



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.010.02.2018  
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 – Finansowanie działalności ochotniczych straży pożarnych
Okres objęty kontrolą	Lata 2014-2017
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Katarzyna Durakiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/72/2018 z dnia 29 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie, ul. Artura Grottgera 4, 20-029 Lublin (dalej: „UMWL” lub „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sławomir Sosnowski, Marszałek Województwa Lubelskiego (dowód: akta kontroli str. 2-4)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>1</sup>

### Ocena ogólna

Zagadnienia dotyczące poprawy wyposażenia jednostek Ochotniczej Straży Pożarnej (dalej: „OSP”) zostały uwzględnione w dokumencie wyznaczającym przedsięwzięcia o priorytetowym znaczeniu dla realizacji Strategii Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 (z perspektywą do 2030 r.) i były realizowane zgodnie z przyjętymi założeniami.

Środki finansowe na zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego, wydatkowane w formie dotacji dla OSP i dofinansowanie projektu „Zabezpieczenie przeciwpożarowe i przeciwpowodziowe województwa lubelskiego poprzez zakup samochodów ratowniczo-gaśniczych dla Ochotniczych Straży Pożarnych”, zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i prawidłowo rozliczone. Sprawowano skuteczny nadzór nad ich wykorzystaniem.

NIK stwierdziła jednak, że od OSP ubiegających się o udzielenie dotacji celowej na zakup samochodów, wyposażenia i sprzętu ratowniczego nie wymagano danych dotyczących ich funkcjonowania i działalności ratowniczo-gaśniczej. Przy weryfikacji wniosków Urząd nie dysponował więc informacjami, pozwalającymi na prawidłową ocenę efektywności wydatkowania publicznych środków finansowych na etapie przyznawania dotacji. Ponadto w umowach w sprawie udzielenia dotacji nie określono terminu zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### Rozdysponowanie i rozliczanie środków publicznych na funkcjonowanie OSP

Opis stanu faktycznego

1. W dokumencie „Przedsięwzięcia o priorytetowym znaczeniu dla realizacji celów Strategii Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 (z perspektywą do 2030 r.)”<sup>2</sup> wskazano zadanie „Zabezpieczenie przeciwpożarowe i przeciwpowodziowe województwa lubelskiego poprzez zakup samochodów ratowniczo-gaśniczych

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Uchwała Nr XCI/1868/2016 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 29 marca 2016 r. podjęta na podstawie uchwały Nr XXXIV/559/2013 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 24 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 (z perspektywą do 2030 roku)”.

dla Ochotniczych Straży Pożarnych”. W „Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020” nie uwzględniono problematyki udzielania wsparcia finansowego jednostkom ochotniczej straży pożarnej. Według Dyrektora Departamentu Polityki Regionalnej, dokument ten wskazuje cele strategiczne, które zostały określone po zidentyfikowaniu najważniejszych problemów i wyzwań rozwojowych regionu, a tematyka funkcjonowania OSP została ujęta w czwartym celu „Funkcjonalna, przestrzenna, społeczna i kulturowa integracja regionu”. Zadania publiczne wykonywane przez OSP przyczyniają się do aktywizacji i rozwoju społeczności lokalnych.

(dowód: akta kontroli str. 40-67)

2. Z budżetu Województwa Lubelskiego na dotacje celowe dla jednostek OSP wydatkowano 249,3 tys. zł w 2014 r., 150 tys. zł w 2015 r., 100 tys. zł w 2016 r., 150 tys. zł w 2017 r. Dotacje były udzielane na podstawie indywidualnych wniosków OSP zawierających opis planowanych zakupów. Środki finansowe zostały przeznaczone na dofinansowanie zakupu samochodów ratowniczo-pożarniczych, sprzętu oraz wyposażenia ratowniczego i środków ochrony przeciwpożarowej (np. motopomp, zestawów ratownictwa technicznego, pomp szlamowych, pił, umundurowania).

