



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.010.01.2018
P/18/093

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11
llu@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|-------------------------------------|---|
| Numer i tytuł kontroli | P/18/093 – Finasowanie działalności ochotniczych straży pożarnych |
| Okres objęty kontrolą | Lata 2014-2017 |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie |
| Kontrolerzy | 1. Katarzyna Typiak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLU/67/2018 z 11 maja 2018 r. 2. Barbara Koszałka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLU/83/2018 z 7 czerwca 2018 r. 3. Agnieszka Kałdunek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/94/2018 z 21 czerwca 2018 r. (dowód: akta kontroli tom I str. 1-3) |
| Jednostka kontrolowana | Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Lublinie, ul. Strażacka 7, 20-012 Lublin (dalej: KW PSP lub Komenda Wojewódzka) |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | St. brygadier Grzegorz Alinowski, Lubelski Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej w Lublinie (dalej: LKW PSP) od 30 stycznia 2016 r. W okresie od 24 stycznia 2011 r. do 29 stycznia 2016 r. LKW PSP był nadbrygadier Tadeusz Milewski. (dowód: akta kontroli tom I str. 4-5) |

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie¹ Najwyższej Izby Kontroli środki publiczne przeznaczone na dofinansowanie działalności jednostek ochotniczej straży pożarnej (dalej: OSP) zostały rozdysponowane zgodnie z obowiązującymi przepisami i wytycznymi Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej (dalej: KG PSP) oraz efektywnie wykorzystane. Wpłynęły na poprawę zabezpieczenia operacyjnego gmin, w szczególności poprzez zwiększenie liczby jednostek działających w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (dalej: ksrq). Przyczyniły się do poprawy gotowości operacyjnej jednostek i zwiększenia ich aktywności bojowej. Jednostki OSP, które przed otrzymaniem dotacji nie uczestniczyły w akcjach ratowniczo-gaśniczych, po uzupełnieniu sprzętu i wyposażenia oraz udziale w szkoleniach zaczęły prowadzić działania ratownicze.

LKW PSP na bieżąco pozyskiwał z komend powiatowych i miejskich Państwowej Straży Pożarnej (dalej: KP/KM PSP) dane o brakach w wyposażeniu jednostek OSP i przeszkoleniu strażaków ochotników z ksrq oraz wykorzystywał te informacje w procesie opiniowania wniosków OSP o przyznanie dotacji. Nie miał natomiast informacji o liczbie ratowników OSP poza systemem ksrq i brakach w ich wyszkoleniu.

Na koniec 2017 r. w OSP włączonych do ksrq wystąpiły braki w stosunku do standardów ustalonych przez KG PSP w zakresie wyszkolenia i wyposażenia jednostek, jednak w latach 2014-2017 skala tych braków się zmniejszyła.

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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania Komendy Wojewódzkiej PSP na rzecz optymalizacji funkcjonowania OSP

Opis stanu faktycznego

1.1. Zabezpieczenie operacyjne gmin i dyspozycyjność jednostek OSP

1.1.1. Poziom zabezpieczenia operacyjnego gmin województwa lubelskiego, określający potrzeby w zakresie włączenia kolejnych jednostek OSP do kserg, kształtował się następująco: z 213 gmin w województwie 112 (52,6%) posiadało wysoki poziom zabezpieczenia, 80 (37,6%) – średni² i 21 (9,8%) – niski³. Gminy o niskim poziomie zabezpieczenia zlokalizowane były w ośmiu powiatach: chełmskim (sześć gmin), łukowskim (pięć), lubelskim (trzy), bialskim i biłgorajskim (po dwie) oraz krańickim, lubartowskim i radzyńskim (po jednej).

(dowód: akta kontroli tom I str. 7, 27-30)

LKW PSP opracował projekt planu sieci jednostek OSP przewidzianych do włączenia do kserg, który po zmianach zakładał włączenie:

- w 2014 r. trzech OSP, do kserg włączono dwie z planowanych jednostek: OSP w Nieliszu i OSP w Żabiej Woli oraz nieplanowaną (OSP w Perespie⁴). Nie została włączona do kserg OSP w Gielczwi, ponieważ – wg wyjaśnienia LKW PSP – nie spełniała wymogów osobowych oraz sprzętowych obowiązujących przy włączaniu do systemu;
- w 2015 r. siedmiu OSP, wszystkie włączono do kserg, w tym OSP w Wierzchoniowie była trzecią jednostką włączoną do kserg na terenie gminy Kazimierz Dolny. Zgodnie z wyjaśnieniem LKW PSP, jednostka posiadała odpowiedni stan wyposażenia i wyszkolenia strażaków, a jej włączenie do systemu nie wiązało się z wykluczeniem innej jednostki z kserg. Wynikało z analizy zagrożeń dokonanej przez KP PSP w Puławach na terenie gminy Kazimierz Dolny (m.in. duże natężenie transportu drogowego, znaczna ilość obiektów o konstrukcji palnej, pojedyncze zakłady przemysłowe, ciekły wodne stwarzające zagrożenie powodziowe, położenie siedziby OSP w niedalekiej odległości od Samodzielnego Publicznego Psychiatrycznego Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego i skrócenie czasu dojazdu do tego obiektu z ok. 9-19 minut do 5). Działalność ratownicza OSP w Wierzchoniowie została ujęta w powiatowym planie ratowniczym oraz planie działań na obszarach leśnych;
- w 2016 r. pięciu OSP, z których do systemu włączono cztery. Nie została włączona do kserg OSP w Sidorkach, pomimo spełnienia wymagań w zakresie wyposażenia i przeszkolenia druhów. KG PSP, w piśmie z 15 grudnia 2016 r., nie podał przyczyny niewłączenia ww. jednostki do kserg. Włączone jednostki znajdowały się na terenie gmin o średnim lub wysokim zabezpieczeniu operacyjnym;
- w 2017 r. trzech OSP, do planu włączono wszystkie planowane jednostki oraz dodatkowo OSP w Perespie⁵. Dwie OSP (w Radawcu Dużym i Tereszpolu Kukielkach) znajdowały się na terenie gmin o niskim poziomie zabezpieczenia operacyjnego.

Włączone do kserg ww. nowe jednostki OSP spełniały kryteria określone w § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 września 2014 r. w sprawie

² Akceptowany poziom zabezpieczenia operacyjnego gminy, rekomendowano włączenie do kserg kolejnej jednostki OSP.

³ Zachodziła potrzeba włączenia co najmniej jednej jednostki OSP do kserg.

⁴ Jednostka planowana była do włączenia do systemu w 2012 r.

⁵ Jednostka była włączona do kserg od 9 maja 2014 r. do 31 grudnia 2016 r. oraz ponownie z dniem 15 grudnia 2017 r.

zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego⁶. Siły i środki tych jednostek były przewidziane do użycia w Powiatowych Planach Ratowniczych, a po włączeniu do ksrq uwzględnione w Wojewódzkim Planie Ratowniczym.

