. 702 000 zł zatwierdził do wypłaty Dyrektor Zarządu Wykonawczego Związku OSP, a księgowa Związku odnotowała, że 150 000 zł rozliczono ze środków Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 244-255, 292-293)

23 grudnia 2015 r. Związek OSP przekazał przelewem na rachunek dostawcy samochodu 150 000 zł. 24 grudnia 2015 r. na rachunek bankowy OSP wpłynęło 300 000 zł z Gminy (fakturę doręczono 21 grudnia 2015 r.), a 30 grudnia 2015 r. – 200 000 zł z Komendy Wojewódzkiej PSP w Krakowie. 31 grudnia 2015 r. z rachunku OSP przekazano na rachunek dostawcy – 552 000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 251, 304, 367-368)

W umowach z MSWiA określono, że OSP powinna prowadzić wyodrębnioną ewidencję księgową środków dotacji, co zrealizowano poprzez ewidencjonowanie tych środków w formie wyciągów bankowych z konta OSP, tj. odmiennie niż środki z innych źródeł niż publiczne (np. darowizny osób fizycznych i instytucji), ewidencjonowanych w *Księżce Skarbnika*.

Ogłędziny remizy OSP wykazały, że na stanie był zakupiony z dotacji średni samochód ratowniczo-gaśniczy marki *Scania* oraz sprzęt zakupiony z innych dotacji dla OSP (agregat prądotwórczy, zestaw narzędzi hydraulicznych, po 6 aparatów ochrony dróg oddechowych i sygnalizatorów bezruchu).

(dowód: akta kontroli str. 293-297)

W 2014 r. dotacje z Gminy (23 445 zł) dotyczyły zakupu toru przeszkód na ćwiczenia strażackie – 6 856 zł (+4 700 zł z zakładu ubezpieczeń) oraz agregatu prądotwórczego – 16 589 zł, a w 2017 r. – budowy zbiorników przeciwpożarowych i hydrantów w Nowym Bystrem – 55 000 zł (ich wykonanie potwierdziły ogłędziny).

Zgodnie z warunkami umów ww. dotacje przekazano do OSP po przedłożeniu faktur za ww. dostawy i roboty budowlane. Po ich zapłacie ze środków dotacji OSP przekazała do Gminy potwierdzenia zapłaty.

We wniosku z 12 września 2017 r. do Wójta i Rady Gminy, Prezes OSP poinformował, że sołectwo od wielu lat funkcjonuje bez zabezpieczenia w postaci zbiorników gromadzących wodę do celów przeciwpożarowych. OSP podjęła działania w celu instalacji 2 zbiorników po 25 m³ z hydrantami, aby zabezpieczyć wieś na wypadek pożaru, ale przy szacunkowym koszcie ponad 50 tys. zł, nie jest w stanie wykonać tego we własnym zakresie. Do wniosku załączono pozytywną opinię KPPSP.

Dotacje na realizację zadań publicznych przyznane w 2016 r. przez MSWiA (2 030 zł¹⁴) oraz przez Komendanta Głównego PSP w 2016 r. (10 766 zł¹⁵) i w 2017 r. (33 562 zł¹⁶) wykorzystano i rozliczono zgodnie z warunkami umów poprzez sporządzenie sprawozdań do Komendanta Głównego PSP z realizacji ww. zadań wraz z opiniami KPPSP potwierdzającymi ich prawidłowe wykonanie i rozliczenie (potwierdziła to konfrontacja z fakturami i potwierdzeniami zapłaty). Komendant Główny PSP zatwierdził sprawozdania z wykonania zadań publicznych w 2016 i w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 135-255)

Otrzymanie przez OSP ww. dotacji Gminy oraz dotacji MSWiA i Komendanta Głównego PSP oraz dokonanie zapłat dla dostawców sprzętu i wykonawców robót udokumentowano wyciągami bankowymi za lata 2014-2017.

(dowód: akta kontroli str. 365-373)

W *Księżce Skarbnika* za kolejne lata wykazywano obroty kasowe oraz bankowe, przy czym w zapisach dotyczących grudnia 2014 r. naniesiono poprawki z uwagi na brak wcześniejszego zaewidencjonowania i rozliczenia dotacji Gminy: 16 589 zł na zakup agregatu prądotwórczego i 6 856 zł na zakup toru przeszkód.

¹⁴ 2 030 zł – radiotelefon za 1 404 zł i 4 węże tłoczne za 626 zł.

¹⁵ 10 756 zł – 2 aparaty ochrony dróg oddechowych za 6 000 zł, 2 sygnalizatory bezruchu za 2 000 zł, 2 ubrania specjalne i buty specjalne za 2 766 zł.

¹⁶ 33 562 zł – zestaw narzędzi hydraulicznych za 31 500 zł, ubranie specjalne, rękawice specjalne i hełm strażacki za 2 062 zł.