W okresie objętym kontrolą wpłynęły 143 wnioski o udzielenie dotacji celowych z budżetu Województwa Lubelskiego. Wszystkie wnioskujące jednostki OSP otrzymały dotację (39 w 2014 r., 39 w 2015 r., 25 w 2016 r. i 40 w 2017 r.), a jej wysokość wyniosła od 1,5 tys. zł do 28 tys. zł, tj. od 0,7% do 100% wartości zadania.

(dowód: akta kontroli str. 68-79, 239-251)

W Urzędzie nie ustanowiono pisemnych procedur weryfikacji wniosków o udzielenie wsparcia OSP, w tym kryteriów wyboru jednostek, którym udzielone zostanie wsparcie. Wnioski składane przez jednostki OSP były analizowane pod względem formalnym (sprawdzano poprawność wniosku, osoby uprawnione do reprezentowania OSP), a w celu weryfikacji zasadności zgłoszonych potrzeb konsultowano się z Oddziałem Wojewódzkim Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP województwa lubelskiego (dalej: „OWZ OSP”).

Po pozytywnej weryfikacji wniosków przez OWZ OSP Zarząd Województwa Lubelskiego zatwierdzał podział przyznanej pomocy finansowej. Po zmianie uchwały budżetowej podpisywano umowy, których przedmiotem był udział Województwa Lubelskiego w dofinansowaniu wydatków OSP w formie dotacji celowej, ze wskazaniem konkretnego przeznaczenia. Nie wymagano od beneficjentów, aby we wnioskach określali pełną kwotę zadania oraz wskazywali inne źródła finansowania. Informacje takie Urząd pozyskiwał na etapie rozliczania dotacji. Według Dyrektora Departamentu Organizacyjno-Prawnego, pomoc finansowa dla jednostek wynikała z art. 32 ust. 3b ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej<sup>3</sup> i była uzależniona od możliwości finansowych samorządu województwa oraz potrzeb zgłoszonych przez jednostki OSP.

(dowód: akta kontroli str. 216-238, 255-256)

Badanie 15 dotacji o łącznej wartości 153 tys. zł, udzielonych i przekazanych OSP w latach 2014-2017, jako wsparcie dla ich działalności w zakresie ochrony przeciwpożarowej, wykazało, że:

- dotacje były udzielane na podstawie złożonych wniosków<sup>4</sup> o dofinansowanie do zakupu samochodów ratowniczo-gaśniczych, motopomp, umundurowania,

<sup>3</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 620, dalej: „ustawa o ochronie przeciwpożarowej”.

<sup>4</sup> W jednym przypadku w dokumentacji dotacji był wniosek OWZ OSP.

- przyczepki, podpór do stabilizacji, aparatów ochrony dróg oddechowych, zestawu hydraulicznego,
- w 12 przypadkach nie wskazano pełnej wartości planowanego zakupu, a także innych źródeł finansowania,
  - zasadność potrzeb zgłaszanych przez jednostki OSP była weryfikowana przez OWZ OSP,
  - przedstawiciele Państwowej Straży Pożarnej nie uczestniczyli w wyborze podmiotów do udzielania dofinansowania,
  - zawierano umowy, których przedmiotem był udział Województwa Lubelskiego w dofinansowaniu wydatków w formie dotacji celowej z określeniem przeznaczenia (np. zakup motopompy, zestawu hydraulicznego),
  - umowy dotacji zawierały elementy wskazane w art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>5</sup>, tj. wysokość dotacji, cel, termin wykorzystania, termin i sposób rozliczenia dotacji, nie określono w nich terminu zwrotu niewykorzystanej dotacji,
  - na podstawie przekazanej dokumentacji weryfikowano prawidłowość i terminowość wykorzystania dotacji,
  - zadania zostały zrealizowane przez jednostki OSP terminowo, a do rozliczenia przekazano wymaganą dokumentację (kserokopie faktur, wyciągi bankowe dokumentujące zapłatę).