(dowód: akta kontroli tom I str. 8, 27-30, 34-70, 505, 510-515)

Na próbie losowo wybranych pięciu⁷ jednostek OSP, włączonych do ksrq w latach 2014-2017 ustalono, że włączenie poprzedzone zostało zawarciem porozumienia pomiędzy daną jednostką OSP, gminą, na terenie której była zlokalizowana oraz komendą miejską lub powiatową PSP. Porozumienia zawarto na pięć lat, określono w nich m.in.: liczbę, rodzaj sił i środków jednostki systemu; przewidziane zadania ratownicze; wymagania odnośnie utrzymania odpowiedniej liczby i poziomu wyszkolenia ratowników, sposób utrzymania stanu gotowości do działań ratowniczych oraz sposoby alarmowania. Jednostki OSP zostały zobowiązane do: przekazywania drogą radiową do stanowiska kierowania, tj. komendy miejskiej/powiatowej PSP, informacji o stanie gotowości bojowej⁸ oraz o każdorazowym przypadku wycofania, a następnie wprowadzenia do podziału bojowego samochodu pożarniczego oraz innego sprzętu ratowniczego, będącego na wyposażeniu jednostki; sporządzania dokumentacji z prowadzonych działań ratowniczo-gaśniczych; informowania komendy PSP o każdorazowym wyjeździe pojazdów poza strażnicę (np. do samodzielnych działań ratowniczo-gaśniczych, zgłoszonych przez podmioty inne niż PSP, napraw, przeglądów), awariach pojazdów pożarniczych oraz innego sprzętu ratowniczego i jego ponownym wprowadzeniu do podziału bojowego po dokonaniu naprawy.

(dowód: akta kontroli tom I str. 73-139)

Według stanu na 31 marca 2018 r. z 289 jednostkami OSP, włączonymi do ksrq przed 2014 r., obowiązały porozumienia zawarte na czas nieokreślony. Z wyjaśnienia LKW PSP wynika, że informacje na temat gotowości operacyjnej tych jednostek przekazywane były wówczas, gdy nie były one w stanie podjąć działań ratowniczych (np. z powodu awarii samochodu, istotnego sprzętu, itp.). Po usunięciu usterki lub ustaniu innej przeszkody uniemożliwiającej udział jednostek w działaniach, jednostki informowały o tym fakcie Stanowisko Kierowania KP/KM PSP. Na terenie danego powiatu w skali miesiąca średnio mogło wystąpić kilka takich zgłoszeń. Informacje na temat gotowości operacyjnej jednostek OSP spoza ksrq ewidencjonowane były w systemie SWD-PSP. Stosowano takie same zasady przekazywania informacji na temat gotowości operacyjnej tych jednostek, jakie obowiązują w jednostkach włączonych do systemu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 33, 505-506)

1.1.2. Wg stanu na 31 grudnia 2017 r. liczba jednostek OSP w województwie lubelskim wyniosła 1.762 i w porównaniu do 2014 r. nie zmieniła się. Liczba jednostek w ramach ksrq wzrosła z 293 w 2014 r. do 307 w 2017 r., a działających poza systemem – zmniejszyła się odpowiednio z: 1.469 do 1.455. Wszystkie jednostki OSP funkcjonujące w ksrq deklarowały pełną gotowość operacyjną.

Według stanu na 31 marca 2018 r. w 50 gminach województwa lubelskiego funkcjonowało od jednej do pięciu jednostek OSP, w 102 gminach – od sześciu do 10 jednostek OSP, w 58 gminach funkcjonowało powyżej 10 jednostek OSP. W trzech gminach⁹ nie było zlokalizowanych jednostek OSP.

⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 1317.

⁷ OSP w: Wilczopolu, Liśniku Dużym, Poniatowej Miasto, Opolu Lubelskim, Perespie.

⁸ W porozumieniu dot. OSP w Liśniku Dużym termin przekazywania informacji o stanie gotowości nie został określony. Pozostałe zobowiązane zostały do przekazywania informacji min. raz w tygodniu.

⁹ Gmina miejska Zamość, gmina miejska Rejowiec Fabryczny, gmina miejska Chełm.

W 195 gminach funkcjonowały jednostki OSP włączone do ksrq, z tego na obszarze dwóch gmin (wiejskiej Biała Podlaska i miejsko-wiejskiej Ryki) do ksrq włączonych zostało więcej niż trzy jednostki OSP.

W 72 gminach działało do pięciu jednostek OSP niewłączonych do systemu, w 103 – od sześciu do 10, w 30 – powyżej 10, a w ośmiu – nie funkcjonowała żadna jednostka spoza ksrq.

Na terenie trzech gmin (Stanin w powiecie łukowskim, Terespol miasto i Terespol wieś w powiecie białskim) nie funkcjonowała żadna jednostka OSP włączona do ksrq oraz nie było zlokalizowanych jednostek ratowniczo-gaśniczych.

LKW PSP wyjaśnił, że jednostki te zostały przewidziane do włączenia do systemu w 2019 r. i 2020 r. Komendant Miejski PSP w Białej Podlaskiej oraz Komendant Powiatowy PSP w Łukowie na bieżąco prowadzili rozmowy zarówno z władzami samorządowymi ww. gmin, jak i z jednostkami OSP z tego terenu. Do chwili obecnej żadna z jednostek OSP z terenu ww. gmin nie spełniła kryteriów przewidzianych do włączenia.

(dowód: akta kontroli tom I str. 8-9, 507-508)

1.1.3. Liczba członków OSP w ksrq, spełniających wymagania udziału w bezpośrednich działaniach ratowniczych (tj. w wieku od 18 do 65 lat, posiadających aktualne badania lekarskie i ukończone szkolenia pożarnicze), zwiększyła się z 4.720 w 2014 r. do 5.510 w 2017 r., tj. o 16,7% i stanowiła odpowiednio 44,6% i 45,9% wszystkich członków OSP.

W 2017 r. w 285 OSP (o 46 więcej niż w 2014 r.) liczba ratowników była zgodna z określoną w porozumieniu, a w 22 (o 32 mniej niż w 2014 r.) była mniejsza niż określona w standardach KG PSP (12 ratowników). LKW PSP wyjaśnił, że w celu zapewnienia w jednostkach OSP w ksrq wymaganej liczby ratowników do udziału w bezpośrednich działaniach ratowniczych, zarówno KW PSP w Lublinie, jak i KP/KM PSP na bieżąco analizowały potrzeby szkoleniowe w tym zakresie i w miarę posiadanych możliwości oraz w zależności od zgłoszonych kandydatów prowadziły niezbędne szkolenia.

(dowód: akta kontroli tom I str. 10, 508)

KW PSP nie posiadała danych o liczbie ratowników w jednostkach OSP spoza ksrq, spełniających wymogi udziału w akcjach ratowniczo-gaśniczych. Zakres danych gromadzonych przez PSP o tych jednostkach – wg wyjaśnienia LKW PSP – wynikał z informacji ewidencjonowanych w systemie SWD-PSP (interwencje, dane o pojazdach i sprzęcie) i tabelach EXPON OSP (dane o pojazdach i sprzęcie).

(dowód: akta kontroli tom I str. 10, 509)

1.1.4. W latach 2014-2017 łączna liczba interwencji, w których uczestniczyły jednostki OSP i PSP wynosiła 82.754, z tego 44,8% zostało przeprowadzonych przez jednostki OSP samodzielnie lub wspólnie z jednostkami PSP.

Jednostki OSP brały udział samodzielnie w 17.165 działaniach ratowniczych, w tym:

- 6.232 pożarach, z tego w 4.134 zdarzeniach uczestniczyły samodzielnie jednostki włączone do ksrq, w 919 – spoza systemu, w 1.179 przypadkach przeprowadzono działania wspólne tych jednostek;
- 10.933 miejscowych zagrożeniach, z tego jednostki ksrq – 7.873, OSP spoza systemem – 2.612, działania wspólne – 448,

W 312 przypadkach OSP wyjechały do fałszywych alarmów.

Liczba interwencji wspólnych (OSP z PSP) wynosiła 19.608, w tym: w pożarach – 11.854, miejscowych zagrożeniach – 7.350, alarmach fałszywych – 404.

(dowód: akta kontroli tom I str. 11)

Średni czas osiągnięcia gotowości dyspozycyjnej przez jednostkę OSP włączoną do ksrq, od momentu zaalarmowania do wyjazdu, wynosił pięć minut, a dla jednostek spoza ksrq od sześciu do siedmiu minut. W PSP ewidencjonowano dane o czasie dojazdu pierwszej jednostki ratowniczo-gaśniczej na miejsce zdarzenia. Wynika z nich, że w ponad 90% przypadków interwencji, czas dojazdu nie przekroczył 15 minut. W przypadku akcji prowadzonych samodzielnie przez OSP, liczba interwencji objętych czasem dojazdu do 15 minut wynosiła w: 2014 r. 2.912 (67,7% wszystkich akcji OSP prowadzonych bez udziału PSP), 2015 r. – 3.529 (76,6%), 2016 r. – 2.755 (72,4%) i w 2017 r. - 3.558 (74,8%).

Jednostki OSP nie wzięły udziału w 1.172 akcjach, do których otrzymały dyspozycje, w tym 578 dyspozycji zostało skierowanych do jednostek włączonych do ksrq, a 594 – do działających poza systemem. Głównym powodem braku wyjazdów była zbyt mała obsada osobowa ratowników, brak kierowcy oraz niesprawny sprzęt.

(dowód: akta kontroli str. 12-13)

1.1.5. W wojewódzkim planie ratowniczym (Planie rozwoju sieci jednostek ratownictwa specjalistycznego) ujętych zostało 200 OSP, działających w ramach ksrq, realizujących specjalistyczne czynności ratownicze na poziomie podstawowym w zakresie ratownictwa technicznego, chemicznego, ekologicznego i medycznego. KW PSP nie posiadała w tym zakresie danych dotyczących OSP poza ksrq.

(dowód: akta kontroli str. 12)

1.1.6. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono 2.494 inspekcji gotowości operacyjnej jednostek OSP (1.329 w ksrq i 1.165 poza ksrq), w tym w 2014 r. 580, w 2015 r. 634, w 2016 r. 597 i w 2017 r. 683. Wg wyjaśnienia LKW PSP, kryteria doboru jednostek spoza ksrq do przeprowadzenia inspekcji były zróżnicowane w zależności od schematu przyjętego przez Komendantów Powiatowych i Miejskich PSP. Analiza danych w tym zakresie wykazała, że 18 (z 20) KP/KM PSP prowadziło inspekcje (przeglądy) w jednostkach zdolnych do udziału w akcjach ratowniczych, z tego 10 – prowadziło również inspekcje w pozostałych OSP, zgodnie z przyjętym harmonogramem, co 1-5 lat lub doraźnie. Pozostałe KP PSP nie prowadziły inspekcji lub dokonywały sprawdzenia stanu utrzymania pojazdów i sprzętu, np. podczas organizacji ćwiczeń ratowniczych, a remiz – podczas udziału w zebraniach sprawozdawczych.

W wyniku inspekcji przeprowadzonych w jednostkach OSP w ksrq stwierdzono m.in. nieprzestrzeganie postanowień porozumień o włączeniu do ksrq, najczęściej w zakresie: utrzymania wymaganego poziomu wyszkolenia ratowników oraz liczby kierowców uprawnionych do prowadzenia pojazdów uprzywilejowanych, wyposażenia osobistego ratowników, sprawności posiadanego sprzętu (brak aktualnych przeglądów okresowych). W większości jednostek stan gotowości operacyjnej poprawiał się. Stwierdzone podczas inspekcji nieprawidłowości stanowiły podstawę do kierowania przez komendantów miejskich/powiatowych PSP wezwań do jednostek OSP o przywrócenie stanu określonego w porozumieniu o włączeniu do ksrq.

Inspekcje gotowości operacyjnej jednostek OSP spoza ksrq wykazały m.in.: braki w wyposażeniu w środki ochrony osobistej, brak kierowcy podczas inspekcji gotowości operacyjnej, stawienie się na alarm mniej niż czterech członków OSP uprawnionych do udziału w bezpośrednich działaniach ratowniczych, brak możliwości zaalarmowania jednostki (brak syreny lub gongu), brak badań technicznych sprzętu, nieposiadanie przez ratowników badań lekarskich dopuszczających do udziału w działaniach ratowniczych.

Zgodnie z wyjaśnieniem LKW PSP, w przypadku stwierdzenia każdego rodzaju nieprawidłowości, komendanci powiatowi (miejscy) PSP kierowali do wójtów wystąpienia z wnioskami w celu ich usunięcia.

(dowód: akta kontroli tom I str. 12, 505-506, 516-525, tom III str. 418-422)

Ponadto przeprowadzono 1.849 przeglądów operacyjno-technicznych w jednostkach OSP (807 w ksrg i 1042 poza ksrg), głównie w zakresie sprawności pojazdów oraz sprzętu silnikowego, badań technicznych i uprawnień kierowców do kierowania pojazdami uprzywilejowanymi. Wnioski z przeglądów przekazywano przedstawicielom gmin, na terenie których zlokalizowana była jednostka OSP.

(dowód: akta kontroli tom I str. 526-531)

1.1.7. W kontrolowanych latach odnotowano 27 interwencji, podczas których poszkodowani zostali ratownicy OSP, w tym 17 interwencji z udziałem ratowników OSP w ksrg i 10 spoza ksrg.

Głównymi przyczynami wypadków podczas akcji ratowniczo-gaśniczych było: zasłabnięcie, odwodnienie organizmu, podtrucie gazami pożarowymi; potknięcie się na śliskiej nawierzchni w czasie prowadzonych działań ratowniczych i ratowania mienia; upadek z wysokości wskutek zawalenia się stropu budynku; upadek z drabiny strażackiej z powodu niezabezpieczenia się strażaka; ugryzienie przez psa w czasie prowadzonej akcji.

LKW PSP wyjaśnił, że zgłoszenia wypadków przesłane do KW PSP stanowią wyłącznie informację o zaistniałym zdarzeniu. O zakwalifikowaniu zdarzenia jako wypadku decyduje właściwy zespół powypadkowy. Dokumentację powypadkową dla wszystkich strażaków OSP prowadzą wyłącznie właściwe urzędy gmin.

(dowód: akta kontroli tom I str. 12, 505-507)

1.2. Wyszkolenie członków OSP

1.2.1. Braki w wyszkoleniu członków OSP włączonych do ksrg, w stosunku do standardów przyjętych przez KG PSP¹⁰, na koniec 2017 r. przedstawiały się m.in. następująco:

- w 10 jednostkach nie zapewniono przeszkolenia w zakresie podstawowym min. 12 strażaków (przeszkolenia nie posiadało 47 osób). W porównaniu do 2014 r. liczba OSP i strażaków, nieposiadających przeszkolenia znacznie się zmniejszyła (odpowiednio z: 50 jednostek i 256 osób),
- w 47 jednostkach nie zapewniono min. dwóch osób mających szkolenie naczelnika (przeszkolenia nie miało 61 osób). W 2014 r. braki w tym zakresie dotyczyły 80 jednostek i 119 osób;
- w 17 jednostkach nie zapewniono min. dwóch dowódców (przeszkolenia nie miały 23 osoby). W 2014 r. braki wystąpiły w 27 jednostkach i dotyczyły 35 osób;
- w 23 jednostkach nie zapewniono min. sześciu osób, które ukończyły szkolenie kwalifikowanej pierwszej pomocy (przeszkolenia nie miało 25 osób). W 2014 r. szkolenia nie posiadało 135 osób w 73 jednostkach;
- w 55 jednostkach nie było wymaganej liczby trzech kierowców – konserwatorów sprzętu (przeszkolenia nie miało 70 osób). W 2014 r. braki w tym zakresie dotyczyły 90 jednostek i 173 kierowców.

(dowód: akta kontroli tom I str. 17)

KW PSP nie posiadała informacji o brakach szkoleniowych (w zakresie podstawowego szkolenia pożarniczego) w jednostkach OSP spoza ksrg.

¹⁰ Określonych w „Analizie potencjału ratowniczego ochotniczych straży pożarnych włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego” (dalej: Standardy KG PSP).

Z wyjaśnienia LKW PSP wynika, że w celu zapewnienia w jednostkach OSP włączonych do ksrq wymaganych standardów w zakresie wykształcenia członków m.in.: zbierano informacje o zapotrzebowaniu na szkolenia, analizowano i monitorowano ewidencje wykształcenia druhow pod kątem spełniania standardów w zakresie wykształcenia członków OSP; organizowano szkolenia, w przypadku przekroczenia limitu kandydatów na szkolenie w pierwszej kolejności kierowano kandydatów z jednostek ksrq. Podczas zebrań sprawozdawczych i odpraw operacyjno-szkoleniowych informowano prezesów OSP i komendantów gminnych o stanie wykształcenia członków OSP i brakach szkoleniowych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 508)

1.2.2. Na podstawie analizy dokumentacji losowo wybranych dwóch szkoleń przeprowadzonych w 2015 r. przez komendy powiatowe PSP w Radzynie Podlaskim i Parczewie (podstawowe oraz dowódcze) ustalono, że:

- w szkoleniu podstawowym uczestniczyło 27 druhow z 11 OSP z powiatu radzyńskiego (cztery OSP w ksrq i siedem OSP spoza ksrq), wszystkie OSP wyposażone były w samochody (zakupione przed 2015 r.), z 11 OSP trzy nie uczestniczyły w 2015 r. w działaniach ratowniczych, natomiast aktywność pozostałych ośmiu jednostek wynosiła od 3 do 89 wyjazdów,
- w szkoleniu dowódców uczestniczyło 10 osób z dziewięciu OSP z powiatu parczewskiego (siedem w ksrq i dwie spoza ksrq), wszystkie jednostki wyposażone były m.in. w samochody (zakupione przed 2015 r.), aktywność ośmiu jednostek w działaniach ratowniczych wynosiła od dziewięciu do 72 wyjazdów, jedna OSP spoza ksrq nie brała udziału w akcjach ratowniczych. Standard wykształcenia dowódców, po przeprowadzonym szkoleniu, spełniały wszystkie jednostki, które delegowały druhow na szkolenie.

(dowód: akta kontroli tom I str. 541-548)

1.2.3. Analiza potrzeb szkoleniowych jednostek OSP, zgłoszonych w odniesieniu do poszczególnych dziedzin ratownictwa specjalistycznego, wykazała że w latach 2014-2017:

- zmniejszyły się potrzeby przeszkolenia strażaków w zakresie ratownictwa technicznego, w 2014 r. zgłoszone zostały w odniesieniu do 747 osób (417 w OSP w ksrq i 330 w OSP spoza systemu), w 2017 r. – do 524 osób (odpowiednio: 186 i 338);
- zwiększyły się potrzeby szkoleniowe w zakresie działań przeciwpowodziowych i ratownictwa na wodach, w 2014 r. dotyczyły 69 osób (56 w OSP w ksrq i 13 w OSP spoza systemu), w 2017 r. 189 (36 i 153),
- zwiększyły się potrzeby szkoleniowe w zakresie ratownictwa medycznego, w 2014 r. zgłoszone zostały w odniesieniu do 461 osób (415 w OSP w ksrq i 46 w OSP spoza systemu), w 2017 r. – 503 osób (odpowiednio: 331 i 172).

(dowód: akta kontroli tom I str. 18)

Zapotrzebowania na szkolenia doskonalące z zakresu współdziałania z SP ZOZ Lotnicze Pogotowie Ratunkowe przedstawiały się następująco:

- zapotrzebowanie na szkolenie kompletne w latach 2014-2017 zgłoszono w odniesieniu do 262 osób, w tym 190 w OSP w ksrq i 72 w OSP poza systemem;
- zapotrzebowanie na szkolenie w części teoretycznej i praktycznej zgłoszono do 229 osób w latach 2014-2016 (214 w OSP w ksrq i 15 w OSP poza systemem). W 2017 r. jednostki nie zgłosiły potrzeb szkoleniowych w części teoretycznej, a w stosunku do 16 osób (w OSP spoza ksrq) zgłoszono potrzebę szkolenia w części praktycznej.

(dowód: akta kontroli tom I str. 18)

1.2.4. W latach 2014-2017 we wszystkich powiatach prowadzone były wspólne ćwiczenia jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP z jednostkami OSP (w ksrg i poza systemem). Np. w powiecie łęczyńskim przeprowadzono łącznie 122 ćwiczenia na obiektach, w których uczestniczyła jedna lub dwie jednostki OSP w ksrg oraz cztery ćwiczenia zgrywające, w których uczestniczyły wszystkie jednostki OSP w ksrg w powiecie łęczyńskim (osiem). Ponadto w 35 wspólnych ćwiczeniach uczestniczyło 35 (z 45) jednostek OSP spoza ksrg funkcjonujących w powiecie łęczyńskim (dobranych pod kątem posiadanych pojazdów oraz wyposażenia). W powiecie białskim przeprowadzono 51 wspólnych ćwiczeń, w których uczestniczyły wszystkie OSP w ksrg (26) oraz 46 ćwiczeń z udziałem 55 (ze 119) jednostek OSP spoza ksrg działających w powiecie.

Przeprowadzono 32 szkolenia z zakresu podstawowego z wykorzystaniem formy e-learningowej.

W kontrolowanych latach jednostki PSP nie ponosiły kosztów z tytułu szkolenia członków OSP w ksrg i poza system.

(dowód: akta kontroli tom I str. 18, 23, 28-29, 532-537)

1.3. Wyposażenie w sprzęt i urządzenia pożarnicze

1.3.1. Braki w zakresie wyposażenia jednostek OSP w sprzęt i urządzenia pożarnicze, w stosunku do standardów KG PSP, przedstawiały się następująco:

- sprzęt ochrony dróg oddechowych (dalej: ODO) – na koniec 2017 r. min. czterech kompletów nadciśnieniowych aparatów ODO nie posiadały trzy jednostki w ksrg (o osiem mniej niż w 2014 r.), a min. dwóch aparatów nie posiadało 1.097 jednostek spoza ksrg (75,4% wszystkich);
- odzież specjalna i uzbrojenie osobiste – w 2017 r. min. 12 kompletów nie posiadało 38 jednostek (w 2014 r. – 76) oraz 910 OSP spoza ksrg (62,5%);
- sprzęt ratownictwa medycznego (zestaw PSP R-1) – na koniec 2017 r. zestawu nie posiadały trzy jednostki w ksrg (w 2014 r. – 18) oraz 977 jednostek spoza ksrg (67,1%),
- hydrauliczne urządzenia ratownicze – w 2017 r. urządzeń nie posiadało sześć jednostek w ksrg (w 2014 r. – 25) oraz 723 spoza ksrg (49,7%);
- pompy do wody zanieczyszczonej w 2017 r. nie posiadała jedna OSP w ksrg i 680 (46,7%) jednostek spoza ksrg,
- agregaty prądotwórcze – w 2017 r. agregatu nie posiadało 975 jednostek OSP spoza ksrg. Wszystkie jednostki w systemie posiadały ww. urządzenia.

(dowód: akta kontroli tom I str. 8, 19)

W latach 2014-2017 średniego lub ciężkiego samochodu gaśniczego nie posiadała jedna OSP w ksrg (z sekcją wodno-nurkową¹¹) oraz 893 jednostki spoza ksrg w 2014 r. i 856 – w 2017 r.

Na koniec 2017 r. 262 jednostki w ksrg i 379 spoza ksrg posiadały tylko jeden średni lub ciężki samochód gaśniczy (w 2014 r. odpowiednio: 266 i 435). Samochód do 10 lat posiadało 100 OSP w ksrg i 12 OSP spoza ksrg (w 2014 r. – 91 i 14), a starszy niż 20 lat odpowiednio: 140 i 357 (w 2014 r. – 156 i 406).

Wg wyjaśnień LKW PSP, braki w wyposażeniu jednostek OSP w sprzęt i urządzenia były głównym kryterium przy typowaniu jednostek do otrzymania dotacji.

Liczba stanowisk garażowych odpowiadająca liczbie posiadanych samochodów na koniec 2017 r. występowała w 242 (78,8%) jednostkach OSP w ksrg i 861 (59,2%) spoza ksrg. Większą ilością stanowisk garażowych niż liczba posiadanych

¹¹ Jednostka posiadała dwa samochody specjalne.

samochodów dysponowało 41 (13,4%) jednostek OSP w ksrq i 171 (11,8%) spoza ksrq.

Wszystkie strażnice OSP w ksrq (wyposażone w stanowiska garażowe) były ogrzewane. Na koniec 2017 r. z 1455 jednostek funkcjonujących poza ksrq ogrzewania nie posiadało 835 (57,4%).

(dowód: akta kontroli tom I str. 20, 22, 508-509)

1.3.2. Sprzęt, zbędny w jednostkach ratownictwa gaśniczego PSP, został przekazany w poszczególnych latach 2014-2017 odpowiednio do: 14, 20, 13 i 10 jednostek OSP. Były to m.in.: samochody ratowniczo-gaśnicze, pompy pływające, piły łańcuchowe, zestawy ratownictwa drogowego, maszty oświetleniowe, pilarki do drewna, zestawy hydrauliczne, łodzie oraz silniki do łodzi, radiotelefony. Przekazane samochody miały przekroczone normy użytkowania w PSP¹², natomiast pozostały sprzęt był zbędny, bądź upłynął jego czasokres użytkowania. Wg wyjaśnienia LKW PSP, sprzęt przekazywany do OSP był sprawny technicznie i nadawał się do dalszego użytkowania. Przekroczenie normy eksploatacji powyżej 100% nie jest równoznaczne z tym, że sprzęt nie nadaje się do użytkowania. Jednostki OSP do przekazania sprzętu typowane były przez KP/KM PSP.

(dowód: akta kontroli tom I str. 23-26; 507, 538-539)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W ocenie¹³ NIK działania KW PSP przyczyniły się do poprawy zabezpieczenia operacyjnego gmin w województwie lubelskim. KW PSP posiadała bieżące rozeznanie potrzeb w zakresie wyposażenia i wyszkolenia strażaków OSP w ksrq oraz podejmowała skuteczne działania w celu ich zaspokojenia. Świadczy o tym w szczególności zwiększenie liczby jednostek OSP, spełniających standardy wyposażenia i przeszkolenia dla jednostek włączonych do ksrq. KW PSP nie posiadała informacji o liczbie ratowników w OSP spoza systemu ksrq oraz ich brakach szkoleniowych. Miała natomiast rozeznanie o wyposażeniu tych jednostek.

2. Rozdysponowanie środków publicznych na funkcjonowanie OSP

Opis stanu
faktycznego

2.1. Dotacja ksrq

2.1.1. Na realizację zadania publicznego „Zapewnienie gotowości bojowej jednostki ochrony przeciwpożarowej włączonej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego” (dalej: dotacja ksrq) przyznane zostało 4.179,2 tys. zł w 2014 r., 4.003,5 tys. zł w 2015 r., 4.566,8 tys. zł w 2016 r. oraz 4.666 tys. zł w 2017 r. Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej¹⁴, beneficjentami dotacji były włączone do ksrq:

- jednostki OSP, które otrzymały ponad 99% dotacji (w 2014 r. 4.168,4 tys. zł, w 2015 r. 3.992,7 tys. zł, w 2016 r. 4.556,8 tys. zł i w 2017 r. 4.661 tys. zł);
- Zakładowa Straż Pożarna Grupa Azoty Zakłady Azotowe „Puławy” S.A. (dalej: ZSP), która otrzymała 10,8 tys. zł w 2014 r., 10,8 tys. zł w 2015 r., 10 tys. zł w 2016 r. i 5 tys. zł w 2017 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 31, 178-179, 199-205, 212-214, tom III str.1)

¹² Określone w Zarządzeniu Nr 8 Komendanta Głównego PSP z dnia 10 kwietnia 2008 r. w sprawie gospodarki transportowej w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej.

¹³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

¹⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 620.

Ponad 56% środków przyznanych jednostkom OSP w ramach dotacji ksrq w latach 2014-2017 przeznaczono na wydatki majątkowe (9.835,7 tys. zł). Na wydatki bieżące przyznana została kwota 7.543,2 tys. zł.

Liczba OSP, które otrzymały dotację, zwiększała się z każdym rokiem, co związane było z włączaniem kolejnych jednostek do ksrq. W latach 2014-2016 dotacje otrzymały wszystkie jednostki OSP (odpowiednio: 290, 293 i 300), a w 2017 r. – 302 z 303 jednostek funkcjonujących w ramach ksrq w momencie podziału środków finansowych. W badanym okresie KW PSP nie zaopiniowała negatywnie żadnego wniosku o przyznanie dotacji, w 2017 r. jedna OSP (w Konstantynowie, powiat bialski) zrezygnowała z otrzymania dotacji.

(dowód: akta kontroli tom I str. 31, 277-280, tom III str. 1)

2.1.2. Dotacje przydzielane były w wysokości ustalonej zgodnie z zaleceniami przekazywanymi przez KG PSP w pismach w sprawie przydziału środków finansowych na województwo lubelskie. W latach 2014-2016 dokonywano podziału dotacji na kwoty stałe, przyznawane każdej OSP na zapewnienie gotowości bojowej¹⁵, kwoty wyliczone za udział poszczególnych OSP w zdarzeniach oraz kwoty rozdzielane wg zapotrzebowań zgłoszonych przez KP/KM PSP. W 2017 r. KG PSP ustalił w ramach wydatków bieżących i majątkowych limity dotacji na konkretne kategorie sprzętowe (sprzęt techniki specjalnej oraz sprzęt informatyki i łączności), wyposażenie osobiste i ochronne oraz inwestycje budowlane (remonty strażnic).

Komendanci powiatowi i miejscy PSP – wg wyjaśnienia LKW PSP – zostali zobligowani do przekazywania zapotrzebowania na dotacje dla jednostek w układzie priorytetowym, wynikającym m.in. z analiz zabezpieczenia powiatów oraz wyników inspekcji gotowości operacyjnej. KW PSP prowadziła analizę zgłaszanych potrzeb oraz danych m.in. o wyposażeniu jednostek (w aplikacji „System Wspomagania Decyzji PSP” i tabeli sprawozdawczej nr 2) oraz o udziale w akcjach ratowniczo-gaśniczych.

LKW PSP wyjaśnił, że dążono do uzupełniania stanów wyposażenia jednostek ksrq do standardów KG PSP, a także jednostek OSP, które zadeklarowały realizację ratownictwa specjalistycznego w zakresie podstawowym w dziedzinie ratownictwa technicznego i wodnego. Priorytetem dla województwa było uzyskanie jak najwyższego poziomu wyposażenia jednostek OSP. KW PSP prowadziła bieżącą analizę skutków przyznania dotacji ksrq, poprzez weryfikowanie danych w tabelach sprawozdawczych oraz poziomu wykonania mierników określonych w „Celach i kierunkach działania Państwowej Straży Pożarnej i krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego”, opracowywanych przez KG PSP. Stwierdzone braki w wyposażeniu były przyczyną wykonania w latach 2014-2015 miernika „Liczba jednostek OSP z ksrq posiadających hydrauliczne zestawy ratownicze w stosunku do wszystkich jednostek OSP włączonych do ksrq” na poziomie 87,4% i 95% założonych wartości¹⁶). Dokonywane od 2014 r. zakupy ze środków finansowych w ramach dotacji ksrq pozwoliły na uzupełnianie ww. braków sprzętowych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 143-242, tom III str. 12-17, 21-60, 410-412, 415-416)

2.1.3. W latach 2014-2016 dotacje ksrq zostały wykorzystane w ponad 99,9% (4.178,4 tys. zł w 2014 r., 4.002,7 tys. zł w 2015 r., 4.564,7 tys. zł w 2016 r.) i w 100% w 2017 r. (4.666 tys. zł). Niewydatkowane kwoty (ogółem 3,7 tys. zł, z tego

¹⁵ Kwoty stałe wynosiły: w 2014 r. - 5.129 zł, w 2015 r. – 5.129 zł (dla OSP, w których co najmniej 12 osób posiada ukończone szkolenie podstawowe) oraz 4.129 zł (dla pozostałych OSP), w 2016 r. – 7.100 zł (dla OSP, w których co najmniej 12 osób posiada ukończone szkolenie podstawowe) oraz 5.350 zł (dla pozostałych OSP).

¹⁶ W latach 2016-2017 KG PSP nie określił ww. miernika.

2,8 tys. zł przeznaczone było na wydatki bieżące, 0,9 tys. zł – na wydatki majątkowe) zostały zwrócone do budżetu państwa.

Jednostki OSP uzyskały odsetki bankowe od otrzymanych dotacji w kwocie ogółem 1,2 tys. zł, z których 1,1 tys. zł wykorzystaly na realizację dofinansowanych zadań, a 0,1 tys. zł przekazały na rachunek KG PSP.

(dowód: akta kontroli tom I str. 31)

2.1.4. Na podstawie badania dokumentacji dotacji kserg przyznanych 11 jednostkom OSP w latach 2014-2017 w łącznej kwocie 643,1 tys. zł ustalono, iż środki finansowe przyznane zostały na zakup samochodów (trzy przypadki), sprzętu ratowniczo-gaśniczego, w tym narzędzi hydraulicznych, odzieży specjalnej i ekwipunku osobistego, a także na remont strażnic (trzy przypadki). Wnioski o przyznanie dotacji zostały zweryfikowane przez KP/KM PSP i LKW PSP, zgodnie z „Zasadami dobrej praktyki w zakresie wydatkowania i rozliczania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania pn. Zapewnienie gotowości bojowej jednostki ochrony przeciwpożarowej włączonej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego”, opracowanymi przez KG PSP w marcu 2014 r. Przyznane dotacje zostały w całości¹⁷ wykorzystane, zgodnie z przeznaczeniem określonym w umowach w sprawie ich przyznania i terminowo rozliczone. Cztery jednostki OSP uzyskały odsetki bankowe (w kwocie ogółem 98,36 zł) od środków finansowych z dotacji kserg, które przeznaczyły na realizację dofinansowanych zadań, zgodnie z ww. zasadami. Sprawozdania z wykorzystania dotacji zostały pozytywnie zaopiniowane przez KP/KM PSP.

Objęte kontrolą jednostki OSP prowadziły w latach 2014-2017 działania ratownicze, od 35 (OSP w Hucie Dzierżyńskiej) do 189 (OSP w Zakrzówku). Dwie jednostki nie brały udziału w akcjach ratowniczych w 2014 r., ale w następnych latach – po wykorzystaniu dotacji (na zakup samochodu i sprzętu ratowniczo-gaśniczego) – uczestniczyły w 61 i 114 działaniach.

Z 11 badanych jednostek, 10 funkcjonowało na terenie powiatów o małym stopniu zagrożenia, z tego dziewięć – na terenie gmin o wysokim poziomie zabezpieczenia operacyjnego (kwota dotacji przyznanych tym OSP wyniosła 494,2 tys. zł), jedna – w gminie o średnim poziomie zabezpieczenia (20 tys. zł). Jedna OSP położona była na terenie powiatu o średnim stopniu zagrożenia, w gminie o średnim poziomie zabezpieczenia (dotacja 128,9 tys. zł).

Uzasadnieniem przyznania dotacji jednostkom, funkcjonującym na terenach powiatów o małym stopniu zagrożenia i gmin o wysokim poziomie zabezpieczenia operacyjnego, były braki sprzętowe, wyeksploatowanie sprzętu oraz zły stan techniczny strażnic. Uzupełnianie tych braków było warunkiem utrzymania przez jednostkę zdolności do podejmowania działań ratowniczych. Wg wyjaśnienia LKW OSP, przy określaniu poziomu zabezpieczenia operacyjnego zakłada się, że jednostka włączona do kserg jest zdolna do podjęcia działań ratowniczych, dlatego też OSP funkcjonujące zarówno na terenie gmin o niskim poziomie zabezpieczenia operacyjnego, jak i na terenie gmin o wysokim poziomie zabezpieczenia operacyjnego, wymagają nakładów na zapewnienie gotowości bojowej.

(dowód: akta kontroli tom I str. 281-496, tom II str. 440-466, tom III str.1-4, 69-150, 410, 413-415)

¹⁷ Z wyjątkiem niewykorzystanej kwoty 10 zł, zwróconej do budżetu państwa z odsetkami w terminie określonym w umowie w sprawie przyznania dotacji.

2.2. Dotacja MSWiA

2.2.1. LKW PSP nie posiadał danych o ofertach złożonych przez jednostki OSP do Zarządu Głównego Związku OSP RP (dalej: ZG ZOSP) w latach 2014-2015 i podpisanych umowach na realizację zadania publicznego pt. „Przygotowanie jednostek ochotniczych straży pożarnych do działań ratowniczo-gaśniczych” ze środków finansowych będących w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: dotacje MSWiA).

Zgodnie z wyjaśnieniami LKW PSP, w latach 2014-2015 prowadzona była bieżąca współpraca KW PSP z Oddziałem Wojewódzkim Związku OSP RP w Lublinie (dalej: OW ZOSP) w zakresie przyznania jednostkom OSP dotacji MSWiA. Potrzeby OSP omawiane były na spotkaniach roboczych przedstawicieli, prowadzono bieżące konsultacje telefoniczne. Na okoliczność dokonywanych uzgodnień nie sporządzano dodatkowego dokumentu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 32, tom III str. 15)

2.2.2. W latach 2016-2017 dotacje MSWiA wyniosły 2.979 tys. zł i 3.332,4 tys. zł. W 2016 r. ofertę realizacji ww. zadania złożyło 408 jednostek OSP, w tym 111 włączonych w ksrq i 297 działających poza tym systemem, w 2017 r. – 295 OSP funkcjonujących wyłącznie poza ksrq¹⁸. Żadna z ofert nie została odrzucona i ze wszystkimi ww. jednostkami zostały podpisane przez KG PSP umowy na realizację zadania publicznego, na kwoty wnioskowane przez OSP.