Wiceprezes OSP wyjaśnił, że poprawki dokonał po ujawnieniu braku faktur na zakup ww. sprzętu, które jak się okazało były w jednym egzemplarzu przekazanym do Urzędu Gminy przez naczelnika OSP, który nie zachował ich kopii.

(dowód: akta kontroli str.329, 351-364)

16. W OSP nie było wewnętrznej procedury w zakresie zasad wydatkowania środków publicznych nie objętych ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁷ oraz nie sporządzano notatek potwierdzających rozpoznanie rynku przed zakupem robót, usług i dostaw dla wyboru najkorzystniejszej oferty.

Wiceprezes OSP wyjaśnił, że od 1985 r. gdy został Prezesem OSP całość dokumentacji księgowej i organizacyjnej OSP prowadził samodzielnie i sporządzał ją w takim zakresie na jaki pozwalał mu czas z uwagi na jego działalność gospodarczą w zakresie budownictwa. Stwierdził, że przez nieświadomość nie określił wewnętrznej procedury o zasadach wydatkowania środków publicznych nie objętych ustawą o zamówieniach publicznych i nie sporządzał notatek z rozpoznania rynku dla wyboru najkorzystniejszej oferty. Stwierdził, że wyboru dostawców agregatu i toru przeszkód w 2014 r. dokonano na podstawie oglądu stron internetowych w zakresie ww. sprzętu oraz rozmów telefonicznych z potencjalnymi dostawcami, a w sprawie budowy zbiorników i hydrantów w 2017 r. rozmawiał z dwoma oferentami, z których jeden zaproponował wykonawstwo w cenie 55 000 zł, a drugi w cenie netto dwukrotnie wyższej – wg przedstawionego przez niego kosztorysu. Wyjaśnił, że innych dokumentów nie posiada jak np. zapytania cenowe, protokoły negocjacji z oferentami, czy protokół z wyboru najkorzystniejszej oferty.

(dowód: akta kontroli str. 318-319, 329)

17. Zakupu średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego dokonano po przeprowadzeniu przez OSP postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie prawa zamówień publicznych.

Ogłoszenie o zamówieniu opublikowano w Biuletynie Zamówień Publicznych (BZP), na stronie internetowej OSP i na tablicy ogłoszeń OSP 21 października 2015 r. W ogłoszeniu określono przedmiot zamówienia¹⁸ i jego zakres dotyczący parametrów technicznych samochodu. Oferty należało złożyć do 29 października 2015 r. (godz. 10.00). Kryteriami oceny ofert była cena – 80% oraz po 10% – gwarancja i moc silnika¹⁹. W specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) określono, że samochód musi posiadać świadectwo dopuszczenia do użytkowania na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie wykazu wyrobów służących zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego lub ochronie zdrowia i życia oraz mienia, a także zasad wydawania dopuszczenia tych wyrobów do użytkowania²⁰.

W trakcie postępowania jeden oferent składał zapytania do treści SIWZ i do opisu przedmiotu zamówienia, na które otrzymał pisemne odpowiedzi.

W protokole otwarcia ofert (29 października 2015 r. g. 10.15) przez komisję powołaną przez Zarząd OSP stwierdzono, że wpłynęła 1 oferta na dostawę średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego w cenie netto 650 000 zł i 52 000 zł podatku VAT (8%) tj. 702 000 zł brutto, z terminem gwarancji 24 miesiące i mocą silnika samochodu 360 KM.

W zawiadomieniu z 30 października 2015 r. o wyborze najkorzystniejszej oferty określono, że była to jedyna oferta złożona w tej sprawie w związku z czym można zawrzeć umowę w terminie krótszym niż 5 dni.

Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zamieszczono w BZP 3 listopada 2015 r. W tym samym dniu spisano z przebiegu postępowania *protokół postępowania w trybie przetargu nieograniczonego*.

2 listopada 2015 r. Wiceprezes OSP zawarł umowę z dostawcą na dostawę do 5 grudnia 2015 r. średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego z napędem 4x4 o masie całkowitej do 16 000 kg i mocy silnika 360 KM, w cenie netto 650 000 zł i cenie brutto 702 000 zł.

¹⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm., dalej: *prawo zamówień publicznych*.

¹⁸ Dostawa średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego dla OSP.

¹⁹ Cena – najniższa cena brutto spośród nie odrzuconych ofert, gwarancja – do 24 miesięcy 5 pkt, powyżej 24 miesięcy 10 pkt, moc silnika od 290 KM do 350 KM – 5 pkt, powyżej 350 KM – 10 pkt.

²⁰ Dz. U. z 2007 r. Nr 143 poz. 1002.

Protokół odbioru końcowego spisano 21 grudnia 2015 r. (w tej dacie dostawca wystawił na OSP fakturę na 702 000 zł) oraz sporządzono *dowód OT* na przyjęcie środka trwałego na stan OSP.