Dotacje otrzymało sześć jednostek OSP, które były włączone do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, uczestniczyły one w latach 2014-2016 ogółem w 735 działaniach ratowniczych zleconych przez PSP. Pozostałe dziewięć jednostek OSP, spoza ww. systemu, brało udział w 90 działaniach.

(dowód: akta kontroli str. 86-238, 255-256, 407-408)

**3.** W latach 2014-2017 jednostki OSP realizowały 82 projekty o łącznej wartości 5.072,1 tys. zł (w tym dofinansowanie z budżetu Unii Europejskiej wyniosło 2.988,6 tys. zł) w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej: „PROW”) 2007-2013, PROW 2014-2020, Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013”. Środki finansowe były przeznaczone m.in. na urządzenie siłowni zewnętrznych, utworzenie terenów rekreacyjnych, remont i wyposażenie świetlic wiejskich, utworzenie placów zabaw, remont i modernizacje remiz, zakup strojów galowych.

(dowód: akta kontroli str. 7-9)

W okresie objętym kontrolą OWZ OSP w partnerstwie z 43 gminami województwa lubelskiego realizował projekt „Zabezpieczenie przeciwpożarowe i przeciwpowodziowe województwa lubelskiego poprzez zakup samochodów ratowniczo-gaśniczych dla Ochotniczych Straży Pożarnych” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego 2014-2020 (Oś Priorytetowa 6 „Ochrona środowiska i efektywne wykorzystanie zasobów”). Instytucja Zarządzająca wybrała projekt w trybie pozakonkursowym. Wyboru OSP dokonał OWZ OSP na podstawie zgłoszonych potrzeb, możliwości finansowych gmin oraz analizy rozmieszczenia finansowania potrzeb jednostek w regionie.

Celem głównym projektu była poprawa stanu bezpieczeństwa ekologicznego województwa lubelskiego. Rzeczowe zakończenie realizacji projektu nastąpiło 31 grudnia 2017 r., a okres trwałości projektu wynosi 5 lat. Jako wskaźnik produktu przyjęto liczbę 43 jednostek służb ratowniczych, które w ramach projektu zostały wyposażone w sprzęt do prowadzenia akcji ratowniczych i usuwania skutków katastrof. Wskaźnik rezultatu został określony jako liczba ludności odnoszących korzyści ze środków ochrony przed skutkami katastrof innych niż pożary i powodzie.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm., dalej: „ustawa o finansach publicznych”.

Wartość projektu wyniosła 32.626,5 tys. zł, w tym na zakup 43 samochodów ratowniczo-gaśniczych wraz z wyposażeniem niezbędnym do prowadzenia akcji ratunkowej samochodów przeznaczono 32.483,8 tys. zł, a 142,7 tys. zł na wykonanie studium wykonalności projektu i dokumentacji przetargowej oraz koszty zarządzania i promocję. Wydatki kwalifikowalne projektu wyniosły 31.961,2 tys. zł, a dofinansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – 19.176,7 tys. zł. Po dokonaniu korekt finansowych, będących wynikiem kontroli przeprowadzonej u beneficjenta, wydatki kwalifikowalne zmniejszyły się o 1.003,7 tys. zł do 30.957,5 tys. zł, dofinansowanie o 602,2 tys. zł do 18.574,5 tys. zł. Wydatki niekwalifikowalne oraz wkład własny zostały sfinansowane przez beneficjenta.

Zadanie zostało zrealizowane przez OWZ OSP i gminy w terminie określonym w umowie o dofinansowanie projektu<sup>6</sup>, tj. do 31 grudnia 2017 r. Badaniem objęto wnioski o płatność (rozliczający zaliczkę oraz wnioski o refundację) w zakresie rozliczenia wydatków na wykonanie dokumentacji przetargowej (49 tys. zł) i zakup samochodów (32.483,8 tys. zł). Do wniosków o płatność dołączano wymagane dokumenty potwierdzające prawidłowość poniesionych wydatków kwalifikowalnych, tj. kopie umów, faktur zakupu, protokołów odbioru, dowodów zapłaty. Wybór wykonawcy dokumentacji przetargowej oraz zamówienia publiczne na zakup samochodów zostały przeprowadzone przez OWZ OSP. W ramach projektu przewidziano dla OWZ OSP koszty zarządzania, które wyniosły 60,5 tys. zł.

Instytucja Zarządzająca przeprowadziła kontrole przekazanej przez beneficjenta dokumentacji dotyczącej wyboru wykonawców przedstawiających najkorzystniejsze oferty. W postępowaniu o zamówienie publiczne przeprowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego na dostawę siedmiu samochodów stwierdzono, że nie zmieniono terminu składania ofert w przypadku dokonania istotnej modyfikacji treści ogłoszenia o zamówieniu oraz specyfikacji istotnych warunków zamówienia (zmiana terminu wykonania przedmiotu zamówienia). W postępowaniu na wybór wykonawcy dokumentacji przetargowej nieprawidłowo sformułowano kryteria oceny ofert. Stwierdzone nieprawidłowości skutkowały pomniejszeniem wydatków kwalifikowalnych o 1.003,7 tys. zł i dofinansowania o 602,2 tys. zł. Korekty finansowe zostały rozliczone w ramach wniosków o płatność.

(dowód: akta kontroli str. 10-11, 23-39, 360-406)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W Urzędzie weryfikowano wnioski OSP o udzielenie dotacji celowej ze środków finansowych budżetu województwa bez wymagania od wnioskodawców danych pozwalających na prawidłową ocenę efektywności wydatkowania środków publicznych na etapie przyznawania dotacji (podpisania umowy), tj. określenia szczegółowego zakresu rzeczowego zadania, terminu realizacji, kalkulacji przewidywanych kosztów, informacji o dotychczasowej działalności (w tym wskazania dyspozycyjności jednostki i liczby wyjazdów do zdarzeń, określenia roli w systemie ochrony przeciwpożarowej). W ocenie NIK, przyczyną tego było nieustalenie wewnętrznych procedur dotyczących udzielania dotacji celowych na podstawie art. 32 ust. 3b ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Według Marszałka Województwa dotacje były przyznawane jednostkom OSP, które zgłosiły potrzebę wsparcia na zasadach równego traktowania tych podmiotów i równego dostępu do środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 85-215, 264)

<sup>6</sup> Umowa z 27 lutego 2017 r. wraz z czterema aneksami, które m.in. dotyczyły zmiany terminu zakończenia realizacji projektu oraz przesunięć między kategoriami wydatków.

Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne powinny być dokonywane w szczególności w sposób oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków.

2. W umowach zawartych z jednostkami OSP nie określono terminu zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, do czego zobowiązywał art. 250 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Marszałek Województwa wyjaśnił, że termin ten został wskazany poprzez odesłanie do odpowiednich przepisów ww. ustawy.  
(dowód: akta kontroli str. 85-215, 265)

Artykuł 250 pkt 3 ustawy o finansach publicznych stanowi, że umowa dotacji określa termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy określone w dziale V. Oznacza to, że ww. termin powinien być dokładnie określony w umowie w szczególności, że w ww. dziale wskazane są różne terminy zwrotu niewykorzystanej części dotacji.

## IV. 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 Kontroli<sup>7</sup>, wnosi o:

1. Prowadzenie weryfikacji wniosków o udzielenie dotacji celowej na potrzeby OSP w sposób pozwalający na dokonanie oceny efektywności na etapie jej przyznawania.
2. Określanie w umowach dotacji terminu zwrotu jej niewykorzystanej części.

## 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 Lublinie.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
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.

Lublin, dnia 27 września 2018 r.

Kontroler:  
Katarzyna Durakiewicz  
doradca techniczny

Dyrektor  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Lublinie  
Edward Lis

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

<sup>7</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