Dotacje były rozdzielane zgodnie z wytycznymi, zawartymi w wydawanych corocznie przez MSWiA dokumentach „Tryb i zasady udzielania dotacji dla jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych” oraz zgodnie z zaleceniami KG PSP, wynikającymi z pism w sprawie przydziału dotacji na województwo lubelskie. Były przydzielane na podstawie zaopiniowanych przez KP/KM PSP ofert jednostek OSP. Kwoty dotacji – wg wyjaśnienia LKW PSP – ustalano w zależności od możliwości własnych jednostek OSP, pozyskanych innych źródeł finansowania, parametrów roboczych sprzętu planowanego do zakupu, zmiany stawek podatkowych, wartości sprzętu dofinansowanego z dotacji w roku poprzednim. Propozycje podziału na powiaty limitu środków finansowych były uzgadniane przez LKW PSP z Zarządem Oddziału Wojewódzkiego Związku OSP RP w Lublinie (dalej: ZOW ZOSP), w ramach bieżącej współpracy. Natomiast KP/KM PSP były zobligowane do uzgodnienia propozycji rozdziału dotacji na poszczególne jednostki OSP z właściwymi terytorialnie oddziałami powiatowymi ZOSP RP.

KW PSP prowadziła analizę zgłaszanych przez KP/KM PSP potrzeb, m.in. na podstawie danych o wyposażeniu jednostek i udziale w akcjach ratowniczo-gaśniczych. KP/KM PSP były zobowiązane do przekazywania zapotrzebowania na dotacje dla OSP w układzie priorytetowym, wynikającym m.in. z analiz zabezpieczenia powiatów oraz wyników inspekcji gotowości operacyjnej.

(dowód: akta kontroli tom I str. 32, 212-213, 243-275, tom III str. 15-20, 61-68)

Wg wyjaśnienia LKW PSP, dokonywane od 2014 r. zakupy ze środków finansowych z dotacji MSWiA pozwoliły na uzupełnianie ww. braków sprzętowych.

(dowód: akta kontroli tom III str. 16, 410-412)

2.2.3. Dotacje MSWiA przyznane w latach 2016-2017 w kwotach 2.979 tys. zł i 3.332,4 tys. zł, zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem¹⁹. W 2016 r. wydatki bieżące wyniosły 2.084 tys. zł, majątkowe 895 tys. zł, z tego poniesione przez OSP włączone do ksrq odpowiednio: 512,1 tys. zł i 748 tys. zł, przez

¹⁸ Zgodnie z pismem KG PSP z dnia 10 maja 2017 r. nr BF-V-0138/3-19/17, jednostki OSP włączone do ksrq nie otrzymują dofinansowania w ramach dotacji MSWiA.

¹⁹ Z dotacji MSWiA przyznanych w 2017 r. nie wykorzystano kwoty 11,01 zł, zwróconej do budżetu państwa.

pozostałe OSP – 1.571,9 tys. zł i 147 tys. zł. W 2017 r. dotacje udzielone zostały wyłącznie jednostkom spoza ksrq, na wydatki bieżące przeznaczono 1.980,4 tys. zł, majątkowe 1.352 tys. zł.

Dochody uzyskane przez jednostki OSP z odsetek bankowych od otrzymanych dotacji wyniosły 250,29 zł (150,37 w 2016 r. i 99,92 zł w 2017 r.), z których 231,85 zł wydatkowano na realizację zadań dofinansowanych z dotacji MSWiA, a 18,44 zł zwrócono do budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli tom I str. 32, 212-213, 243-275, tom III str. 1, 406)

2.2.4. Na podstawie analizy dotacji MSWiA, udzielonych 11 jednostkom OSP w łącznej kwocie 742,3 tys. zł (tj. 274,9 tys. zł trzem OSP w ksrq i 467,4 tys. zł – ośmiu OSP spoza systemu), stwierdzono, że wydatkowane zostały zgodnie z przeznaczeniem określonym w umowach w sprawie ich przyznania, na zakup samochodów (sześć przypadków), sprzętu ratowniczo-gaśniczego, w tym narzędzi hydraulicznych, odzieży specjalnej i ekwipunku osobistego, remont straźnic oraz szkolenie. Sprawozdania z wykorzystania dotacji zostały pozytywnie zaopiniowane przez KP/KM PSP.

Trzy OSP uzyskały odsetki bankowe od przekazanych dotacji w kwocie 44,79 zł, z których 41,91 zł wykorzystano na realizację dofinansowanych zadań, a 2,88 zł terminowo zwrócono do budżetu państwa.

Z trzech badanych jednostek OSP w ksrq, dwie funkcjonowały na terenie powiatu łukowskiego o średnim stopniu zagrożenia i gmin o średnim (akceptowalnym) poziomie zabezpieczenia operacyjnego. Z ośmiu OSP spoza ksrq, pięć funkcjonowało na terenie powiatów o średnim stopniu zagrożenia i/lub gmin o średnim (akceptowalnym) poziomie zabezpieczenia operacyjnego.

Z 11 analizowanych OSP, dziewięć prowadziło od 14 do 189 działań ratowniczych, dwie (OSP Zdziłowice Pierwsze i Szczygły Górne, niewłączone do ksrq) – jedno i trzy działania ratownicze. Jednostki te posiadały wysłużone lub niesprawne samochody, a uzyskane w 2017 r. dotacje na zakup lekkich samochodów ratowniczo-gaśniczych (w kwotach odpowiednio: 126 tys. zł i 150 tys. zł) umożliwiły im podejmowanie działań ratowniczo-gaśniczych. W 2018 r. każda z tych jednostek uczestniczyła w dwóch akcjach (m.in. poza rejonem własnego działania).

(dowód: akta kontroli tom I str. 386-389, 494-496, tom II str. 1-317, tom III str. 1, 5-7, 151-331, 410, 414)

2.2.5. W 14 przypadkach dotacje MSWiA przyznane zostały jednostkom OSP spoza ksrq, nieuczestniczącym w akcjach ratowniczo-gaśniczych lub uczestniczącym w niewielkim zakresie. Jedna OSP funkcjonowała na terenie powiatu o średnim stopniu zagrożenia (łukowskiego), zaś cztery – na terenie gminy (Goraj) o średnim poziomie zabezpieczenia operacyjnego. Pozostałe funkcjonowały na terenie powiatów o małym stopniu zagrożenia i gmin o wysokim poziomie zabezpieczenia operacyjnego. Stwierdzono, że w dwóch przypadkach przyznano dotacje OSP, w których wyniki inspekcji gotowości operacyjnej przeprowadzonej przez PSP były negatywne, z powodu m.in. braku badania technicznego samochodu oraz wyposażenia osobistego dla minimum czterech straźników.

LKW PSP wyjaśnił, iż jednostki te nie spełniały standardów KG PSP w zakresie wyszkolenia, wyposażenia, liczby członków. Uzasadnieniem przyznania im dotacji było dążenie do spełnienia podstawowych wymogów do udziału w działaniach, a w niektórych przypadkach – do włączenia do ksrq. Dotację przeznaczono na zakup samochodów (dwa przypadki), sprzętu ratowniczo-gaśniczego, odzieży specjalnej i ekwipunku osobistego, remont straźnic oraz szkolenie. Oceny gotowości operacyjnej jednostek OSP spoza ksrq dokonywane były przez KP/KM PSP, które

nie miały obowiązku informować KW PSP o wynikach tych inspekcji. Stwierdzone nieprawidłowości były łatwe do usunięcia (np. brak badania technicznego samochodu) i jednostka mogła być, po ich usunięciu, dysponowana do działań ratowniczych. W innych przypadkach (np. brak odzieży specjalnej, butów) to właśnie przyznane dotacje MSWiA pozwoliły wyeliminować ww. braki. W wyniku uzyskanych dotacji stan gotowości operacyjnej jednostek OSP uległ poprawie.

(dowód: akta kontroli tom I str. 494-496, tom III str. 1, 403-409)

2.3. Środki finansowe z zakładów ubezpieczeń

2.3.1. W badanym okresie wpływy uzyskane z zakładów ubezpieczeń ze składek z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia od ognia przyznane jednostkom ochrony przeciwpożarowej z terenu województwa lubelskiego wyniosły 2.569,8 tys. zł (w 2014 r. 512 tys. zł, w 2015 r.: 623,2 tys. zł, w 2016 r.: 581,7 tys. zł i w 2017 r.: 852,9 tys. zł), z czego:

- 1.260,6 tys. zł przyznano jednostkom ratowniczo-gaśniczym (300 tys. zł w 2014 r., 152 tys. zł w 2015 r., 551,7 tys. zł w 2016 r. i 256,9 tys. zł w 2017 r.);
- 904 tys. zł przyznano OSP w ksrq (92 tys. zł w 2014 r., 450 tys. zł w 2015 r., 362 tys. zł w 2017 r.), w tym 860 tys. zł na wydatki majątkowe, 44 tys. zł na wydatki bieżące;
- 380,2 tys. zł przyznano OSP spoza ksrq (120 tys. zł w 2014 r., 21,2 tys. zł w 2015 r., 30 tys. zł w 2016 r. i 209 tys. zł w 2017 r.), w tym 356,2 tys. zł na wydatki majątkowe, 24 tys. zł na wydatki bieżące;
- 25 tys. zł przyznano w 2017 r. ZSP.

Środki finansowe z wpływów z zakładów ubezpieczeń otrzymało w latach objętych kontrolą 25 jednostek OSP, z tego 12 w ksrq (w 2014 r. – trzy, w 2015 r. – cztery i w 2017 r. – pięć) oraz 13 spoza ksrq (w 2014 r. – trzy, w 2015 r. – dwie, w 2016 r. – jedna i w 2017 r. – siedem).

Z przyznanej kwoty 1.284,2 tys. zł jednostki OSP nie wykorzystały 170,94 zł, które pozostały w KG PSP (nie zostały przekazane do OSP).

Zgodnie z wyjaśnieniem LKW PSP, decyzja o tym, która jednostka OSP otrzymała dofinansowanie i w jakiej wysokości podejmowana była przez KG PSP, a złożenie wniosku o przyznanie środków finansowych było każdorazowo inicjatywą własną jednostki ochrony przeciwpożarowej. Rola KW PSP ograniczała się do analizy wniosku OSP przekazanego przez KP/KM PSP wraz z opinią i przekazania ww. dokumentów wraz z uzasadnieniem do KG PSP.

W KW PSP prowadzono analizy dyspozycyjności poszczególnych OSP, liczby obsługiwanych przez te jednostki zdarzeń oraz deklarowanej gotowości w zakresie zadań podstawowych i specjalistycznych. Informacje te były wykazywane przez jednostki OSP we wnioskach, a także przez KP/KM PSP w opiniach.

(dowód: akta kontroli tom I str. 140-141, tom III str. 1, 16-17)

2.3.2. Kontrola dokumentacji 10 jednostek OSP, które w latach objętych kontrolą złożyły wnioski o dofinansowanie ze środków pochodzących z wpływów zakładów ubezpieczeń, wykazała m.in., że:

- kwota złożonych wniosków wyniosła 863,2 tys. zł. Wnioski wraz z opiniami KP/KM PSP zostały przekazane z dodatkowym uzasadnieniem do KG PSP. Promesy przyznania środków finansowych wystawione zostały przez KG PSP na kwotę 693,2 tys. zł, tj. w trzech przypadkach na kwoty ogółem o 170 tys. zł niższe od wnioskowanych;
- przyznane OSP środki pieniężne zostały wykorzystane, z wyjątkiem kwoty 68 zł, pozostałej w dyspozycji KG PSP, niewydatkowanej przez OSP

- Zakrzówek (z promesy udzielonej na 150 tys. zł). Rozliczenia przyznanych środków (kopie faktur) były przekazane przez OSP bezpośrednio do KG PSP;
- środki finansowe były uruchamiane przez KG PSP do wysokości kwot wynikających z faktur przekazanych przez OSP i udzielonej promesy. Środki te wpływały na rachunek KW PSP, która niezwłocznie przekazywała je odpowiednim KP/KM PSP celem ich dalszej dystrybucji do właściwego wnioskodawcy;
 - w dziewięciu przypadkach OSP dokonały zapłaty za zakupione towary i usługi po otrzymaniu środków z KP/KM PSP, w jednym (OSP Nałęczów) – dowody zapłaty faktur zostały przekazane KG PSP przed uruchomieniem środków, a otrzymane wpływy przeznaczono na refundację wydatków;
 - środki finansowe zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, na zapewnienie gotowości bojowej (zakup sprzętu i wyposażenia) oraz rozbudowę i modernizację strażnic, tj. zgodnie z art. 39 ustawy o ochronie przeciwpożarowej i § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 czerwca 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad rozdziału środków finansowych przeznaczonych wyłącznie na cele ochrony przeciwpożarowej²⁰,
 - w latach 2014-2017 pięć jednostek OSP w ksrq przeprowadziło od 95 (OSP w Rzeczycy Księżej) do 526 działań ratowniczych (OSP w Nałęczowie), zaś pięć jednostek OSP spoza ksrq – od 6 (OSP w Sułowcu) do 73 (OSP w Wojciechowie Kolonia Pierwsza),
 - dwie z pięciu jednostek OSP w ksrq, które otrzymały dofinansowanie w łącznej kwocie 400 tys. zł, funkcjonowało na terenie: gmin o średnim poziomie zabezpieczenia operacyjnego (Nałęczów i gmina wiejska Biłgoraj), z tego jedna – na terenie powiatu puławskiego, o średnim stopniu zagrożenia,
 - dwie z pięciu jednostek OSP spoza ksrq, które otrzymały dofinansowanie w łącznej kwocie 16,2 tys. zł, funkcjonowało na terenie dwóch gmin o średnim poziomie zabezpieczenia operacyjnego (Sułów i Garbów).

(dowód: akta kontroli tom II str. 318-439, tom III str. 1, 8-11, 332-402)

Podział środków finansowych z zakładów ubezpieczeń nie był uzgadniany z OW ZOSP, gdyż – wg wyjaśnienia LKW PSP – podziału dokonuje KG PSP, a przepisy ww. rozporządzenia z 2 czerwca 1999 r. nie wymagały od Komendanta Wojewódzkiego takich uzgodnień.

(dowód: akta kontroli tom III str. 13, 16-17)

2.4. Środki finansowe przekazywane z innych źródeł

KW PSP nie posiadała informacji o wsparciu finansowym udzielonym jednostkom OSP w latach objętych kontrolą z budżetu państwa w ramach części 85/06 – województwo lubelskie, z Narodowego i Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Samorządu Województwa Lubelskiego oraz ze środków unijnych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 142)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że podziału dotacji dla jednostek OSP oraz ich rozliczenia dokonywano zgodnie z obowiązującymi przepisami i wytycznymi KG PSP. Środki finansowe rozdysponowane były adekwatnie do zgłoszonych potrzeb,

²⁰ Dz. U. z 1999 r. Nr 53, poz. 564, ze zm. Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 5 lipca 2017 r. Obecnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 czerwca 2017 r. w sprawie rozdziału środków finansowych przeznaczonych wyłącznie na cele ochrony przeciwpożarowej (Dz. U. poz. 1317).

a współpraca przy ich podziale z Oddziałem Wojewódzkim Związku OSP RP służyła bardziej efektywnemu ich wykorzystaniu, co przyczyniło się do poprawy stanu wyposażenia jednostek i zwiększenia ich aktywności ratowniczo-gaśniczej.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²¹ (dalej: ustawa o NIK) kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie.

Lublin, dnia 26 września 2018 r.

Kontrolerzy:
Barbara Koszałka
doradca ekonomiczny

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis

Agnieszka Kałdunek
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

²¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.