(dowód: akta kontroli str. 257-293)

18. *Księgę inwentarzową* prowadzono w podziale na każdy rok. Spośród środków trwałych i wyposażenia zakupionych z dotacji w latach 2014-2017, do *Księgi inwentarzowej* OSP wpisano: w 2014 r. agregat prądotwórczy, bez określenia daty zakupu, numeru faktury i wartości, 21 grudnia 2015 r. średni samochód ratowniczo-gaśniczy marki *Scania* z numerem faktury i wartością 702 000 zł, od 19 lipca do 14 października 2016 r. oraz 14 września 2017 r. i 17 listopada 2017 r. wpisano ilości, numery faktur i wartości wyposażenia zakupionego w tych latach z dotacji.

Księga inwentarzowa za lata 2014-2017 zaczyna się wpisem nazw 6 urzędzeń bez określenia dat zakupu, numerów faktur i wartości. Brak dat zakupu, numerów faktur i wartości dotyczy też 8 spośród 21 urzędzeń wpisanych w 2015 r.

Wiceprezes OSP wyjaśnił m.in., że *Książkę inwentarzową* prowadzi się od wielu lat w ten sposób, bez wpisania na początku roku urzędzeń i wyposażenia z poprzednich lat. Brak dat zakupu i wartości niektórego sprzętu przeciwpożarowego uzasadnił tym, że faktury i rachunki za zakupy odbierali od dostawców różni członkowie OSP i nie zawsze trafiały do niego w terminie umożliwiającym bieżące zaewidencjonowanie w *Księdze*. Stwierdził ponadto, że *dokonując tych zapisów zazwyczaj w okresie poprzedzającym walne zebrania sprawozdawcze OSP wiedziałem co zakupiono i w jakiej ilości, ale nie zawsze otrzymałem od innych członków OSP faktury potwierdzające wartość zakupów.*

(dowód: akta kontroli, str. 256, 318-329, 413-415)

W *Księdze Skarbnika* wykazano dotacje otrzymane w latach 2014-2017, bez wartości zakupionych środków trwałych, m.in. samochodu ratowniczo-gaśniczego marki *Scania*.

Wiceprezes OSP wyjaśnił, że w *księdze* przychodów i rozchodów nie ujmowano środków trwałych, bo do tego służyła wyłącznie *Księga inwentarzowa*. Ponadto dodał, że *ograniczenie się do tej Księgi uzasadnione jest tym, że od posiadanych środków trwałych nie nalicza się amortyzacji.*

(dowód: akta kontroli str. 318-329)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności OSP w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W OSP nie sporządzano zestawienia zbiorczego wyposażenia JOT, do czego zobowiązywały OSP wytyczne w sprawie wyposażenia JOT w sprzęt i środki niezbędne do działań ratowniczych, wprowadzone uchwałą Prezydium Zarządu Głównego OSP z 8.09.2006.

Prezes OSP wyjaśnił, że przyczyną tego było nieposiadanie wytycznych w tej sprawie wydanych przez Prezydium Zarządu Głównego OSP.

(dowód: akta kontroli, str. 110-111, 256, 320-329, 400-415)

2. Nieustalenie przez OSP dokumentacji opisującej przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, co stanowiło naruszenie art. 10 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 7 i art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości. W świetle art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy o rachunkowości OSP powinna w 2017 r. stosować przepisy ustawy o rachunkowości w związku z otrzymaniem dotacji na realizację zadania publicznego zleconego jej przez Ministra MSWiA, Komendanta Głównego PSP i Gminę.

Wiceprezes OSP wyjaśnił m.in., że wśród członków OSP nie ma żadnej osoby, która miałaby odpowiednią wiedzę w sprawach księgowych, dlatego nie wiedział, że przepisy nakazują opisanie zasad rachunkowości, w sytuacji gdy ewidencją księgową była *Książka Skarbnika* dotycząca głównie obrotów kasowych (wpłaty członków OSP i darowizny osób fizycznych i instytucji oraz rozchody na zapłatę rachunków za materiały i usługi), a dotacje ze środków publicznych dokumentowane były wyciągami bankowymi z konta OSP.

(dowód: akta kontroli, str. 350)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²¹, wnosi o:

- 1) Sporządzenie zestawienia zbiorczego wyposażenia JOT zgodnie z wytycznymi Prezydium Zarządu Głównego OSP.
- 2) Zapewnienie ustalenia przez OSP dokumentacji opisującej zasady (politykę) rachunkowości w przypadku otrzymania dotacji z budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub funduszy celowych na realizację zadania publicznego.

V. 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 piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

Kraków, 28 września 2018 r.

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Krakowie

z up.

Jan Kosiniak
Wicedyrektor

Kontroler

Krzysztof Kempa
Specjalista kontroli państwowej

²¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm.